

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 9 | 2026

COORDENAÇÃO:

RABIH NASSER

MARINA TAKITANI

APRESENTAÇÃO:

LEONOR CORDOVIL

CLAUDIA MARQUES

AMANDA ATHAYDE

RABIH NASSER

MARINA TAKITANI

DEBORAH MELO

AUTORES:

ALEX MEGER DE AMORIM

ANA BEATRIZ MACHADO LIMA PACHECO

ANDRÉ C. MICHELIN

ANNA CAROLINA VIEIRA NUNES

ARTHUR PICHELLI UEDA

BRUNO EDUARDO BARADEL LEAL DA MOTA

CAMILA EMI TOMIMATSU

CATHERINE REBOUÇAS MOTA

CECÍLIA MAY MORAN DE BRITO

EDGAR DE SOUZA MENDES

ELISA AMORIM BOAVENTURA

FABIO ELISSANDRO CASSIMIRO RAMOS

STEFANI JULIANA VOGEL

FERNANDA SANTANA DE SOUZA

FRANCISCO DAS CHAGAS SAMPAIO MEDINA

GUILHERME FENÍCIO ALVES MACEDO

IZADORA COUTINHO

LUCAS SILVA AMORIM

LUCAS ENRIQUEZ ROCHA

MAGALI FAVARETTO

MARIA ANTÔNIA TONIN RAMIRES

MARIA LAURA MELO ALMEIDA

MAURO KIITHI ARIMA JÚNIOR

MONISE VASCONCELOS DE ANDRADE

NAILIA AGUADO RIBEIRO FRANCO

NINA KASTRUP PEREIRA

SERGIO GOLDBAUM

THAÍS MAGRINI SCHIAVON

UÊNES BATISTA DE OLIVEIRA

VERA KANAS

WELBER BARRAL

WILSON SERAINE DA SILVA NETO

YARA SOARES OLIVEIRA

YI SHIN TANG

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº 9 | 2026

COORDENAÇÃO:

RABIH NASSER
MARINA TAKITANI

APRESENTAÇÃO:

LEONOR CORDOVL
CLAUDIA MARQUES
AMANDA ATHAYDE
RABIH NASSER
MARINA TAKITANI
DEBORAH MELO

AUTORES:

ALEX MEGER DE AMORIM
ANA BEATRIZ MACHADO LIMA PACHECO
ANDRÉ C. MICHELIN
ANNA CAROLINA VIEIRA NUNES
ARTHUR PICHELLI UEDA
BRUNO EDUARDO BARADEL LEAL DA MOTA
CAMILA EMI TOMIMATSU
CATHERINE REBOUÇAS MOTA
CECÍLIA MAY MORAN DE BRITO
EDGAR DE SOUZA MENDES
ELISA AMORIM BOAVENTURA
FABIO ELISSANDRO CASSIMIRO RAMOS
STEFANI JULIANA VOGEL
FERNANDA SANTANA DE SOUZA
FRANCISCO DAS CHAGAS SAMPAIO MEDINA
GUILHERME FENÍCIO ALVES MACEDO
IZADORA COUTINHO

LUCAS SILVA AMORIM
LUCAS ENRIQUEZ ROCHA
MAGALI FAVARETTO
MARIA ANTÔNIA TONIN RAMIRES
MARIA LAURA MELO ALMEIDA
MAURO KIITHI ARIMA JÚNIOR
MONISE VASCONCELOS DE ANDRADE
NAILIA AGUADO RIBEIRO FRANCO
NINA KASTRUP PEREIRA
SERGIO GOLDBAUM
THÁIS MAGRINI SCHIAVON
UENES BATISTA DE OLIVEIRA
VERA KANAS
WELBER BARRAL
WILSON SERAINE DA SILVA NETO
YARA SOARES OLIVEIRA
YI SHIN TANG

São Paulo 2026

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

EXPEDIENTE

IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência,
Consumo e Comércio Internacional

Editores Responsáveis

Leonor Cordovil

Claudia Marques

Amanda Athayde

Rabih Nasser

Marina Takitani

Publicação: N° 09 - 2026

ISSN: 2596-3171

Edição: IBRAC

Nossas Redes Sociais:

 <https://www.ibrac.org.br>

 ibrac@ibrac.org.br

 [ibrac.org.br](https://www.instagram.com/ibrac.org.br)

 [ibrac.org](https://www.linkedin.com/company/ibrac.org)

Design de Capa: Taurine

Projeto Gráfico: Arianne Oliveira Assoni

Diagramação: IBRAC – Instituto Brasileiro de Estudos de
Concorrência, Consumo e Comércio Internacional

Revisores: Rabih Nasser e Marina Takitani

Os elementos fornecidos e as opiniões inseridas nessa publicação
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Leonor Cordovil</i>	
<i>Claudia Marques</i>	
<i>Amanda Athayde</i>	
<i>Rabih Nasser</i>	
<i>Marina Takitani</i>	
<i>Deborah Melo</i>	
ANTECEDENTES DA GEOECONOMIA E CICLOS DE CRISE DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO	12
<i>Guilherme Fenício Alves Macedo</i>	
<i>Lucas Silva Amorim</i>	
<i>Yi Shin Tang</i>	
BILATERALISMO COERCITIVO: UMA LEITURA GEOECONÔMICA DA POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS E A POSIÇÃO DO BRASIL	38
<i>Magali Favaretto</i>	
<i>Vera Kanas</i>	
INSTRUMENTOS COMERCIAIS TÍPICOS PARA FINS POLÍTICOS: CARTA DE DONALD TRUMP AO BRASIL EM 2025	67
<i>Mauro Kiithi Arima Júnior</i>	
<i>Catherine Rebouças Mota</i>	
RESPONDING TO TRUMP’S TARIFFS: BETWEEN SAFEGUARDS, NATIONAL SECURITY AND ECONOMIC COERCION	91
<i>Arthur Pichelli Ueda</i>	
SELF-HELP BY STATUTE: BRAZIL’S ECONOMIC RECIPROCITY LAW AND THE UNMAKING OF MULTILATERAL DISCIPLINE	119
<i>Cecília May Moran de Brito</i>	
SEEKING STRENGTH THROUGH UNITY: RESPONSIBILITY AND ACTION OF THE GLOBAL SOUTH	141
<i>Sergio Goldbaum</i>	

DE ALVO A ATOR: COERÇÃO COMERCIAL, MINERAIS CRÍTICOS E O PODER DE BARGANHA GEOECONÔMICO DO BRASIL.....	147
<i>Uenes Batista de Oliveira</i>	
DA EFICIÊNCIA À SEGURANÇA: A RECONFIGURAÇÃO GEOPOLÍTICA DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR	181
<i>Izadora Coutinho</i>	
<i>Lucas Enriquez Rocha</i>	
GEOECONOMIA DAS TECNOLOGIAS CRÍTICAS: AUDITABILIDADE, REVERSIBILIDADE E INTEROPERABILIDADE COMO CRITÉRIOS DE AUTONOMIA ESTRATÉGICA NO BRASIL	205
<i>Fabio Elissandro Cassimiro Ramos</i>	
<i>Stefani Juliana Vogel</i>	
APÊNDICE A – MATRIZ DE EVIDÊNCIAS DOCUMENTAIS	238
DATA CENTERS E COMÉRCIO INTERNACIONAL: O CASO DO BRASIL. ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?	240
<i>Camila Emi Tomimatsu</i>	
<i>Bruno Eduardo Baradel Leal da Mota</i>	
A SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA COMO REAÇÃO GEOECONÔMICA DA UNIÃO EUROPEIA	257
<i>Wilson Seraine da Silva Neto</i>	
DA CONCORRÊNCIA TRADICIONAL À SOBERANIA TECNOLÓGICA: IMPACTOS GEOECONÔMICOS DA REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS NAS ECONOMIAS PERIFÉRICAS.....	270
<i>Francisco das Chagas Sampaio Medina</i>	
COMÉRCIO INTERNACIONAL DE GÁS NATURAL E ACORDOS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS	292
<i>André C. Michelin</i>	
O ACORDO DE PARCERIA MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA: UMA VISÃO GEOECONÔMICA.....	307
<i>Alex Meger de Amorim</i>	

DE QUE LADO DA FRONTEIRA FICA A SUCATA? COMÉRCIO, CLIMA E A LACUNA REGULATÓRIA DOS RESÍDUOS INDUSTRIAIS RECICLÁVEIS	332

Anna Carolina Vieira Nunes

Edgar de Souza Mendes

Fernanda Santana de Souza

Monise Vasconcelos de Andrade

EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS DE RONDÔNIA: A DEPENDÊNCIA DO MERCADO CHINÊS COMO VETOR DE VULNERABILIDADE COMERCIAL	357

Maria Laura Melo Almeida

GEOECONOMIA E CONTRATOS EMPRESARIAIS INTERNACIONAIS: REGULAMENTAÇÃO, RISCOS E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR.....	369

Ana Beatriz Machado Lima Pacheco

Nailia Aguado Ribeiro Franco

Thaís Magrini Schiavon

CONTRATOS INTERNACIONAIS PRIVADOS NO BRICS+: ENTRE A DESDOLARIZAÇÃO E A NOVA <i>LEX MERCATÓRIA</i>	397

Maria Antônia Tonin Ramires

Nina Kastrup Pereira

SUSTENTABILIDADE EM DEBATE: O PAPEL DA ARBITRAGEM INTERNACIONAL NA EXECUÇÃO DE CLÁUSULAS ESG DERIVADAS DE CONTRATOS DE COMÉRCIO GLOBAL.....	418

Yara Soares Oliveira

AS MEDIDAS ANTIDUMPING E A DEFESA DA CONCORRÊNCIA: DO ANTAGONISMO À COMPLEMENTARIEDADE.....	434

Elisa Amorim Boaventura

FRAUDE ADUANEIRA E ORDEM ECONÔMICA: SUBFATURAMENTO COMO FUNDAMENTO DE REPARAÇÃO CIVIL COLETIVA.....	455

Welber Barral

APRESENTAÇÃO¹

*Leonor Cordovil
Claudia Marques
Amanda Athayde
Rabih Nasser
Marina Takitani
Deborah Melo*

É com grande satisfação que apresentamos a 9ª edição da Revista de Direito do Comércio Internacional (RDCI)², publicada pelo Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC). Desde sua criação, em 2019, a RDCI tem buscado oferecer um espaço de reflexão crítica e debate qualificado sobre o direito do comércio internacional e áreas correlatas, reunindo contribuições da academia, da advocacia, do setor público e de profissionais que atuam diretamente com os desafios da regulação econômica internacional.

Esta edição reúne os artigos selecionados a partir da chamada divulgada em maio de 2026, cujo tema central foi “**Geeconomia e seus impactos sobre o comércio internacional**”, bem como os quatro trabalhos premiados no Concurso IBRAC de Artigos Científicos sobre Comércio Internacional 2025³. Com 21 artigos, número recorde na

¹ Nota editorial: Os artigos publicados nesta edição refletem exclusivamente as opiniões e conclusões de seus respectivos autores. Seu conteúdo não representa necessariamente o entendimento ou a posição institucional da RDCI, do IBRAC, de seus coordenadores, editores, revisores ou das instituições às quais os autores estejam vinculados. A responsabilidade pelas informações, interpretações, argumentos e conclusões apresentados é de seus respectivos autores.

² Agradecemos imensamente à advogada Caroline Dias e à estagiária Letícia Mosti, que contribuíram com a revisão editorial da 9ª edição.

³ Na categoria Graduação do Concurso IBRAC, o primeiro lugar foi atribuído a Arthur Pichelli Ueda, autor do artigo “*Responding to Trump’s Tariffs: Between Safeguards, National Security and Economic Coercion*”. Na categoria Pós-Graduação/Profissionais, Yara Soares de Oliveira conquistou o primeiro lugar com o artigo “Sustentabilidade em Debate: O Papel da Arbitragem Internacional na Execução de Cláusulas ESG Derivadas de Contratos de Comércio Global”; Elisa Amorim Boaventura ficou em segundo lugar, com o artigo “As Medidas Antidumping e a Defesa da Concorrência: do Antagonismo à Complementariedade”; e Mauro Kiithi Arima Júnior e Catherine Rebouças Mota, em terceiro, com o artigo “Instrumentos Comerciais Típicos para Fins Políticos: Carta de Donald Trump ao

história da RDCI, a edição combina reflexões teóricas, análises jurídicas, estudos setoriais e propostas para o enfrentamento das transformações da ordem econômica internacional.

A escolha da geoeconomia como tema central reflete mudanças que vêm alterando os fundamentos do comércio internacional. A interdependência econômica, anteriormente associada sobretudo a ganhos de eficiência e integração de mercados, passou a ser percebida também como fonte de vulnerabilidade e instrumento de poder. Tarifas, subsídios, controles de exportação, políticas industriais, regulação tecnológica, sanções e exigências ambientais são crescentemente utilizados para promover objetivos relacionados à segurança econômica, à autonomia estratégica e à competição geopolítica.

Para melhor organização, os artigos foram reunidos em três blocos: **(i)** crise do multilateralismo, coerção econômica e reconfiguração da ordem internacional; **(ii)** cadeias globais, tecnologia, infraestrutura e sustentabilidade; e **(iii)** reflexos no Brasil, nas empresas e nas relações privadas.

Bloco 1. Crise do multilateralismo, coerção econômica e reconfiguração da ordem internacional

O primeiro bloco examina como a ascensão da geoeconomia afeta o sistema multilateral de comércio e amplia o uso de instrumentos econômicos para fins estratégicos e políticos.

Guilherme Fenício Alves Macedo, Lucas Silva Amorim e Yi Shin Tang analisam a trajetória do sistema multilateral de comércio e seus desafios contemporâneos, situando a crise da OMC no contexto da geoeconomia e das transformações da ordem internacional liberal.

Magali Favaretto e Vera Kanas analisam as tarifas e os arranjos comerciais adotados pelos Estados Unidos no segundo mandato de Donald Trump como componentes de uma estratégia denominada “bilateralismo coercitivo”, com atenção ao caso brasileiro.

Mauro Kiithi Arima Júnior e Catherine Rebouças Mota analisam o uso político das tarifas norte-americanas anunciadas contra o Brasil em 2025, considerando seus fundamentos econômicos, regulatórios e políticos.

Arthur Pichelli Ueda examina o alcance e as limitações de três possíveis respostas jurídicas às tarifas norte-americanas: a suspensão de

Brasil em 2025”.

concessões, a contestação perante a OMC e a adoção de contramedidas unilaterais.

Cecília May Moran de Brito analisa a Lei da Reciprocidade Econômica brasileira à luz da disciplina contra a autotutela prevista nas regras da OMC e discute seus possíveis efeitos sobre o sistema multilateral.

Sergio Goldbaum aborda as possibilidades de cooperação entre os países do Sul Global em temas como transição energética, regulação, resiliência comercial e transferência de tecnologia.

Por fim, Uenes Batista de Oliveira examina o potencial geoeconômico do Brasil e propõe uma estratégia baseada na regulação das exportações de minerais críticos, na precificação de carbono e em uma diplomacia jurídica multilateral ativa.

Bloco 2. Cadeias globais, acordos, tecnologia, infraestrutura e sustentabilidade

O segundo bloco analisa como preocupações relacionadas à segurança econômica, à tecnologia e à sustentabilidade vêm reorganizando cadeias produtivas, investimentos, acordos comerciais e políticas regulatórias.

Izadora Coutinho e Lucas Enriquez Rocha analisam como a segurança econômica e as dependências estratégicas vêm reconfigurando as cadeias globais de valor e criando novos desafios para o sistema multilateral de comércio.

Fabio Elissandro Cassimiro Ramos e Stefani Juliana Vogel examinam as dependências posteriores à aquisição de tecnologias críticas e propõem auditabilidade, reversibilidade e interoperabilidade como critérios de autonomia estratégica.

Camila Emi Tomimatsu e Bruno Eduardo Baradel Leal da Mota apresentam os principais temas de comércio internacional relacionados aos *data centers* e examinam os desenvolvimentos regulatórios multilaterais e brasileiros sobre a matéria.

Wilson Seraine da Silva Neto analisa a simplificação regulatória europeia, materializada no pacote *Digital Omnibus*, como parte da estratégia do bloco para fortalecer sua competitividade, inovação e segurança econômica.

Francisco das Chagas Sampaio Medina examina a incorporação da regulação das plataformas digitais às estratégias geoeconômicas e

os desafios enfrentados pelas economias periféricas na construção de soberania tecnológica e autonomia regulatória.

André C. Michelin compara mecanismos relativos a investimento, trânsito energético, infraestrutura e coordenação regulatória em diferentes acordos internacionais aplicáveis ao comércio de gás natural.

Alex Meger de Amorim analisa a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul–União Europeia e a articulação entre seus objetivos comerciais e geoestratégicos.

Anna Carolina Vieira Nunes, Edgar de Souza Mendes, Fernanda Santana de Souza e Monise Vasconcelos de Andrade analisam o tratamento da sucata metálica no sistema multilateral de comércio e propõem caminhos para um tratamento normativo diferenciado dos resíduos recicláveis.

Bloco 3. Reflexos no Brasil, nas empresas e nas relações privadas

O terceiro bloco trata dos efeitos concretos da geoeconomia sobre a inserção comercial do Brasil, a defesa comercial, os contratos e os mecanismos privados de solução de controvérsias.

Maria Laura Melo Almeida examina a concentração das exportações agropecuárias de Rondônia no mercado chinês e seus possíveis efeitos sobre a vulnerabilidade e a resiliência comercial do Estado.

Ana Beatriz Machado Lima Pacheco, Nailia Aguado Ribeiro Franco e Thaís Magrini Schiavon analisam os impactos da geoeconomia sobre os contratos empresariais e o papel da autonomia privada na gestão dos riscos associados.

Maria Antônia Tonin Ramires e Nina Kastrup Pereira examinam os impactos jurídicos da desdolarização sobre os contratos entre países do BRICS+ e discutem a construção de uma nova *lex mercatoria* para a distribuição dos riscos cambiais.

Yara Soares de Oliveira analisa os desafios da arbitragem internacional na execução de cláusulas ESG e propõe adaptações procedimentais para conciliar autonomia privada, confidencialidade, transparência e interesses coletivos.

Elisa Amorim Boaventura examina as relações de antagonismo e complementaridade entre as medidas antidumping e o direito da concorrência, com destaque para a avaliação de interesse público.

Welber Barral analisa a possibilidade de o subfaturamento reiterado nas importações fundamentar pretensões civis coletivas por danos à ordem econômica e propõe critérios para delimitar seu cabimento.

O conjunto das contribuições demonstra como poder econômico, segurança, tecnologia, sustentabilidade e política comercial passaram a se articular na definição das relações entre Estados, empresas e mercados. Revela, ainda, o papel central do direito na preservação dos espaços de cooperação multilateral, no estabelecimento de limites ao unilateralismo, na organização das políticas nacionais e na criação de instrumentos adequados para a gestão dos novos riscos internacionais.

Agradecemos imensamente a todas as autoras e a todos os autores por suas contribuições, bem como à equipe que participou do processo de revisão editorial e de preparação desta edição. Parabenizamos Arthur Pichelli Ueda, Yara Soares de Oliveira, Elisa Amorim Boaventura, Mauro Kiithi Arima Júnior e Catherine Rebouças Mota pelos resultados alcançados no Concurso IBRAC de Artigos Científicos sobre Comércio Internacional 2025.

Boa leitura!

ANTECEDENTES DA GEOECONOMIA E CICLOS DE CRISE DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO¹

Guilherme Fenício Alves Macedo²

Lucas Silva Amorim³

Yi Shin Tang⁴

Resumo: Diante dos crescentes debates sobre a geoeconomia do comércio internacional, este artigo analisa a trajetória do sistema multilateral de comércio e seus desafios contemporâneos. Com base em uma revisão não sistemática da literatura, quatro questões são discutidas. A primeira aborda a historiografia política do regime moderno de comércio internacional, apontando como a própria criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) decorreu de uma primeira experiência de crise do sistema multilateral então estabelecido pelo regime do GATT-1945, levando a uma profunda reforma e à formação das bases para uma nova estrutura de governança. A segunda questão endereça o atual esgotamento dessas mesmas bases, avaliando os principais litígios, obstáculos e crescentes demandas por reforma do sistema OMC. A terceira parte discute a crise da OMC sob a luz da geoeconomia, destacando a atual posição do comércio internacional diante do colapso do multilateralismo. Por fim, as conclusões indicam que, para além das prolongadas propostas de reforma, as profundas transformações no comércio global, combinadas com um ambiente político cada vez mais contencioso, trazem a OMC ao seu momento mais crítico desde a sua criação. Este cenário acena para a

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Chamada MCTIC/CNPq 10/2023 - Universal).

² Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). ORCID: 0000-0003-3595-5117, E-mail: g186209@dac.unicamp.br.

³ Doutorando no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário Sagrado Coração (UNISAGRADO). ORCID: 0000-0002-8993-9967; E-mail: amorimlucas@usp.br.

⁴ Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). ORCID: 0000-0003-3389-1666, E-mail: ystang@usp.br.

inserção do comércio internacional no centro dos debates sobre o declínio da Ordem Internacional Liberal, caracterizado por levantes protecionistas globais frente à crescente concorrência chinesa, a consequente paralisia institucional da OMC, e as contínuas reivindicações para a sua reforma.

Palavras-Chave: OMC; Crise do Multilateralismo; Geoeconomia; Comércio Internacional.

Abstract: In view of the growing debates on the geoeconomics of international trade, this article analyzes the trajectory of the multilateral trading system and its contemporary challenges. Based on a non-systematic review of the literature, four questions are discussed. The first addresses the political historiography of the modern international trade regime, pointing out how the creation of the World Trade Organization (WTO) resulted from a first crisis experience of the multilateral system established under GATT-1945, leading to a profound reform and the formation of the underpinnings of a new governance structure. The second question addresses the current exhaustion of these same foundations, by assessing the main disputes, obstacles and growing demands for reform of the WTO system. The third part discusses the WTO crisis in the light of geoeconomics, highlighting the current position of international trade in the face of the collapse of multilateralism. Finally, the conclusions indicate that, in addition to the longstanding reform proposals, the profound transformations in global trade, combined with an increasingly contentious political environment, bring the WTO to its most critical moment since its creation. This scenario eventually brings the domain of international trade to the center of the debates about the decline of the Liberal International Order, characterized by global protectionist uprisings in the face of growing Chinese competition, the institutional paralysis of the WTO, and the continuous demands for its reform.

Keywords: WTO; Crisis of Multilateralism; Geoeconomics; International Trade.

1. Introdução

A trajetória de ascensão e crise da chamada Ordem Internacional Liberal (OIL), estabelecida desde a Segunda Guerra Mundial, tem sido objeto de crescentes debates na literatura da política internacional e, em particular, no direito internacional por meio de análises do quadro institucional vigente para as diferentes temáticas dessa ordem (e.g. segurança, meio-ambiente, direitos humanos, etc.). Neste contexto mais amplo, o sistema multilateral de comércio, na figura da OMC, tem

desempenhado um papel central na governança global, ao estabelecer os princípios, regras, normas e protocolos de tomada de decisão que regem o comércio entre as nações. No entanto, a sua estrutura institucional e a sua eficácia normativa têm sido cada vez mais postas em questionamento, tendo em conta a dinâmica atual da economia política global.

A escalada da guerra comercial iniciada pelos EUA durante a sua recente virada para o protecionismo, os apelos persistentes à reforma por parte das economias periféricas e a paralisia do mecanismo de resolução de litígios estão entre os fatores que definem a atual situação da organização. Neste sentido, tais acontecimentos já colocam em dúvida se o sistema da OMC permanecerá relevante para seus membros em um futuro próximo.

Com base no atual panorama do sistema multilateral de comércio e da sua posição dentro da discussão mais ampla sobre a crise geral do multilateralismo, este artigo analisa os atuais desafios da OMC que hoje culminam nas crescentes interpretações desse problema sob a perspectiva da geoeconomia. Para além da presente introdução, que enquadra o estudo e os seus objetivos, a primeira parte deste artigo sistematiza a trajetória de criação e consolidação do atual sistema multilateral de comércio em sua transição do GATT para a OMC, apresentando as premissas políticas de seu funcionamento e argumentando que a própria criação desta organização representa uma primeira experiência de crise e subsequente reforma desse sistema. A segunda seção analisa o ápice do funcionamento do sistema OMC e os subseqüentes impasses na sua expansão e no seu aprofundamento institucional. Por fim, a última seção analisa os desafios contemporâneos da OMC e a sua crescente crise existencial, trazendo reflexões sobre o futuro da organização diante da atual conjuntura geoeconômica de fragmentação do comércio internacional, armamentização das políticas econômicas nacionais e arrefecimento do multilateralismo na política internacional.

As conclusões apontam para um cenário em que, apesar de o sistema multilateral de comércio pós-*Bretton Woods* já ter enfrentado períodos de esgotamento e reforma no passado, a atual crise da OMC de fato representa o momento mais crítico dessa trajetória: uma situação em que as deficiências estruturais e as inflexões da instituição convergem com as estratégias político-econômicas dos EUA em relação aos principais atores internacionais e ao próprio quadro normativo da organização. Desta forma, a análise contribui para os debates em curso sobre a aparente erosão da OIL e sobre as possibilidades emergentes de arranjos internacionais alternativos, especialmente mecanismos inter e

intrarregionais, que visam mitigar os impactos de um regime multilateral de comércio em enfraquecimento.

2. Primeira “crise” do sistema multilateral de comércio: do GATT à OMC

O fim da Segunda Guerra Mundial gerou expectativas generalizadas entre os Estados quanto à criação de uma instituição internacional capaz de orientar e coordenar as novas direções do comércio internacional.⁵ Nesse contexto, Costa⁶ argumenta que a emergência da ordem internacional bipolar envolveu, de um lado, uma contraposição estratégica ao bloco comunista, e de outro, a consolidação de laços baseados em afinidades políticas, econômicas, sociais e culturais, principalmente entre os Estados da Europa Ocidental e os EUA. Essa convergência fomentou o desenvolvimento de uma identidade de aliança fundacional que ia além das preocupações estratégicas e se estendia à reconstrução econômica e à promoção de uma concepção de bem-estar nacional destinada a rivalizar com o modelo oposto⁷.

Concebido inicialmente como um fórum para negociações sobre redução tarifária, o chamado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT-1945) adotou gradualmente uma agenda funcional mais ampla, incorporando discussões sobre instrumentos adicionais de política comercial ao longo de suas oito rodadas de negociação.⁸ Essas

⁵ IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

⁶ COSTA, J. A. F. Do GATT à OMC: a perspectiva neoliberal institucionalista. **Universitas: Relações Internacionais**, [S. l.], v. 9, n. 2, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/uri.v9i2.1413>.

⁷ Considerando o papel do comércio internacional na grande estratégia mais ampla dos EUA, e ecoando dinâmicas observadas após a Crise de 1929, Gilpin (2001) observa que a concepção clássica da teoria do comércio internacional ganhou destaque na formação da narrativa em torno da criação e expansão das instituições econômicas internacionais. Nesse contexto, a Carta de Havana (1947), embora tenha fracassado em última instância na criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) devido à sua rejeição pelo Senado dos EUA, inaugurou um período de sucessivas negociações comerciais sob a égide do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

⁸ RÊGO, R. A. D. do. **Padrões de reprodução do capital no Brasil e seus reflexos no setor automobilístico**. 2020. 191 f. Tese (Doutorado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

reuniões multilaterais iniciaram-se em 1947 com a Rodada de Genebra e concluíram em 1994 com a Rodada Uruguai, que operou como um fórum autônomo.⁹ Por cinco décadas, o GATT-1945 funcionou de forma provisória na ausência de uma organização internacional formal, e seu objetivo principal permaneceu sendo a expansão e consolidação da liberalização comercial.¹⁰

Zeiler¹¹ distingue duas fases na evolução das negociações comerciais multilaterais sob o GATT-1945. A primeira é a fase de recuperação, que abrangeu as Rodadas de Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra II (1956) e Dillon (1960–1961). A segunda é a fase de competição, que incluiu as Rodadas Kennedy (1964–1967), Tóquio (1973–1979) e Uruguai (1986–1993).

A primeira rodada estabeleceu não apenas decisões sobre reduções tarifárias, mas também os princípios fundadores do GATT-1945. Na segunda rodada, durante a qual onze países adicionais aderiram ao acordo, as negociações sobre redução tarifária desenrolaram-se em meio a um crescente ceticismo quanto à criação da então Organização Internacional do Comércio, cuja incerteza decorreu da retirada do apoio dos EUA ao estabelecimento dessa instituição.¹²

A Rodada Dillon marcou o fim da fase de recuperação nas negociações comerciais multilaterais sob o GATT-1945, uma transição justificada por mudanças nas condições de competição e crescentes assimetrias de poder. Essa transição foi impulsionada pelo agravamento de fricções entre os interesses da burguesia americana e as concessões continuadas aos empresariados dos países da Comunidade Econômica Europeia (CEE) durante a Guerra Fria. As tensões escalaram particularmente após um período de insatisfação e pressão do corpo

⁹ LAMPREIA, L. F. P. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 1, p. 247-260, 1995; WORLD TRADE ORGANIZATION. **An Overview**. 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm.

¹⁰ BOHNE, E. The WTO in Action. In: BOHNE, E. **The World Trade Organization: Institutional Development and Reform**. London: Palgrave Macmillan UK, 2010. p. 67-117.

¹¹ ZEILER, T. W. The expanding mandate of the GATT: the first seven rounds. In: NARLIKAR, A.; DAUNTON, M.; STERN, R. M. (org.). **The Oxford Handbook of the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 102-121.

¹² Ibidem.

diplomático norte-americano em resposta às sucessivas medidas compensatórias aplicadas pelos membros da CEE, que foram percebidas como violações de compromissos e rejeições dos princípios e valores do GATT-1945.

A necessidade de reformar o acordo tornou-se cada vez mais preponderante nessa agenda, particularmente devido a iniciativas lideradas pelas economias em desenvolvimento.¹³ Notou-se ainda a mobilização de um grupo de países periféricos, utilizando-se da ONU para reivindicar a adoção dos princípios de reciprocidade e não-discriminação. Por meio de ações realizadas sob os auspícios da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), uma cláusula prevendo tratamento especial para países em desenvolvimento foi incorporada ao acordo final das negociações da Rodada Tóquio.¹⁴

As dinâmicas da Rodada Kennedy foram moldadas por estratégias dos EUA em resposta ao déficit orçamentário que havia se materializado a partir do tratamento preferencial concedido à CEE, originalmente pensada como uma ferramenta de apoio ao processo europeu de integração econômica.¹⁵ Nesse contexto, expandir as exportações para o mercado americano tornou-se um dos objetivos centrais da rodada, especialmente desde que, nas décadas precedentes, as questões comerciais haviam sido cada vez mais incorporadas à agenda de segurança mais ampla que definiu a recuperação ocidental durante a Guerra Fria.¹⁶ Por outro lado, embora tenham sido feitos avanços no que tange à redução tarifária, à criação de um código antidumping e ao estabelecimento de consenso sobre restrições não tarifárias para o setor industrial, o tema das barreiras tarifárias começou a perder força a partir desta rodada, especialmente diante da introdução da Política Agrícola Comum (PAC) na Europa, a

¹³ NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries**: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London: Routledge, 2003.

¹⁴ FERIATO, J. M. F. Princípio do Tratamento Especial e Diferenciado na OMC e a necessidade de se adotar novos critérios de desenvolvimento. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 10, n. 2, p. 312-331, 30 nov. 2021. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n2.p312-331>.

¹⁵ ZEILER, 2012. p. 102-121.

¹⁶ GARDNER, R. N. The Bretton Woods-GATT system after sixty-five years: A balanced sheet of success and failure. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 47, p. 31, 2008.

qual criou uma série de restrições comerciais qualitativas destinadas a proteger os produtores rurais europeus.¹⁷

Na fase seguinte, a Rodada Tóquio¹⁸ reuniu 102 partes negociadoras, que voltaram sua atenção para reduzir, rediscutir e regular o uso de barreiras não tarifárias no comércio internacional. Isso incluiu uma revisão do Código Antidumping estabelecido na Rodada Kennedy, bem como discussões sobre a criação de códigos relacionados à valoração aduaneira, subsídios e direitos compensatórios.¹⁹ Um dos objetivos centrais da Rodada Tóquio foi, portanto, a redução ou eliminação de barreiras não tarifárias, com subsídios e dumping emergindo como questões centrais nas negociações multilaterais.²⁰ Contudo, a proliferação de barreiras qualitativas no comércio internacional não foi contida pela Rodada Tóquio, tornando essa questão o foco central das negociações subsequentes da Rodada Uruguai, o qual também passou a refletir novos requisitos, restrições e mudanças nos padrões de bem-estar das comunidades nacionais.²¹

Com o início da Rodada Uruguai, as atenções voltaram-se para estabelecer regras sobre a concessão de restrições comerciais qualitativas, com o objetivo de reduzir seu uso.²² Esse contexto levou à criação do arcabouço normativo multilateral que passou a definir e disciplinar o tratamento de subsídios e das contramedidas que poderiam ser aplicadas,

¹⁷ NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries**: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London: Routledge, 2003.

¹⁸ A nova rodada de negociações iniciou-se em Tóquio em 1973 e durou um total de 74 meses (Zeiler, 2012). Winham (1986) observa que ela se desenrolou em meio às crises do petróleo da década, ao colapso do sistema financeiro de Bretton Woods e à intensificação dos embates estratégicos na ordem bipolar.

¹⁹ JACKSON, J. H.; LOUIS, J.-V.; MATSUSHITA, M. **Implementing the Tokyo Round**: National Constitutions and International Economic Rules. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984. 223 p.; ECKES, A. E. Backlash against globalization? **Global Economic Quarterly**, v. 1, n. 2, p. 117-136, 2000. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102405>.

²⁰ GUEDES, J. M. M.; PINHEIRO, S. M. **Anti-dumping, subsídios e medidas compensatórias**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

²¹ WINHAM, G. R. **International Trade and the Tokyo Round Negotiation**. Princeton: Princeton University Press, 1986.

²² WORLD TRADE ORGANIZATION, 2022, n.p.

materializado no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, dentre os demais acordos fundadores da OMC.²³

Winham argumenta que a ineficácia dos mecanismos de consulta e solução de controvérsias, decorrente em grande medida da existência de acordos restritos a compromissos plurilaterais e sobre barreiras não tarifárias, sinalizou o esgotamento das negociações sob o antigo quadro do GATT-1945 e contribuiu para o efetivo início da Rodada Uruguai.²⁴ A esse respeito, observa-se que tal fase passou a se caracterizar pela intensificação de discussões sobre temas para além da redução tarifária, uma vez que a liberalização comercial exclusivamente por meio desta abordagem frequentemente incentivava o desenvolvimento de novas estratégias protecionistas para contornar tais compromissos, a exemplo da adoção de barreiras qualitativas.²⁵ Além disso, as discussões sobre acesso a mercados para bens agrícolas entre as economias desenvolvidas permaneceram disfuncionais, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento mantiveram suas demandas em resposta às condicionalidades impostas pelo primeiro grupo.²⁶

Segundo Preeg,²⁷ a iniciativa dos EUA para uma nova rodada de negociações na década de 1980 tinha um objetivo claro: conter o protecionismo comercial europeu e o consequente déficit comercial dos EUA, como consequência da expansão da liberalização tarifária. Nesse contexto, o autor destaca dois elementos que moldaram as dinâmicas dessa nova fase de reuniões do GATT-1945.²⁸ A modernização da

²³ THOUVENIN, J.-M. Les subventions et les mesures compensatoires. In: DAILLIER, P.; LA PRADELLE, G.; GHERARI, H. **Droit de l'économie internationale**. Paris: A. Pedone, 2004.

²⁴ WINHAM, 1986.

²⁵ BARTON, J. et al. **The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

²⁶ ZEILER, T. W. The expanding mandate of the GATT: the first seven rounds. In: NARLIKAR, A.; DAUNTON, M.; STERN, R. M. (org.). **The Oxford Handbook of the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 102-121.

²⁷ PREEG, E. H. The Uruguay Round Negotiations and the creation of the WTO. In: NARLIKAR, A.; DAUNTON, M.; STERN, R. M. (org.). **The Oxford Handbook of the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

²⁸ Esta também foi a primeira negociação contenciosa com os países da CEE sobre subsídios agrícolas. O segundo foi a formação antecipada da agenda negociadora, iniciando com a Declaração de Punta del Este, que marcou a vitória do G47 sobre

capacidade industrial nos países em desenvolvimento, particularmente nas economias consideradas emergentes, sinalizou uma preocupação futura para os países desenvolvidos quanto à dinâmica da competitividade global.²⁹ Como resultado, a Parte IV do GATT foi revisada com o objetivo de refinar a definição de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e alinhá-lo às expectativas das economias desenvolvidas baseadas numa concepção ortodoxa-liberal de comércio.

As negociações da Rodada Uruguai avançaram em direção à sua etapa final após a assinatura do Tratado de Blair House em 1991, que resolveu a disputa entre a CEE e os EUA sobre produtos agrícolas e abordou as causas subjacentes do déficit na balança comercial dos EUA.³⁰ Para além disso, outros elementos da nova estrutura jurídica do comércio multilateral foram revisitados, incluindo a eliminação de cotas de importação para produtos têxteis, a incorporação de linhas setoriais ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) e a criação de um acordo destinado a regular a relação entre políticas comerciais e outras questões transversais.³¹

Como resultado da Rodada Uruguai, o chamado Acordo da OMC foi finalmente assinado em 15 de abril de 1994, em Marraquexe. Funcionando desde 1º de janeiro de 1995, a OMC imediatamente emergiu como a instituição central do sistema multilateral de comércio, baseada em um arcabouço jurídico compreendendo 29 acordos multilaterais, inclusive de modo a estender as regras de comércio sobre agricultura e têxteis para áreas como investimentos estrangeiros, subsídios e medidas

o G10 (Preeg, 2012).

²⁹ SATO, E. De Gatt para a OMC e a Agenda do Brasil no Comércio Internacional. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

³⁰ GRIECO, J. M. **The international political economy since World War II**. Columbia: Columbia University Press, 2001.

³¹ LAMPREIA, L. F. P. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 1, p. 247-260, 1995. Durante a Rodada Uruguai, a questão dos acordos de livre comércio tornou-se um tema ainda mais proeminente. Isso ocorreu porque os processos de integração econômica regional, que eram eles mesmos uma consequência das transformações na ordem econômica internacional, frequentemente criavam desafios para manter a ampla adesão à agenda multilateral de comércio entre todas as partes contratantes. Um exemplo é a percepção entre os exportadores asiáticos de que a CEE funcionava como uma “fortaleza europeia” contra importações inter e intra-setoriais.

compensatórias.³² Preeg³³ identifica ainda três características que se tornaram centrais para o estabelecimento da OMC: a tomada de decisões, o princípio do *single undertaking* e o fortalecimento e integração dos procedimentos de solução de controvérsias.

Neste contexto, Costa³⁴ argumenta que a OMC surgiu justamente a partir de uma primeira crise de identidade dentro da própria história do sistema multilateral de comércio, em grande parte impulsionada pela ambivalência criada pelos graves impasses comerciais envolvendo os EUA, a CEE e o Japão. Em paralelo, a crescente interdependência econômica aumentou a pressão sobre os governos nacionais para responder mais efetivamente às demandas dos atores domésticos afetados por tais políticas econômicas.³⁵

3. Elementos de uma nova crise: a OMC no século XXI

O sistema institucional estabelecido durante a Rodada Uruguai atingiu seu auge durante a década de 1990 e serviu de base para as subsequentes negociações comerciais multilaterais, notadamente durante a Rodada Doha, lançada em 2001. Concebida como a “Rodada do Desenvolvimento”, a dinâmica de negociações procurava alinhar a liberalização do comércio com prioridades voltadas à redução da pobreza e à promoção de maior justiça distributiva. No entanto, apesar da sua ambiciosa agenda, a Rodada Doha produziu apenas resultados limitados e, ao menos formalmente, segue em aberto.³⁶

Até o advento da crise financeira de 2008, o aprofundamento da integração econômica global era considerado um objetivo de amplo consenso, refletido inclusive na maior parte dos discursos políticos dominantes. No período pós-crise, contudo, o paradigma econômico

³² WORLD TRADE ORGANIZATION, 2022.

³³ PREEG, E. H. The Uruguay Round Negotiations and the creation of the WTO. In: NARLIKAR, A.; DAUNTON, M.; STERN, R. M. (org.). **The Oxford Handbook of the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

³⁴ COSTA, 2011.

³⁵ THORSTENSEN, V. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 29-58, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200003>.

³⁶ KRISHNAN, A. **Brief Analysis of the Failure of the Doha Development Round**, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1511284>.

mudou para a ascensão de formas de capitalismo de Estado e para o renascimento da política industrial como norteador explícito para as economias desenvolvidas, elementos tais que até então eram frequentemente tratados como tabu. Neste novo ambiente, o comércio global passa a ser cada vez mais percebido como um jogo de soma zero, impulsionado por populismos e, mais recentemente, pela erosão do apoio de grupos que historicamente se beneficiaram do livre comércio, a exemplo da classe média nas economias desenvolvidas.³⁷

Barack Obama, que liderou a resposta dos EUA à sua última grande recessão, apoiou retoricamente a continuação dos esforços multilaterais no âmbito da OMC. No entanto, a estratégia comercial da sua administração acabou por efetivamente priorizar a celebração de acordos megarregionais, em detrimento de qualquer compromisso firme com o sistema multilateral. Notoriamente, os EUA patrocinaram ativamente a Parceria Transpácífica (TPP) visando a integrar o país com diversas economias da região Ásia-Pacífico, bem como a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) com o objetivo de aprofundar a integração econômica entre os EUA e a União Europeia.³⁸

A estratégia subjacente à TPP e à TTIP consistia, fundamentalmente, em uma reação à ascensão da China e à sua participação na OMC desde 2001, de tal modo que a arena multilateral passou a ser ativamente contornada. É importante lembrar que, no ambiente otimista pós-soviético da década de 1990, a adesão da China era amplamente vista como um caminho para integrar o país à ordem internacional liberal e reformar as bases políticas e econômicas do país à imagem do Consenso de Washington. No entanto, o declínio relativo dos EUA, especialmente

³⁷ ALAMI, I. *et al.* Geopolitics and the ‘New’ State Capitalism. **Geopolitics**, v. 27, n. 3, p. 995-1023, 29 jul. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2021.1924943>; ALAMI, I.; TAGGART, J.; CHODOR, T. Rebuilding the Ladder? Contemporary Contests Over Industrial Policy. **Global Policy**, 13 ago. 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.70064>; WADE, R. H. Return of industrial policy? **International Review of Applied Economics**, v. 26, n. 2, p. 223-239, mar. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02692171.2011.640312>.

³⁸ BOWN, C. P. Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO. **Global Policy**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 107-112, fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12391>; MARTINS, F. C. B. The hegemon’s outside option: mega-regional trade agreements and united states trade policy. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 8, n. 1, p. 142-166, 11 fev. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n1.08.p142>.

na produção industrial, aliado às contínuas políticas comerciais intervencionistas da China, levou as potências ocidentais a reconsiderar as consequências econômicas da integração de Pequim ao comércio global.³⁹

A Europa também se empenhou em um programa de acordos megarregionais. A negociação com o Canadá que resultou no Acordo Econômico e Comercial Global (CETA) espelhou os novos acordos dos EUA e dedicou-se não apenas a barreiras comerciais (tarifárias e não tarifárias), mas também a regras sobre investimentos, força de trabalho, políticas de concorrência, empresas estatais e contratos públicos. Embora tais iniciativas reflitam um momento em que importantes atores geopolíticos mantiveram interesse na integração econômica, elas claramente desviaram o fórum de negociação para longe das instituições multilaterais de Genebra.⁴⁰

Em paralelo, o modelo de desenvolvimento da China não evoluiu da forma que muitos haviam previsto após a integração desse país junto à OMC. O rápido crescimento industrial e econômico do país continuou a depender fortemente de subsídios, da atuação de empresas estatais e de instrumentos interventivos de política industrial.⁴¹ Enquanto a administração Obama buscou evitar confrontos diretos sobre tais questões, a eleição de Donald Trump para a Casa Branca marcou uma mudança radical na abordagem dos EUA em relação à China e ao sistema multilateral de comércio.

Uma das primeiras medidas de Donald Trump após a sua posse foi retirar os EUA da própria TPP. Sua administração também passou a implementar medidas tarifárias unilaterais agressivas, invocando

³⁹ GAO, H. S. WTO reform and China: Defining or defiling the multilateral trading system? **Harvard International Law Journal**, v. 62, 2021. Disponível em: https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/3293; SHAFFER, G.; GAO, H. S. How China took on the United States and Europe at the WTO. In: SHAFFER, G. **Emerging powers and the world trading system: the past and future of international economic law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

⁴⁰ BOWN, 2017; DADUSH, U.; PROST, E. D. Preferential Trade Agreements, Geopolitics, and the Fragmentation of World Trade. **World Trade Review**, v. 22, n. 2, p. 278-294, 14 abr. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/s1474745623000022>.

⁴¹ GARCIA-MACIA, D.; KOTHARI, S.; TAO, Y. **Industrial Policy in China: Quantification and Impact on Misallocation**. IMF Working Paper, n. WP/25/155, ago. 2025. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2025/english/wp25155-source-pdf.pdf>.

exceções de segurança nacional ao abrigo das Seções 232 e 301, tendo a China como alvo principal. Para além de atuar à margem de qualquer consideração sobre as regras da OMC, o governo Trump ameaçou retirar os EUA da organização por completo. T tamanha hostilidade foi alimentada pela percepção de que a OMC vinha atuando de maneira tendenciosa contra os EUA – o que, na visão de diversos autores, caracteriza um discurso de difícil comprovação, dado que a organização foi historicamente criada para moldar o sistema comercial global justamente de acordo com os interesses dos próprios EUA.⁴²

Porém, o golpe institucional mais severo dos EUA contra a OMC ainda estaria por vir. Desde 2017, os EUA vêm se recusando a indicar novos membros para a recomposição do Órgão de Apelação do Mecanismo de Solução de Controvérsias daquela organização, órgão este responsável por julgar de forma definitiva os recursos dos painéis de primeira instância dos contenciosos comerciais trazidos ao sistema. Neste contexto, com a expiração do mandato do último membro do Órgão de Apelação em 2021, o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC tornou-se efetivamente inoperante, incapaz de aplicar quaisquer sanções contra Estados-membros que violam os acordos da OMC.⁴³ Embora alguns países membros tenham recorrido a mecanismos alternativos, a exemplo do Arranjo Provisório para Apelação por Arbitragem (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* – MPIA), o seu alcance tem naturalmente se limitado às partes que consentiram com este quadro limitado, excluindo assim países como os EUA, a Coreia do Sul, a Índia, a África do Sul e a Rússia.⁴⁴

A eleição de Joe Biden em 2021 trouxe expectativas de que os EUA pudessem voltar a se envolver mais efetivamente com o sistema multilateral de comércio. No entanto, tais expectativas foram frustradas

⁴² SKONIECZNY, A.; SHEREL, A. The Trump effect: the perpetuation of populism in US–China trade. **International Affairs**, v. 100, n. 5, p. 1959–1981, set. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/ia/iiae183>; SONG, G. China–US Economic and Trade Relations: Trump and beyond. **East Asian Affairs**, v. 2, n. 1, jun. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1142/s2737557922500012>.

⁴³ GARNER-KNAPP, L.; WESTERN, S. D.; LOVAT, H. The US, the WTO, and the Appellate Body: From Great Expectations to Hard Times. In: BÄUMLER, J. *et al* (ed.). **European Yearbook of International Economic Law 2021**. Cham: Springer, 2022. p. 3-32. Disponível em: https://doi.org/10.1007/8165_2021_76.

⁴⁴ SAMBHAV, A. **A Critical Review of the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)**, 6 maio 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5243724>.

quando essa nova administração, seguindo o precedente estabelecido pelo antecessor republicano, continuou a recusar a nomeação de novos membros para o Órgão de Apelação.⁴⁵ Na realidade, o governo Biden aprofundou ainda mais a postura de desafio às regras do comércio multilateral através de políticas industriais agressivas como a *Inflation Reduction Act* e a *CHIPS and Science Act*, ambas promulgadas em 2022, as quais concederam subsídios exorbitantes às indústrias norte-americanas de energia limpa e de semicondutores, em prejuízo aos demais parceiros econômicos europeus.⁴⁶

Biden também prosseguiu com uma série de iniciativas regionais, tais como o Quadro Econômico Indo-Pacífico para a Prosperidade (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* – IPEF), que envolveu 14 parceiros representando mais de 40% do PIB global e 28% do comércio global de bens e serviços, e a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (*Americas Partnership for Economic Prosperity* – APEP) que, embora almejasse atingir todo o continente americano, acabou por não contar com países cruciais como o Brasil e a Argentina (Departamento de Estado dos EUA, s.d.).⁴⁷ Nenhum desses acordos foi concluído antes do fim do mandato de Biden.

Quase um ano após o início do segundo mandato de Trump, a administração escalou sua postura de aversão aos princípios do sistema multilateral de comércio e voltou a impor restrições comerciais severas contra a China, além de passar a implementar medidas generalizadas de elevação tarifária contra grande parte do mundo, mediante justificativas precariamente relacionadas a razões de segurança nacional e muitas vezes motivadas por fatores explicitamente não-comerciais. Tais medidas, amplamente consideradas incompatíveis com as regras da OMC e até mesmo com a legislação comercial interna dos EUA, vêm minando ainda mais a autoridade da organização e exacerbam a paralisia do seu respectivo sistema de solução de controvérsias. A combinação

⁴⁵ MENSHIKOVA, A. M. Position of Joe Biden's Administration on the World Trade Organization. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, v. 92, n. 6, p. S529-S533, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1134/S1019331622120061>.

⁴⁶ Posteriormente, a Administração Biden ajustou a legislação de forma a dar resposta a muitas das preocupações levantadas pelos seus aliados europeus (Amorim, 2023).

⁴⁷ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)**. s.d. Disponível em: <https://archive.is/zvpoJ>. Acesso em: 15 jun. 2026; UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Americas Partnership for Economic Prosperity**. s.d. Disponível em: <https://2021-2025.state.gov/fostering-inclusive-economic-growth/>. Acesso em: 08 jul. 2026.

de unilateralismo, protecionismo seletivo e manobras geopolíticas tem inclusive intensificado o atrito com parceiros históricos, como a União Europeia, e aprofundando as tensões com a China, colocando a OMC no centro de uma verdadeira encruzilhada.

4. A ascensão da geoeconomia como norteador do comércio: fragmentação da governança global e armamentização

A era do pós-Guerra Fria, outrora proclamada como a vitória definitiva da democracia liberal e do capitalismo de mercado, vem atualmente se dissolvendo em um período de profunda fragmentação sistêmica. Neste contexto, a OMC, enquanto ápice institucional da então chamada OIL, busca hoje manter sua própria relevância institucional diante do risco de se tornar um mero monumento à globalização de “ganha-ganha”, superada por uma realidade muito mais dura e orientada por políticas de soma zero.⁴⁸ Na entrada da terceira década deste século, torna-se cada vez mais evidente que o mundo não está vivenciando apenas um impasse institucional temporário, mas sim atravessando uma transição estrutural para uma ordem geoeconômica.⁴⁹ Esta transformação representa mais do que um simples aumento de medidas comerciais protecionistas; trata-se de uma constatação de que instrumentos econômicos passaram a se tornar verdadeiras armas para alcançar objetivos estratégicos nacionais (*weaponization of trade*), sinalizando assim o abandono de um regime predominantemente multilateral baseado em regras em favor de um cenário definido por ganhos relativos e competição entre grandes potências.⁵⁰

A ascensão da geoeconomia como abordagem comercial está tanto enraizada na erosão da “Pax Americana” como na emergência do que alguns observadores descrevem como um “mundo G-0”, no qual existe um vácuo de liderança global onde nenhuma potência ou bloco isolado possui a influência necessária para conduzir uma

⁴⁸ IKENBERRY, 2011.

⁴⁹ FRITZ, Johannes. **What’s happened to world trade?** World Economic Forum, 13 nov. 2015. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2015/11/whats-happened-to-world-trade/>. Acesso em: 9 jul. 2026.

⁵⁰ CLAYTON, C.; MAGGIORI, M.; SCHREGER, J. Understanding Geoeconomics in a volatile world. **Finance & Development Magazine** (International Monetary Fund), jun. 2026. Disponível em: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2026/06/understanding-geoeconomics-in-a-volatile-world-matteo-maggiiori>.

agenda universal.⁵¹ Neste sistema internacional esvaziado, a separação tradicional entre interesses econômicos e segurança nacional tende a se tornar muito mais difícil. Enquanto a ordem liberal se baseava na crença de que a interdependência econômica pacificaria as relações internacionais, a perspectiva geoeconômica contemporânea vê essa mesma interdependência como uma vulnerabilidade a ser explorada ou uma defesa a ser fortificada. E tal concepção sequer é nova: conforme argumentado por Hirschman⁵² em um próprio contexto das Grandes Guerras, os benefícios do comércio podem ser mútuos sem serem simétricos, e é nessa assimetria que o poder se constrói. Na atualidade, essa transição cristalizou-se primordialmente em torno do conflito estrutural entre os EUA e a China, frequentemente moldado como uma “Armadilha de Tucídides”, onde a mudança na dinâmica de poder leva inevitavelmente ao confronto.⁵³

Uma das características definidoras desta nova ordem é a vinculação explícita da política comercial à segurança nacional. Os EUA foram pioneiros nessa abordagem ao invocar a Seção 232 da *Trade Expansion Act* de 1962 para impor tarifas adicionais sobre as importações de aço e alumínio, afirmando que tais medidas seriam essenciais para resguardar seu “tecido nacional de segurança”. Para aqueles cotidianamente acostumados com as dinâmicas do regime multilateral de comércio, tal movimento é particularmente subversivo na medida em que o governo de Washington passou a se recusar a reconhecer a competência da OMC em assuntos que considera afetarem sua segurança, de modo a criar uma cratera no direito internacional onde qualquer medida protecionista possa ser justificada sob o mantra da defesa nacional. Como consequência, a União Europeia e outros atores centrais do sistema multilateral foram impelidos a responder a essas medidas veladas de salvaguarda por meio das suas próprias ferramentas

⁵¹ DAMEN, Mario; IGLER, Wolfgang. **Free trade or geo-economics? Trends in world trade**. Bruxelas: European Parliament, Policy Department for External Relations, set. 2019. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA\(2019\)639306_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA(2019)639306_EN.pdf). Acesso em: 8 jul. 2026.

⁵² HIRSCHMAN, A. O. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. 1. ed. Berkeley: University of California Press, 1980. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/jj.15976659>.

⁵³ ALLISON, G. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? **The Atlantic**, 24 set. 2015. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/>.

de reequilíbrio, normalizando um ciclo de unilateralismo que a própria OMC foi concebida para evitar.⁵⁴

Em paralelo, o campo de batalha da influência global deslocou-se para a infraestrutura interconectada da economia global, um fenômeno conhecido como “Guerras de Conectividade”⁵⁵. Neste cenário geoeconômico, a infraestrutura já não serve apenas para facilitar relações de comércio, mas para projetar o poder nacional e criar dependências assimétricas. A chamada Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* – BRI) da China é talvez a manifestação mais ambiciosa desta tendência, utilizando um poder econômico massivo daquele país para construir redes físicas e institucionais através da Eurásia que garantem o acesso a recursos e, em grande medida, lealdade política. Outro exemplo foi a recente implantação global da infraestrutura digital 5G, a qual desencadeou um pânico tecnocêntrico de segurança entre múltiplos países ao longo da última década, uma vez que estes passaram a perceber que a espinha dorsal da economia digital passou a se tornar um canal de espionagem ou de vulnerabilidade estratégica. Até mesmo os sistemas espaciais e de satélites são agora vistos através desta lente de autonomia estratégica, na medida em que as atuais potências geopolíticas procuram se proteger da eventual negação de acesso à infraestrutura por parte de seus rivais.

A política financeira também foi municiada para servir a fins geopolíticos. A centralidade do dólar americano e dos sistemas de pagamento dominados pelo Ocidente conferiu historicamente aos EUA uma ferramenta formidável para a execução de sanções econômicas unilaterais.⁵⁶ O efeito extraterritorial destas sanções, que pune empresas de terceiros países por negociarem com Estados sancionados, obriga o resto do mundo a conformar-se com a política externa dos EUA sob pena de perder o acesso ao coração financeiro global. Em resposta, contra-hegemonias como a China buscam ativamente se desvincular dessa vulnerabilidade, por meio da diversificação de suas reservas e desenvolvendo seu próprio sistema de pagamento internacional como um desafio direto aos pilares do sistema Bretton Woods. Esta crescente rivalização do regime financeiro internacional sugere que a economia

⁵⁴ DAMEN; IGLER, 2019.

⁵⁵ LEONARD, M. (ed.). **Connectivity Wars**: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future. London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2016.

⁵⁶ Ibidem.

global passará a se dividir em esferas de influência concorrentes, trazendo uma realidade muito distante de um mercado cada vez mais integrado quando previsto com os Acordos de Marrakech em 1995. Neste contexto, a simples existência de alternativas, ainda que minoritárias, geram percepções imediatas de ameaça ao poder do atual *hegemon* EUA, permitindo que países como a Rússia mitiguem o impacto de sanções através de sistemas alternativos.⁵⁷

Todos esses sintomas, no seu conjunto, sinalizam que o mundo já entrou em uma ordem pós-OMC, caracterizada pela maturidade e subsequente estagnação das cadeias globais de valor. Para que se tenha uma dimensão desta realidade, a rápida expansão do valor agregado estrangeiro nas exportações brutas, que impulsionou a globalização durante décadas, atingiu o seu pico em 2010 e estagnou desde então.⁵⁸ À medida que os ganhos de eficiência das redes de produção globais atingem o seu limite, os custos políticos da globalização – desequilíbrios sociais e setoriais, degradação ambiental e a perda do direito soberano de regulação – tornam-se cada vez mais insustentáveis. Não por outro motivo, a ausência de condições de concorrência equitativas passa a ser invocada como a palavra de ordem para uma nova era de medidas protetivas de comércio, particularmente no que diz respeito ao papel das empresas estatais e ao resgate da indústria nacional a custo de bens e serviços mais caros ou menos diversificados.⁵⁹ O modelo chinês, que utiliza suas empresas estatais como atores ativos de política econômica externa e não como meros participantes no mercado, segue como um desafio frontal aos princípios fundadores da OMC concebidos para economias transparentes e orientadas para o mercado.⁶⁰ Como resultado, quando as grandes potências mundiais concluem que as regras já não

⁵⁷ CLAYTON, C.; MAGGIORI, M.; SCHREGER, J. Understanding Geoeconomics in a volatile world. **Finance & Development Magazine** (International Monetary Fund), jun. 2026. Disponível em: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2026/06/understanding-geoeconomics-in-a-volatile-world-matteo-maggiiori>.

⁵⁸ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Annual Report 2018**. Genebra: UNCTAD, 2019. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/dom2019_en.pdf. Acesso em: 9 jul. 2026.

⁵⁹ DAMEN; IGLER, 2019.

⁶⁰ GARCIA-MACIA, D.; KOTHARI, S.; TAO, Y. **Industrial Policy in China: Quantification and Impact on Misallocation**. IMF Working Paper, n. WP/25/155, ago. 2025. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2025/english/wp25155-source-pdf.pdf>.

servem os seus interesses, a instituição que as governa torna-se um obstáculo a ser contornado, em vez de um fórum para resolução de conflitos.

Os desafios que a OMC enfrentará nos próximos anos são existenciais e provavelmente insuperáveis sem uma reimaginação radical da sua missão. A paralisia mais imediata advém do colapso do Órgão de Apelação do seu Mecanismo de Solução de Controvérsias, decorrente de um severo enfrentamento institucional pela recusa dos EUA em designar novos árbitros.⁶¹ Como visto na seção anterior, o mecanismo de aplicação da OMC resta inoperante, permitindo que os Estados passem a ignorar suas decisões com impunidade. Além disso, a organização luta com um conjunto de regras obsoleto incapaz de endereçar os desafios da economia digital, do comércio eletrônico e das complexidades da política industrial moderna. Por fim, a exigência de consenso entre mais de 160 membros com interesses profundamente heterogêneos torna quaisquer perspectivas de progresso significativo uma relíquia do passado, de modo que alguns observadores não hesitam em qualificar a OMC como uma “instituição zumbi”.⁶²

Na ausência de um regime multilateral funcional, o mundo passa a gravitar em torno de acordos regionais e da formação de grupos de nações com interesses comuns.⁶³ A proliferação de acordos megaregionais, como o Acordo Transpacífico (CPTPP) ou o Acordo de Parceria Econômica UE-Japão, indica que as potências médias e os blocos regionais passam a contar com arranjos comerciais mais restritos para mitigar as consequências da guerra comercial EUA-China.⁶⁴ No entanto, como se sabe, tais arranjos preferenciais também tendem a criar fortalezas econômicas, aprofundando ainda mais a fragmentação

⁶¹ GARNER-KNAPP, L.; WESTERN, S. D.; LOVAT, H. The US, the WTO, and the Appellate Body: From Great Expectations to Hard Times. In: BÄUMLER, J. *et al* (ed.). **European Yearbook of International Economic Law 2021**. Cham: Springer, 2022. p. 3-32. Disponível em: https://doi.org/10.1007/8165_2021_76.

⁶² DAMEN; IGLER, 2019.

⁶³ BARTH, J.; EISL, A. **Relearning the Language of Power**. Geostrategic Europe Taskforce, mar. 2026. Disponível em: https://institutdelors.eu/content/uploads/2026/03/Report_Relearning_the_Language_of_Power_3.pdf.

⁶⁴ BOWN, C. P. Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO. **Global Policy**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 107-112, fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12391>.

do sistema global.⁶⁵ A Europa, em particular, encontra-se hoje em uma posição precária e desafiadora: embora tenha reforçado a sua resiliência como bloco político-econômico, a sua capacidade de moldar o comportamento de outros países e regiões mostra-se fortemente limitada, sobretudo em uma nova realidade onde o poder sistêmico e a capacidade de transformar as dependências em armas são as moedas de troca dominantes entre os Estados.⁶⁶

5. Considerações finais

A OMC, enquanto consagração institucional do sistema de comércio multilateral pós-Rodada Uruguai, tem proporcionado um quadro formal e jurídico para a regulamentação do comércio de bens, serviços e propriedade intelectual. A sua base normativa, os mecanismos de solução de controvérsias e as funções de monitoramento têm, ao longo do tempo, contribuído para reduzir os atritos comerciais e promover a transparência entre os Estados-Membros. A evolução do GATT-1945 para a OMC refletiu uma expansão gradual dos temas, atores e capacidades institucionais, permitindo que o sistema se adaptasse à crescente complexidade do comércio global ao longo do final do século XX.

No entanto, as primeiras décadas do século XXI revelaram vulnerabilidades críticas na estrutura da OMC. A Rodada de Doha, inicialmente concebida para conciliar a liberalização do comércio com as preocupações em matéria de desenvolvimento, estagnou em grande medida, destacando os desafios de alcançar um consenso entre um conjunto de membros altamente heterogêneos. As economias emergentes e os blocos regionais têm procurado cada vez mais acordos comerciais alternativos, enquanto as economias desenvolvidas têm oscilado entre o envolvimento multilateral e acordos bilaterais ou megarregionais, refletindo uma mudança de prioridades da liberalização coletiva para interesses econômicos e geopolíticos estratégicos.

As escolhas políticas dos EUA, desde o foco de Obama em acordos megarregionais até às tarifas unilaterais de Trump e a recusa em nomear novos membros para o Órgão de Apelação da OMC, têm pressionado

⁶⁵ DADUSH, U.; PROST, E. D. Preferential Trade Agreements, Geopolitics, and the Fragmentation of World Trade. **World Trade Review**, v. 22, n. 2, p. 278-294, 14 abr. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/s1474745623000022>.

⁶⁶ BARTH; EISL, 2026.

ainda mais o sistema. A Administração Biden, apesar de sinalizar um regresso ao multilateralismo, implementou políticas industriais e iniciativas regionais que reproduzem tensões com os principais parceiros e sublinham os limites da governança da OMC. A virada em direção a políticas industriais agressivas no Ocidente – evidenciada pelo *Inflation Reduction Act* de 2022 e pelo *CHIPS and Science Act* de 2022 – sugere que até mesmo os fundadores da ordem internacional liberal avançaram para uma forma de capitalismo gerido pelo Estado.⁶⁷ Simultaneamente, a ascensão da China como potência comercial dominante e os dilemas da UE frente às suas próprias estratégias comerciais ilustram uma dinâmica triangular complexa, na qual a coordenação multilateral se vê cada vez mais frágil. O ideal multilateral encontra-se em uma encruzilhada, substituído por uma realidade geoeconômica competitiva, fragmentada e cada vez mais instável.

Neste contexto, a OMC enfrenta o que se pode descrever como uma crise existencial. Os seus principais mecanismos institucionais encontram-se paralisados (em particular o sistema de solução de controvérsias) e a sua relevância enquanto fórum para a negociação de empecilhos comerciais de grande importância encontra-se em um processo de questionamento mais do que compreensível. A combinação de unilateralismo, protecionismo seletivo e a proliferação de acordos comerciais alternativos sugere que o sistema multilateral de comércio não tem outra escolha senão se adaptar às novas realidades geopolíticas e econômicas, sob pena de recair em uma marginalização ainda maior. O futuro da OMC dependerá provavelmente da sua capacidade de conciliar os interesses divergentes dos seus membros, mantendo simultaneamente os princípios de transparência, reciprocidade e não-discriminação que historicamente têm sustentado a governança do comércio global.

Como visto, portanto, a crise da OMC é um sintoma de um mal estar mais profundo na ordem internacional liberal. A organização foi construída sobre o pressuposto de que o comércio poderia ser isolado da “alta política” da segurança e da soberania. Contudo, em um mundo geoeconômico, tudo é alta política.⁶⁸ O desafio para os próximos anos não envolverá apenas uma discussão de como salvar a OMC através de reformas técnicas, mas gerir uma transição ordenada para

⁶⁷ ALAMI, I.; TAGGART, J.; CHODOR, T. Rebuilding the Ladder? Contemporary Contests Over Industrial Policy. *Global Policy*, 13 ago. 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.70064>.

⁶⁸ DAMEN; IGLER, 2019

um mundo onde o comércio é explicitamente reconhecido como uma ferramenta de segurança nacional e governança estrangeira. À medida que o unilateralismo se torna o novo normal e os conflitos comerciais escalam para rivalidades sistêmicas, a conclusão é que a OMC enfrenta atualmente uma escolha difícil: transformar-se numa plataforma para gerir a turbulência geoeconômica ou deslizar para a obsolescência total como relíquia de uma era um tanto otimista.⁶⁹

Bibliografia

ALAMI, I. *et al.* Geopolitics and the ‘New’ State Capitalism. **Geopolitics**, v. 27, n. 3, p. 995-1023, 29 jul. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2021.1924943>.

ALAMI, I.; TAGGART, J.; CHODOR, T. Rebuilding the Ladder? Contemporary Contests Over Industrial Policy. **Global Policy**, 13 ago. 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.70064>.

ALLISON, G. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? **The Atlantic**, 24 set. 2015. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/>.

AMORIM, L. S. Competição industrial verde entre Europa e Estados Unidos: um ano depois do IRA. **Panorama EUA**, São Paulo, v. 13, n. 6, set. 2023. Disponível em: https://www.opecu.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Panorama-EUA_OPECU_Competicao-industrial-verde-v13-n6-Setembro-2023.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

BARTH, J.; EISL, A. **Relearning the Language of Power**. Geostrategic Europe Taskforce, mar. 2026. Disponível em: https://institutdelors.eu/content/uploads/2026/03/Report_Relearning_the_Language_of_Power_3.pdf.

BARTON, J. *et al.* **The Evolution of the Trade Regime**: Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO. Princeton: Princeton University Press, 2006.

⁶⁹ SKONIECZNY, A.; SHEREL, A. The Trump effect: the perpetuation of populism in US–China trade. **International Affairs**, v. 100, n. 5, p. 1959–1981, set. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/ia/iaae183>.

BOHNE, E. The WTO in Action. In: BOHNE, E. **The World Trade Organization: Institutional Development and Reform**. London: Palgrave Macmillan UK, 2010. p. 67-117.

BOWN, C. P. Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO. **Global Policy**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 107-112, fev. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1758-5899.12391>.

CLAYTON, C.; MAGGIORI, M.; SCHREGER, J. Understanding Geoeconomics in a volatile world. **Finance & Development Magazine** (International Monetary Fund), jun. 2026. Disponível em: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2026/06/understanding-geoeconomics-in-a-volatile-world-matteo-maggiiori>.

COSTA, J. A. F. Do GATT à OMC: a perspectiva neoliberal institucionalista. **Universitas: Relações Internacionais**, [S. l.], v. 9, n. 2, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/uri.v9i2.1413>.

DADUSH, U.; PROST, E. D. Preferential Trade Agreements, Geopolitics, and the Fragmentation of World Trade. **World Trade Review**, v. 22, n. 2, p. 278-294, 14 abr. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/s1474745623000022>.

DAMEN, Mario; IGLER, Wolfgang. **Free trade or geo-economics? Trends in world trade**. Bruxelas: European Parliament, Policy Department for External Relations, set. 2019. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA\(2019\)639306_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/639306/EXPO_IDA(2019)639306_EN.pdf). Acesso em: 8 jul. 2026.

ECKES, A. E. Backlash against globalization? **Global Economic Quarterly**, v. 1, n. 2, p. 117-136, 2000. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102405>.

FERIATO, J. M. F. Princípio do Tratamento Especial e Diferenciado na OMC e a necessidade de se adotar novos critérios de desenvolvimento. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 10, n. 2, p. 312-331, 30 nov. 2021. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n2.p312-331>.

FRITZ, Johannes. **What's happened to world trade?** World Economic Forum, 13 nov. 2015. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2015/11/whats-happened-to-world-trade/>. Acesso em: 9 jul. 2026.

GAO, H. S. WTO reform and China: Defining or defiling the multilateral trading system? **Harvard International Law Journal**, v. 62, 2021. Disponível em: https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/3293.

GARCIA-MACIA, D.; KOTHARI, S.; TAO, Y. **Industrial Policy in China**: Quantification and Impact on Misallocation. IMF Working Paper, n. WP/25/155, ago. 2025. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2025/english/wpica2025155-source-pdf.pdf>.

GARDNER, R. N. The Bretton Woods-GATT system after sixty-five years: A balanced sheet of success and failure. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 47, p. 31, 2008.

GARNER-KNAPP, L.; WESTERN, S. D.; LOVAT, H. The US, the WTO, and the Appellate Body: From Great Expectations to Hard Times. In: BÄUMLER, J. *et al* (ed.). **European Yearbook of International Economic Law 2021**. Cham: Springer, 2022. p. 3-32. Disponível em: https://doi.org/10.1007/8165_2021_76.

GRIECO, J. M. **The international political economy since World War II**. Columbia: Columbia University Press, 2001.

GUEDES, J. M. M.; PINHEIRO, S. M. **Anti-dumping, subsídios e medidas compensatórias**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

HIRSCHMAN, A. O. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. 1. ed. Berkeley: University of California Press, 1980. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/jj.15976659>.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan**: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton: Princeton University Press, 2011.

JACKSON, J. H. **The jurisprudence of GATT and the WTO**: insights on treaty law and economic relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

JACKSON, J. H.; LOUIS, J.-V.; MATSUSHITA, M. **Implementing the Tokyo Round**: National Constitutions and International Economic Rules. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984. 223 p.

KRISHNAN, A. **Brief Analysis of the Failure of the Doha Development Round**, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1511284>.

LAMPREIA, L. F. P. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 1, p. 247-260, 1995.

LEONARD, M. (ed.). **Connectivity Wars**: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future. London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2016.

LEONARD, M. *et al.* **Redefining Europe's economic sovereignty**. Bruegel Policy Brief, 25 jun. 2019. Disponível em: https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-09_2019_final-1.pdf.

MARTINS, F. C. B. The hegemon's outside option: mega-regional trade agreements and united states trade policy. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 8, n. 1, p. 142-166, 11 fev. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36311/2237-7743.2019.v8n1.08.p142>.

MENSHIKOVA, A. M. Position of Joe Biden's Administration on the World Trade Organization. **Herald of the Russian Academy of Sciences**, v. 92, n. 6, p. S529-S533, 2022. Suplemento. Disponível em: <https://doi.org/10.1134/S1019331622120061>.

NARLIKAR, A. **International Trade and Developing Countries**: bargaining coalitions in the GATT & WTO. London: Routledge, 2003.

PREEG, E. H. The Uruguay Round Negotiations and the creation of the WTO. In: NARLIKAR, A.; DAUNTON, M.; STERN, R. M. (org.). **The Oxford Handbook of the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RÊGO, R. A. D. do. **Padrões de reprodução do capital no Brasil e seus reflexos no setor automobilístico**. 2020. 191 f. Tese (Doutorado em Economia) – Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

SAMBHAV, A. **A Critical Review of the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)**, 6 maio 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5243724>.

SATO, E. De Gatt para a OMC e a Agenda do Brasil no Comércio Internacional. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: Temas e Agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

SHAFFER, G.; GAO, H. S. How China took on the United States and Europe at the WTO. In: SHAFFER, G. **Emerging powers and the world trading system**: the past and future of international economic law. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

SKONIECZNY, A.; SHEREL, A. The Trump effect: the perpetuation of populism in US–China trade. **International Affairs**, v. 100, n. 5, p. 1959–1981, set. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/ia/iaae183>.

SONG, G. China–US Economic and Trade Relations: Trump and beyond. **East Asian Affairs**, v. 2, n. 1, jun. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1142/s2737557922500012>.

THORSTENSEN, V. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 29-58, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200003>.

THOUVENIN, J.-M. Les subventions et les mesures compensatoires. In: DAILLIER, P.; LA PRADELLE, G.; GHERARI, H. **Droit de l'économie internationale**. Paris: A. Pedone, 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Annual Report 2018**. Genebra: UNCTAD, 2019. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/dom2019_en.pdf. Acesso em: 9 jul. 2026.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)**. s.d. Disponível em: <https://archive.is/zvpoJ>. Acesso em: 15 jun. 2026.

VARELLA, M. D. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

WADE, R. H. Return of industrial policy? **International Review of Applied Economics**, v. 26, n. 2, p. 223-239, mar. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02692171.2011.640312>.

WINHAM, G. R. **International Trade and the Tokyo Round Negotiation**. Princeton: Princeton University Press, 1986.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **An Overview**. 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm.

ZEILER, T. W. The expanding mandate of the GATT: the first seven rounds. In: NARLIKAR, A.; DAUNTON, M.; STERN, R. M. (org.). **The Oxford Handbook of the World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 102-121.

BILATERALISMO COERCITIVO: UMA LEITURA GEOECONÔMICA DA POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS E A POSIÇÃO DO BRASIL

Magali Favaretto¹

Vera Kanas²

Resumo: Este artigo analisa a política comercial dos Estados Unidos no segundo mandato de Donald Trump (2025–2026) e sustenta que as tarifas impostas sob sucessivos fundamentos jurídicos e os arranjos comerciais bilaterais celebrados no período constituem duas faces de uma mesma estratégia, aqui designada bilateralismo coercitivo, que combina uma trilha transacional e uma trilha coercitiva. Com suporte em uma base de dados dos arranjos firmados pelos Estados Unidos, cotejada com a reconstrução da arquitetura jurídico-normativa de sua política tarifária, o Brasil é tratado como caso singular, embora não dissonante: aquele de menor racionalidade comercial e maior carga política, no qual apenas a trilha coercitiva tem sido efetivamente acionada. Demonstra-se que o percurso das medidas dirigidas ao Brasil, do adicional de 40% sob o IEEPA à proposta de 25% sob a Seção 301, confirma que a justificativa desencadeadora permanece, em origem, predominantemente extracomercial. Examinado sob a lente da geoeconomia, o caso expõe o núcleo coercitivo que outros arranjos tendem a obscurecer e revela implicações relevantes para o sistema multilateral de comércio.

Palavras-chave: bilateralismo coercitivo; política comercial dos Estados Unidos; geoeconomia; coerção econômica; Brasil.

¹ Magali Favaretto Prieto é doutora em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e mestre (LL.M.) pela Washington College of Law, American University. É professora e advogada especializada em comércio internacional e regulação. Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e Investimentos da FGV EESP (Cátedra OMC) e membro da Diretoria do ABCI Institute e da Helsinki Geoeconomics Society . ORCID: 0000-0003-0254-0775.

² Vera Kanas é advogada especializada em Comércio Internacional, com mais de 20 anos de experiência, e sócia em VK Law. É mestre em Direito Econômico Internacional pela Université de Paris I Panthéon-Sorbonne (França) e doutora em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Vera é pesquisadora sênior no Centro de Estudos de Geoeconomia do Comércio e Investimentos Internacionais da FGV-SP, e membro da Diretoria do ABCI Institute, em Washington DC.

Abstract: This article analyzes United States trade policy during Donald Trump's second term (2025–2026), arguing that the tariffs imposed under successive legal bases and the bilateral trade arrangements concluded in the period constitute two faces of a single strategy, here termed coercive bilateralism, combining a transactional track and a coercive track. Drawing on a database of the arrangements concluded by the United States, cross-referenced with a reconstruction of the legal-normative architecture of its tariff policy, Brazil is treated as a singular yet not anomalous case: the one of lowest commercial rationality and highest political charge, in which only the coercive track was effectively activated. It shows that the trajectory of the measures directed at Brazil, from the 40% surcharge under the IEEPA to the proposed 25% tariff under Section 301, confirms that the triggering justification remains, in origin, predominantly extra-commercial. Examined through the lens of geoeconomics, the case exposes the coercive core that other arrangements tend to obscure and reveals significant implications for the multilateral trading system.

Keywords: Coercive bilateralism; United States trade policy; geoeconomics; economic coercion; Brazil

1. Introdução

A política comercial dos Estados Unidos (EUA) no segundo mandato de Donald Trump organizou-se, desde 2025, em torno de uma arquitetura jurídica singular e instável. Em sua origem, o ciclo de elevação tarifária ancorou-se em instrumento de fácil aplicação pelo Executivo, com base no qual o Presidente Donald Trump estabeleceu tarifas adicionais para todos os parceiros comerciais dos EUA, inicialmente com base em suposto déficit comercial, mas posteriormente sob diversos outros argumentos, e combinada com outros dispositivos legais. Essa engenharia normativa sofreu um revés em fevereiro de 2026, quando a Suprema Corte dos Estados Unidos invalidou o principal fundamento até então invocado e forçou a migração das medidas para as outras fundamentações jurídicas. Além da magnitude das alíquotas tarifárias, a instabilidade da base legal que as sustenta tem constituído um traço definidor do período, e ponto de partida deste artigo.

Nessa arquitetura, o Brasil ocupa uma posição singular. Em julho de 2025, o país tornou-se alvo de sobretaxas entre as mais elevadas impostas a qualquer parceiro comercial, no total de 50%, resultado da soma de uma tarifa-base de 10%, também imposta a diversos países, e uma taxa adicional de 40%, justificada de modo expresse por razões

alheias à matéria comercial, em especial o processo penal relacionado ao ex-presidente Jair Bolsonaro e decisões do Supremo Tribunal Federal. Derrubadas as tarifas inicialmente impostas, a pressão tarifária reapareceu sob a Seção 301, agora revestida de justificativa comercial: práticas em matéria de meios de pagamento, etanol e regulação de plataformas digitais³.

A hipótese central deste artigo é que as recentes tarifas impostas sob diferentes fundamentos jurídicos e os novos acordos celebrados pelos Estados Unidos constituem duas faces de uma mesma estratégia, aqui designada *bilateralismo coercitivo*. Tal estratégia articula uma trilha transacional (*carrots*) consubstanciada por meio dos recentes arranjos comerciais firmados pelos Estados Unidos, e uma trilha coercitiva (*sticks*), efetivada por meio das tarifas punitivas dirigidas a quem resiste ou cujo comportamento se pretende disciplinar, em grande parte voltadas a finalidades alheias ao comércio. Contudo, sustenta-se que no caso brasileiro apenas a trilha coercitiva tem sido efetivamente acionada: a trilha transacional jamais se abriu de modo consistente. E o percurso jurídico das medidas dirigidas ao Brasil, do adicional de 40% sob o IEEPA à proposta de 25% sob a Seção 301, confirma que a justificativa dominante e desencadeadora permanece, em origem e gatilho, predominantemente extracomercial: a roupagem comercial sobreveio à coerção, não a antecedeu.

Este artigo examina o fenômeno sob a lente da geoeconomia, abordagem que trata os instrumentos econômicos como vetores de poder e de estratégia estatal. Mobiliza, em particular, a noção de uma ordem geoeconômica no direito do comércio e do investimento internacionais⁴. O argumento situa-se ainda na esteira da produção brasileira recente em geoeconomia, que qualifica as tarifas contemporâneas como arma de coerção⁵. Desse substrato extrai-se a qualificação jurídica que sustenta

³ A proposta de 25%, de junho de 2026, decorreu de investigação do USTR fundada na Seção 301, que invocou, entre outros, práticas relativas a meios de pagamento (Pix), etanol e regulação de plataformas digitais.

⁴ ROBERTS, A.; CHOER MORAES, H.; FERGUSON, V. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment Law. *Journal of International Economic Law*, v. 22, n. 4, 2019.

⁵ THORSTENSEN, V.; DO PRADO, V. L. Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas? CEBRI-Revista, n. 14, p. 34–61, 2025; THORSTENSEN, Vera; KANAS, Vera; FAVARETTO, Magali; COELHO, Alexandre. *Geoeconomia: impactos para o Brasil e suas empresas*. São Paulo: IEDI — Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, out. 2025.

a hipótese: as tarifas, impostas ou ameaçadas pelos Estados Unidos, no caso brasileiro operam majoritariamente como meio de coerção econômica com fins extracomerciais.

No plano metodológico, recorre-se a uma base de dados, elaborada pelas autoras, dos arranjos comerciais firmados pelos EUA no período (2025–2026), cotejada com a reconstrução da arquitetura jurídico-normativa de sua política tarifária. O Brasil é tratado como caso singular, embora não dissonante. Trata-se do caso de menor racionalidade comercial e maior carga política, escolhido justamente por expor o núcleo coercitivo que outros casos tendem a obscurecer.

O texto organiza-se em três seções, além desta introdução: a primeira reconstrói a arquitetura jurídica das tarifas do segundo mandato de Trump; a segunda sistematiza os arranjos comerciais recentes firmados pelos EUA e suas contrapartidas, à luz da literatura em Direito Internacional Econômico que emerge sobre os referidos arranjos; e a terceira desenvolve a hipótese do bilateralismo coercitivo e suas implicações para a posição brasileira e para o sistema multilateral de comércio.

2. A Arquitetura Jurídico-Normativa da Política Tarifária Norte-Americana entre 2025 e 2026

No âmbito do Comércio Internacional, pode-se considerar que o ano 2025 foi o ano do choque tarifário, marcado pelas profundas mudanças promovidas pela política comercial norte-americana logo no início do segundo mandato de Donald Trump. Os EUA abandonam a lógica tradicional de liberalização comercial e adotam uma estratégia baseada na imposição de tarifas adicionais de ampla abrangência, justificadas por razões de segurança nacional, redução de déficits comerciais e política externa.

2.1. O fim das tarifas emergenciais

O ano de 2025 iniciou-se pelas tarifas inicialmente impostas para lidar com temas como tráfico de drogas e imigração, contra México, Canadá e China (*Executive Orders* No. 14193, 14194 e 14195⁶), e foi marcado pelos impactos da *Executive Order* 14257⁷, de abril, que impôs

⁶ Vide <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-orders/>.

⁷ Idem

“Tarifas Recíprocas”⁸ adicionais para todos os parceiros comerciais dos EUA. No caso do Brasil, apesar de a “Tarifa Recíproca” de 10% ser relativamente baixa se comparada a outros países, o país passou a estar sujeito a uma tarifa adicional específica de 40% instituída pela *Executive Order* 14323 de julho de 2025⁹.

Todas essas tarifas foram impostas com base na *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA)¹⁰, que permite a adoção, pelo Presidente norte-americano, de medidas comerciais imediatas para lidar com situações emergenciais.

No mesmo ano, investigações realizadas com base na Seção 232 do *Trade Expansion Act* de 1962 multiplicaram-se, resultando em tarifas adicionais sobre as importações de bens considerados como de grande importância para a Segurança Nacional dos EUA, como aço, alumínio e outros.

Por fim, vale mencionar também a investigação iniciada com fundamento na Seção 301 do *Trade Act de 1974* sobre determinadas práticas adotadas pelo Brasil,¹¹ em relação a comércio digital e serviços

⁸ A expressão “tarifas recíprocas” é utilizada entre aspas por não refletir, em sentido técnico-jurídico, o conceito tradicional de reciprocidade no comércio internacional. As medidas assim denominadas pelo governo dos EUA não consistem na mera reprodução das tarifas efetivamente aplicadas por seus parceiros comerciais aos produtos norte-americanos, mas em alíquotas definidas a partir de critérios próprios, que incluem considerações sobre déficits comerciais e outros fatores econômicos e estratégicos.

⁹ THE WHITE HOUSE. Addressing Threats to the United States by the Government of Brazil. 30 jul. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/addressing-threats-to-the-us/>.

¹⁰ O IEEPA foi promulgado em 1977, durante a presidência de Jimmy Carter, como parte da reforma dos poderes de emergência presidenciais após os abusos identificados durante o período da Guerra do Vietnã e do caso Watergate. Seu objetivo foi substituir parte dos poderes extremamente amplos existentes no *Trading with the Enemy Act* (TWEA), restringindo-os ao contexto de ameaças internacionais. Hoje encontra-se codificado em 50 U.S.C. §§ 1701–1707. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2021-title50/USCODE-2021-title50-chap35-sec1701>. Embora originalmente concebido para permitir respostas econômicas a ameaças externas à segurança nacional, seu uso expandiu-se ao longo das últimas décadas para abranger sanções financeiras, controles de ativos, restrições a investimentos e, mais recentemente, controvérsias sobre tarifas comerciais.

¹¹ Sobre as tarifas aplicadas pelos EUA, inclusive ao Brasil, vide, entre outros, KANAS, Vera, e GOLDBAUM, Sérgio, “Mensurando os impactos no Brasil das tarifas aplicadas pelos EUA”, em *Revista de Direito do Comércio Internacional*,

de pagamento eletrônico; tarifas consideradas injustas ou preferenciais; *enforcement* anticorrupção; proteção da propriedade intelectual; acesso ao mercado brasileiro de etanol; e desmatamento ilegal, cujo status abordaremos mais adiante.

Se 2025 foi o ano do choque tarifário, 2026 não tem sido menos agitado do ponto de vista da política comercial dos EUA.

No dia 20 de fevereiro de 2026¹², a Suprema Corte dos Estados Unidos concluiu que a IEEPA não confere ao Presidente competência para impor tarifas de importação. A decisão delimitou o alcance da lei ao reconhecer que, embora situações de emergência nacional possam justificar a adoção de determinadas medidas de política econômica e comercial, elas não autorizam a instituição unilateral de tarifas com fundamento na IEEPA. Como consequência, os EUA suspenderam a aplicação de todas as tarifas que tinham sido impostas com base nesse diploma legal.

Note-se que as tarifas baseadas na IEEPA, sobretudo as “Tarifas Recíprocas”, serviram de base para negociações bilaterais entre os EUA e diversos parceiros comerciais, como se verá no item 3 a seguir, no qual será aprofundada a relação entre as tarifas e os arranjos comerciais. Tais parceiros assumiram compromissos em relação aos EUA, em troca da redução de tais tarifas. Portanto, com o seu fim, os diversos países não teriam mais o incentivo para cumprir os acordos bilaterais recém negociados com os EUA.

Em resposta imediata do Executivo à decisão da Suprema Corte, o Presidente Trump anunciou, no mesmo dia, que tarifas adicionais seriam novamente impostas, mas com base na Seção 122 e na Seção 301, ambas do *Trade Act de 1974*, e na Seção 232 do *Trade Expansion Act de 1962*. Poucas horas depois, a Casa Branca comunicou a imposição de tarifas de 10% sobre as importações de todas as origens com base na Seção 122, o que foi efetivado por meio da *Proclamation 11012*, de 25 de fevereiro de 2026¹³.

Nº 8, 2025. p. 162 a 179.

¹² ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Learning Resources, Inc. v. Trump; Trump v. V.O.S. Selections, Inc.* Julgado em 20 fev. 2026. Cf. análise disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/LSB11398>.

¹³ Vide <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/02/imposing-a-temporary-import-surcharge-to-address-fundamental-international-payments-problems/>.

Do ponto de vista cronológico, o ano de 2026 iniciou-se pela substituição entre medidas de fácil aplicação unilateral pelo Presidente dos EUA, ainda que a base jurídica continuasse a ser mais frágil. Verifica-se, também, que a política comercial dos EUA migrou para soluções mais duradouras e institucionais, o que demonstra o amadurecimento das ações governamentais em direção à adoção de tarifas como instrumento coercitivo no longo prazo.

2.2. Movimento inicial: a opção por tarifa de competência direta do Presidente

Como referido acima, imediatamente após o fim das tarifas adotadas com base no IEEPA, foram impostas tarifas com base na Seção 122 do *Trade Act de 1974*.

A Seção 122 autoriza o Presidente a estabelecer uma tarifa de importação adicional de até 15% às tarifas já incidentes, para enfrentar déficits amplos e graves no balanço de pagamentos dos EUA, ou prevenir uma depreciação iminente e significativa do dólar nos mercados de câmbio. Tal medida tem caráter temporário, válida por até 150 dias, salvo se o Congresso dos EUA decidir prorrogá-la.

A justificativa para a adoção dessa tarifa foi a de que “Os Estados Unidos registram déficit comercial, não auferem atualmente renda líquida proveniente do capital e do trabalho que empregam no exterior e apresentam, em termos líquidos, maior volume de transferências financeiras saindo do país do que ingressando”¹⁴, refletindo a ideia de que o ato de investir no exterior ou o ato de disponibilizar o seu mercado consumidor interno para produtos estrangeiros apresenta valor por si só, que deve ser devidamente compensado.

Com o intuito de não prejudicar o consumidor dos EUA, além de não violar alguns dos seus compromissos internacionais, diversos produtos foram excluídos das tarifas adicionais, tais como minerais críticos, energia, recursos naturais e produtos agrícolas não disponíveis nos EUA, fármacos, produtos sujeitos a tarifas adicionais nos termos da Seção 232, produtos importados no âmbito de acordos preferenciais (com Canadá e México, ou com países da América Central).

¹⁴ Vide <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/02/imposing-a-temporary-import-surcharge-to-address-fundamental-international-payments-problems/>.

As medidas impostas com base na Seção 122 têm efetividade imediata e prescindem de investigação ou procedimento prévio. Desse modo, as importações continuariam sujeitas a tarifa adicional em patamares mais altos do que antes de 2025, ainda que esta fosse a mesma para todas as origens.

Porém, trata-se de tarifa de caráter intrinsecamente temporário, que dificilmente seria estendida pelo Congresso após os 150 dias de prazo inicial. Por essa razão, o cumprimento dos acordos negociados com parceiros comerciais ficaria sujeito a total instabilidade e imprevisibilidade jurídica.

Ademais, trata-se de mecanismo de natureza emergencial, até então sem precedente de utilização. Sob a perspectiva material, caberia às cortes examinar se tal mecanismo poderia ser aplicado de forma horizontal a todos os países ou se sua incidência deveria restringir-se aos países em relação aos quais os Estados Unidos efetivamente registram déficit no balanço de pagamentos, hipótese que não se verificaria, por exemplo, no caso do Brasil.

Por outro lado, também se coloca a questão de saber se instrumento dessa natureza comportaria a adoção de múltiplas exceções, tendo em vista sua finalidade declarada de enfrentar um problema macroeconômico de larga escala, como o desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Além disso, o comunicado da Casa Branca afirmou expressamente que as tarifas seriam necessárias para assegurar que os países com os quais os EUA celebraram acordos comerciais em 2025 cumpram os compromissos assumidos em matéria de acesso a mercado para produtos norte-americanos e de realização de investimentos nos EUA, considerados essenciais para a mitigação dos déficits no balanço de pagamentos do país.

Nesse contexto, coloca-se a questão acerca dos limites da Seção 122 como instrumento de política comercial. Em particular, caberia indagar se esse dispositivo poderia ser utilizado com finalidade coercitiva, isto é, para induzir a União Europeia, o Japão, a Coreia do Sul e outros parceiros comerciais a manter concessões comerciais, modificar políticas industriais ou assumir compromissos específicos que não guardam relação direta com a correção de um desequilíbrio efetivo no balanço de pagamentos dos EUA.

Em 7 de maio último, a Corte de Comércio Internacional dos EUA considerou que as tarifas impostas com base na Seção 122 excedem os

poderes do Presidente¹⁵. O governo dos EUA apelou desta decisão à *U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit*, e ainda não há decisão definitiva a respeito. Até que sobrevenha qualquer decisão, as tarifas têm validade até 24 de julho.

2.3. Movimento subsequente: a opção por tarifas com fundamentação jurídica institucional

Fica evidente que as tarifas adotadas com base na Seção 122 caracterizam-se como um mecanismo transitório de pressão, enquanto se planejava uma “recomposição das tarifas adicionais” com base jurídica mais sólida, por meio, notadamente, da Seção 301 do *Trade Act de 1974*.

A Seção 301 tem caráter bastante diverso das anteriormente mencionadas. Permite que o Representante de Comércio dos EUA (USTR) investigue práticas estrangeiras consideradas injustificáveis, discriminatórias ou restritivas ao comércio norte-americano. Trata-se de uma investigação que dura de 12 a 18 meses, direciona-se a um país específico, e exige consultas com o país cujas práticas se imputam discriminatórias. Tem caráter procedimental e que inclui coleta de comentários públicos, realização de audiências e elaboração de relatório conclusivo. Somente se constatada a violação ou prática desleal, o Poder Executivo pode impor tarifas, suspender concessões ou adotar outras medidas de retaliação, pelo período de quatro anos, prorrogáveis.

Medidas baseadas na Seção 301 já foram aplicadas diversas vezes, e não têm sido contestadas pelas cortes americanas. De fato, em junho de 2026, a Suprema Corte dos EUA foi acionada para analisar as tarifas aplicadas à China com base na Seção 301 e recusou-se a examinar a questão¹⁶.

De fato, como anunciado em fevereiro de 2026, os EUA iniciaram investigações da Seção 301 contra seus parceiros comerciais. Em

¹⁵ ESTADOS UNIDOS. United States Court of International Trade. Learning Resources, Inc. et al. v. Donald J. Trump, President of the United States, et al. Slip Op. 26-47. New York, 2026. Disponível em: <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/26-47.pdf?utm>. Acesso em: 10 jul. 2026.

¹⁶ O pedido visava à revisão da decisão da *U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit*, que confirmou a legalidade das tarifas impostas à China com fundamento na Seção 301 do Trade Act de 1974, decorrentes da investigação sobre os atos, políticas e práticas chinesas relacionados à transferência de tecnologia, à propriedade intelectual e à inovação. Sobre a decisão da apelação, vide: https://www.cafc.uscourts.gov/opinions-orders/23-1891.OPINION.9-25-2025_2578632.pdf.

particular, em março, foram abertas duas investigações envolvendo um amplo espectro de países.

Primeiro, foi iniciada investigação sobre atos, políticas e práticas de 60 países (ou 83 países, considerando-se os membros da União Europeia individualmente), relacionados à falta de imposição e de aplicação efetiva de uma proibição à importação de bens produzidos com trabalho forçado.

A conclusão do USTR, publicada em 2 de junho de 2026¹⁷, foi a de que 54 economias investigadas não instituíram nem aplicaram de forma efetiva uma proibição às importações de bens produzidos com trabalho forçado, e que 6 economias (Canadá, Equador, Indonésia, México, Paquistão e União Europeia) não aplicaram de forma efetiva a proibição à importação de bens produzidos com trabalho forçado. Consequentemente, o USTR recomendou a aplicação de tarifas adicionais de 12,5% para o primeiro grupo de países, e de 10% para o segundo grupo. Exceções foram estabelecidas, e há consulta pública em andamento até 6 de julho. É importante dizer que o Brasil está envolvido nesta investigação, e potencialmente sujeito à tarifa de 12,5%.

Na mesma data, também foi iniciada investigação sob a Seção 301 a respeito de atos, políticas e práticas de determinadas economias relacionados ao excesso estrutural de capacidade e de produção em setores manufatureiros. São alvos nessa investigação as seguintes economias: Bangladesh, Camboja, China, Coreia do Sul, Cingapura, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, México, Noruega, Suíça, Taiwan, Tailândia, União Europeia e Vietnã¹⁸.

Em 2026, também foram iniciadas investigações do mesmo tipo tendo por escopo possíveis medidas adotadas por um país apenas, como a Alemanha, em relação à alegada sub-remuneração de medicamentos inovadores, e medidas relacionadas à proteção dos direitos de propriedade intelectual pelo Vietnã. Ambos os processos estão em fase de consulta pública.

¹⁷ Vide <https://ustr.gov/trade-topics/enforcement/section-301-investigations/section-301-failure-impose-and-effectively-enforce-prohibition-importation-goods-produced-forced>.

¹⁸ Vide <https://ustr.gov/trade-topics/enforcement/section-301-investigations/section-301-structural-excess-capacity-and-production-manufacturing-sectors>.

2.4. Movimento adjacente: Segurança Nacional

Além das investigações previstas na Seção 301, a política comercial dos EUA continuou, em 2026, o movimento iniciado em 2025 de intensificar o uso de tarifas para proteger determinados setores considerados como de Segurança Nacional.

Trata-se das tarifas setoriais resultantes de investigações realizadas no âmbito da Seção 232 do *Trade Expansion Act de 1962*. Essas investigações têm o objetivo de verificar se as importações ocorrem em quantidades ou em circunstâncias tais que possam ameaçar ou comprometer a Segurança Nacional dos EUA. Durante o curso da investigação, o público tem a oportunidade de comentar e apresentar informações relevantes. São analisadas questões como a quantidade, qualidade e disponibilidade das importações; e os seus efeitos sobre emprego, receitas governamentais, investimentos e capacidade produtiva.

Há tarifas sob a Seção 232 atualmente impostas ao aço e ao alumínio, de 50%, a automóveis e uma lista de autopeças, de 25%, além de tarifas variadas sobre móveis. Há investigações em andamento, abertas em 2025, sobre semicondutores, caminhões, minerais críticos, aeronaves, turbinas eólicas, produtos médicos, robôs e máquinas industriais, entre outras¹⁹.

Comparando os três instrumentos, a Seção 122 é mais simples e célere, pois concentra no Presidente a decisão e as medidas aplicadas podem atingir todos os parceiros comerciais ao mesmo tempo. As tarifas baseadas na Seção 301 e na Seção 232 direcionam-se a um país, ou a um setor, exigem investigação estruturada e fundamentação técnica, o que as tornam mais trabalhosas. Por essa razão, a tarifa de 10% com base na Seção 122 foi a primeira a ser imposta.

Em contrapartida, por estarem ancoradas em procedimentos que foram testados na prática, as tarifas justificadas pela Seção 301 e pela Seção 232 tendem a oferecer maior robustez jurídica e menor probabilidade de êxito em contestações judiciais.

¹⁹ Vide <https://www.bis.gov/about-bis/bis-leadership-and-offices/SIES/section-232-investigations>.

3. Os arranjos comerciais dos Estados Unidos (2025–2026): assimetria estrutural, fragilidade jurídica e diferenciação por poder de barganha

Entre maio de 2025 e março de 2026, os EUA firmaram um conjunto de arranjos comerciais bilaterais com mais de uma dezena de parceiros, sob três modalidades distintas: acordos plenos (*Agreements on Reciprocal Trade — ART*), acordos-quadro (*framework agreements*) e tréguas tarifárias de natureza temporária, como a celebrada com a China²⁰. Até junho de 2026, o USTR registrava nove ARTs assinados (Argentina, Bangladesh, Camboja, Equador, El Salvador, Guatemala, Indonésia, Malásia e Taiwan) e oito acordos-quadro anunciados, entre os quais os da União Europeia, do Japão, da Coreia do Sul, da Tailândia e do Vietnã.

A análise empírica (ver Quadro 1, ao final do item 3.3.) desses arranjos revela uma estrutura comum que não pode ser reduzida à lógica convencional de liberalização comercial. Trata-se de algo qualitativamente distinto: um modelo de reconfiguração de relações bilaterais por meio da ameaça tarifária, no qual a tarifa não é o ponto de chegada da política comercial, mas seu principal instrumento de pressão. De forma geral, os acordos resultantes não equalizam obrigações entre as partes, mas redistribuem, de maneira muitas vezes assimétrica, o ônus de provar lealdade ao parceiro com maior poder econômico.

3.1. Assimetria estrutural: a tarifa como ponto de partida e não de chegada

O traço mais evidente dos acordos é a ausência de concessão real de acesso ao mercado dos EUA. Em todos os casos o suposto “benefício” oferecido ao parceiro comercial consiste quase que exclusivamente na redução, parcial ou total, de uma alíquota que os próprios EUA haviam imposto unilateralmente em semanas ou meses anteriores, sob a invocada emergência nacional do IEEPA.

²⁰ Os textos oficiais e os respectivos *fact sheets* estão compilados em USTR, “Presidential Tariff Actions” (<https://ustr.gov/trade-topics/presidential-tariff-actions>). Para a sistematização governamental país a país, v. USTR, 2026 Trade Policy Agenda and 2025 Annual Report, disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/02.19.26%20US-IDN%20ART%20Full%20Agreement%20-%20US%20Final%20for%20Website%20sanitized.pdf>. cap. II.B (“Reciprocal Trade and Tariff Negotiations”), submetido ao Congresso em 2 de março de 2026. A contagem exata dos arranjos varia conforme o critério de classificação adotado.

O Reino Unido, primeiro país a firmar um acordo, em maio de 2025, obteve a manutenção da alíquota de 10%, a mesma que lhe havia sido imposta no “*Liberation Day*” de 2 de abril de 2025. O benefício não foi a abertura do mercado dos Estados Unidos; foi a não majoração de uma tarifa recém-criada²¹.

A Indonésia, por sua vez, reduziu suas barreiras tarifárias em 99% dos produtos industriais e agrícolas, comprometeu-se com investimentos de USD 10 bilhões em território americano e com compras de USD 33 bilhões em aeronaves, energia e produtos agrícolas dos EUA. Recebeu, em troca, a redução da alíquota de 32% para 19%, uma tarifa que não existia antes de abril de 2025.²²

O Japão comprometeu-se com USD 550 bilhões em investimentos em indústrias americanas, a serem selecionados pelo Governo dos Estados Unidos. Segundo a ordem executiva que implementou o acordo, o Secretário de Comércio monitorará o progresso da implementação dos compromissos japoneses e, caso o Japão deixe de implementá-los, os Estados Unidos poderão considerar a reimposição de tarifas²³. Em contrapartida, o Japão obteve a redução de sua alíquota de 24% para 15%²⁴.

Esse padrão se reproduz em todos os acordos: o parceiro concede, o parceiro compra e o parceiro abre setores específicos. Os Estados Unidos suspendem, no todo ou em parte, uma ameaça anteriormente criada. A “reciprocidade” anunciada pelo governo Trump não corresponde à reciprocidade negociada no âmbito multilateral, ou seja, redução simétrica de barreiras entre as partes. Corresponde, antes, ao que o governo americano entende como “pagamento de débitos históricos”

²¹ MANAK, Inu; SMITH, Allison J. *Tracking Trump's Trade Deals*. Council on Foreign Relations, [s. l.], mar. 2026.

²² ESTADOS UNIDOS. [Agreement Between the United States of America and the Republic of Indonesia on Reciprocal Trade](#), Washington, D.C., 19 fev. 2026. Acesso em: 30 jun. 2026. Sobre o *joint statement* que acompanhou a assinatura, v. THE WHITE HOUSE, [Implementation of the Agreement Toward a New Golden Age for the U.S.–Indonesian Alliance](#), Washington, D.C., 19 fev. 2026. Acesso em: 30 jun. 2026.

²³ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS). [U.S. Tariffs and the 2025 U.S.–Japan Framework Agreement](#). Washington, D.C.: CRS, 30 jan. 2026. Acesso em: 30 jun. 2026.

²⁴ A alíquota de 24% é a fixada no Anexo I da Executive Order 14257, de 2 de abril de 2025; as cartas presidenciais de julho de 2025, contudo, anunciaram, para o Japão, alíquota de 25%.

de acesso assimétrico ao mercado, formulação que converte uma decisão política unilateral em fundamento jurídico para extrair concessões reais em troca de alívio tarifário condicionado.

Essa assimetria não é circunstancial. Ela é o mecanismo central de operação do modelo. Em vários casos, como o do Brasil, os Estados Unidos registravam superávit comercial.²⁵ Portanto, a tarifa não serve à proteção da indústria nacional, mas, sim, tem a finalidade de criar poder de barganha onde, em condições normais de negociação multilateral, seria mais difícil obter concessões. O arranjo é, nesse sentido, estruturalmente coercitivo: o “engajamento” bilateral só é possível depois da submissão à “ameaça”, e as concessões extraídas têm caráter de contrapartida à remoção de um dano anteriormente infligido.

3.2. *Fragilidade jurídica*

O segundo traço característico desses arranjos é sua precária sustentação jurídica. Boa parte deles assume a forma de acordos-quadro (*framework agreements*) — instrumentos sem força obrigatória, implementados por ordens executivas (*Executive Orders*) e que, à falta de *Trade Promotion Authority*, prescindem de autorização do Congresso americano. Mesmo os arranjos posteriormente convertidos em acordos plenos (*Agreements on Reciprocal Trade – ART*) tendem a conservar linguagem que autoriza modificação ou rescisão unilateral. O acordo com o Reino Unido, que foi o primeiro do período e serviu de modelo para os seguintes, é ilustrativo: seus termos gerais afirmam textualmente que o documento “não constitui um acordo juridicamente vinculante” e que qualquer das partes pode encerrá-lo mediante simples aviso escrito, sem prazo mínimo²⁶.

Nenhum dos acordos foi notificado à OMC. Como observa Mavroidis²⁷, todos os *deals* e as novas tarifas configuram medidas de

²⁵ ESTADOS UNIDOS. *Office of the United States Trade Representative (USTR). Brazil*. Washington, D.C., [2026]. Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>. Acesso em: 30 jun. 2026.

²⁶ REINO UNIDO. *General Terms for the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Economic Prosperity Deal*. London, 8 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/us-uk-economic-prosperity-deal-epd/general-terms-for-the-united-states-of-america-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-economic-prosperity-deal-web-accessible-v>. Acesso em: 30 jun. 2026.

²⁷ MAVROIDIS, Petros C. *Tariffs, Deals and Multilateral Ideals: Can the World*

aplicação geral e, como tais, violam a obrigação de notificação prevista no artigo X do GATT; ao aplicarem alíquotas distintas a um mesmo produto conforme sua origem, violam ainda a cláusula da nação mais favorecida (artigo I) e os níveis tarifários consolidados na Rodada Uruguai (artigo II). A administração norte-americana tampouco se dispõe a submeter à adjudicação multilateral as controvérsias decorrentes desses arranjos, pretendendo resolvê-las bilateralmente, em violação ao artigo 23.2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, que estabelece a OMC como foro único e exclusivo. A lógica é deliberada: optar por tarifas não discriminatórias, na forma do artigo XXIV ou de uma renegociação sob o artigo XXVIII, frustraria precisamente o objetivo das tarifas: forçar acordos bilaterais e enfraquecer o regime multilateral²⁸.

A fragilidade jurídica do modelo foi exposta de forma definitiva pela decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos de 20 de fevereiro de 2026, em *Learning Resources, Inc. v. Trump*, que, por seis votos a três, invalidou o uso do IEEPA como fundamento para a imposição de tarifas. No voto condutor, o *Chief Justice* Roberts afirmou que o poder de impor tarifas é “muito claramente um ramo do poder tributário” (tradução livre), que a Constituição reserva ao Congresso, e não ao Presidente. Portanto, interpretar a autorização do IEEPA para “regular” importações e exportações, abrangendo o poder de tributar, tornaria a própria lei parcialmente inconstitucional²⁹. A decisão não encerrou, porém, a política tarifária: fechada a via do IEEPA, a administração Trump migrou imediatamente para outras bases legais, como a Seção 122 do Trade Act de 1974, com tarifa universal de 10%, além de investigações sob a Seção 301.

Esse cenário posterior ao julgamento pela Suprema Corte deixa explícita a instabilidade constitutiva do modelo. Parceiros que haviam negociado taxas superiores a 10%, como o Japão (15%) e a União Europeia (15%), obtiveram, paradoxalmente, pior resultado do que países que não

Trade Organization Survive? Bruegel Working Paper, n. 25/2025, 27 out. 2025.

²⁸ No mesmo sentido, DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. The Trump Administration's Trade Policy and the International Trading System. *American Journal of International Law*, v. 119, n. 4, p. 680–699, 2025. DOI: 10.1017/ajil.2025.10108.

²⁹ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court of the United States. *Learning Resources, Inc. v. Trump*, 607 U.S. No. 24-1287. Decidido em 20 fev. 2026. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/24-1287_4gcj.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

negociaram: a Seção 122, regime substituto adotado após a decisão, aplica tarifa universal de 10% adicionais, sem diferenciação por país³⁰.

3.3. Diferenciação por poder de barganha e o papel dos minerais críticos

A análise empírica do conjunto de acordos revela ainda que a estrutura de concessões é calibrada em função do poder relativo de cada parceiro, configurando três camadas distintas de resultados negociados.

A primeira camada compreende os aliados de alta capacidade tecnológica e peso político, como Reino Unido, União Europeia, Japão e Coreia do Sul. Todos obtiveram alíquotas entre 10% e 15% - o Reino Unido manteve os 10% originais, ao passo que a União Europeia passou de 20% para 15%, o Japão de 24% para 15% e a Coreia do Sul de 25% para 15%. E receberam concessões setoriais relevantes: modificações nas tarifas da Seção 232 para automóveis e peças, isenções para produtos aeroespaciais ao amparo do Acordo da OMC sobre Comércio de Aeronaves Civis e, no caso da Coreia do Sul, tratamento setorial diferenciado para suas exportações estratégicas (teto de 15% para as tarifas da Seção 232 sobre produtos farmacêuticos e, para semicondutores, o compromisso de conceder termos não menos favoráveis do que os oferecidos a futuros parceiros de volume comercial comparável)³¹. O conteúdo do acordo com o Japão, examinado acima, é ilustrativo da gravidade das contrapartidas exigidas mesmo nessa camada: o mesmo mecanismo de seleção presidencial dos investimentos e de reimposição tarifária condicionada opera como instrumento de disciplina sobre o parceiro mais poderoso da região.

A segunda camada compreende os parceiros de médio porte com recursos estratégicos, notadamente Indonésia, Malásia e Vietnã. Esses países obtiveram reduções para a faixa de 19%–20% – a Indonésia de 32% para 19%, a Malásia de 24% para 19% e o Vietnã de 46% para 20% –, mas pagaram um preço regulatório e soberano substancialmente elevado. A Indonésia abriu a investidores norte-americanos, sem

³⁰ Vale lembrar que a tarifa da Seção 122, de caráter temporário, expira em 24 de julho de 2026.

³¹ ESTADOS UNIDOS. The White House. *Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump's Meeting with President Lee Jae Myung*. Washington, D.C., 13 nov. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

restrições de propriedade, setores historicamente protegidos, como mineração, processamento de pescado, radiodifusão, transporte terrestre e serviços financeiros. Comprometeu-se, ademais, a remover restrições às exportações de commodities industriais destinadas aos Estados Unidos, incluindo minerais críticos, e a permitir a livre transferência das receitas de exportação de investimentos em recursos naturais³². Nessa camada, os minerais críticos funcionam como a principal moeda de troca disponível para países que não têm o nível tecnológico ou político da primeira camada, mas que detêm recursos estrategicamente valorizados no atual ciclo de disputa por cadeias de suprimento. Japão, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã firmaram cláusulas ou memorandos de entendimento sobre minerais críticos. Taiwan ocupa posição análoga, embora seu ativo estratégico de barganha não seja um mineral, mas o semicondutor avançado: em troca da redução tarifária – de 32% para 15% –, comprometeu-se com ao menos USD 250 bilhões em investimento na produção de semicondutores em território norte-americano, além de outros USD 250 bilhões em garantias de crédito e de compromissos de compra superiores a USD 80 bilhões em energia, aeronaves e equipamentos de geração elétrica³³.

A Malásia aceitou o que talvez seja a cláusula mais inovadora e mais reveladora da finalidade do modelo de “bilateralismo coercitivo”. O artigo 5.1.1 do acordo dispõe que, quando os Estados Unidos impuserem direito aduaneiro, cota ou outra restrição de importação sobre bem ou serviço de um terceiro país por razões de segurança econômica ou nacional, e desde que se trate de uma preocupação tida por compartilhada, a Malásia deverá adotar “uma medida com efeito restritivo equivalente”, convertendo-se, na prática, em parceira da política tarifária norte-americana de contenção³⁴. A cláusula não regula o comércio entre os Estados Unidos e a Malásia: regula a posição da Malásia perante terceiros. Embora não nomeie a China, é evidente qual

³² ESTADOS UNIDOS. [Agreement Between the United States of America and the Republic of Indonesia on Reciprocal Trade](#). Washington, D.C., 19 fev. 2026. Acesso em: 30 jun. 2026.

³³ ESTADOS UNIDOS. [Fact Sheet on U.S.-Taiwan Agreement on Reciprocal Trade](#). Washington, D.C., fev. 2026. Acesso em: 30 jun. 2026.

³⁴ ESTADOS UNIDOS. [Agreement Between the United States of America and Malaysia on Reciprocal Trade](#), Washington, D.C., 26 out. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/agreement-between-the-united-states-of-america-and-malaysia-on-reciprocal-trade/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

é o alvo³⁵. Trata-se de um mecanismo de coercividade por *proxy*: os Estados Unidos não apenas coagem bilateralmente, mas recrutam o parceiro como agente de coerção³⁶.

A terceira camada inclui países de baixo poder de barganha: Camboja, Bangladesh e os quatro países latino-americanos (Argentina, Equador, El Salvador e Guatemala) cujos *frameworks* foram anunciados em novembro de 2025. Para esses parceiros, as concessões foram máximas em termos proporcionais. O Camboja, por exemplo, comprometeu-se com a compra de dez aeronaves Boeing 737 MAX 8 – e viu alíquota de 49% para 19% e aceitou cláusula que autoriza os Estados Unidos a rescindir o acordo caso o país celebre novo acordo de livre comércio ou acordo econômico preferencial que os Estados Unidos considerem minar o acordo ou ameaçar sua segurança econômica ou nacional³⁷. Essa cláusula representa uma restrição à soberania em política comercial externa sem equivalente nos acordos bilaterais tradicionais. O acordo com Bangladesh – que reduziu a alíquota de 37% para 19% – contempla cláusula análoga, autorizando os Estados Unidos a rescindir o instrumento e a reimpor a alíquota recíproca. A sujeição da política comercial externa ao juízo unilateral dos EUA parece ser, assim, traço estrutural desta camada.

Os países latino-americanos, que já operavam na alíquota de 10% do baseline do *Liberation Day*, obtiveram, em troca de suas concessões, isenções tarifárias marginais. Todos os quatro converteram seus frameworks em acordos plenos, em sequência escalonada: El Salvador em 29 de janeiro, Guatemala em 30 de janeiro, Argentina em 5 de fevereiro e o Equador em 13 de março de 2026 — consolidando juridicamente os arranjos sem ampliar substancialmente as concessões obtidas. Os acordos de El Salvador e da Guatemala são os primeiros a se sobrepor a um acordo de livre comércio preexistente, o CAFTA-DR, cujos bens qualificados permanecem isentos, incidindo os 10%

³⁵ LOVELY, Mary E.; WAN, Christine Y. *US Reciprocal Trade Deals Built to Push America's Trade Partners Away from China*. Peterson Institute for International Economics (PIIE), 4 jun. 2026.

³⁶ COLEMAN, Jesse; COTULA, Lorenzo. Caught in the Legal Crossfire? Critical Minerals Agreements and International Economic Law. *EJIL: Talk! — Blog of the European Journal of International Law*, 29 abr. 2026.

³⁷ ESTADOS UNIDOS. [Agreement Between the United States of America and the Kingdom of Cambodia on Reciprocal Trade](#). Washington, D.C., 26 out. 2025. Acesso em: 30 jun. 2026.

apenas sobre os não qualificados. O acordo argentino, por sua vez, prevê parceria em mineração de lítio e cobre com prioridade aos interesses norte-americanos em detrimento do que o próprio instrumento denomina “economias manipuladoras de mercado” — o que estende à América Latina a lógica de contenção que estrutura as cláusulas asiáticas³⁸. Essa velocidade de formalização mostra-se inversamente proporcional ao poder de barganha do parceiro: Japão e União Europeia, economias de peso muito maior, seguem, até o momento, em fase de *framework* inconcluso.

Quadro 1 — Arranjos comerciais firmados pelos Estados Unidos (maio de 2025 – março de 2026): modalidade, contrapartidas e diferenciação por poder de barganha

Parceiro	Modalidade e data	Alíquota (antes → depois)	Contrapartidas do parceiro	Elemento distintivo
Primeira camada — aliados de alta capacidade tecnológica e peso político				
Reino Unido	Acordo-quadro (<i>General Terms</i>), 8 maio 2025	10% → 10% (manutenção)	Concessões setoriais pontuais; sem abertura recíproca do mercado dos EUA.	Modelo-base. Não vinculante. Rescisão por simples aviso escrito.
União Europeia	Acordo-quadro (inconcluso até jun. 2026)	20% → 15%	Compromissos setoriais; negociação não formalizada em acordo pleno.	Economia de grande peso que permanece em <i>framework</i> inconcluso.
Japão	Acordo-quadro + EO 14345 4 set. 2025	24% → 15%	USD 550 bi em investimentos, com projetos selecionados pelo Governo dos EUA.	Monitoramento pelo Secretário de Comércio; possível reimposição tarifária em caso de descumprimento.
Coreia do Sul	<i>Joint Fact Sheet</i> , 13 nov. 2025	25% → 15%	Compromissos de investimento e compra.	Teto de 15% (Seção 232) para farmacêuticos; semicondutores em termos não menos favoráveis que futuros parceiros de volume comparável.
Segunda camada — parceiros de médio porte com recursos estratégicos				

³⁸ COLEMAN & COTULA. Vide n. 36.

Parceiro	Modalidade e data	Alíquota (antes → depois)	Contrapartidas do parceiro	Elemento distintivo
Indonésia	ART (acordo pleno) 19 fev. 2026	32% → 19%	Redução de 99% das barreiras tarifárias; USD 10 bi em investimentos; USD 33 bi em compras; abertura de setores protegidos sem restrição de propriedade (mineração, radiodifusão, transporte terrestre, serviços financeiros).	Remoção de restrições à exportação de commodities industriais, incluindo minerais críticos; livre transferência de receitas de exportação.
Malásia	ART (acordo pleno) 26 out. 2025	24% → 19%	Redução de tarifas sobre bens dos EUA; compromisso de não impor controles de exportação de minerais críticos e terras raras destinados aos EUA.	Art. 5.1.1: obrigação de adotar “medida com efeito restritivo equivalente” à dos EUA perante terceiros — coercividade por proxy.
Vietnã	Acordo-quadro 26 out. 2025 (ART em negociação)	46% → 20%	Acesso preferencial para exportações dos EUA; remoção de barreiras não tarifárias.	Compromissos sobre resiliência de cadeias de suprimento e controles de exportação.
Tailândia	Acordo-quadro 26 out. 2025 (ART em negociação)	36% → 19%	Eliminação de tarifas sobre 99% dos bens dos EUA; compras de produtos agrícolas, energia e 80 aeronaves.	MOU sobre diversificação de cadeias globais de minerais críticos.
Taiwan	ART (acordo pleno), fev. 2026	32% → 15% (a maior entre NMF e 15%)	≥ USD 250 bi em investimento na produção de semicondutores nos EUA; USD 250 bi em garantias de crédito; > USD 80 bi em compras (energia, aeronaves, equipamentos).	Ativo estratégico de barganha não é mineral, mas o semicondutor avançado (tratamento sob a Seção 232).
Terceira camada — parceiros de baixo poder de barganha				

Parceiro	Modalidade e data	Alíquota (antes → depois)	Contrapartidas do parceiro	Elemento distintivo
Camboja	ART (acordo pleno), 26 out. 2025	49% → 19%	Eliminação de tarifas sobre quase todos os bens dos EUA; compra de 10 aeronaves Boeing 737 MAX 8.	Autoriza os EUA a rescindir o acordo caso o país celebre novo acordo preferencial que ameace sua segurança econômica ou nacional.
Bangladesh	ART (acordo pleno), 9 fev. 2026	37% → 19%	Acesso preferencial para bens industriais e agrícolas dos EUA; USD 3,5 bi em compras agrícolas e USD 15 bi em energia (15 anos); compromissos sobre trabalho forçado.	Cláusula de rescisão e reimposição da alíquota da EO 14257 análoga à do Camboja; inaugurou o “mecanismo têxtil” (tarifa zero condicionada a insumos norte-americanos).
El Salvador	ART (acordo pleno), 29 jan. 2026	10% → 10% (bens fora do CAFTA-DR)	Compromissos sobre mistura de etanol; concessões setoriais.	Primeiro ART a se sobrepor a um acordo de livre comércio preexistente (CAFTA-DR).
Guatemala	ART (acordo pleno), 30 jan. 2026	10% → 10% (bens fora do CAFTA-DR)	Meta de mistura de etanol (50 milhões de galões anuais); concessões setoriais.	Idem a El Salvador
Argentina	ART e Investimento (ARTI), 5 fev. 2026	10% → teto de 10%	Quotas tarifárias (carne, vinho, veículos); eliminação do imposto estatístico em três anos.	Parceria em mineração de lítio e cobre, com prioridade a interesses dos EUA em detrimento de “economias manipuladoras de mercado”
Equador	ART (acordo pleno), 13 mar. 2026	10% → desgravação escalonada por produto	Remoção ou redução de barreiras sobre mais de 90% dos produtos agrícolas dos EUA; eliminação faseada de tarifas (carne, suínos) em até três anos.	Último dos latino-americanos a converter para ART.
Arranjo de natureza distinta				

Parceiro	Modalidade e data	Alíquota (antes → depois)	Contrapartidas do parceiro	Elemento distintivo
China	Trégua tarifária (sucessivas modificações temporárias)	34% → suspensões e reduções recíprocas temporárias	Compromissos setoriais de natureza transitória.	Não configura acordo-quadro nem acordo pleno; alvo implícito das cláusulas de alinhamento impostas a terceiros.
Sem acordo				
Brasil	Nenhum acordo. EO 14323 e EO 14326 (jul. 2025); Seção 301 (jul. 2025)	10% → 10% + 40% = 50% (ago. 2025); após invalidação do IEEPA, 10% universal (Seção 122); proposta de 25% sob a Seção 301 (jun. 2026)	Nenhuma contrapartida negociada. Isenção parcial de produtos agrícolas (EO 14361, nov. 2025) decorrente de pressão de preços no mercado norte-americano	Único parceiro cuja tarifa foi fundamentada em procedimentos judiciais internos; EUA registravam superávit comercial (~USD 6,7 bi em bens, 2024)

4. O Brasil como caso singular de bilateralismo coercitivo

O Brasil não figura no conjunto de arranjos comerciais recentes firmados pelos Estados Unidos. Essa ausência, porém, não decorre de uma condição simétrica à de dezenas de países que simplesmente não integraram as negociações. O Brasil foi alvo direto de duas *Executive Orders* nominativas sob o IEEPA: a EO 14323³⁹, de 30 de julho de 2025, que impôs tarifa adicional de 40% sobre ampla gama de importações brasileiras, e a EO 14326⁴⁰, de 31 de julho de 2025, que fixou a alíquota recíproca específica em 10%, totalizando uma carga cumulativa de 50% em vigor a partir de 6 de agosto de 2025. Adicionalmente, em 15 de julho de 2025, o USTR inaugurou a primeira investigação sob a Seção

³⁹ ESTADOS UNIDOS. The White House. [Addressing Threats to The United States by the Government of Brazil – The White House](#). Washington, D.C., 30 jul. 2025. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴⁰ ESTADOS UNIDOS. The White House. *Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates – The White House*. Washington, D.C., 31 jul. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

301 do *Trade Act* de 1974 do segundo mandato Trump, tendo o Brasil como alvo.

Nos meses seguintes à imposição tarifária pelas *Executive Orders*, o quadro evoluiu sob a pressão de interesses privados de ambos os países. A ordem original, de julho de 2025, já havia poupado cerca de 42% do volume das exportações brasileiras aos Estados Unidos (suco de laranja, celulose, fertilizantes, aeronaves civis e certos metais), como sinal da influência precoce de determinados setores. A ampliação de isenções, contudo, ganhou impulso decisivo com a alta dos preços de alimentos no mercado norte-americano: a tarifa de 50% sobre café e carne bovina brasileiros pressionou processadores, importadores e consumidores. Após uma ligação entre os presidentes Lula e Trump, em 6 de outubro de 2025, negociações conduziram à EO 14361⁴¹, que isentou centenas de produtos agrícolas do adicional de 40%, retroativamente a 13 de novembro de 2025. Em 20 de fevereiro de 2026, a decisão da Suprema Corte retirou a base jurídica das tarifas fundadas no IEEPA.

Em ambos os movimentos, contudo, o alívio proveio de fatores externos à demanda política que originara a coerção — a pressão de preços no mercado norte-americano e a invalidação judicial —, e não de qualquer cessão quanto ao seu gatilho. A singularidade do caso brasileiro, contudo, não reside na magnitude nem na permanência da tarifa, mas, sim, em seu fundamento, que o converte em caso singular no qual, ao menos até o momento, apenas a trilha coercitiva tem sido efetivamente acionada, sem real abertura à trilha transacional. O percurso jurídico das medidas dirigidas ao Brasil, do adicional de 40% sob o IEEPA à proposta de 25% sob a Seção 301, sugere que a justificativa desencadeadora permanece, em origem e gatilho, predominantemente extracomercial: a roupage comercial sobreveio à coerção, em vez de anteceder-lá.

A EO 14323 originária, diferentemente das demais *Executive Orders* nominativas emitidas no período, que invocaram emergências nacionais associadas a déficits comerciais, ao tráfico de fentanil, à imigração irregular ou à compra de petróleo de países sancionados, ancorou a tarifa em questões judiciais domésticas: o julgamento do ex-presidente Jair Bolsonaro pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo as decisões do ministro Alexandre de Moraes⁴². Formalmente, o ato

⁴¹ ESTADOS UNIDOS. The White House. [Modifying the Scope of Tariffs on the Government of Brazil](#) (Executive Order 14361, of November 20, 2025), Federal Register, 26 nov. 2025 (FR Doc. 2025-21417). Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴² DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. The Trump Administration's Trade

invocou “perseguição política” e “violações de direitos humanos”; em sua substância, porém, operou como instrumento de pressão sobre o exercício da jurisdição soberana brasileira, mobilizando o direito de emergência econômica para uma finalidade não econômica.

Nos casos japonês e europeu, por exemplo, a lógica coercitiva incidiu sobre interesses econômicos concretos: acesso a mercado, superávits, cadeias de valor. O mecanismo de pressão era economicamente inteligível, ainda que politicamente questionável. No caso brasileiro, a coerção incidiu sobre o funcionamento do Judiciário de um país com o qual os EUA registravam, ademais, superávit comercial em bens da ordem de aproximadamente USD 6,7 bilhões, segundo dados do próprio USTR⁴³. A ausência de déficit afasta, no caso, a racionalidade declarada que fundamentou as demais ordens emitidas sob o IEEPA.

A migração do fundamento jurídico, do IEEPA para a Seção 301, não alterou substancialmente esse núcleo. O próprio aparato norte-americano tem identificado a Seção 301 como veículo destinado a reconstruir a alavancagem tarifária específica por país, perdida com a queda do IEEPA⁴⁴. Pode-se afirmar, sob esse ângulo, que se trata de um movimento de reembalagem jurídica: a pressão, originada em um gatilho de natureza política, busca em seguida o invólucro de um procedimento comercial regular, dotado de eixos técnicos, consultas e prazos estatutários. Essa roupagem, contudo, não neutraliza o componente político que o precede e o atravessa. Ainda que a investigação também contemple pleitos comerciais de longa data, como o acesso ao mercado de etanol e a proteção da propriedade intelectual, a leitura da determinação de acionabilidade, divulgada em 1º de junho de 2026, revela que o primeiro e mais proeminente dos seis eixos — comércio digital e serviços de pagamento eletrônico — repousa, em parte significativa, sobre as mesmas decisões judiciais brasileiras que motivaram a EO 14323: a determinação descreve ordens judiciais dirigidas a plataformas

Policy and the International Trading System. *American Journal of International Law*, v. 119, n. 4, p. 680–699, 2025. DOI: 10.1017/ajil.2025.10108.

⁴³ ESTADOS UNIDOS. *Brazil* | *United States Trade Representative*. Washington, D.C., [2026]. Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions/americas/brazil>. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴⁴ BROWNSTEIN. *White House Releases Findings of Section 301 Investigations into Forced Labor Import Policies; Brazil* | *Brownstein*. [S. l.], jun. 2026. Disponível em: <https://www.bhfs.com/insight/white-house-releases-findings-of-section-301-investigations-into-forced-labor-import-policies-brazil/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

norte-americanas para a remoção de conteúdo e a suspensão de perfis⁴⁵. O mesmo eixo abrange o Pix, sistema de pagamentos instantâneos do Banco Central brasileiro, cuja qualificação como barreira comercial é objeto de controvérsia. Analistas observam tratar-se de política pública de inclusão financeira, e que o pleito relativo ao Pix foi agregado a outras queixas apenas frouxamente conexas⁴⁶.

Em 1º de junho de 2026, o USTR concluiu pela acionabilidade das práticas brasileiras nos seis eixos e propôs tarifa adicional de 25% sobre as importações não isentas, com exceções análogas às adotadas em outros casos, tais como produtos sujeitos à Seção 232 e bens de produção insuficiente nos Estados Unidos, dentre outros. A medida permanece sujeita a audiência pública e ao prazo de 15 de julho de 2026⁴⁷.

Decorre daí a peculiaridade do caso brasileiro. O Brasil negociou e obteve, nas margens comerciais, alívio concreto, como atesta a isenção agrícola de novembro de 2025. O que não se abriu, em nenhum momento, foi a trilha transacional sobre o gatilho que originou a coerção: a demanda política embutida na EO 14323, e reverberada no eixo digital da Seção 301. A assimetria, aqui, não se dá entre concessões maiores ou menores, mas entre a esfera do que se pode negociar. Em resposta às tarifas, o Brasil recorreu à OMC em 6 de agosto de 2025, abrindo o contencioso DS640 com fundamento nos artigos I e II do GATT, e promulgou a Lei nº 15.122/2025, a chamada “lei de reciprocidade econômica”⁴⁸. Porém, o instrumento, até o momento, não foi acionado.

⁴⁵ ESTADOS UNIDOS. Office of the United States Trade Representative. [Notice of Determination and Request for Comments Concerning Action Pursuant to Section 301: Brazil’s Acts, Policies, and Practices](#). Federal Register, 4 jun. 2026 (FR Doc. 2026-11158). Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴⁶ DE BOLLE, Monica. *The Latest US Squeeze on Brazil Jeopardizes Its Financial Autonomy*. Peterson Institute for International Economics (PIIE), 9 jun. 2026.

⁴⁷ ESTADOS UNIDOS. Office of the United States Trade Representative, *USTR Section 301 Determination on Brazil’s Unreasonable Acts, Policies, and Practices* | United States Trade Representative. Washington, D.C., 1 jun. 2026. Disponível em: <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/june/ustr-section-301-determination-brazils-unreasonable-acts-policies-and-practices>. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Brazil requests WTO dispute consultations with the United States — DS640: United States — Tariff Measures (Brazil)*. Genebra: OMC, 2025. Pedido de consultas de 5 ago. 2025 (documento WT/DS640/1). Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds640_e.htm. Acesso em: 30

O caso brasileiro é menos uma exceção ao modelo do que sua manifestação em estado mais nítido. Se o que caracteriza o bilateralismo coercitivo é a sequência ameaça–engajamento–concessão, o Brasil é o caso em que essa sequência parece se deter na primeira etapa. Onde os casos europeu e japonês mostram a viabilidade de uma fase transacional, sustentada por uma racionalidade econômica que viabiliza a barganha, o caso brasileiro expõe a etapa coercitiva relativamente isolada das demais. Não se trata, com isso, de afirmar a ausência de qualquer dimensão comercial na disputa, mas de reconhecer que o gatilho determinante e a demanda não transacionável são, no caso brasileiro, de natureza predominantemente extracomercial, em que o núcleo coercitivo do modelo se deixa observar com menor mediação.

5. Conclusão

As tarifas adicionais deixaram de constituir apenas instrumentos de coerção unilateral e passaram a integrar um sistema mais amplo de negociação bilateral, no qual sua manutenção, redução ou suspensão passou a depender dos compromissos assumidos pelos parceiros comerciais em acordos celebrados com os Estados Unidos. A reconstrução da política tarifária norte-americana entre 2025 e 2026 revela um padrão. Ao longo do período, os Estados Unidos migraram sucessivamente de fundamentos jurídicos – do IEEPA à Seção 122, e, desta, às Seções 301 e 232. Essa mobilidade normativa revela a instrumentalização da tarifa como meio de coerção, e não como fim de política comercial. A invalidação do IEEPA pela Suprema Corte, em fevereiro de 2026, não interrompeu o ciclo coercitivo; apenas o deslocou para bases procedimentais relativamente mais estáveis.

Os arranjos examinados na segunda seção revelam que a coerção não é traço exclusivo dos casos de ruptura, mas está inscrita na estrutura e gramática dos próprios acordos celebrados. A ausência de concessão real de acesso ao mercado norte-americano, a não notificação à OMC, a linguagem de rescisão unilateral e as cláusulas de alinhamento perante terceiros demonstram que mesmo os parceiros que aderiram à trilha transacional o fizeram sob condições estruturalmente assimétricas. O

jun. 2026. A Lei nº 15.122, de 2025 (“lei de reciprocidade econômica”), autoriza o Executivo a adotar contramedidas (suspensão de concessões comerciais, de proteções ao investimento e de obrigações de propriedade intelectual) diante de medidas unilaterais lesivas à competitividade brasileira.

que distingue as três camadas de barganha não é a presença ou ausência de coerção, mas a intensidade com que ela se manifesta.

O Brasil não é exceção que escapa ao modelo, mas o ponto em que a coerção se manifesta com menor mediação comercial. O fundamento originário da medida expõe o núcleo coercitivo sem o disfarce da racionalidade comercial, e a migração da pressão para a Seção 301 apenas o revestiu de um procedimento técnico. A trilha transacional jamais se abriu sobre o verdadeiro objeto da demanda.

Esse padrão representa um novo estágio da geoeconomia contemporânea. As tarifas continuam desempenhando função protecionista, mas assumem também papel de mecanismo de *enforcement* de compromissos comerciais, industriais e estratégicos negociados bilateralmente. O acesso ao mercado norte-americano passa a depender, cada vez mais, da disposição dos parceiros em aceitar condições impostas em Washington, conferindo às tarifas uma função dinâmica, sujeita a ajustes conforme a evolução das negociações. Este artigo analisa essa transformação, examina as alterações promovidas nas tarifas adicionais ao longo de 2026 e demonstra como a política comercial norte-americana passou a combinar medidas tarifárias e arranjos comerciais instáveis e precários como instrumentos complementares de uma mesma estratégia geoeconômica.

Bibliografia

COLEMAN, Jesse; COTULA, Lorenzo. Caught in the Legal Crossfire? Critical Minerals Agreements and International Economic Law. *EJIL: Talk!* — Blog of the European Journal of International Law, 29 abr. 2026. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/caught-in-the-legal-crossfire-critical-minerals-agreements-and-international-economic-law/>. Acesso em: 13 jul. 2026.

DE BOLLE, Monica. *The Latest US Squeeze on Brazil Jeopardizes Its Financial Autonomy*. Peterson Institute for International Economics (PIIE), 9 jun. 2026. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/latest-us-squeeze-brazil-jeopardizes-its-financial-autonomy>. Acesso em: 30 jun. 2026.

DUNOFF, Jeffrey L.; POLLACK, Mark A. The Trump Administration's Trade Policy and the International Trading System. *American Journal of International Law*, v. 119, n. 4, p. 680–699, 2025. DOI: 10.1017/ajil.2025.10108.

KANAS, Vera, e GOLDBAUM, Sérgio, “Mensurando os impactos no Brasil das tarifas aplicadas pelos EUA”, em *Revista de Direito do Comércio Internacional*, Nº 8, 2025. p. 162 a 179.

IEDI. Geoeconomia - Impactos para o Brasil e suas empresas. Estudo elaborado por Vera Thorstensen, Vera Kanas, Magali Favaretto e Alexandre Coelho. Disponível em: https://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_comercio/20251010_geoeconomia.html. Publicado em outubro de 2025. Acesso em: 30 jun. 2026.

LOVELY, Mary E.; WAN, Christine Y. *US Reciprocal Trade Deals Built to Push America's Trade Partners Away from China*. Peterson Institute for International Economics (PIIE), 4 jun. 2026. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/us-reciprocal-trade-deals-built-push-americas-trade-partners-away>. Acesso em: 30 jun. 2026.

MANAK, Inu; SMITH, Allison J. *Tracking Trump's Trade Deals*. Council on Foreign Relations, [s. l.], mar. 2026. Atualizado em mar. 2026. Disponível em: <https://www.cfr.org/articles/tracking-trumps-trade-deals>. Acesso em: 30 jun. 2026.

MAVROIDIS, Petros C. *Tariffs, Deals and Multilateral Ideals: Can the World Trade Organization Survive?* Bruegel Working Paper, n. 25/2025, 27 out. 2025. Disponível em: <https://www.bruegel.org/working-paper/tariffs-deals-and-multilateral-ideals-can-world-trade-organization-survive>. Acesso em: 30 jun. 2026.

ROBERTS, A.; CHOER MORAES, H.; FERGUSON, V. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment Law. *Journal of International Economic Law*, v. 22, n. 4, 2019.

THORSTENSEN, V.; DO PRADO, V. L. Da geoeconomia à geopolítica de Trump – de tarifas a armas? CEBRI-Revista, n. 14, p. 34–61, 2025. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/195/da-geoeconomia-a-geopolitica-de-trump>. Acesso em: 30 jun. 2026;

THORSTENSEN, Vera; KANAS, Vera; FAVARETTO, Magali; COELHO, Alexandre. *Geoeconomia: impactos para o Brasil e suas empresas*. São Paulo: IEDI — Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, out. 2025. Disponível em: https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20251010_geoeconomia.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

INSTRUMENTOS COMERCIAIS TÍPICOS PARA FINS POLÍTICOS: CARTA DE DONALD TRUMP AO BRASIL EM 2025

Mauro Kiithi Arima Júnior¹

Catherine Rebouças Mota²

Resumo: Os autores buscarão demonstrar que a aplicação das tarifas norte-americanas às exportações brasileiras, conforme anunciado em Carta, tem objetivo precipuamente político. Com base no texto da Carta enviada pelos Estados Unidos ao Brasil, na interpretação dos fatos mencionados e nos desdobramentos posteriores, analisa-se como se dá o uso político das tarifas, instrumentos tipicamente comerciais. Apresenta-se, primeiramente, a fraqueza dos argumentos econômico e o contexto do argumento regulatório, para, em seguida, analisar os argumentos políticos explícitos e implícitos que fundamentam a ação norte-americana.

Palavras-chaves: Trump; tarifas; Brasil; Bolsonaro; STF; Governança Global.

Abstract: The authors will seek to demonstrate that the imposition of U.S. tariffs on Brazilian exports, as announced in the Letter, has a primarily political purpose. Based on the text of the Letter sent by the United States to Brazil, on the interpretation of the facts mentioned, and on subsequent developments, the political use of tariffs—typically commercial instruments—is examined. The article presents first the weakness of the economic, the context of the regulatory arguments and then considers the explicit and implicit political arguments underlying U.S. action.

Keywords: Trump; Tariffs, Brazil, Bolsonaro; STF; Global Governance.

¹ Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, pesquisador do Centro de Geoeconomia do Comércio e Investimentos e Assessor Internacional do Governo de São Paulo.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará e Pós-Doutoranda pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, bolsa de pós-doutorado financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

1. Introdução

Em 9 de julho de 2025, Carta endereçada ao Presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, provinda do Presidente Donald J. Trump (eleito em 2024), anunciou a aplicação de tarifas de 50% (cinquenta por cento) pelos Estados Unidos da América (EUA) sobre todos os produtos brasileiros. Os motivos que fundamentaram a decisão foram de ordem econômica, regulatória/tecnológica e política. O argumento de ordem econômica seria a suposta relação injusta entre EUA e Brasil, que estaria baseada na não-reciprocidade e em déficit comercial dos Estados Unidos. O argumento de ordem regulatória/tecnológica seria fundamentado nos ataques contínuos a empresas digitais norte-americanas, suscitando inclusive a aplicação da Seção 301 (301 Section of Trade Act de 1974) sobre o Brasil³. O argumento de ordem política baseia-se na crítica ao processo judicial que o presidente anterior do Brasil, Jair Bolsonaro, está respondendo sob o sistema jurídico brasileiro.

Posteriormente, no dia 30 de julho, o governo dos EUA anunciou uma lista com amplo conjunto de exceções às tarifas de 50%. As exceções abrangem alguns dos produtos mais relevantes da pauta de exportações brasileiras para os EUA, por exemplo, aeronaves e partes de aeronaves, suco de laranja e petróleo. Outros produtos importantes, no entanto, não foram contemplados na lista, como café, carne bovina, máquinas e equipamentos mecânicos⁴.

Os autores buscarão mostrar que a aplicação das tarifas norte-americanas às exportações brasileiras tem objetivos precipuamente políticos consoante interpretação combinada do texto da Carta e dos atos de política externa do segundo mandato de Donald Trump. Investiga-se, primeiramente, a fraqueza dos argumentos econômico e regulatório/tecnológico, para, em seguida, se averiguar o argumento político explícito e implícito que fundamentam a ação norte-americana.

³ CNN BRASIL, Leia íntegra da carta de Donald Trump que anuncia taxa de 50% para o Brasil. Documento endereçado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi postado na rede Truth Social. Publicado em 09 de julho de 2025; atualizado no mesmo dia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/leia-integra-da-carta-de-donald-trump-que-anuncia-taxa-de-50-para-o-brasil/>.

⁴ O'BOYLE, Brendan. Some key Brazilian exports spared from Trump's new 40% tariff. Publicado em 30 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/some-key-brazilian-exports-spared-trumps-new-40-tariff-2025-07-30/>.

2. Razões econômicas: do uso indiscriminado de tarifas à falácia do déficit comercial

2.1. As tarifas e as normas do sistema multilateral de comércio

Desde o início da ordem econômica internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, com o liberalismo incrustado⁵ manifesto nas instituições de Bretton Woods e na aprovação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), as tarifas foram o mais relevante instrumento de intrusão sobre os fluxos internacionais de bens e, por isso, concentraram os esforços negociadores das primeiras Rodadas do sistema multilateral de comércio⁶.

As tarifas permaneceram como objeto principal das negociações internacionais até a Rodada Tóquio (1973–1979)⁷. Resultado dessa Rodada foram as aprovações dos acordos plurilaterais (Tokyo Round Codes)⁸, que ampliou os assuntos discutidos. Entre esses acordos, o que apresentou dispositivos que diretamente se referiam a tarifas foi o Acordo de Tratamento Diferenciado e mais favorável que permitia flexibilização sobre no tratamento tarifário estabelecido entre países desenvolvidos e em desenvolvimento⁹.

⁵ RUGGIE, John. Ruggie, John Gerard. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.” *International Organization* 36, no. 2 (1982): 379–415. <http://www.jstor.org/stable/2706527>.

⁶ JACKSON, John H. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997. Cf. JACKSON, John H., ‘The Evolution of the World Trading System – The Legal and Institutional Context’, in Daniel Bethlehem, and others (eds), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (2009; online edn, Oxford Academic, 18 Sept. 2012), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199231928.013.0003>, accessed 3 Sept. 2025.

⁷ JACKSON, John H. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

⁸ Os códigos foram elaborados sobre medidas antidumping, balança de pagamentos (Balance-of-Payments), aeronaves, valoração aduaneira, países em desenvolvimento, tratamento diferenciado e mais favorável, solução de controvérsias, compras governamentais (Government Procurement), licenciamento de importação, salvaguardas, subsídios, barreiras técnicas ao comércio, acordo sobre carne bovina e o acordo internacional de laticínios. (WTO, 2025)

⁹ WTO, World Trade Organization. Pre-legal texts. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/prewto_legal_e.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 set. 2025. WTO, World Trade Organization. Differential and more

Durante a Rodada Uruguai (1986–1994), houve amplo processo de tarifificação (*tariffication*), *que consistiu no esforço global para transformar barreiras não tarifárias em tarifas ad valorem (medidas em percentual sobre o valor do produto). A lógica da tarifificação era a seguinte: transformar todas as restrições comerciais em tarifas. Frequentemente, os países não erigiam barreiras explícitas ao comércio, mas adotavam restrições de caráter quantitativo e regulatório (quotas, licenças de importação, controles sanitários excessivos, subsídios disfarçados etc.). Essas barreiras eram mais opacas, difíceis de medir e quase impossíveis de negociar. Ao “converter” essas barreiras em tarifas, conferia-se maior transparência na política aduaneira dos países*¹⁰.

Embora tenha havido a consolidação de compromissos tarifários vinculantes (*bound tariffs*), e a criação de regras claras quanto às medidas para renegociação de tarifas na trajetória de Rodadas desde o estabelecimento do GATT e, por conseguinte da Organização Mundial do Comércio (OMC), as tarifas continuam como instrumento mais frequente e legítimo de restrição ao comércio. Esses instrumentos podem ser quantificados e manuseados de maneira precisa.

*Essa utilização, no entanto, deve estar ancorada no sistema multilateral, acordado pelas Partes do GATT e corroborada pelos membros da OMC, ainda que haja discussões sobre a reforma do sistema ou sobre a necessidade de formação de um novo sistema internacional de regras*¹¹.

O princípio da não discriminação, por exemplo, que se desdobra na cláusula da nação mais favorecida (Art. I do GATT) e do tratamento nacional (Art. III do GATT), é a base de funcionamento de todo o sistema multilateral de comércio. Sua aplicação busca igualar os parceiros comerciais em termos de benefícios concedidos e proíbe o

favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries. Decision of 28 November 1979. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf. Acesso em: 06 set. 2025.

¹⁰ JACKSON, John H. The world trading system: law and policy of international economic relations. Cambridge, MA: MIT Press, 1997. Cf. JACKSON, John H., ‘The Evolution of the World Trading System – The Legal and Institutional Context’, in Daniel Bethlehem, and others (eds), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (2009; online edn, Oxford Academic, 18 Sept. 2012), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199231928.013.0003>, accessed 3 Sept. 2025.

¹¹ Não se trata, portanto, de argumentar pela utilização do sistema multilateral de forma a não se discutir quais são suas regras e princípios ou como essas regras e princípios estão sendo aplicados diante dos desafios enfrentados pelos países.

protecionismo à produção nacional por instrumentos que não sejam as tarifas, sob uma lógica de liberalização comercial.

A forma como o segundo mandato do Governo Trump tem usado as tarifas está em explícito desacordo com o princípio da não discriminação. Em vez de observar a cláusula da nação mais favorecida, a administração Trump evoca, com insistência, a necessidade de equilíbrio econômico e de uma suposta reciprocidade nas relações comerciais. Conforme explicado nas primeiras tarifas anunciadas no chamado Liberation Day¹², os valores estipulados para os parceiros comerciais norte-americanos resultariam de cálculo que contemplaria as tarifas pagas pelos produtos dos EUA, o déficit no comércio bilateral e custos decorrentes de barreiras não tarifárias.

Em paralelo à erosão do princípio da não discriminação, observa-se uma retomada distorcida do princípio da reciprocidade. A reciprocidade, embora nunca tenha deixado de orientar o comércio internacional, vinha sendo aplicada como pressuposto tácito, raramente usada de forma primária e direta. O modelo norte-americano recente utiliza a reciprocidade como fórmula para embasar exigência imediata de igualdade de tratamento comercial de forma bruta, sem considerar diferenças estruturais; ou como justificativa de retaliações tarifárias automáticas.

Adicionalmente, sua fórmula tarifária carece de transparência, pois não demonstra com clareza a relação entre os dados econômicos alegados e os percentuais tarifários aplicados, bem como inclui aspectos não tarifários não quantificados como componente para o cálculo das tarifas. Tais características implicam a erosão dos princípios da transparência e da previsibilidade.

Considerados também como pilares do sistema multilateral¹³, esses princípios determinam, entre outras ações, que a OMC seja notificada antecipadamente acerca de ações de política comercial adotadas pelos países. Em regra, os Comitês específicos são notificados acerca de normas e mudanças na política comercial dos membros.

¹² HARITHAS, Barath; MENG, Kyle; BROWN, Evan; MOURADIAN, Catharine. “Liberation Day” Tariffs Explained. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 3 abr. 2025. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/liberation-day-tariffs-explained>. Acesso em: 4 set. 2025.

¹³ DARAHAAN, Vladyslav. “The History of the Principle of Transparency in International Trade Law.” *Lex Portus (Online)* 3, no. 3(2020) (2020): 63–78. doi:10.26886/2524-101X.3.2020.4.

Os demais membros da Organização, dessa forma, têm oportunidade de se manifestar e pedir esclarecimentos sobre a medida. Igualmente importante são os relatórios de Revisão de Política Comercial (*Trade Policy Review*), *que possibilitam uma visão abrangente acerca das práticas comerciais dos membros.*

As medidas norte-americanas foram adotadas de maneira arbitrária, contraditória e pouco transparente, uma vez que apresentadas de forma a ignorar os procedimentos padrões de mudança de política comercial. Por isso, não foi possibilitado que as medidas pudessem ser previamente discutidas no âmbito multilateral, permitindo a contestação e negociação pelos membros da OMC. Em vez disso, os EUA anunciaram as medidas por meios pouco convencionais ao endereçar a Carta ao Presidente do Brasil e veiculá-la na rede social Truth Social, na conta pessoal de Donald Trump¹⁴.

Os EUA, como um dos membros fundadores do sistema multilateral de comércio, desafiam o próprio sistema que ajudaram a fundar: as medidas comerciais adotadas por Trump desrespeitam diretamente a sistemática consolidada ao determinar tarifas diferentes para diversos parceiros comerciais (sem o amparo do art. XXIV do GATT) e ultrapassam substancialmente os valores estabelecidos nos princípios e dispositivos da OMC. A erosão dessa coerência normativa fragiliza a previsibilidade das relações comerciais¹⁵ e mina a confiança dos países em desenvolvimento nas instituições multilaterais, comprometendo sua capacidade de reivindicar seus direitos em um ambiente que deveria ser regido por normas claras e universais. Além do uso arbitrário das tarifas, a justificativa econômica oferecida na carta é insustentável, pois, na dimensão comercial, o Brasil é importador líquido dos EUA.

¹⁴ CNN BRASIL, Leia íntegra da carta de Donald Trump que anuncia taxa de 50% para o Brasil. Documento endereçado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi postado na rede Truth Social. Publicado em 09 de julho de 2025; atualizado no mesmo dia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/leia-integra-da-carta-de-donald-trump-que-anuncia-taxa-de-50-para-o-brasil/>.

¹⁵ MILANOVIC, Branko. The third framing: Can an international economic system exist in the world of nationalisms? Publicado em. Setembro de 2024. Disponível em: <https://branko2f7.substack.com/p/the-third-framing>. Acesso em: 4 jul. 2026.

2.2. *A relação econômica entre Brasil e EUA*

A relação comercial entre os EUA e o Brasil tem importância assimétrica: a participação dos EUA no comércio exterior brasileiro é bem superior à participação do Brasil nas exportações e importações norte-americanas. Os EUA são o segundo maior parceiro comercial do Brasil¹⁶. Este, por sua vez, é apenas o décimo quinto parceiro comercial dos EUA. A dependência do Brasil em relação ao mercado norte-americano é, portanto, bastante expressiva, ainda que seja relativamente pequena se comparada com países como México e Canadá, com que os EUA têm área de livre comércio e dividem fronteiras terrestres.

Importante destacar que, diferentemente, da afirmação da missiva, o Brasil é deficitário no comércio com os EUA. Há anos a balança comercial tem sido consistentemente favorável aos EUA. A produção agrícola brasileira, que encontra ávidos mercados na Ásia e na Europa, concorre com produtores locais dos EUA¹⁷. Esse, por exemplo, é o caso da carne bovina, da soja e do etanol, ambos largamente produzidos em território estadunidense. Nesses três setores, Brasil e EUA ocupam posições de destaque como grandes exportadores e frequentemente disputam espaço nos mesmos mercados.

O Brasil é um dos poucos parceiros comerciais dos EUA que mantém substancial déficit com a potência norte-americana. O argumento do déficit comercial, portanto, como usado nas cartas endereçadas a outros países, é insustentável para o caso do Brasil. Em termos qualitativos, o comércio intrafirma tem grande peso nas exportações brasileiras para os EUA, o que indica que o Brasil fornece componentes para manufatura norte-americana¹⁸.

O Brasil exportou aos EUA US\$ 40,4 bilhões em 2024, o equivalente a 12% do total exportado. Os 935 produtos brasileiros

¹⁶ Ver dados atualizados de comércio em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em 03 de setembro de 2025.

¹⁷ FIGUEIRA, S. R. F.; GALACHE, V. DE O. Análise comparativa da competitividade das exportações de soja em grão do Brasil, Estados Unidos e Argentina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 1, p. e245403, 2023.

¹⁸ Segundo dados apresentados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI): [...] a balança comercial de bens entre Brasil e EUA foi superavitária para os americanos em US\$43,1 bilhões (segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Comércio, MDIC) e, a balança comercial de serviços foi superavitária para os americanos em US\$ 165,6 bilhões (segundo dados da Bureau of Economic Analysis, dos EUA). (CNI, 2025)

que passarão a ser tarifados representaram cerca de US\$ 22,2 bilhões, ou 54,9% das vendas ao mercado norte-americano. Outros 694 itens permanecerão isentos das novas tarifas¹⁹.

Dadas as questionabilidades do argumento econômico, as razões para o aumento das tarifas hão de ser compreendidas a partir dos argumentos de regulação de temas digitais mencionados expressamente na Carta e de questões políticas.

3. Motivos de regulação de temas digitais

As grandes empresas de tecnologia têm aumentado o poder econômico e crescentemente influenciado aspectos sociais e políticos dos países. A influência política, em especial, tem sido problemática e potencialmente nociva para o processo democrático²⁰.

Expressamente, Donald Trump, na Carta, afirma que as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro seriam responsáveis por um tipo de censura às plataformas digitais e que restringiriam a liberdade de expressão de empresas de mídia social norte-americanas. A missiva norte-americana, portanto, relaciona a conduta do STF à violação do direito fundamental de liberdade de expressão.

Essa ideia está contida na menção direta ao STF, em especial no que concerne ao tratamento dispensado às empresas de mídias sociais:

Em parte por causa dos ataques insidiosos do Brasil contra eleições livres e à violação fundamental da liberdade de expressão dos norte-americanos (como demonstrado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil, que emitiu centenas de ordens de censura SECRETAS e ILEGAIS a plataformas de mídia social dos EUA, ameaçando-as com multas de milhões de dólares e expulsão do mercado de mídia social brasileiro), a partir de 1º de agosto de 2025, cobraremos do Brasil uma tarifa de 50% sobre todas e quaisquer exportações brasileiras enviadas para os Estados Unidos, separada de todas as tarifas setoriais existentes.

¹⁹ Para os dados de comércio bilateral de 2024, consultar <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em 03 de setembro de 2025.

²⁰ PELT, E. VAN. O tecnototalitarismo e os riscos para a democracia e para os sujeitos. **Estudos Avançados**, v. 38, n. 110, p. 105–122, jan. 2024.

A questão de fundo nessa manifestação é oriunda do debate sobre a regulação de grandes empresas de tecnologia americana (BigTechs) quando de sua operação em outros países ou regiões. Dado que a liberdade predomina na arquitetura regulatória americana aplicado às BigTechs, essas empresas conseguiram se projetar e desenvolver tecnologias na área de serviços, de comunicações e de ecossistemas digitais de maneira rápida e significativa no setor²¹. No entanto, encontram resistência na regulação aplicada, por exemplo, na União Europeia (UE), cuja atuação do bloco é mais rígida e a tecnologia é mais regulada²².

No caso do Brasil, os atritos entre as plataformas digitais e as decisões tomadas pela cúpula do Judiciário brasileiro assumiram maior gravidade em 2024, quando o Ministro Alexandre de Moraes determinou o bloqueio do X no Brasil. A plataforma foi bloqueada porque se recusou a nomear representante legal e a atender ordens judiciais de remoção de perfis investigados em inquéritos do STF. Houve aplicação de multa diária, e o bloqueio só foi suspenso após cumprimento das determinações legais. O Ministro explicou que a obrigação de representação no país derivava de norma legal e era necessária para a efetividade das decisões judiciais.

Em setembro do mesmo ano, a Primeira Turma do STF, por unanimidade, rejeitou recursos de plataformas como X, Discord e Rumble, mantendo ordens de bloqueios de perfis investigados. Na fundamentação, justificou-se a decisão por motivos semelhantes às da primeira decisão: aplicou-se os arts. 2º e 3º da Lei 12.965/2014, nos quais estabelecem que liberdade de expressão deve estar protegida assim como os direitos humanos e a proteção da privacidade e do consumidor, de acordo; art. 11 também da Lei 12.965/2014, que permite a requisição de informações sobre serviços telemáticos de empresas, sejam elas brasileiras ou subsidiárias de empresas estrangeiras; o Marco Civil da Internet, art. 19, que prevê a responsabilidade civil dos provedores de internet quando há existência de danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros; o Código Civil brasileiro (CC, art. 997, inciso VI, art.

²¹ VENTURELLI, Shalini. *Inventing E-Regulation in the US, EU and East Asia: Conflicting Social Visions of the Internet & the Information Society*. Presented at TPRC 2001 29th Research Conference on Information, Communication & Internet Policy Alexandria, Virginia, October 27-29. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/cs/0110002>. Acesso em 02 jun. 2026.

²² JAMES, Scott; QUAGLIA, Lucia. *Bigtech finance, the EU's growth model and global challenges*. 2024. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755724/IPOL_IDA\(2024\)755724_EN.pdf#page=22.34](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755724/IPOL_IDA(2024)755724_EN.pdf#page=22.34). Acesso em: 4 jun. 2026.

106, art. 1022, art. 1.134, §1º, V, art. 1.138, art. 1.137); a Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 que dispõe sobre a organização dos serviços de comunicação no Brasil; o Decreto Legislativo 37/2021, aderência do Brasil à Convenção de Budapeste)^{23, 24}

Em junho de 2025, o STF declarou parcialmente inconstitucional o art. 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que exigia ordem judicial para a remoção de conteúdos de usuários. A nova tese estabelece que, em casos específicos de conteúdos ilícitos graves, as plataformas poderão (e deverão) agir sponte sua, sem ordem judicial, por meio de notificação privada ou até de ofício.

Em 15 de julho de 2025, após o governo Trump anunciar tarifas de 50% sobre produtos brasileiros, anunciou a abertura de uma investigação sob a Seção 301 contra o Brasil. O foco são práticas associadas a: comércio digital e serviços de pagamento eletrônico (ex.: pix); tarifas preferenciais aplicadas a outros parceiros; aplicação de leis anticorrupção; proteção à propriedade intelectual; acesso ao mercado do etanol; combate ao desmatamento ilegal.

Esse embate revela uma oposição estrutural entre os modelos regulatórios: enquanto os Estados Unidos tradicionalmente defendem uma abordagem liberal, pautada na autorregulação e na primazia da liberdade de atuação das empresas, o Brasil, assim como UE e diversos países asiáticos, tem demonstrado tendência para impor limites legais e institucionais à atuação das Bigtechs. A decisão pelo modelo regulatório em temas digitais é eivada de pressupostos políticos. A divergência entre esses modelos evidencia, assim, um conflito de fundo sobre soberania regulatória e os limites da atuação empresarial em territórios estrangeiros.

4. Motivos políticos

O uso de instrumentos econômicos para fins políticos não é recente na história da ordem internacional. Com frequência, embargos comerciais, restrição a fluxo de capitais e congelamento de ativos no

²³ A íntegra da decisão pode ser consultada no seguinte link: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/30171714/PET-12404-Assinada.pdf>.

²⁴ STF. STF determina suspensão do X, antigo Twitter, em todo o território nacional. Medida adotada pelo ministro Alexandre de Moares vale até a empresa cumprir decisões judiciais e pagar as multas fixadas. Publicado em 30 de agosto de 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-suspensao-do-x-antigo-twitter-em-todo-o-territorio-nacional-2/>. Acesso em 02 jun. 2026.

exterior são usados com fins políticos, como, por exemplo, dissuadir as partes em conflitos bélicos ou provocar a mudança de regimes em estados autoritários. Geralmente, esses instrumentos são usados quando existe amplo consenso internacional e suprapartidário acerca da injustiça/ilegalidade em determinada situação, buscando-se, por exemplo, o fim de conflitos bélicos²⁵ e a violação de direitos humanos²⁶.

O que ocorre no caso do Brasil parece ser bastante distinto, pois não há consenso nos EUA e nem na sociedade internacional acerca da injustiça/ilegalidade na ação penal movida em face do ex-Presidente Jair Bolsonaro. Na verdade, o que parece determinar a ação dos EUA é a relação pessoal familiar e a afinidade ideológica entre Bolsonaro e Trump. Essa forma de uso de instrumentos econômicos para fins políticos destoa da geoeconomia ou *economic statecraft*²⁷, em que os objetivos políticos decorrem uma visão de estado de mais longo prazo.

²⁵ (NEPHEW, 2017; DREZNER, 2003; BALDWIN, 1985) NEPHEW, Richard. *The art of sanctions: a view from the field*. New York: Columbia University Press, 2017. Cf. DREZNER Daniel. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press, 1999. Cf. BALDWIN, David. *Economic Statecraft*. Princeton University Press, 1985.

²⁶ COOLEY, Alexander; NEXON, Daniel H. Economic statecraft in global governance. *Journal of International Affairs*, 2019. Disponível em: <https://jia.sipa.columbia.edu>. Acesso em: 8 set. 2025.

²⁷ Não há consenso na literatura sobre os conceitos de geoeconomia e *economic statecraft*. Henrique Choer, por exemplo, considera que a ordem geoeconômica não é feita mediante a utilização de instrumentos econômicos para fins políticos. Nessa nova ordem: “A nova ordem é marcada por um foco maior nos ganhos econômicos relativos – em vez de absolutos – devido às suas implicações para a segurança, uma preocupação crescente com os riscos à segurança representados pela interdependência econômica e pela conectividade digital, uma forte competição pelo desenvolvimento tecnológico, e um aumento no uso de exceções de segurança de forma que torna difícil distinguir entre motivações de proteção e de protecionismo.” [tradução livre] (ROBERTS; CHOER MORAES; FERGUNSON, 2019). Já Blackwill e Harris, compreendem que sob o conceito de geoeconomia, está o de *economic statecraft*. Assim, definem geoeconomia como “o uso de instrumentos econômicos para promover e defender os interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos benéficos; e os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país”. [tradução livre] (BLACKWILL; HARRIS, 2016)

4.1. Os fatos controversos

A carta critica diretamente o tratamento dispensado no Brasil ao ex-presidente Jair Bolsonaro, qualificado como perseguição política e “caça às bruxas”. A Carta abre com o seguinte parágrafo:

Conheci e tratei com o ex-presidente Jair Bolsonaro, e o respeitei muito, assim como a maioria dos outros líderes de países. A forma como o Brasil tem tratado o ex-presidente Bolsonaro, um líder altamente respeitado em todo o mundo durante seu mandato, inclusive pelos Estados Unidos, é uma vergonha internacional. Esse julgamento não deveria estar ocorrendo. É uma caça às bruxas que deve acabar IMEDIATAMENTE!

A missiva faz referência ao processo contra os autores de atos antidemocráticos e tentativa de golpe, no qual o ex-Presidente Jair Bolsonaro figura como um dos réus.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) acusa Bolsonaro de liderar uma organização criminosa com o objetivo de abolir violentamente o Estado democrático de Direito, instaurar um golpe de Estado e impedir a posse do eleito Luiz Inácio Lula da Silva após as eleições de 2022, em especial com os atos de 8 de janeiro. A denúncia da Procuradoria-Geral inclui acusações de tentativa de golpe, disseminação de desinformação sobre o sistema eletrônico de votação, plano de envenenamento de autoridades (inclusive do presidente Luís Inácio Lula da Silva), esquemas de organização criminosa e elaboração de decreto golpista.

Conforme os autos do processo, o conjunto de atos supostamente ilícitos e as reações institucionais teriam a seguinte cronologia que é apresentada nos parágrafos a seguir.

Em março de 2021, após a decisão do STF, que anulou as condenações criminais do então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, instaurou-se novo ciclo de instabilidade política, ainda que muitos dos movimentos ocorressem nos bastidores. Nesse contexto, surgiram as primeiras articulações para deslegitimar o sistema eleitoral brasileiro e a autoridade do STF perante a opinião pública. Entre julho e setembro de 2021, essas manifestações = adquiriram maior intensidade, com ataques reiterados à lisura das urnas eletrônicas e declarações de franca insubordinação às ordens judiciais, muitas vezes respaldadas por manifestações de setores das Forças Armadas, sugerindo um cenário de

ruptura institucional²⁸. Essas condutas atentavam contra o art. 1º, *caput* e *parágrafo único*, da *Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB)*, que consagra a soberania popular, e contra o art. 2º da CRFB, que prevê a separação e a independência entre os Poderes da República.

No ano seguinte, em julho de 2022, uma reunião ministerial de caráter sigiloso, presidida por Jair Bolsonaro e seus auxiliares mais próximos, teve como pauta central a formulação de estratégias voltadas a impedir a alternância de poder resultante das eleições presidenciais. Nos meses subsequentes, outubro e novembro de 2022, proliferaram os bloqueios ilegais em rodovias, acompanhados por mobilizações de caráter militar e pela disseminação sistemática de alegações de fraude eleitoral²⁹. Tais condutas se enquadrariam na prática de crimes contra a paz pública (art. 286, incitação ao crime, e art. 288, associação criminosa, ambos do Código Penal).

Já em dezembro de 2022, elaborou-se uma minuta de Decreto de exceção, cujo objetivo era anular o resultado das urnas, determinar a prisão de adversários políticos e instaurar medidas autoritárias. O documento afrontava diretamente os arts. 5º, *caput* e *incisos LIV e LV* (garantias do devido processo legal e ampla defesa), bem como o art. 60, §4º, inciso II, da CRFB, que protege a separação de poderes contra emendas ou atos que a pretendam abolir. Penalmente, a elaboração e difusão da minuta podem configurar os crimes de tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito (art. 359-L do Código Penal) e de golpe de Estado (art. 359-M do Código Penal).

O ponto de maior gravidade ocorreu em 8 de janeiro de 2023, quando milhares de apoiadores radicais invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes da República em um ato que configurou tentativa de golpe de Estado e atentado direto contra a ordem democrática³⁰. Além de violar os art. 34, inciso III, e 85, incisos II e VII da CRFB (que preveem a defesa da ordem constitucional e tipificam como crime de responsabilidade os atos contra o livre exercício dos Poderes), esses eventos caracterizam ilícitos penais graves, como dano qualificado ao patrimônio da União (art. 163, parágrafo único, III, CP), incitação à

²⁸ (PONTES, 2025) PONTES, Felipe. *Relatório de Alexandre de Moraes resume versões de acusação e defesas*. Agência Brasil, Brasília, 2 set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-09/relatorio-de-alexandre-moraes-resume-versoes-de-acusacao-e-defesas>. Acesso em: 4 jun. 2026.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

animosidade entre as Forças Armadas e instituições civis (art. 286, CP), além dos já mencionados art. 359-L e 359-M, CP.

A resposta institucional deu-se de forma progressiva, com a observância dos tempos e ritos processuais legalmente previstos. Em 12 de janeiro de 2023, a Polícia Federal (PF) localizou, na residência do então ex-ministro da Justiça, Anderson Torres, a minuta do Decreto de Exceção. Dois dias depois, Torres foi preso preventivamente, (art. 312 do Código de Processo Penal), diante de indícios de autoria e materialidade e da necessidade de garantir a ordem pública³¹. Entre 23 de janeiro e 2 de fevereiro, Torres prestou seus primeiros depoimentos à PF, inaugurando a fase de instrução probatória (art. 155 do CPP). Em 7 de setembro de 2023, o tenente-coronel Mauro Cid, ajudante de ordens de Bolsonaro, celebrou acordo de colaboração premiada (art. 4º da Lei 12.850/2013), fornecendo elementos que corroboraram a narrativa acusatória.

A perseguição penal avançou em 8 de fevereiro de 2024, com a deflagração da Operação Tempus Veritatis, que promoveu buscas e prisões preventivas de militares e ex-integrantes do governo (art. 240 do CPP). Mais tarde, em 19 de novembro de 2024, a PF deflagrou a Operação Contragolpe, indiciando 37 pessoas, inclusive Jair Bolsonaro, pelos crimes de tentativa de golpe de Estado e constituição de organização criminosa (art. 2º da Lei 12.850/2013).

No início de 2025, a PGR apresentou denúncia formal ao STF contra Bolsonaro e 33 aliados, imputando-lhes a prática de crimes previstos na Lei 14.197/2021, que tipificou os delitos contra o Estado Democrático de Direito. Em março, a Primeira Turma do STF recebeu a denúncia realizada pela PGR contra Bolsonaro e outros sete integrantes considerados parte do “núcleo central” da trama golpista. Nos meses de abril e maio de 2025, novas denúncias contra os chamados núcleos secundários foram igualmente admitidas, consolidando o processo penal em diferentes frentes³².

Em julho de 2025, diante de riscos concretos de fuga e eventual solicitação de asilo diplomático, foi decretada a prisão domiciliar de Jair Bolsonaro, com monitoramento por tornozeleira eletrônica, medida compatível com o art. 318 do CPP (substituição da prisão preventiva por domiciliar em casos específicos). Ademais, foi determinado

³¹ Idem.

³² Idem.

acompanhamento policial permanente, em consonância com o art. 319, IX, CPP (monitoramento eletrônico).

O julgamento de mérito está agendado para a primeira quinzena de setembro de 2025, ocasião em que o STF deliberará sobre a eventual condenação de um ex-presidente da República por tentativa de golpe de Estado — decisão com potencial de redefinir os contornos da responsabilidade política e penal no Brasil democrático. A eventual condenação poderá implicar penas privativas de liberdade superiores a 30 anos, com base no art. 359-M do CP, além de efeitos secundários, como a inabilitação para o exercício de função pública, prevista no art. 92 do CP, e a perda de direitos políticos, em conformidade com o art. 15, III, da CF.

Não estão claros os motivos pelos quais Donald Trump mobiliza o processo instaurado contra o ex-Presidente Jair Bolsonaro como razão para justificar o aumento de tarifas impostas sob o Brasil. Entende-se que ainda que o processo estivesse de fato eivado de nulidade ou apresentasse desvios ao direito ao contraditório e à ampla defesa, outros mecanismos são dispostos no âmbito internacional para a devida denúncia. É o que se apresenta a seguir.

4.2. Afronta à soberania, ao direito internacional e à democracia

Na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), pelo artigo 2(7), proíbe-se intervenção de um Estado em assuntos essencialmente domésticos. Na mesma Carta, os art. 1(2) e 55 mencionam o princípio da autodeterminação dos povos, cujo sentido se refere ao direito das nações em perseguir, de forma independente, seus próprios caminhos. A Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre os Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas (Resolução A_RES_2625(XXV)EN, de 1970) corrobora que as relações entre os Estados devem ser baseadas no respeito à soberania, na igualdade entre os Estados e na resolução pacífica de controvérsias.

No âmbito do continente americano, destacam-se as disposições da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), que reafirmam a importância do direito internacional (art. 3, alínea a) e da soberania (art. 3, alínea b), além de vedarem interferências externas em assuntos domésticos (art. 3, alínea e).

Ainda que não operacionalizados de maneira perfeita e passíveis de críticas sob sua efetividade, esses princípios simbolizam e constituem

estrutura do Direito Internacional. Milanovic³³, por exemplo, advogou a necessidade de produção de novas regras a serem inventadas e produzidas diante da tomada de decisões, entendidas como ideológicas, pelos Estados Unidos e pela União Europeia. Sob essa percepção, o autor argumenta que, se o mundo está de fato se encaminhando para a adoção de políticas de autossuficiência e interesse nacionais como prioridade, não é possível viabilizar o mesmo sistema internacional de regras. Se essa tendência se consolidar, as instituições multilaterais perdem completamente o sentido.

A imposição tarifária pelos motivos e pelo modo realizados, ou seja, sem mediação em fóruns multilaterais ou mecanismos de solução de controvérsias previstos no Direito Internacional, é uma prática de imposição unilateral de ideias e de interesses que dificulta o diálogo entre as nações e o dever de cooperação, condicionando escolhas políticas à interesses econômicos. Violam-se os princípios do Direito Internacional, atentando-se contra a soberania brasileira.

Não se trata, portanto, de uma crítica diplomática, na qual um presidente pode comentar as políticas de outro país. A vinculação da motivação política apresentada, junto às tarifas, corresponde a uma tentativa de condicionar a soberania alheia.

A utilização de argumentos políticos como os explicitados acabam por incitar movimentos antidemocráticos no Brasil. Como destacam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt³⁴, “falsas acusações de fraude podem minar a confiança pública em eleições – e quando cidadãos não confiam no processo eleitoral, muitas vezes perdem a fé na própria democracia”. Embora se refiram ao contexto eleitoral, o paralelo é evidente: ao adotar medidas comerciais com justificativas econômicas que ocultam interesses políticos pessoais e com informações inverídicas (até que se prove o contrário), Trump alimentou um ambiente internacional de descrédito e manipulação da informação, corroendo a confiança pública. A atribuição de “pessoal” aos argumentos utilizados decorre da falta de clareza sobre qual outro motivo Donald Trump teria operacionalizado as referências ao processo contra o ex-presidente eleito no Brasil.

³³ MILANOVIC, Branko. The third framing: Can an international economic system exist in the world of nationalisms? Publicado em. Setembro de 2024. Disponível em: <https://branko2f7.substack.com/p/the-third-framing>. Acesso em: 4 jul. 2026.

³⁴ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem (Portuguese Edition). Zahar, 2018, p. 220

A atitude do presidente dos Estados Unidos, é prejudicial à própria democracia americana. Em democracias, o direito à informação é central. “Quando o presidente dos Estados Unidos mente para o público, nosso acesso às informações dignas de crédito é colocado em risco e a confiança no governo é corroída. O valor das eleições é diminuído quando cidadãos não têm fé nos líderes que elegem”³⁵. Neste sentido, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt ³⁶ compreendem que as atitudes de Donald Trump apresentam um desafio para a democracia global, sendo sua administração considerada como a menos pró-democrática desde a de Nixon.

Dessa forma, o tarifaço contra o Brasil deve ser compreendido não apenas como uma política comercial agressiva, mas como parte de um movimento que contribuiu para a desestabilização democrática. Ao corroer a confiança, inviabilizar o diálogo e projetar a lógica da desinformação, tais medidas ecoam na fragilização da democracia brasileira e norte-americana, cujas fundações dependem da credibilidade institucional e da confiança pública.

A partir dessas considerações, estaria Donald Trump buscando a formação de uma nova ordem internacional?

4.3. A formação de uma ordem internacional de Trump?

Na perspectiva de Donald Trump, os EUA devem recuperar a primazia nos setores mais estratégicos da economia, da tecnologia, assim como garantir sua preponderância política e militar. Adicionalmente, em sintonia com os preceitos realistas, os Estados retomam o protagonismo na ordem internacional, com o enfraquecimento do arcabouço institucional criado após a Segunda Guerra Mundial e fortalecido no período após a guerra fria, incluindo o multilateralismo, as organizações internacionais, a sistemática de regimes e o direito internacional³⁷.

³⁵ Idem, pp. 222-223

³⁶ Idem, p. 229

³⁷ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discourse in the world political economy*. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005. Cf. LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001. Cf. FUKUYAMA, F. *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. Cf. RUGGIE, John Gerard. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order**. *International Organization, Cambridge*, v. 36, n. 2, p. 379–415, Spring 1982.

Em muitos aspectos, a visão de Donald Trump das relações internacionais assemelha-se às perspectivas realistas³⁸. Nesse sentido, os Estados são os principais atores das relações internacionais e atuam de maneira autointeressada, expressa, por exemplo, no *American First* e no *Make America Great Again*. Por consequência, Trump rejeita o multilateralismo e o valor de organizações e regimes internacionais (OMC, OMS, regime de mudanças climáticas)³⁹.

Outra frente em que a visão de Donald Trump se choca com a ordem liberal é no direito internacional. Trump questiona a ideia de “ordem internacional baseada em regras”. Para ele, as regras muitas vezes amarram os EUA, impedindo que usem seu poder pleno. Adicionalmente, muitas das normas internacionais foram concebidas contra o interesse norte-americano. Mais uma vez o caso de OMC é emblemático e até extrapola o governo Trump. No entendimento dos EUA, o ativismo excessivo do órgão de solução de controvérsias da OMC, em especial de seu órgão de apelação, que passou a interpretar as regras dos acordos para além de sua literalidade, tornaram o sistema multilateral de comércio muito desfavorável aos EUA⁴⁰.

³⁸ MORGENTHAU, Hans J. A política entre as nações. Brasília: EdUnB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003 [1948]. Cf. MEARSHEIMER, John J. The tragedy of great powers politics. Nova Iorque: W.W. Norton, 2001. Cf. COSTA, José Fontoura. Aspectos geopolíticos do GATT e da OMC. Revista de Direito Internacional, v. 10, n.1 2013 p. 28-41.

³⁹ CASARÕES, G. **Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo**. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-ii-reorientacoes-do-multilateralismo>. Acesso em: 5 abr. 2026. Cf. CNN BRASIL. *Em meio a guerra comercial, EUA suspendem contribuições à OMC, dizem fontes*. CNN Brasil, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/em-meio-a-guerra-comercial-eua-suspendem-contribuicoes-a-omc-dizem-fontes/>. Acesso em: 5 abr. 2026. Cf. DEUTSCHE WELLE. *Trump ameaça retirar EUA da OMS*. DW, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/trump-amea%C3%A7a-retirar-eua-da-oms/a-53492650>. Acesso em: 5 jun. 2026. Cf. SCHERER, Lucas Mondin. *Donald Trump: O Coveiro da Ordem Multilateral e o Parteiro do Protagonismo Chinês no Sistema Internacional*. Revista Relações Exteriores, 2 jun. 2025. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/donald-trump-ordem-multilateral/>. Acesso em: 4 jun. 2026.

⁴⁰ LESTER, Simon. *United States must propose solutions to end WTO dispute settlement crisis*. International Institute for Sustainable Development (IISD), 2 mar. 2022a. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis>. Acesso em: 8 set. 2025.

Além disso, os EUA, sob o segundo mandato de Donald Trump, se retiraram ou ameaçaram se retirar de outros compromissos e organizações internacionais importantes: Acordo de Paris (clima), *Trans-Pacific Partnership - TPP* (parceria transpacífica), *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês)*, *Organização Mundial de Saúde (OMS)*.

*Por fim, como expressão de um realismo anacrônico, Donald Trump distanciou-se da tradição diplomática norte-americana ao relegar a promoção da democracia e dos direitos humanos, historicamente concebidos como pilares da política externa dos Estados Unidos, a um plano secundário. Sua preferência recaiu sobre relações pragmáticas e personalistas com líderes de perfil autoritário, como Vladimir Putin, Kim Jong-un, Recep Tayyip Erdogan e Jair Bolsonaro, em detrimento da pressão normativa em favor de regimes liberais*⁴¹. Essa orientação refletiu-se em uma concepção de ordem multipolar competitiva, na qual o sistema internacional não é regulado por normas universais, mas entendido como uma arena de competição entre Estados soberanos. A lógica que sustenta essa visão aproxima a política internacional de um “mercado”, em que cada unidade estatal busca maximizar seus ganhos de forma autônoma, em clara oposição ao multilateralismo cooperativo que marcou o período pós-Guerra Fria.

Essas evidências demonstram a formação de tendência à rejeição de uma ordem liberal internacional baseada no livre comércio e na governança global institucionalizada. O conteúdo e a forma da Carta endereçada ao Brasil estão inseridos nesse contexto funcionando como mais um elemento constitutivo dela. A manutenção de medidas desse porte e conteúdo influenciam na formação de uma ordem internacional baseada realismo econômico-nacionalista, no qual o poder de um Estado

Cf. LESTER, Simon. *Ending the WTO Dispute Settlement Crisis: Where to from here?* International Institute for Sustainable Development (IISD), 2 mar. 2022b. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis>. Acesso em: 8 set. 2025. Cf. HOWSE, Robert. *Unappealable but not Unappealing: WTO dispute settlement without the Appellate Body*. International Institute for Sustainable Development (IISD), 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-dispute-settlement-without-appellate-body>. Acesso em: 8 jul. 2026.

⁴¹ LOPES, Julio. *National-Identitarian Politics: A Comparative Analysis of Putin, Trump, Orbán, and Bolsonaro's Reactionary Agendas*. Global Journal of Human-Social Science, v. 25, n. 1, 2025. Disponível em: <https://socialscienceresearch.org/index.php/GJHSS/article/download/104276/39232/55724>. Acesso em: 4 jun. 2026.

seria mensurado pela balança comercial, pelo controle de cadeias produtivas estratégicas e por sua capacidade militar.

5. Considerações Finais

As palavras expressas na Carta evidenciam a mistura comércio e política, priorizando-se um conteúdo cuja veiculação não permite espaço operacional para contestação ou discussão prévias. A falta de diálogo entre nações enfraquece não só o sistema multilateral de comércio, por desconsiderar o que foi acordado em termos de conteúdo e de forma no âmbito do GATT/OMC, como também por desconsiderar os princípios e os dispositivos do sistema internacional criado após a II Guerra.

A Carta demonstra uma extrapolação do campo econômico de negociação de tarifas ao utilizar informações inverídicas. As tarifas adquirem um caráter mais punitivo e orientador ao que é considerado correto pelos interesses da administração do segundo mandato de Donald Trump. Isto é materializado pelas alegações quanto à regulação tecnológica e quanto ao processo, ainda em curso, contra o ex-presidente Jair Bolsonaro.

No plano do processo político democrático, a utilização de tarifas nesses moldes cria precedente perigoso: a instrumentalização de mecanismos econômicos com objetivos de condicionamento político a partir de narrativas parciais. Esse episódio reforça a urgência de uma dupla agenda: de um lado, o fortalecimento e, principalmente, a atualização das regras multilaterais de comércio, para coibir desvios de finalidade no uso de instrumentos tarifários; de outro, a vigilância democrática, tanto doméstica quanto internacional, contra a instrumentalização de mecanismos econômicos para fins de intimidação política. Assim, a defesa da soberania brasileira e da ordem multilateral não se limita ao campo econômico, mas constitui parte indissociável da preservação da democracia e do Estado de Direito em escala global.

Bibliografia

CASARÕES, G. Conversas Estruturadas II: Reorientações do Multilateralismo. CEBRI, 2020. Disponível em: <https://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-textos/conversas-estruturadas-ii-reorientacoes-do-multilateralismo>. Acesso em: 5 abr. 2026.

CNN BRASIL. *Em meio a guerra comercial, EUA suspendem contribuições à OMC, dizem fontes.* CNN Brasil, 5 dez. 2019. Disponível

em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/em-meio-a-guerra-comercial-eua-suspendem-contribuicoes-a-omc-dizem-fontes/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

CNN BRASIL, Leia íntegra da carta de Donald Trump que anuncia taxa de 50% para o Brasil. Documento endereçado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi postado na rede Truth Social. Publicado em 09 de julho de 2025; atualizado no mesmo dia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/leia-integra-da-carta-de-donald-trump-que-anuncia-taxa-de-50-para-o-brasil/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. Informe Conjuntural - Ano 41, n. 2 (abril/junho 2025) /Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2025. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/31/c1/31c1c93a-6518-4c70-9f12-af1dc2e8e708/informe_conjuntural_2o_trimestre_2025.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

COOLEY, Alexander; NEXON, Daniel H. Economic statecraft in global governance. *Journal of International Affairs*, 2019. Disponível em: <https://jia.sipa.columbia.edu>. Acesso em: 8 set. 2025.

COSTA, José Fontoura. Aspectos geopolíticos do GATT e da OMC. *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n.1 2013 p. 28-41.

DEUTSCHE WELLE. **Trump ameaça retirar EUA da OMS. DW, 15 maio 2020.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/trump-amea%C3%A7a-retirar-eua-da-oms/a-53492650>. Acesso em: 5 jun. 2026.

DARAHAN, Vladyslav. “The History of the Principle of Transparency in International Trade Law.” *Lex Portus (Online)* 3, no. 3(2020) (2020): 63–78. doi:10.26886/2524-101X.3.2020.4.

DREZNER Daniel. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press, 1999.

BLACKWILL, Robert; Harris, Jennifer. War by other means: geoeconomics and statecraft. Cambridge, 2016.

BALDWIN, David. *Economic Statecraft*. Princeton University Press, 1985.

FUKUYAMA, F. *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FIGUEIRA, S. R. F.; GALACHE, V. DE O.. *Análise comparativa da competitividade das exportações de soja em grão do Brasil, Estados Unidos e Argentina*. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 1, p. e245403, 2023.

HARITHAS, Barath; MENG, Kyle; BROWN, Evan; MOURADIAN, Catharine. “Liberation Day” Tariffs Explained. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 3 abr. 2025. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/liberation-day-tariffs-explained>. Acesso em: 4 jun. 2026.

HOWSE, Robert. *Unappealable but not Unappealing: WTO dispute settlement without the Appellate Body*. International Institute for Sustainable Development (IISD), 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-dispute-settlement-without-appellate-body>. Acesso em: 8 jul. 2026.

JACKSON, John H., ‘ The Evolution of the World Trading System – The Legal and Institutional Context’, in Daniel Bethlehem, and others (eds), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (2009; online edn, Oxford Academic, 18 Sept. 2012), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199231928.013.0003>, accessed 3 Sept. 2025.

JACKSON, John H. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

JAMES, Scott; QUAGLIA, Lucia. Bigtech finance, the EU’s growth model and global challenges. 2024. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755724/IPOL_IDA\(2024\)755724_EN.pdf#page=22.34](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/755724/IPOL_IDA(2024)755724_EN.pdf#page=22.34). Acesso em: 4 jun. 2026.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem* (Portuguese Edition). Zahar, 2018.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discourse in the world political economy*. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KORNPORST, Markus; PAUL, T. V. Globalization, deglobalization and the liberal international order. **International Affairs**, v. 97, n. 5, p. 1305–1316, 1 set. 2021.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESTER, Simon. *United States must propose solutions to end WTO dispute settlement crisis*. International Institute for Sustainable

Development (IISD), 2 mar. 2022a. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis>. Acesso em: 8 set. 2025.

LESTER, Simon. *Ending the WTO Dispute Settlement Crisis: Where to from here?* International Institute for Sustainable Development (IISD), 2 mar. 2022b. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis>. Acesso em: 8 set. 2025.

LOPES, Julio. *National-Identitarian Politics: A Comparative Analysis of Putin, Trump, Orbán, and Bolsonaro's Reactionary Agendas*. Global Journal of Human-Social Science, v. 25, n. 1, 2025. Disponível em: <https://socialscienceresearch.org/index.php/GJHSS/article/download/104276/39232/55724>. Acesso em: 4 jun. 2026.

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great powers politics*. Nova Iorque: W.W. Norton, 2001.

MILANOVIC, Branko. *The third framing: Can an international economic system exist in the world of nationalisms?* Publicado em. Setembro de 2024. Disponível em: <https://branko2f7.substack.com/p/the-third-framing>. Acesso em: 4 jul. 2026.

MIRÓ-LLINARES, F. Predictive Policing: utopia or dystopia? On attitudes towards the use of Big Data algorithms for law enforcement. *Revista D'Internet, Dret I Política*, n.30, 2020.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações*. Brasília: EdUnB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003 [1948].

NEPHEW, Richard. *The art of sanctions: a view from the field*. New York: Columbia University Press, 2017.

O'BOYLE, Brendan. Some key Brazilian exports spared from Trump's new 40% tariff. Publicado em 30 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/some-key-brazilian-exports-spared-trumps-new-40-tariff-2025-07-30/>.

PELT, E. VAN. O tecnototalitarismo e os riscos para a democracia e para os sujeitos. *Estudos Avançados*, v. 38, n. 110, p. 105–122, jan. 2024.

PONTES, Felipe. *Relatório de Alexandre de Moraes resume versões de acusação e defesas*. Agência Brasil, Brasília, 2 set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-09/relatorio-de-alexandre-moraes-resume-versoes-de-acusacao-e-defesas>. Acesso em: 4 jun. 2026.

ROBERTS, Athena; CHOER MORAES, Henrique; FERGUNSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order. 22 *Journal of International Economic Law* 4 (2019), forthcoming)

RUGGIE, John. Ruggie, John Gerard. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.” *International Organization* 36, no. 2 (1982): 379–415. <http://www.jstor.org/stable/2706527>.

RUGGIE, John Gerard. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order.** *International Organization*, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379–415, Spring 1982.

SCHERER, Lucas Mondin. *Donald Trump: O Coveiro da Ordem Multilateral e o Parteiro do Protagonismo Chinês no Sistema Internacional*. *Revista Relações Exteriores*, 2 jun. 2025. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/donald-trump-ordem-multilateral/>. Acesso em: 4 jun. 2026.

STF. Relatório do Gabinete do Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/01/07201238/Relatorio-8-de-janeiro-Versao-Final.pdf>. Acesso em 02 jun. 2026.

STF. STF determina suspensão do X, antigo Twitter, em todo o território nacional. Medida adotada pelo ministro Alexandre de Moares vale até a empresa cumprir decisões judiciais e pagar as multas fixadas. Publicado em 30 de agosto de 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-suspensao-do-x-antigo-twitter-em-todo-o-territorio-nacional-2/>. Acesso em 02 jun. 2026.

VENTURELLI, Shalini. *Inventing E-Regulation in the US, EU and East Asia: Conflicting Social Visions of the Internet & the Information Society*. Presented at TPRC 2001 29th Research Conference on Information, Communication & Internet Policy Alexandria, Virginia, October 27-29. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/cs/0110002>. Acesso em 02 jun. 2026.

WTO, World Trade Organization. Pre-legal texts. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/prewto_legal_e.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 set. 2025. WTO, World Trade Organization. Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries. Decision of 28 November 1979. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf. Acesso em: 06 set. 2025.

RESPONDING TO TRUMP'S TARIFFS: BETWEEN SAFEGUARDS, NATIONAL SECURITY AND ECONOMIC COERCION

Arthur Pichelli Ueda¹

Abstract: Trump is weaponizing tariffs under varying motivations. Tariffs on steel and aluminium aim to strengthen its domestic industry. For some States individually targeted, Trump highlights United States trade deficits, so a “rebalance” would be needed. For others, however, there are political motivations. Brazil stands out with 50% tariffs² and an explicit interference with its internal affairs. In this scenario, the legal ways for States responding to these tariffs also vary. This article seeks to explore how States can respond to Trump’s tariffs, in light of the World Trade Organization (“WTO”) system and public international law. Three venues are examined. First, by suspending concessions or other obligations on the basis of Article 8 of the WTO Agreement on Safeguards. Second, by challenging the tariffs before the WTO Dispute Settlement Body (“DSB”). Third, by adopting unilateral countermeasures outside the WTO system, notably in the case of economic coercion.

Keywords: International Trade Law. Tariffs. Countermeasures. Safeguards. National Security. Economic coercion.

Resumo: Trump está utilizando tarifas como “armas” sob várias motivações. Tarifas sobre aço e alumínio visam fortalecer a indústria doméstica. Para alguns Estados visados individualmente, Trump destaca déficits comerciais dos Estados Unidos, de modo que um “rebalanceamento” seria necessário. Para outros, contudo, há motivações políticas. O Brasil destaca-se com tarifas de 50% e uma interferência explícita nos seus assuntos internos. Neste cenário, os meios legais para os Estados responderem às tarifas do Trump também variam. Este artigo visa a explorar como os Estados podem responder às tarifas do Trump à luz do sistema da Organização Mundial do Comércio (“OMC”) e do direito internacional público. Três meios são explorados. Primeiro, suspender concessões ou outras obrigações com base no Artigo 8 do Acordo sobre Salvaguardas da OMC. Segundo, contestar as tarifas perante o Órgão

¹ Law graduate of the University of São Paulo, having completed a dual-degree program with Université Lumière Lyon II (France).

² This article was written in September 2025.

de Resolução de Controvérsias (“ORC”) da OMC. Terceiro, adotar contramedidas unilaterais fora do sistema da OMC, notoriamente no caso de coerção econômica.

Palavras-chave: Direito internacional do comércio. Tarifas. Contramedidas. Salvaguardas. Segurança nacional. Coerção econômica.

1. Introduction

Due in part to the dysfunction of the WTO Appellate Body, the international trade order faces a systematic crisis³. This is reflected in the weaponization of trade measures, which can be defined as adopting illegal trade restrictive measures for political purposes⁴, or exploiting economic vulnerabilities and asymmetries to change the behaviour of another country, including in its political domain⁵. These measures are *inter alia* *discriminatory tariffs under alleged national security concerns*⁶, now being catalysed following the re-election of Donald Trump, increasingly weaponizing trade measures via economic coercion⁷.

³ HOPEWELL, Kristen. **Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system**. *International Affairs*, v. 101(3), 2025. Available in: <https://doi.org/10.1093/ia/iiaf055>. Access on Aug. 2, 2025. pp. 1116-1117; BOSSCHE, Peter V. **The Demise of the WTO Appellate Body: Lessons for Governance of International Adjudication?** WTI Working Paper No. 02/2021, 2021. Available in: <https://www.wti.org/research/publications/1333/the-demise-of-the-wto-appellate-body-lessons-for-governance-of-international-adjudication/>. Access on Aug. 2, 2025. pp. 2-7.

⁴ MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures**. *Journal of World Trade*, v. 59(5), 2025. Available in: https://www.researchgate.net/publication/391841145_Weaponization_of_Trade_Measures_and_Countermeasures. Access on Aug. 2, 2025. p. 8.

⁵ JAEGER, Markus et al. **The Weaponization of Trade: A study of modern trade conflicts from the mid-1900s to present**. *Columbia School of International and Public Affairs*, Capstone Report, 2020. Available in: <https://www.sipa.columbia.edu/sipa-education/capstone-workshops/weaponization-trade>. Access on Aug. 2, 2025. pp. 7-9.

⁶ MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures**. *Journal of World Trade*, v. 59(5), 2025. Available in: https://www.researchgate.net/publication/391841145_Weaponization_of_Trade_Measures_and_Countermeasures. Access on Aug. 2, 2025. pp. 2-4.

⁷ HOPEWELL, Kristen. **Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system**. *International Affairs*, v. 101(3), 2025. Available in: <https://doi.org/10.1093/ia/iiaf055>. Access

At the time of this writing, Donald Trump implemented additional tariffs of at least 10% worldwide, with more than 25 States being targeted with more than 15% tariffs. Some notable examples are Brazil and India with 50%, Switzerland with 39%, Canada with 35%, China with 30%, and Mexico with 25%⁸.

Trump's tariffs vary in scope, targets and motivations. The examples of Switzerland, Japan and South Korea are those in which Trump points to trade deficits, so that additional tariffs would "rebalance unfair trade relations"⁹. However, the underlying motivation is not always commercial in nature but also related to internal and external affairs of the target States. Brazil was targeted with 50% tariffs (and a parallel Section 301 investigation) under the demand to cease the trial against the former Brazilian President Jair Bolsonaro for an attempted *coup, as well as the efforts of the Brazilian Supreme Court to increase the liability of social media companies in Brazil*¹⁰. India, in turn, was targeted with additional 25% tariffs (totalizing 50%) because of its foreign policy of buying oil from Russia¹¹.

In addition to individual tariffs, Trump also increased the general tariffs on steel and aluminium products based on alleged national

on Aug. 2, 2025. p. 1116.

⁸ This counting of States and the list of tariffs were made based on BBC's compilation of all tariffs, as of 15 August 2025. BBC. **See the Trump tariffs list by country**, 2025. Available in: <https://www.bbc.com/news/articles/c5ypxnnyg7jo>. Access on Aug. 15, 2025.

⁹ FINANCIAL TIMES. **Switzerland in 'shock' at 39% US tariff blow**, 2025. Available in: <https://www.ft.com/content/e64f4ef0-0f98-4a8b-8840-459fd6f2dc28>. Access on Aug. 16, 2025. See also the letters sent from Donald Trumo to Japan and South Korea: CNBC. **Trump announces steep tariffs on 14 countries starting Aug. 1**, 2025. Available in: <https://www.cnbc.com/2025/07/07/trump-tariffs-trade-letters-japan.html?msocid=175039f1f112660c05862c7ef0e96783>. Access on Aug. 16, 2025.

¹⁰ PEREIRA, Luíza L. S. **Trump's "Tarifaço" Against Brazil: a Breach of the Non-Intervention Rule**. EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2025. Available in: <https://www.ejiltalk.org/trumps-tarifaço-against-brazil-a-breach-of-the-non-intervention-rule/>. Access on Aug. 17, 2025.

¹¹ THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Addresses Threats to the United States by the Government of the Russian Federation**, 2025. Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/08/fact-sheet-president-donald-j-trump-addresses-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-the-russian-federation/>. Access on Aug. 17, 2025.

security concerns of Section 232 from 25% to 50%¹². Section 232 was also invoked to implement 25% tariffs on automobiles and their parts¹³. These tariffs, in turn, are general, and their motivation (further than allegations of national security) is the strengthening of the United States' ("US") industries¹⁴.

If the tariffs are varied, so are the reactions. Some States responded by announcing that they would be suspending concessions or other obligations on the basis of the WTO Agreement on Safeguards, thereby retaliating with similar discriminatory tariffs. Others preferred to initiate a dispute settlement procedure before the WTO DSB. Finally, in the exceptional case of Brazil (and allegedly China), even unilateral countermeasures outside the WTO system were considered.

This article seeks to explore these different responses adopted by States, their scope, legal basis and limitations. As a general remark, this article seeks to explore *legal ways for States to respond to Trump's tariffs, not political or diplomatic ones. Some States reached the so-called "deals" with Donald Trump, thereby limiting their tariffs. For the purposes of this article, I shall only examine the legal basis for different responses adopted, not exploring political or diplomatic venues.*

In section (2), I will address the States that are currently responding on the basis of the WTO Agreement on Safeguards and the US response to them before the WTO Committee on Safeguards. In section (3), I will address the States that are currently challenging Trump's tariffs before the WTO DSB, the allegations being invoked, and examine the probable defense of the US that the tariffs were adopted as national security exceptions under the General Agreement on Tariffs and Trade of 1994 ("GATT 1994").

¹² THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Increases Section 232 Tariffs on Steel and Aluminum, 2025.** Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/06/fact-sheet-president-donald-j-trump-increases-section-232-tariffs-on-steel-and-aluminum/>. Access on Aug. 16, 2025.

¹³ US FEDERAL REGISTER. **Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States.** Available in: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/04/03/2025-05930/adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states>. Access on Aug. 17, 2025.

¹⁴ THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Increases Section 232 Tariffs on Steel and Aluminum, 2025.** Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/06/fact-sheet-president-donald-j-trump-increases-section-232-tariffs-on-steel-and-aluminum/>. Access on Aug. 16, 2025.

In section (4), I will address the example of Brazil, which raised the possibility of adopting unilateral countermeasures outside the WTO system, notably in light of the Brazilian Commercial Reciprocity Law. I will examine the possibility of invoking unilateral countermeasures against “economic coercion”, which is, at first glance, incompatible with Article 23 of the WTO Dispute Settlement Understanding (“DSU”). In section (5), I conclude with the overall assessment of the three legal ways examined in this article, identifying their scopes, limitations and key differences.

2. Suspending concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards

In April 2025, the European Union (“EU”) notified the suspension of concessions or other obligations based on Article 8(2) of the Agreement on Safeguards, taken as a response to Section 232 tariffs imposed on steel and aluminium products¹⁵. According to the EU, “[n]otwithstanding the United States’ characterisation of these measures as security measures, they objectively are safeguard measures”. As such, the EU announced that the suspension of concessions or other obligations would take the form of additional 25% import tariffs on some products originating in the US, whose impact would be calculated as equivalent to Section 232 tariffs.

¹⁵ EUROPEAN UNION. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the[...]**s - European Union – Supplement, 2025 (G/L/1237/Suppl.2; G/L/1356/Suppl.2; G/SG/N/12/EU/1/Suppl.2; G/SG/N/12/EU/2/Suppl.2.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1237S2.pdf&Open=True>. Access on Aug. 16, 2025; EUROPEAN UNION. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the[...]**s - European Union – Supplement, 2025. (G/L/1237/Suppl.1; G/L/1356/Suppl.1; G/SG/N/12/EU/1/Suppl.1; G/SG/N/12/EU/2/Suppl.1.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1237S1.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

In May 2025, this same approach was undertaken by the United Kingdom¹⁶, India¹⁷, and Japan (the latter also including the tariffs on automobiles and their parts)¹⁸. In response, the US contested the United

¹⁶ UNITED KINGDOM. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the[...]on Safeguards - United Kingdom, 2025 (G/L/1570; G/SG/N/12/GBR/1.)** Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1570.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

¹⁷ INDIA. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the Agreement on Safeguards – India, 2025 (G/L/1571; G/SG/N/12/IND/5.)**. Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1571.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

¹⁸ JAPAN. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the Agreement on Safeguards – Japan, 2025 (G/L/1572; G/SG/N/12/JPN/5.)**. Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1572.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

Kingdom¹⁹, Japan²⁰, India²¹ and the EU²² with the same letter: Section 232 tariffs were not adopted as safeguard measures, but as national security exceptions based on Article XXI of the GATT 1994 – consequently, these States are not entitled to suspend concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards.

This is not a new discussion. This same pattern already happened back in 2018 when Section 232 tariffs were imposed by the US, which resulted in many procedures before the WTO DSB. In *US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS556)*, the Panel clearly stated that Section 232 tariffs were “sought, taken and maintained” on the basis of Article XXI of the GATT 1994, and not on the basis of the Agreement on Safeguards²³. This same reasoning was adopted in other

¹⁹ UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to the United Kingdom's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards, 2025 (G/C/W/863; G/SG/316.)**. Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W863.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

²⁰ UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to Japan's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards - United States, 2025 (G/C/W/864; G/SG/317.)**. Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W864.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

²¹ UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to India's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards - United States (G/C/W/866; G/SG/320)**. Available in: docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W866.pdf&Open=True. Access on Aug. 15, 2025.

²² UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to the European Union's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards - United States (G/C/W/865; G/SG/319.)**. Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W865.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

²³ WTO. *US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS556). Report of the Panel*, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm. Access on Aug. 16, 2025. para. 7.118.

reports concerning Section 232 tariffs, but none of them entered into force because the US appealed into the void²⁴.

Indeed, even the US itself initiated a dispute against China's retaliatory tariffs adopted on the basis of Article 8(2) of the Agreement on Safeguards. In *China — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS558)*, the Panel concluded that China's retaliatory tariffs violated the GATT 1994 since they could not be taken as the suspension of concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards²⁵. In this case, it was China who appealed into the void, so this report is not legally binding either. The US also initiated a dispute against Türkiye and the Panel decided in the same manner: Article 8(2) was not available to Türkiye as a response to Section 232 tariffs and, as such, the retaliatory additional tariffs violated the GATT 1994²⁶. Türkiye also appealed into the void.

As such, even though none of the reports was adopted and became legally binding upon the parties to the dispute, their reasoning is coherent, and it is a strong indication that responding to Section 232 tariffs via the Agreement on Safeguards is not a legally sound option. Nevertheless, this seems to be (once more) the option taken by some States following Trump's re-election.

This option, as noted, is limited in scope: it only focuses on Section 232 tariffs (adopted generally on certain products), not being used in response to individual tariffs against target States, such as those adopted under Section 301 or the International Emergency Economic Powers Act ("IEEPA"). Moreover, despite the apparent illegality of this pathway,

²⁴ WTO. **US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS564). Report of the Panel**, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds564_e.htm. Access on Aug. 16, 2025; WTO. **US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS552). Report of the Panel**, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds552_e.htm. Access on Aug. 16, 2025; WTO. **US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544). Report of the Panel**, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

²⁵ WTO. **China — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS558). Report of the Panel**, 2023. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds558_e.htm. Access on Aug. 16, 2025. para. 7.119.

²⁶ WTO. **Turkey — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS561). Report of the Panel**, 2023. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds561_e.htm. Access on Aug. 16, 2025. paras. 7.81 and 8.1.

it is still tied with the WTO system as whole: States attempt to frame their responses on the basis of the WTO-covered agreements, with due notifications to the WTO Council of Trade in Goods. Finally, the alleged suspension of concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards also provides a legal basis for unilateral retaliation, which is not a viable option if Section 232 tariffs are contested on the basis of the GATT 1994 before the WTO DSB, as better described in next section (3).

3. Initiating a dispute settlement procedure

Another pathway taken by some States was initiating a dispute settlement procedure before the DSB against the US. In February 2025, China requested consultations with the US alleging that the additional tariffs on certain products from China, taken as a “national emergency” under the IEEPA, violated the GATT 1994²⁷.

In March and April 2025, Canada followed a similar path to challenge the 25% and 10% additional tariffs imposed against Canadian exports²⁸, as well as the Section 232 tariffs on steel and aluminium²⁹ and automobiles and their parts³⁰. In August 2025, Brazil also requested consultations with the US, alleging that the Section 301 investigation and the additional 50% tariffs violated both the GATT 1994 and the WTO DSU³¹.

Similar to the suspension of concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards, this pathway was also explored before in

²⁷ WTO. **US – Additional Tariff Measures on Goods from China (DS633)**. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds633_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

²⁸ WTO. **US – Additional Import Duties on Goods from Canada (DS634)**. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds634_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

²⁹ WTO. **US – Additional Import Duties on Steel and Aluminium Articles from Canada (DS635)** https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds635_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

³⁰ WTO. **US – Additional Duties on Imports of Automobiles and Automobile Parts from Canada (DS637)** https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds637_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

³¹ WTO. **US – Tariff measures on goods from Brazil (DS640)**. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds640_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

the same disputes contesting Section 232 tariffs. This is because, besides examining whether Section 232 tariffs were safeguards (as claimed by the target States), the Panels also examined whether they fulfilled the requirement for a national security exception under Article XXI of the GATT 1994 (as claimed by the US). This discussion evokes a more complex analysis of the thresholds for national security exceptions under Article XXI of the GATT 1994, which was already subject to extensive literature review³².

Article XXI of the GATT 1994 provides that:

Nothing in this Agreement shall be construed (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (iii) taken in time of war or other emergency in international relations.

The US claims this provision to be self-judging, so that no jurisdictional control could be exercised after its invocation³³. Nevertheless, this interpretation has already been rejected by Panels

³² The literature points to States' growing reliance on the national security exception and its systematic risks to the international trade order. This exception (once rarely used) has been particularly invoked by the United States. Due to its "amorphous" concept, it is stretched to protect domestic industries rather than genuine security concerns. Even so, the Panels that addressed such claims have emphasized that this provision is not self-judging, and the literature highlights the need to limit this provision to preserve its legitimacy against misuse. See e.g. PRAZERES, Tatiana. **Trade and National Security: Rising Risks for the WTO**. *World Trade Review*, v. 19(1), 2020. Available in: <https://doi.org/10.1017/S1474745619000417>. Access on Aug. 4, 2024; BOSSCHE, Peter V.; AKPOFURE, Sarah. **The Use and Abuse of the National Security Exception under Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994**. WTI Working Paper No. 03/2020, 2020. Available in: <https://www.wti.org/research/publications/1299/the-use-and-abuse-of-the-national-security-exception-under-article-xxibiii-of-the-gatt-1994/>. Access on Aug. 4, 2024; PINCHIS-PAULSEN, Mona; SAGGI, Kamal; MAVROIDIS, Petros C. **The National Security Exception at the WTO: Should It Just Be a Matter of When Members Can Avail of It? What About How?** *World Trade Review*, v. 23(3), 2024. Available in: <https://doi.org/10.1017/S1474745624000065>. Access on: Aug. 5, 2025.

³³ WTO. **US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS556)**. Report of the Panel, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm. Access on Aug. 16, 2025. para. 7.123.

in different disputes³⁴, including those targeting Section 232 tariffs. In *US — Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS556)*, the Panel concluded that the US failed to demonstrate that the overcapacity and excessive production of steel and aluminium products constituted “an emergency in international relations”, so that violations to the GATT 1994 could not be justified under Article XXIV³⁵.

Therefore, the initiation of a dispute settlement procedure covers a broader range of measures to be contested: not only Section 232 tariffs can be challenged, but also the individual discriminatory tariffs being imposed by the US.

Also, the probable outcome of this pathway is more positive. As seen above, the suspension of concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards has been consistently rejected by the Panels (although their reports were not adopted). Conversely, the US has failed to justify its Section 232 tariffs as a national security exception before the DSB (and there is no distinguishing factor to deviate that conclusion in favour of the US).

Nevertheless, there is one crucial difference between the suspension of concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards, on the one hand, and the initiation of a dispute settlement procedure, on the other hand: the possibility of adopting retaliatory tariffs unilaterally. Article 8(2) of the Agreement on Safeguards allows for States to adopt them. Conversely, Article 23 of the WTO DSU explicitly prohibits States from unilaterally addressing WTO breaches. In practice, this renders States unable to respond to Trump's tariffs because, first, the Panel report takes some time to be published, and second, the US can simply appeal into the void.

Article 23 of the WTO DSU establishes a special regime, contracting out from general rules on State responsibility based on customary international law. Contrary to the general permission on

³⁴ WTO. **Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512). Report of the Panel**, 2019. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm. Access on Aug. 12, 2025. 7.5.3-5; WTO. **Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights, Report of the Panel**, 2020. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds567_e.htm. Access on Aug. 12, 2024. 7.4.

³⁵ WTO. **US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS556). Report of the Panel**, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm. Access on Aug. 16, 2025. para. 7.165-6.

unilateral countermeasures, what is better explored below in section (4), Article 23 prohibits WTO Members from unilaterally determining whether other WTO Members violated their WTO obligations, also forbidding unilateral retaliation: WTO Members must await the final decision of the Panel or Appellate Body and, if the responsible State fails to comply with the recommendation, the DSB can authorize the injured State to suspend concessions or other obligations under the covered agreements³⁶.

This special regime enshrines the primacy of the multilateral trade system over unilateralism and self-help and, accordingly, obliges WTO Members to seek to redress WTO breaches (only) within the institutional framework of the WTO itself³⁷. Nevertheless, this institutional framework is currently not suitable: because of the paralysis of the Appellate Body, WTO Members are unable to resolve their disputes³⁸.

For instance, disputes initiated against Section 232 tariffs in 2018 only reached final reports of the Panel in 2022 and, even so, the US appealed into the void, impeding their adoption. This deadlock scenario means that, even if a dispute settlement procedure is initiated, States are not allowed to adopt any retaliatory measures against the US that

³⁶ The DSU establishes a detailed step-by-step procedure in Articles 19 to 23. After the report is adopted by the Panel or the Appellate Body (in case of appeal), the responsible WTO Member is granted a “reasonable period of time” to comply with the recommendations. Also, there is an additional procedure to review disagreements on the compliance of the recommendations by the responsible WTO Member. Only then, if the responsible WTO Member does not offer a compensation, absent agreement, the complainant may request the authorization of the DSB to suspend concessions or other obligations.

³⁷ WTO. **Canada — Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft (Article 22.6 – Canada) (DS222). Report of the Panel**, 2002. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds222_e.htm. Access on Aug. 18, 2025. para. 3.98; WTO. **US – Import Measures on Certain Products from the European Communities (DS165). Report of the Panel**, 2000. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds165_e.htm. Access on Aug. 18, 2025. paras. 6.19-6.20; WTO. **US – Import Measures on Certain Products from the European Communities (DS165), Report of the Appellate Body**, 2000. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds165_e.htm. Access on Aug. 18, 2025. para. 111.

³⁸ MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures**. *Journal of World Trade*, v. 59(5), 2025. Available in: https://www.researchgate.net/publication/391841145_Weaponization_of_Trade_Measures_and_Countermeasures. Access on Aug. 2, 2025. p. 10.

might impact their WTO obligations. If so, as adjudicated in *China — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS558)*, the retaliating State would incur its own responsibility of infringing WTO obligations³⁹.

4. Adopting unilateral countermeasures outside the WTO system

Another (and final) pathway identified is the adoption of unilateral countermeasures outside the WTO system. This option was considered by some States targeted with Trump's tariffs, mainly Brazil⁴⁰ and the EU⁴¹. Allegedly, one State that adopted this venue would be China, which referred to "basic principles of international law" when retaliating against the US, but the lack of sufficient development hinders any definitive conclusion⁴². This option, contrary to both sections (2) and (3), escapes from the WTO institutional framework.

As summarized above, the WTO DSU sets a special regime prohibiting unilateral countermeasures. This *lex specialis contracts out from the general rules on State responsibility based on customary international law, which generally allows States to adopt unilateral countermeasures*⁴³. However, despite substantial controversies in this

³⁹ WTO. *China — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS558). Report of the Panel, 2023*. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds558_e.htm. Access on Aug. 16, 2025. para. 7.119.

⁴⁰ See the announcement of the Brazilian Presidency that "any unilateral tariff increase" would be responded in accordance with the Brazilian Commercial Reciprocity Law: BRAZILIAN PRESIDENCY. *Press Release of July 9, 2025*. Available in: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/07/nota-a-imprensa-1>. Access on Aug. 11, 2025.

⁴¹ REUTERS. *EU's 'nuclear option' of moves against Trump tariff threat, 2025*. Available in: <https://www.reuters.com/markets/europe/eus-nuclear-option-moves-against-trump-tariff-threat-2025-07-21/>. Access on Aug. 11, 2025.

⁴² MINISTRY OF FINANCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *Announcement of the Tariff Commission of the State Council on the imposition of tariffs on imported goods originating in the United States, 2025*. Available in: https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202504/t20250404_3961451.htm. Access on Aug. 11, 2025; TIETJE, Christian; YUN, Zheng. *Legality in Times of Illegality: China and EU's Path in How to React to Trump's Tariff Sword. Policy Papers on Transnational Economic Law No. 66, 2025*. Available in: <https://opendata.uni-halle.de/bitstream/1981185920/120765/1/PolicyPaperNo.66.pdf>. Access on Aug. 11, 2025. p. 4.

⁴³ ILC. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful*

regard⁴⁴, the scope of this *lex specialis* arguably only encompasses violations to WTO obligations: if an injured State wishes to redress a WTO breach, it cannot adopt unilateral countermeasures based on customary international law; but if an injured State wishes to redress a non-WTO breach, it can rely on unilateral countermeasures (even if they impact WTO obligations)⁴⁵.

As argued by Azaria and Ventouratou, Article 23 of the DSU only sets this special regime for WTO breaches, so that non-WTO breaches can still be counteracted by injured States on the basis of customary

Acts, with commentaries, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025. Chapter II, Commentary 9, Article 50, Commentary 10.

⁴⁴ Based on the report of the Appellate Body in *Mexico – Soft Drinks*, Olsthoorn highlights that, until a future ruling on the contrary, its findings would prevail against the possibility of States invoking countermeasures based on customary international law before the WTO DSB, in sum, because alleged breaches of international law outside the WTO-covered agreements cannot be adjudicated by the DSB. OLSTHOORN, Kornel. **The EU’s Anti-coercion Instrument: A Return of Unlawful Unilateral Trade Countermeasures in Disguise? Legal Issues of Economic Integration**, v. 51(1), 2024. Available in: <https://kluwerlawonline.com/journalIssue/Legal+Issues+of+Economic+Integration/51.1/20544>. Access on Aug. 20, 2025. pp. 73-76.

⁴⁵ Azaria and Ventouratou argue that the findings of the Appellate Body in *Mexico – Soft Drinks* should be surpassed. They highlight that the interpretation of Article 23 of the DSU leads to the conclusion that this *lex specialis* shall not affect States’ ability to resort to unilateral countermeasures against non-WTO breaches. Moreover, presuming this in the absence of an explicit derogation would be incompatible with the rules on the interpretation of international treaties (by default, general rules apply, and can only be “contracted out” explicitly). See in: AZARIA, Danae. **Trade Countermeasures for Breaches of International Law Outside the WTO. International & Comparative Law Quarterly**, v. 71(2), 2022. Available in: <https://doi.org/10.1017/S0020589322000057>. Access on Aug. 20, 2025; VENTOURATOU, Anna. **Justifying Trade Sanctions: Exceptions and Defences under WTO Law. Cornell International Law Journal**, v. 57 (forthcoming), 2024. Available in: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5027333. Access on Aug. 20, 2025. Moreover, Wu also supports this conclusion by briefly asserting that, otherwise, WTO law would be placed “above” other international law rules that are binding on States. See in: MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures. Journal of World Trade**, v. 59(5), 2025. Available in: https://www.researchgate.net/publication/391841145_Weaponization_of_Trade_Measures_and_Countermeasures. Access on Aug. 2, 2025. pp. 16-17.

international law (unilaterally)⁴⁶. To this end, however, it must be proven that Trump's tariffs violated not only the GATT 1994, but also another obligation that is not covered by the WTO agreements. This concurrent violation of WTO and non-WTO obligations is arguably the case of Trump's tariffs that amount to "economic coercion" interfering with States' sovereign affairs.

The most notable example are the 50% tariffs imposed on Brazil. Accordingly, the Brazilian Government even raised the possibility of adopting unilateral countermeasures based on the Brazilian Commercial Reciprocity Law ("CRL"), adopted in April 2025⁴⁷. The Brazilian CRL is applicable when States⁴⁸:

(...) interfere with Brazil's legitimate and sovereign choices, seeking to prevent or obtain the cessation, modification or adoption of a specific act or practices in Brazil, through the application or threat of unilateral commercial, financial or investment measures. (free translation)

If this threshold is met, the Brazilian Presidency is entitled to counteract *inter alia* with the imposition of tariffs on imports of goods or services, as well as the suspension of concessions or other obligations related to intellectual property rights⁴⁹. It is worth noting the Brazilian CRL is not an isolated legislation: it is very similar to the EU Anti-

⁴⁶ AZARIA, Danae. **Trade Countermeasures for Breaches of International Law Outside the WTO**. *International & Comparative Law Quarterly*, v. 71(2), 2022. Available in: <https://doi.org/10.1017/S0020589322000057>. Access on Aug. 20, 2025. pp. 411-417, 420, 423; VENTOURATOU, Anna. **Justifying Trade Sanctions: Exceptions and Defences under WTO Law**. *Cornell International Law Journal*, v. 57 (forthcoming), 2024. Available in: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5027333. Access on Aug. 20, 2025. pp. 59-69.

⁴⁷ BRAZILIAN PRESIDENCY. **Press Release of 9 July 2025**. Available in: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/07/nota-a-imprensa-1>. Access on Aug. 4, 2025.

⁴⁸ BRAZIL. **Law No. 15.122 from 11 April 2025**. Available in: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149>. Access on Aug. 18, 2025. Article 2, Item I.

⁴⁹ BRAZIL. **Law No. 15.122 from 11 April 2025**. Available in: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149>. Access on Aug. 18, 2025. Article 3, Paragraph 1, Items I and II.

Coercion Instrument from 2023, a framework for the EU to unilaterally respond against economic coercion from other States⁵⁰.

This threshold seems to be the exact case of Trump's tariffs. In July 2025, Trump published an informal letter announcing 50% tariffs against Brazil, as summarized by Pereira, with a political aim rather than a commercial one: first, requesting the termination of a judicial prosecution of former President Jair Bolsonaro, currently under trial for an attempted *coup*; *second, demanding the halt of efforts from the Brazilian Government and Judiciary to regulate the responsibility of social media companies providing their services in Brazil*⁵¹.

After this announcement, before the WTO General Council, the Brazilian representative affirmed that “beyond the wholesale violations of international trade rules – and even more concerning –, we are now witnessing an extremely dangerous shift towards the use of tariffs as a tool in attempts to interfere in the domestic affairs of third countries”⁵². In August 2025, the 50% tariffs entered into force based on the IEEPA with several exceptions⁵³.

Pereira and Amaral correctly point out that such tariffs resulted in a violation of the non-intervention principle under customary international

⁵⁰ The EU Anti-Coercion Instrument explicitly mentions countermeasures based on customary international law as its normative basis. See in: EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries**. Available in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302675. Access on Aug. 18, 2025. Recital 13.

⁵¹ PEREIRA, Luíza L. S. **Trump's “Tarifaço” Against Brazil: a Breach of the Non-Intervention Rule**. EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2025. Available in: <https://www.ejiltalk.org/trumps-tarifaco-against-brazil-a-breach-of-the-non-intervention-rule/>. Access on Aug. 17, 2025.

⁵² BRAZILIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Press Release of 23 July 2025**. Available in: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-brasil-na-reuniao-do-conselho-geral-da-omc. Access on Aug. 18, 2025.

⁵³ THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Addresses Threats to the United States from the Government of Brazil**, 2025. Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-president-donald-j-trump-addresses-threats-to-the-united-states-from-the-government-of-brazil/>. Access on Aug. 18, 2025.

law⁵⁴, which is the non-WTO breach in question. As defined by the International Court of Justice (“ICJ”) in *Nicaragua v. United States*, *under customary international law, a prohibited intervention is defined by two cumulative elements: (i) an interference with States’ internal or external affairs, what is also known as States’ sovereign affairs or domaine réservé; and (ii) coercion, which is the very essence of prohibited intervention*⁵⁵.

Undoubtedly, domestic judicial procedures against Brazilian nationals fall within Brazil’s sovereign affairs⁵⁶. The requirement of coercion, however, is not straightforward. In *Nicaragua v. United States*, the ICJ examined whether some economic measures imposed by the US violated the non-intervention principle, including the cessation of economic aid, a 90% reduction on sugar quota imports from Nicaragua, and a trade embargo, concluding that it could not see those measures “on the economic plane as is here complained” as a violation of the non-intervention principle⁵⁷. Arguably, as pointed out by Olsthoorn,

⁵⁴ PEREIRA, Luíza L. S. **Trump’s “Tarifaço” Against Brazil: a Breach of the Non-Intervention Rule**. EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2025. Available in: <https://www.ejiltalk.org/trumps-tarifaco-against-brazil-a-breach-of-the-non-intervention-rule/>. Access on Aug. 17, 2025; AMARAL, Alberto do. **A proibição da intervenção internacional e o caso dos EUA no Brasil**. Jornal da USP, 2025. Available in: <https://jornal.usp.br/radio-usp/a-proibicao-da-intervencao-internacional-e-o-caso-dos-eua-no-brasil/>. Access on Aug. 19, 2025.

⁵⁵ ICJ. **Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), 1986 Judgment**. Available in: <https://icj-cij.org/case/70/judgments>. Access on Aug. 20, 2025. para. 205.

⁵⁶ The scope of States’ reserved domain is not entirely clear under public international law. In 1923, the Permanent Court of International Justice (“PCIJ”) defined this scope based on “matters not, in principle, regulated by international law”. This *ex negativo approach suggests a dynamic concept that changes (and shrinks) following the proliferation and expansion of international law. Even so, as suggested by Ziegler, the exercise of jurisdiction over its own nationals still falls within States’ reserved domain (despite inroads of human rights law on the matter)*. See in: PCIJ. **Nationality decrees issued in Tunis and Morocco, 1923 Advisory Opinion**. Available in: <https://icj-cij.org/pcij-series-b>. Access on Aug. 20, 2025. pp. 23-24; ZIEGLER, Katja S. **Domaine réservé**. Max Planck encyclopedia of public international law, 2013. Available in: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1398>. Access on Aug. 20, 2025. para. 5.

⁵⁷ ICJ. **Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua**

the economic measures were “quite severe in nature”, so that the ICJ established a high threshold for economic coercion under customary international law⁵⁸.

Nevertheless, the Brazilian example (although less severe in the economic plane), has a strict connection with coercion as extortion. As explained by Milanovic, this is the method in which a coercing State inflicts a harm on the coerced State and then offers to alleviate in return for concessions that fall within its sovereign affairs⁵⁹. This is a clear example of the “subjugation of another State’s will”, more likely to result in a violation of the non-intervention principle⁶⁰. Therefore, the Brazilian example is not limited to the “economic plane”, but it is strictly connected with the extortion being imposed over Brazil’s sovereign affairs, what, as argued by Pereira and Amaral, results in a violation of the non-intervention principle⁶¹.

v. United States of America), 1986 Judgment. Available in: <https://icj-cij.org/case/70/judgments>. Access on Aug. 20, 2025. paras. 244-5.

⁵⁸ OLSTHOORN, Kornel. **The EU’s anti-coercion instrument: A return of unlawful unilateral trade countermeasures in disguise? Legal Issues of Economic Integration**, v. 51(1), 2024. Available in: <https://doi.org/10.54648/leie2024003>. Access on Aug. 20, 2025. p. 64.

⁵⁹ MILANOVIC, Marko. **Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law**. *American Journal of International Law*, Cambridge, v. 117(4), 2023. Available in: <https://doi.org/10.1017/ajil.2023.40>. Access on Aug. 20, 2025. pp. 628, 630-631; HELAL, Mohamed. S. **On Coercion in International Law**. *New York University Journal of International Law and Politics*, 52(1), 2019. Available in: <https://www.nyuilp.org/wp-content/uploads/2020/01/NYI101.pdf>. Access on Aug. 20, 2025. p. 107.

⁶⁰ JAMNEJAD, Maziar; WOOD, Michael. **The Principle of Non-intervention**. *Leiden Journal of International Law*, v. 22(2), 2009. Available in: <https://doi.org/10.1017/S0922156509005858>. Access on Aug. 20, 2025. p. 371. This is also found in the Friendly Relations Declaration adopted by the United Nations General Assembly in 1971 as “the subordination of the exercise of its sovereign rights”, including the use of economic measures to this end. See in: UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/RES/2625(XXV))**, 1971. Available in: <https://digitallibrary.un.org/record/202170?v=pdf>. Access on Aug. 20, 2025. p. 123.

⁶¹ PEREIRA, Luíza L. S. **Trump’s “Tarifaço” Against Brazil: a Breach of the Non-Intervention Rule**. *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2025. Available in: <https://www.ejiltalk.org/trumps-tarifaco->

As such, Trump's tariffs against Brazil are not only a WTO breach, but also a non-WTO breach of the non-intervention principle, an obligation based on customary international law. This concurrent violation extrapolates the scope of Article 23 of the WTO DSU, which arguably only encompasses States seeking to redress WTO breaches and, as such, Brazil would be entitled to resort to unilateral countermeasures based on the general rules on State responsibility.

These rules were codified by the International Law Commission ("ILC") in the Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts ("ARSIWA"). As summarized by the ILC, countermeasures are part of a "decentralized system" in which injured States "may seek to vindicate their rights and to restore the legal relationship with the responsible State which has been ruptured by the internationally wrongful act"⁶².

Under Article 22 of the ARSIWA, countermeasures are described as a circumstance precluding wrongfulness, meaning that they are a justification or excuse for the non-performance of international obligations⁶³. It is a form of self-help according to which injured States can adopt *a priori illegal acts "in order to induce" the responsible State to comply with its obligations under international law*⁶⁴. Even if

[against-brazil-a-breach-of-the-non-intervention-rule/](#). Access on Aug. 17, 2025; AMARAL, Alberto do. **A proibição da intervenção internacional e o caso dos EUA no Brasil**. *Jornal da USP*, 2025. Available in: <https://jornal.usp.br/radio-usp/a-proibicao-da-intervencao-internacional-e-o-caso-dos-eua-no-brasil/>. Access on Aug. 19, 2025.

⁶² ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025. Chapter II, Commentary 1.

⁶³ ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025. Chapter V, Commentary 2.

⁶⁴ ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025. Article 49(1), Commentary 1 and Chapter II, Commentary 2. The legality of countermeasures also depends on many other conditions and limitations described by the ILC, notably: (i) being temporarily limited to the previous internationally wrongful act; (ii) being proportionate to the injury suffered; (iii) not affecting a

countermeasures presuppose a previous violation of international law by another State, this is unilaterally determined by the (self-claimed) injured State⁶⁵.

Therefore, this third and final legal pathway has a similar advantage to the suspension of concessions or other obligations under the Agreement on Safeguards: it also permits States to respond unilaterally to Trump's tariffs – although from outside the WTO system. Its scope, however, is different and more limited: it only encompasses tariffs that also result in a violation of a non-WTO obligation, notably the case of economic coercion and the principle of non-intervention. This would be more akin to the tariffs being imposed due to political motivations rather than mere commercial deficits of the US.

5. Conclusion

The three legal ways for responding to Trump's tariffs vary in scope, legal basis and also whether they allow unilateral retaliation.

The first one, suspending concessions or other obligations based on the Agreement on Safeguards, is tied to the WTO system, allows for unilateral retaliation, but is limited in scope, only encompassing Section 232 tariffs, and its legal foundation is dubious (not to say clearly unfounded in light of the Panels' reports).

The second one, initiating a dispute settlement procedure, is still tied to the WTO system, its legal foundation is well-settled (as the US probably would be unable to justify the measures as national security exceptions), but, conversely, it does not allow for unilateral retaliation – on the contrary, the paralysis of the Appellate Body and the prohibition on unilateral countermeasures by the DSU create a deadlock scenario.

series of obligations owned by States under international law, such as the prohibition on the use of force, *jus cogens*, *human rights and humanitarian obligations*, as well as obligations related to dispute settlement procedures. See in: ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025. Articles 49-51.

⁶⁵ As such, the self-claimed injured State acts at its own risk of incurring own responsibility in case of incorrect assessment. See in: ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025. Article 49, Commentary 3.

The third and final one, adopting unilateral countermeasures based on customary international law, is the only that moves away from the WTO system. It allows for unilateral countermeasures and has a very limited scope, only covering tariffs that also result in a non-WTO breach, notably the case of economic coercion. Its legal foundation is not straightforward: the scope of Article 23 of the DSU is not entirely clear, but it arguably only covers WTO breaches. As such, when responding to concurrent non-WTO and WTO breaches, States would be entitled to adopt unilateral countermeasures without violating the WTO rules.

Bibliography

AMARAL, Alberto do. **A proibição da intervenção internacional e o caso dos EUA no Brasil**. Jornal da USP, 2025. Available in: <https://jornal.usp.br/radio-usp/a-proibicao-da-intervencao-internacional-e-o-caso-dos-eua-no-brasil/>. Access on Aug. 19, 2025.

AZARIA, Danae. **Trade Countermeasures for Breaches of International Law Outside the WTO**. International & Comparative Law Quarterly, v. 71(2), 2022. Available in: <https://doi.org/10.1017/S0020589322000057>. Access on Aug. 20, 2025.

BBC. **See the Trump tariffs list by country**, 2025. Available in: <https://www.bbc.com/news/articles/c5ypxnnyg7jo>. Access on Aug. 15, 2025.

BOSSCHE, Peter V.; AKPOFURE, Sarah. **The Use and Abuse of the National Security Exception under Article XXI(b)(iii) of the GATT 1994**. WTI Working Paper No. 03/2020, 2020. Available in: <https://www.wti.org/research/publications/1299/the-use-and-abuse-of-the-national-security-exception-under-article-xxibiii-of-the-gatt-1994/>. Access on Aug. 4, 2024.

BOSSCHE, Peter V. **The Demise of the WTO Appellate Body: Lessons for Governance of International Adjudication?** WTI Working Paper No. 02/2021, 2021. Available in: <https://www.wti.org/research/publications/1333/the-demise-of-the-wto-appellate-body-lessons-for-governance-of-international-adjudication/>. Access on Aug. 2, 2025.

BRAZIL. **Law No. 15.122 from 11 April 2025**. Available in: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.122-de-11-de-abril-de-2025-623734149>. Access on Aug. 18, 2025.

BRAZILIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Press Release of 23 July 2025**. Available in: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-do-brasil-na-reuniao-do-conselho-geral-da-omc. Access on Aug. 18, 2025.

BRAZILIAN PRESIDENCY. **Press Release of July 9, 2025**. Available in: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/07/nota-a-imprensa-1>. Access on Aug. 11, 2025.

CNBC. **Trump announces steep tariffs on 14 countries starting Aug. 1, 2025**. Available in: <https://www.cnn.com/2025/07/07/trump-tariffs-trade-letters-japan.html?msockid=175039f1f112660c05862c7ef0e96783>. Access on Aug. 16, 2025.

EUROPEAN UNION. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the[...]s** - European Union – Supplement, 2025 (G/L/1237/Suppl.2; G/L/1356/Suppl.2; G/SG/N/12/EU/1/Suppl.2; G/SG/N/12/EU/2/Suppl.2.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1237S2.pdf&Open=True>. Access on Aug. 16, 2025.

EUROPEAN UNION. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the[...]s** - European Union – Supplement, 2025. (G/L/1237/Suppl.1; G/L/1356/Suppl.1; G/SG/N/12/EU/1/Suppl.1; G/SG/N/12/EU/2/Suppl.1.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1237S1.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries**. Available in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302675. Access on Aug. 18, 2025.

FINANCIAL TIMES. **Switzerland in ‘shock’ at 39% US tariff blow**, 2025. Available in: <https://www.ft.com/content/e64f4ef0-0f98-4a8b-8840-459fd6f2dc28>. Access on Aug. 16, 2025.

HELAL, Mohamed. S. **On Coercion in International Law**. New York University Journal of International Law and Politics, 52(1), 2019. Available in: <https://www.nyujilp.org/wp-content/uploads/2020/01/NYI101.pdf>. Access on Aug. 20, 2025.

HOPEWELL, Kristen. **Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system**. *International Affairs*, v. 101(3), 2025. Available in: <https://doi.org/10.1093/ia/iaaf055>. Access on Aug. 2, 2025.

ICJ. **Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)**, 1986 Judgment. Available in: <https://icj-cij.org/case/70/judgments>. Access on Aug. 20, 2025.

INDIA. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the Agreement on Safeguards** – India, 2025 (G/L/1571; G/SG/N/12/IND/5.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1571.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

ILC. **Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries**, 2001. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. Access on Aug. 18, 2025.

JAEGER, Markus et al. **The Weaponization of Trade: A study of modern trade conflicts from the mid-1900s to present**. Columbia School of International and Public Affairs, Capstone Report, 2020. Available in: <https://www.sipa.columbia.edu/sipa-education/capstone-workshops/weaponization-trade>. Access on Aug. 3, 2025.

JAMNEJAD, Maziar; WOOD, Michael. **The Principle of Non-intervention**. *Leiden Journal of International Law*, v. 22(2), 2009. Available in: <https://doi.org/10.1017/S0922156509005858>. Access on Aug. 20, 2025.

JAPAN. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the Agreement on Safeguards** – Japan, 2025 (G/L/1572; G/SG/N/12/JPN/5). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/>

[SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1572.pdf&Open=True](https://directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1572.pdf&Open=True). Access on Aug. 15, 2025.

MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures**. *Journal of World Trade*, v. 59(5), 2025. Available in: https://www.researchgate.net/publication/391841145_Weaponization_of_Trade_Measures_and_Countermeasures. Access on Aug. 3, 2025.

MILANOVIC, Marko. **Revisiting Coercion as an Element of Prohibited Intervention in International Law**. *American Journal of International Law*, Cambridge, v. 117(4), 2023. Available in: <https://doi.org/10.1017/ajil.2023.40>. Access on Aug. 20, 2025.

MINISTRY OF FINANCE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Announcement of the Tariff Commission of the State Council on the imposition of tariffs on imported goods originating in the United States**, 2025. Available in: https://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202504/t20250404_3961451.htm. Access on Aug. 11, 2025.

OLSTHOORN, Kornel. **The EU's anti-coercion instrument: A return of unlawful unilateral trade countermeasures in disguise?** *Legal Issues of Economic Integration*, v. 51(1), 2024. Available in: <https://doi.org/10.54648/leie2024003>. Access on Aug. 20, 2025.

PCIJ. **Nationality decrees issued in Tunis and Morocco, 1923 Advisory Opinion**. Available in: <https://icj-cij.org/pcij-series-b>. Access on Aug. 20, 2025.

PEREIRA, Luíza L. S. **Trump's "Tarifaço" Against Brazil: a Breach of the Non-Intervention Rule**. *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2025. Available in: <https://www.ejiltalk.org/trumps-tarifaco-against-brazil-a-breach-of-the-non-intervention-rule/>. Access on Aug. 17, 2025.

PINCHIS-PAULSEN, Mona; SAGGI, Kamal; MAVROIDIS, Petros C. **The National Security Exception at the WTO: Should It Just Be a Matter of When Members Can Avail of It? What About How?** *World Trade Review*, v. 23(3), 2024. Available in: <https://doi.org/10.1017/S1474745624000065>. Access on: Aug. 5, 2025.

PRAZERES, Tatiana. **Trade and National Security: Rising Risks for the WTO**. *World Trade Review*, v. 19(1), 2020. Available in: <https://doi.org/10.1017/S1474745619000417>. Access on Aug. 4, 2024.

REUTERS. **EU's 'nuclear option' of moves against Trump tariff threat**, 2025. Available in: <https://www.reuters.com/markets/europe/eus-nuclear-option-moves-against-trump-tariff-threat-2025-07-21/>. Access on Aug. 11, 2025.

THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Addresses Threats to the United States by the Government of the Russian Federation**, 2025. Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/08/fact-sheet-president-donald-j-trump-addresses-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-the-russian-federation/>. Access on Aug. 17, 2025.

THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Increases Section 232 Tariffs on Steel and Aluminum**, 2025. Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/06/fact-sheet-president-donald-j-trump-increases-section-232-tariffs-on-steel-and-aluminum/>. Access on Aug. 16, 2025.

THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet: President Donald J. Trump Addresses Threats to the United States from the Government of Brazil**, 2025. Available in: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-president-donald-j-trump-addresses-threats-to-the-united-states-from-the-government-of-brazil/>. Access on Aug. 18, 2025.

TIETJE, Christian; YUN, Zheng. **Legality in Times of Illegality: China and EU's Path in How to React to Trump's Tariff Sword**. Policy Papers on Transnational Economic Law No. 66, 2025. Available in: <https://opendata.uni-halle.de/bitstream/1981185920/120765/1/PolicyPaperNo.66.pdf>. Access on Aug. 11, 2025.

UNITED KINGDOM. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Immediate notification under article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of proposed suspension of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of article 8 of the[...]on Safeguards** - United Kingdom, 2025 (G/L/1570 ; G/SG/N/12/GBR/1.) Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/1570.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to the United Kingdom's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards**, 2025

(G/C/W/863; G/SG/316.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W863.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to Japan's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards** - United States, 2025 (G/C/W/864; G/SG/317.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W864.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to India's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards** - United States (G/C/W/866; G/SG/320). Available in: docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W866.pdf&Open=True. Access on Aug. 15, 2025.

UNITED STATES. Council for Trade in Goods - Committee on Safeguards - **Communication from the United States in response to the European Union's notification proposing to suspend concessions under article 8.2 of the Agreement on Safeguards** - United States (G/C/W/865; G/SG/319.). Available in: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/C/W865.pdf&Open=True>. Access on Aug. 15, 2025.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations** (A/RES/2625(XXV)), 1971. Available in: <https://digitallibrary.un.org/record/202170?v=pdf>. Access on Aug. 20, 2025.

US FEDERAL REGISTER. **Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States**. Available in: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/04/03/2025-05930/adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states>. Access on Aug. 17, 2025.

VENTOURATOU, Anna. **Justifying Trade Sanctions: Exceptions and Defences under WTO Law**. Cornell International Law Journal, v. 57 (*forthcoming*), 2024. Available in: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5027333. Access on Aug. 20, 2025.

WTO. Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512). Report of the Panel, 2019. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm. Access on Aug. 12, 2025.

WTO. Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights, Report of the Panel, 2020. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds567_e.htm. Access on Aug. 12, 2024.

WTO. US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS556). Report of the Panel, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS564). Report of the Panel, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds564_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS552). Report of the Panel, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds552_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (DS544). Report of the Panel, 2022. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. China — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS558). Report of the Panel, 2023. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds558_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. Turkey — Additional Duties on Certain Products from the United States (DS561). Report of the Panel, 2023. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds561_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Additional Tariff Measures on Goods from China (DS633). Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds633_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Additional Import Duties on Goods from Canada (DS634). Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds634_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Additional Import Duties on Steel and Aluminium Articles from Canada (DS635). Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds635_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Additional Duties on Imports of Automobiles and Automobile Parts from Canada (DS637). Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds637_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. US – Tariff Measures on Goods from Brazil (DS640). Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds640_e.htm. Access on Aug. 16, 2025.

WTO. Canada — Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft (Article 22.6 – Canada) (DS222). Report of the Panel, 2002. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds222_e.htm. Access on Aug. 18, 2025.

WTO. US – Import Measures on Certain Products from the European Communities (DS165). Report of the Panel, 2000. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds165_e.htm. Access on Aug. 18, 2025.

WTO. US – Import Measures on Certain Products from the European Communities (DS165), Report of the Appellate Body, 2000. Available in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds165_e.htm. Access on Aug. 18, 2025.

ZIEGLER, Katja S. Domaine réservé. Max Planck encyclopedia of public international law, 2013. Available in: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1398>. Access on Aug. 20, 2025.

SELF-HELP BY STATUTE: BRAZIL'S ECONOMIC RECIPROCITY LAW AND THE UNMAKING OF MULTILATERAL DISCIPLINE

Cecília May Moran de Brito¹

Abstract: Brazil's Economic Reciprocity Law (Law 15,122/2025) authorises the federal government to adopt trade, investment and intellectual property countermeasures against States whose unilateral acts are deemed to harm Brazilian interests, without awaiting any ruling or authorisation from the World Trade Organization. This article argues that the statute is best understood as the terminus of a fifteen-year progression (from Law 12,270/2010, through Provisional Measure 1,098/2022, to the 2025 law) by which Brazilian retaliation has been progressively detached from the multilateral system that was once its precondition. Measured against the discipline against self-help in Article 23 of the Dispute Settlement Understanding, the law occupies an uncomfortable position: in the category of cases where it plainly engages benefits owed under WTO agreements, it codifies the very unilateralism that Article 23 was written to prevent; its broadest triggers leave the determination of wrongfulness to Brazil alone; and its most legally exposed remedy, the suspension of intellectual property rights, lawful when authorised by the system, becomes a source of legal exposure when self-administered. The deeper difficulty is strategic rather than doctrinal: by normalising the unilateral countermeasure, a middle power whose protection rests on the strength of rules erodes the very discipline that shields it.

Keywords: Economic Reciprocity Law; WTO; Article 23 DSU; self-help; countermeasures; multilateral trading system.

Resumo: A Lei da Reciprocidade Econômica (Lei 15.122/2025) autoriza o governo federal a adotar contramedidas comerciais, de investimento e de propriedade intelectual contra Estados cujos atos unilaterais sejam considerados lesivos aos interesses brasileiros, sem aguardar decisão ou autorização da Organização Mundial do Comércio. Este artigo sustenta que a lei se compreende melhor como o ponto final de uma progressão de quinze anos (da Lei 12.270/2010, passando pela Medida Provisória 1.098/2022, até a lei de 2025) pela qual a retaliação

¹ Graduada em Economia pela Fundação Getulio Vargas (FGV EESP), graduanda em Direito pela Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP) e coordenadora do Grupo de Estudos em Fusões e Aquisições (GE M&A) da FGV.

brasileira se desvinculou progressivamente do sistema multilateral que era outrora sua condição de exercício. Medida em face da vedação à autotutela do art. 23 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, a lei ocupa posição desconfortável: na categoria de casos em que envolve claramente benefícios assegurados por acordos da OMC, codifica o próprio unilateralismo que o art. 23 pretendeu evitar; seus gatilhos mais amplos deixam a determinação da ilicitude a cargo exclusivo do Brasil; e seu remédio mais característico, a suspensão de direitos de propriedade intelectual, lícito quando autorizado pelo sistema, torna-se fonte de exposição jurídica quando autoadministrado. A dificuldade mais profunda é estratégica, e não dogmática: ao normalizar a contramedida unilateral, uma potência média cuja proteção repousa na força das regras corrói justamente a disciplina que a protege.

Palavras-chave: Lei da Reciprocidade Econômica; OMC; art. 23 do ESC; autotutela; contramedidas; sistema multilateral de comércio.

1. Introduction

For decades, the multilateral trading system has rested on a promise that no Member would take the law into its own hands. That promise is now being tested not by argument but by tariffs. In July 2025, the United States announced a fifty per cent duty on Brazilian goods, driven more by political grievance than by trade arithmetic, and brought it into force in August through a stacking of executive orders. Brazil reacted on two fronts at once. It requested consultations at the World Trade Organization (WTO), invoking the very dispute settlement mechanism that years of deadlock had left half-paralysed; and, in parallel, it prepared to deploy a domestic instrument of its own making – the Economic Reciprocity Law – which authorises the federal government to retaliate without waiting for an authorization by the WTO Dispute Settlement Body.

That simultaneity is the point of departure for this article. The Reciprocity Law² was enacted in April 2025, before the American tariff even materialised, and its reach extends well beyond the raising of import duties: it contemplates the suspension of concessions, of investment-related obligations and of intellectual property rights held by foreign nationals. It is, in substance, a statutory authorisation for trade self-help

² Law No. 15,122 of 14 April 2025 (Lei da Reciprocidade Econômica), regulated by Decree No. 12,551/2025.

– a standing power to determine, at home, that another State has acted unfairly, and to respond in kind, on terms defined unilaterally.

Therein lies a tension that the urgency of the moment has tended to obscure. The multilateral system rests on a foundational renunciation, codified in Article 23 of the Dispute Settlement Understanding (DSU): a Member that considers itself wronged may not be the judge of its own cause, nor the executor of its own sentence.³ Redress must be sought through the system, and retaliation may follow only once the system has authorised it. The constraint of self-help is not an incidental feature of WTO law but one of its load-bearing walls – and, as this article will argue, the wall that most directly protects States that cannot rely on the sheer weight of their markets.

The question this article poses is therefore the following: in equipping itself with a domestic power to retaliate outside the multilateral framework, has Brazil defended its legitimate interests, or has it begun to dismantle the very discipline on which a middle power most depends? The argument advanced here is that the two are not mutually exclusive, and that this is precisely the difficulty. The Reciprocity Law is an understandable, even legitimate, response to a system in crisis; yet it normalises the unilateralism that Brazil has historically opposed, and in doing so weakens the position of a country whose protection has always rested on the strength of rules rather than the strength of markets.

The claim is developed in five steps. Section 2 situates the Reciprocity Law within the geoeconomic turn of recent years and the paralysis of the WTO's Appellate Body, which together explain the drift of States towards self-help. Section 3 establishes the legal yardstick of the analysis: the limitation of unilateral countermeasures under Article 23 of the DSU, and the rationale that ties that restriction to the protection of weaker economies. Section 4 traces the construction of Brazil's own arsenal of self-help, from Law 12,270/2010, through Provisional Measure 1,098/2022, to the Reciprocity Law and its implementing decree – a progression that this article reads as a gradual departure from the multilateral fold. Section 5 subjects the Reciprocity Law to scrutiny along three axes: its compatibility with Article 23, the breadth and indeterminacy of its triggers, and the limits that the TRIPS Agreement places on the suspension of intellectual property rights. Section 6 turns

³ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Annex 2 to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 23. In Brazil, promulgated by Decree No. 1,355/1994.

to the paradox at the heart of the statute – a middle power eroding the discipline that shields it – and to the systemic cost that this entails. A brief conclusion gathers the argument and points to the paths that remain open, from the interim arbitration arrangement to coalition-building among like-minded States.

2. Geoeconomics and the Crisis of the Multilateral System

The Reciprocity Law did not emerge in a vacuum. It is a national response to a transformation in the way States now pursue economic advantage – a transformation usually captured by the term geoeconomics: the use of economic instruments, from tariffs to investment screening to export controls, in the service of strategic and political ends rather than of commercial efficiency.⁴ Where trade policy once aspired, at least in principle, to mutual gain, it is increasingly wielded as a weapon – a means of coercion, signalling and punishment among States. The American tariff on Brazilian goods is a textbook illustration: its stated grounds were not the correction of a trade imbalance but a catalogue of political grievances, and its instrument was the raising of duties to a level designed to inflict pain.

There is an older name for the logic at work here. In the nineteenth and early twentieth centuries, the great powers practised what came to be called gunboat diplomacy: the threat or use of force, typically naval, to bend a weaker nation to the will of a stronger one.⁵ The gunboat has since given way to the tariff, and the harbour blockade to the executive order, but the grammar is unchanged. A fifty per cent duty announced by letter, justified by displeasure with a foreign court's rulings, is a gunboat by other means: coercion exercised by the powerful against the less powerful, on terms the latter cannot dictate. The geoeconomic turn is, in this sense, the return of an old temptation in a new currency.

⁴ On the concept, see BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.

⁵ On gunboat diplomacy as the coercive use of (chiefly naval) force by a stronger power against a weaker one, see CABLE, James. *Gunboat Diplomacy*. London: Chatto & Windus, 1971.

2.1. *From Power to Rules – and Back*

The multilateral trading system was built to extinguish precisely that temptation. In the account made canonical by John Jackson, the General Agreement on Tariffs and Trade and, later, the World Trade Organization marked a passage from power-oriented to rule-oriented diplomacy: a deliberate effort to replace the raw bargaining of relative strength with a common body of rules, binding on great and small alike.⁶ Under a power-oriented order, the outcome of a trade dispute tracks the balance of economic might; under a rule-oriented one, it tracks the better legal argument. For the smaller and middle-sized economies, the difference is not academic - it is the difference between being heard and being overruled. The system's promise to them was that, within its walls, a tariff could be challenged by law rather than answered by a counter-tariff.

That promise depended on enforcement, and it is enforcement that has now faltered. Since 11 December 2019, the WTO's Appellate Body has been unable to function: the United States, objecting to what it regards as judicial overreach, has blocked the appointment of new members, and a proposal to restart the selection process – supported by 130 members – had by May 2026 been vetoed ninety-seven times.⁷ A Member condemned by a panel may now appeal into the void, suspending the dispute indefinitely, because there is no body to hear the appeal. The adjudicative heart of the system still beats – panels are constituted, cases are brought, and in 2025 Members filed more new disputes than in any year since the impasse began – but its capacity to deliver final, enforceable rulings has been gravely impaired.

The consequence is a system caught between two orders. The rules remain on the books, and most Members continue to invoke them; yet the mechanism that once gave those rules teeth is half-disabled, and the Fourteenth Ministerial Conference, held in Yaoundé in March

⁶ JACKSON, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1997. The contrast between power-oriented and rule-oriented diplomacy is developed throughout Jackson's work.

⁷ The Appellate Body ceased to function on 11 December 2019, when the terms of its last sitting members expired and the United States continued to block new appointments. By May 2026, the proposal to launch the selection process, supported by 130 members, had been blocked for the 97th time.

2026, closed without agreement on its restoration.⁸ Into that gap steps the temptation the system was meant to suppress. When the rule-oriented path is obstructed, the power-oriented one beckons – and States that can muster economic force are drawn to use it, while States that cannot are left to choose between submission and self-help. It is in this interval, between a discipline that no longer fully functions and a discipline not yet restored, that Brazil's Reciprocity Law must be understood. The sections that follow examine, first, the rule that such self-help displaces, and then the law through which Brazil has chosen to embrace it.

3. Self-Help and Its Discipline within WTO Dispute Settlement

If, as the previous section argued, the multilateral system's defining achievement was the passage from a power-oriented to a rule-oriented order, that achievement had to be given legal form. A general preference for law over force protects no one unless some specific provision constrains the State's recourse to unilateral action when the law proves inconvenient. In the architecture of the WTO, that provision is Article 23 of the DSU – though, as this section will show, the precise reach of the constraint it imposes on self-help is itself a matter of debate. This section sets out the rule and the scope of the discipline it is understood to contain, for it is against this yardstick, contested as it is, that the Reciprocity Law will later be measured.

3.1. Article 23 and the Exclusivity of the Multilateral Forum

Article 23, tellingly entitled “Strengthening of the Multilateral System”, reserves to the WTO's dispute settlement body two operations that a State minded to retaliate would otherwise perform for itself: the finding that a violation has occurred, and the authorisation of any response to it. Its first two paragraphs provide:⁹

“Article 23: Strengthening of the Multilateral System. 1. When Members seek the redress of a violation of obligations or other

⁸ At MC14, held in Yaoundé, Cameroon, in March 2026, members failed to agree on institutional reform, including the restoration of the Appellate Body; consultations were deferred to the period following the Conference.

⁹ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Annex 2 to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 23. In Brazil, promulgated by Decree No. 1,355/1994.

nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding. 2. In such cases, Members shall: (a) not make a determination to the effect that a violation has occurred, that benefits have been nullified or impaired or that the attainment of any objective of the covered agreements has been impeded, except through recourse to dispute settlement in accordance with the rules and procedures of this Understanding [...].”¹⁰

Two commands are at work, and they close off self-help at its two natural points of entry. The first paragraph governs the process: a Member seeking redress must take it through the system and abide by the system's rules, not around them. The second governs the outcome: a Member may not pronounce, on its own authority, that another has broken the rules; that determination belongs to the panel and, where invoked, the Appellate Body, acting through the Dispute Settlement Body. The diagnosis and the remedy are thus both withdrawn from the aggrieved State's own hands. The arrangement is analogous, in this respect, to a rule familiar to any lawyer trained in the civil-law tradition: it constrains the creditor from seizing the debtor's goods to satisfy himself, directing him instead to the court and the bailiff. The rule does not concern the existence of the debt itself, but the manner in which it may be collected.

3.2. Authorised Retaliation versus Unilateral Self-Help

It would be a mistake to read Article 23 as constraint on retaliation as such. The system does permit a Member to suspend concessions against another; what it withholds is the right to do so unilaterally. The line between the permitted and the forbidden runs not through the act of retaliating but through the route that leads to it. Authorised retaliation follows a finding by a panel or the Appellate Body, depends upon authorisation by the Dispute Settlement Body, and is held to a measure of proportionality, the suspension being required to match the level of nullification or impairment suffered. Unilateral self-help, by contrast, is what occurs when a State itself determines that another has acted

¹⁰ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), art. 23.1–23.2. The provision is reproduced in its authentic English text; in Brazil, the Agreement was promulgated by Decree No. 1,355/1994.

unfairly, fixes the measure it considers warranted, and applies it, without passing through any stage of the multilateral process.¹¹

This distinction is not merely taxonomic; it is the blade with which Section 5 will dissect the Reciprocity Law. The cross-retaliation that Brazil obtained against the United States in *US – Upland Cotton*¹² — extending, notably, to the suspension of intellectual property rights and services — is the very type of the authorised remedy: it was the fruit of a ruling and an authorisation, the system’s own answer to the asymmetry of economic power.¹³ Such relief is exceptional. Article 22.3 of the DSU¹⁴ establishes a sequencing principle: the complaining party must first seek suspension in the same sector as the violation, and may resort to a different sector, or to a different agreement altogether, only where suspension in the original sector would not be “practicable or effective.” Authorisations of this kind remain rare, granted also, for instance, in *EC – Bananas III*¹⁵ and *US – Gambling*¹⁶, precisely because the arbitrators must find that retaliation confined to goods would be commercially meaningless given the disparity in economic weight between the parties — as they did when accepting Brazil’s argument that suspension limited to trade in goods would carry no real weight against a market the size of

¹¹ See PAUWELYN, Joost. Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules - Toward a More Collective Approach. *American Journal of International Law*, v. 94, n. 2, p. 335-347, 2000.

¹² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. United States – Subsidies on Upland Cotton. Recourse to Article 22.6 of the DSU by the United States: Decision by the Arbitrator. WT/DS267/ARB/1, 31 ago. 2009.

¹³ ARBIX, Daniel do Amaral; ÁRABE NETO, Abrão. Retaliação cruzada em propriedade intelectual: alternativa para uma atuação mais eficaz dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 103, p. 737-777, 2008.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), art. 22.3. Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC, 1994.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas. Recourse to Article 22.6 of the DSU by the European Communities: Decision by the Arbitrators. WT/DS27/ARB/ECU, 24 mar. 2000.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. Recourse to Article 22.6 of the DSU by the United States: Decision by the Arbitrator. WT/DS285/ARB, 21 dez. 2007.

the United States. The question that Section 5 must confront is whether the Reciprocity Law, which authorises countermeasures upon a domestic judgment of unfairness and without ruling, authorisation or the discipline of proportionality, falls on the same side of the line – or on the other.

4. The Construction of Brazil's Arsenal of Self-Help

Brazil's Reciprocity Law is not a sudden departure but the last station on a line the country has been laying for fifteen years. Three instruments mark the route – Law 12,270/2010, the amendment introduced by Provisional Measure 1,098/2022, and Law 15,122/2025 – and read in sequence they tell a single story: the slow loosening of the tie between Brazilian retaliation and the multilateral system that was once its precondition. What begins as a power exercised strictly within the system, and only upon its authorisation, ends as a power the State confers upon itself. The progression is worth tracing with some care, for the persuasiveness of the argument that follows depends on seeing that each instrument moved the anchor a little further out, and that the cumulative distance is greater than any single step would suggest.

4.1. Law 12,270/2010: Retaliation within the System

The first instrument was the child of a victory, and the victory deserves to be recalled, because it is the source of everything that follows. In 2002 Brazil brought a complaint against subsidies that the United States granted to its upland cotton producers, in what became one of the most consequential disputes in the WTO's history.¹⁷ Brazil prevailed before the panel, before the Appellate Body, and again in the compliance proceedings, the Appellate Body confirming in June 2008 that the United States had still not brought its programmes into conformity. There followed the decisive step. In August 2009 the arbitrators authorised Brazil to take countermeasures of up to the sum of USD 829 million, and – this was the innovation that would echo for years – they accepted that a portion of that figure, up to roughly USD 268 million, could be applied as cross-retaliation outside the goods sector: in the suspension of obligations under the TRIPS Agreement,

¹⁷ United States - Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267. The dispute was initiated by Brazil in 2002; the original panel and Appellate Body reports were followed by compliance proceedings under Article 21.5 of the DSU, the Appellate Body upholding the compliance panel on 2 June 2008.

that is, against United States copyrights and patents.¹⁸ For a developing economy facing the largest market in the world, the significance was immediate. Conventional retaliation in goods would have hurt Brazilian importers as much as American exporters; the threat to suspend intellectual property protection, by contrast, struck at interests the United States valued highly while costing Brazil comparatively little. It was leverage that the asymmetry of markets would never have furnished on its own – leverage manufactured by the rules.

The sequel confirmed the point. Brazil announced, in December 2009, that it would begin to apply the authorised retaliation in April 2010; faced with that prospect, the United States came to the table, and in June 2010 the two States concluded a framework agreement that suspended the retaliation in exchange for changes to the American programmes and a transitional fund for Brazilian cotton growers.¹⁹ The countermeasures, in the end, were never imposed. They did not need to be: their authorisation, conferred by the system, was itself enough to move the most powerful trading nation in the world. This is the rule-oriented order of Section 2 in its most favourable light – a middle power obtaining, through law, a result that force alone would have denied it.

It was against this background that Law 12,270/2010 was enacted²⁰. Its function was not to create a power to retaliate but to organise the exercise of one already granted: it laid down the domestic procedure – the competent authorities, the criteria, the safeguards – by which Brazil would give effect to a suspension that the WTO had authorised. Its defining feature, for the purposes of this article, lies in what it took for granted. The statute presupposed a definitive ruling adopted by the

¹⁸ Decisions by the Arbitrator, WT/DS267/ARB/1 and WT/DS267/ARB/2, circulated on 31 August 2009. The arbitrators authorised countermeasures of up to USD 829.3 million (on 2008 data), of which up to USD 268.3 million could take the form of cross-retaliation outside the goods sector, namely under the TRIPS Agreement and the GATS, pursuant to Article 22.3(c) of the DSU.

¹⁹ Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute (WT/DS267), concluded by Brazil and the United States on 17 June 2010, following a preliminary memorandum of understanding of April 2010.

²⁰ Originating as Provisional Measure (Medida Provisória) No. 482 of 10 February 2010, issued by the Executive and converted, after passage through Congress, into Law No. 12,270 of 24 June 2010, the statute responded directly to the compliance impasse in United States – Upland Cotton (WT/DS267), supplying the domestic procedure through which Brazil could exercise the cross-retaliation the WTO had authorised.

Dispute Settlement Body and an authorisation obtained through the system; it was, in substance, an instrument of enforcement of WTO decisions, not a licence for self-help. In the vocabulary of Section 3, it operated wholly on the lawful side of the line: retaliation as the system's own remedy, exercised with the system's permission, and measured by the system's standard of proportionality.

4.2. Provisional Measure 1,098/2022: The First Step Outward

The second instrument was the child of a deadlock. By the early 2020s, the paralysis of the Appellate Body had opened a structural loophole, and it is essential to see precisely how it worked, because the 2022 reform is unintelligible without it.²¹ Under the DSU, a panel report is not adopted if it is appealed; adoption is suspended until the Appellate Body rules (DSU, art. 16.4). Once the Appellate Body ceased to function, however, an appeal could be lodged with a body incapable of hearing it – an “appeal into the void” – with the result that a Member which had lost before a panel could indefinitely postpone the consequences of its defeat simply by appealing into a vacuum. For a complainant such as Brazil, a hard-won panel victory could thus be rendered inert, not by any flaw in its case, but by the adversary's exploitation of a broken mechanism.

Provisional Measure 1,098/2022, later converted into Law 14,353/2022, was Brazil's answer to that manoeuvre. It amended the 2010 statute to authorise the suspension of concessions, including, once again, the suspension of intellectual property rights, in precisely the situation of an appeal into the void.²² The novelty was genuine and should not be understated: for the first time, Brazil would retaliate without the definitive ruling that the 2010 law had required, acting in the face of a dispute that the system could no longer bring to a close. And yet the step outward was a carefully bounded one. The power did not float free of the multilateral system; it remained tethered to a concrete WTO dispute in which Brazil was the complainant and had already prevailed before a panel. It was triggered only by the respondent's evasive appeal, and only after a notice period had run.²³ The retaliation, in other words, was still a

²¹ On the paralysis of the Appellate Body since 11 December 2019, see Section 2 above.

²² Provisional Measure No. 1,098 of 26 January 2022, converted into Law No. 14,353 of 26 May 2022, amending Law No. 12,270/2010.

²³ The conditions were cumulative: that the targeted Member, as respondent in a

response to conduct that the system itself had begun to condemn, a self-help remedy for the failure of the system's own enforcement, but one confined to cases the system had already adjudicated in Brazil's favour. The anchor had been let out; it had not been cut. One might describe the 2022 reform as self-help by necessity: a measured response to a defect in the machinery, rather than a repudiation of the machinery itself.

4.3. The Reciprocity Law: Self-Help by Statute

The third instrument cuts the anchor. Law 15,122/2025 detaches the power to retaliate from the WTO altogether: it is triggered neither by a ruling, as in 2010, nor by an evasive appeal within a Brazilian dispute, as in 2022, but by Brazil's own unilateral determination that another State has acted against it. The statute identifies three situations in which countermeasures become available, and their breadth is the measure of the change. Countermeasures may be taken where unilateral acts of another country interfere with Brazil's legitimate and sovereign decisions through the imposition or threat of commercial, financial or investment measures; where they violate international trade agreements by denying or impairing benefits owed to Brazil; or where they impose environmental requirements more stringent than those of Brazilian law, resulting in discriminatory treatment.²⁴ Only the second of these is tethered, even loosely, to the breach of a trade agreement; the first and the third invite Brazil to sit in judgment on the legitimacy of another State's commercial, financial and even environmental policies, on criteria of its own devising.

The responses the law makes available match the reach of the earlier statutes and extend it. They comprise the imposition of customs duties on goods or services from the offending country; the suspension of intellectual property rights, exercised through the very machinery of Law 12,270/2010, now expressly incorporated by reference; and the suspension of other concessions or obligations under any trade agreement to which Brazil is a party.²⁵ Procedurally, the regulating

dispute brought by Brazil, had appealed a panel report which could not be reviewed by reason of the Appellate Body's paralysis (or whose adoption was thereby blocked), and that a period of sixty days had elapsed since Brazil's notification of its intention to suspend concessions or other obligations.

²⁴ Law No. 15,122 of 11 April 2025, art. 2, I to III; regulated by Decree No. 12,551 of 14 July 2025.

²⁵ Law No. 15,122/2025, art. 3, § 1, I to III. The suspension of intellectual property

decree establishes two tracks. Ordinary countermeasures are preceded by a public consultation and deliberated within CAMEX; provisional countermeasures, reserved for exceptional cases, are deliberated by a newly created Interministerial Committee, drawing together the Ministry of Development, Industry, Trade and Services and the Ministries of Finance and Foreign Affairs alongside *Casa Civil*.²⁶ These procedural safeguards are not trivial, and the analysis in Section 5 will give them their due weight. But they are domestic safeguards, internal to the Brazilian executive; they discipline how Brazil decides to retaliate, not whether the multilateral system has authorised it to do so. The decisive change wrought by the 2025 law lies precisely there. For the first time, both the finding of wrongdoing and the choice of remedy rest entirely with Brazil, made at home and in advance of – or wholly apart from – any multilateral process at all.

Set side by side, the three instruments describe a single trajectory with unusual clarity. The 2010 law retaliated upon the system's authorisation; the 2022 law retaliated within a system whose machinery had jammed, but only in disputes the system had already resolved in Brazil's favour; the 2025 law retaliates upon a judgment that is Brazil's alone. Each instrument was, in its own context, a reasonable response to the difficulty immediately before it – a victory to be enforced, a loophole to be closed, a coercive tariff to be answered – and it is precisely the reasonableness of each step that makes the cumulative drift so easy to overlook. Taken one at a time, the three look like prudent adaptations. Taken together, they trace the passage of a country from the enforcement of rules to the exercise of force; from the rule-oriented order it once embodied back towards the power-oriented one the multilateral system was built to escape. Whether the terminus of that passage can be reconciled with Article 23 of the DSU – and if it can, at what cost to Brazil's own position – is the question to which the next section turns.

rights is to be exercised under the terms of Articles 2 to 8 of Law No. 12,270/2010, expressly incorporated by reference.

²⁶ Decree No. 12,551/2025 distinguishes ordinary countermeasures, preceded by a public consultation of up to thirty days and deliberated within CAMEX (GECEX), from provisional countermeasures, adopted on an exceptional basis and deliberated by the Interministerial Committee on Negotiation and Economic and Commercial Countermeasures, chaired by the Ministry of Development, Industry, Trade and Services and composed of representatives of the Casa Civil and of the Ministries of Finance and Foreign Affairs.

5. The Reciprocity Law under Scrutiny

The previous section left the Reciprocity Law at the end of a trajectory, detached from the multilateral trading system and resting on Brazil's own determination of wrongdoing. It remains to test that terminus against the yardstick set out in Section 3. The examination proceeds along three axes, in descending order of generality: the law's compatibility with the discipline against self-help in Article 23 of the DSU; the breadth and indeterminacy of the triggers that set its machinery in motion; and the particular difficulties raised by its most legally exposed remedy, the suspension of intellectual property rights, under the TRIPS Agreement. None of the three, it will be argued, condemns the statute outright; but together they locate it, uncomfortably, on the wrong side of a line the system was built to hold.

5.1. *Compatibility with Article 23 of the DSU*

The most direct objection is also the one that most closely resembles a known precedent. In *US – Section 301 Trade Act*, the European Communities challenged a United States statute that empowered the Trade Representative to determine, on its own authority and within fixed time limits, that a foreign practice was unfair, and to retaliate accordingly.²⁷ The parallel with the Brazilian law is close enough to be uncomfortable: both are domestic statutes that vest in the executive a standing power to find another State's conduct wrongful and to respond with countermeasures. The Panel's analysis of that statute is therefore directly instructive. It held that legislation which reserves to a Member the right to do something Article 23 forbids – to make a unilateral determination of inconsistency before the multilateral procedures have run their course – is itself capable of breaching Article 23.2(a), read together with Article 23.1, and that the statute was saved from a finding of inconsistency only by the formal undertakings the United States gave as to how the discretion would be exercised.²⁸ The lesson for the

²⁷ Panel Report, United States - Sections 301–310 of the Trade Act of 1974, WT/DS152/R, adopted 27 January 2000.

²⁸ Panel Report, US - Section 301 Trade Act, WT/DS152/R, paras. 7.35-7.46. The Panel found that legislation reserving to the executive the right to make unilateral determinations of inconsistency before the exhaustion of DSU procedures was, in principle, capable of breaching Article 23, the *prima facie* inconsistency being cured only by the United States' undertakings as to how the discretion would be exercised.

Brazilian statute is twofold. A law need not be applied to offend Article 23; the mere reservation of the restricted power may suffice. And what rescued the American statute – binding undertakings to exercise the discretion consistently with the DSU – is precisely what the Reciprocity Law, which contemplates determinations and countermeasures wholly outside the WTO framework, does not provide.

Against this, the most serious line of defence is the one already flagged in Section 3: that Article 23 governs only the pursuit of redress for violations of the covered agreements, and not every trade measure a State may take. The point is real, and it cuts in Brazil's favour with respect to some of the law's triggers. Where the Reciprocity Law responds to conduct that falls outside the WTO agreements altogether – a coercive tariff imposed for political reasons, say, of the kind the United States itself has deployed – the resulting countermeasure may lie beyond the reach of Article 23, for the same reason that the United States' own unilateral tariffs have escaped censure under that provision.²⁹ Yet the defence, on inspection, protects less of the statute than it appears to. Article 23.1 is not exhausted by the specific restrictions of Article 23.2; its general obligation attaches whenever a Member seeks redress of a violation of the covered agreements.³⁰ And the second of the law's triggers does exactly that: it authorises countermeasures where another State violates trade agreements by denying benefits owed to Brazil – which is to say, in the very situation Article 23 reserves to the multilateral process. For that category of case, the escape route closes: the law authorises Brazil to determine a violation of WTO benefits and to retaliate, without ruling or authorisation, in plain tension with the article. The unilateralism the law shares with Section 301 is, in this respect, not cured but codified.

5.2. The Breadth of the Triggers and the Risk of Discretion

If the first axis concerns whether the law may be used consistently with Article 23, the second concerns how widely it may be used at all.

²⁹ On the limits of Article 23 to measures concerning the covered agreements, see the Panel Report in US - Section 301 Trade Act, and, for contemporary difficulty, the debate surrounding the absence of an Article 23 claim in US - Tariff Measures (DS543).

³⁰ Appellate Body Report, US - Certain EC Products, WT/DS165/AB/R, para. 111; and Analytical Index, DSU, Article 23. The scope of Article 23.1 is not exhausted by the specific restrictions enumerated in Article 23.2.

Two of the statute's three triggers are drawn in terms whose breadth is difficult to reconcile with the discipline the system presupposes. The first authorises countermeasures against unilateral acts that interfere with Brazil's "legitimate and sovereign decisions" through commercial, financial or investment pressure; the third, against the imposition of environmental requirements "more stringent" than those of Brazilian law.³¹ Neither criterion offers a measurable threshold. What counts as interference with a sovereign decision, or as an environmental requirement too stringent to tolerate, is left to the determination of the very authority that will impose the countermeasure. The breadth is not a drafting accident; it is the mechanism by which the law converts a wide range of foreign policies into occasions for retaliation, on a judgment that is Brazil's alone to make.

The environmental trigger repays particular attention, because it reveals the law's reach most starkly and because its target is unmistakable. A power to retaliate against trading partners whose environmental requirements exceed Brazil's own is, in the present conjuncture, a power aimed at instruments such as the European Union's carbon border adjustment mechanism and its regulation on deforestation-free products. Whatever the merits of Brazil's objections to those measures – and they are not frivolous – the response the law authorises is troubling in form: it makes Brazil the unilateral judge of how stringent another jurisdiction's environmental law may legitimately be, and converts that judgment into a trade sanction. A criterion of this kind does not sit comfortably even within the autonomy the WTO leaves to national regulators; deployed as a trigger for countermeasures, it embodies precisely the self-help the system forbids, dressed in the language of reciprocity. The indeterminacy compounds the difficulty identified in 5.1: a vague trigger and a unilateral remedy, together, leave the discipline of proportionality – the requirement that a response match the injury – without any external point of reference at all.

5.3. The Suspension of Intellectual Property Rights and the Limits of TRIPS

This section examines only one of the three countermeasures the Reciprocity Law makes available – the suspension of intellectual property rights – and the omission of the other two deserves a word of

³¹ Law No. 15,122/2025, art. 2, I and III.

justification. Import restrictions and the suspension of ordinary trade concessions, the more conventional instruments the law also authorises, raise the same Article 23 and proportionality difficulties already traced in 5.1 and 5.2, but they engage only the WTO's own framework, where the covered agreements supply both the substantive standard and, through Article 22, the machinery for authorising a response. The suspension of intellectual property rights is different in kind: it activates a second, freestanding treaty regime – TRIPS, and beyond it the Berne and Paris Conventions – whose disciplines were not written with unilateral suspension in mind and offer no comparable safety valve. That additional layer of exposure, on top of the Article 23 problem common to all three instruments, is what justifies treating this remedy separately and at greater length.

By incorporating the machinery of Law 12,270/2010, the Reciprocity Law makes the suspension of foreign intellectual property rights – the cross-retaliation pioneered in the cotton dispute – available as a response to its own, unilaterally determined triggers. Here the irony noted earlier becomes acute. Suspension of TRIPS obligations as a form of cross-retaliation is not, in itself, alien to WTO law: arbitrators authorised it for Ecuador against the European Communities and for Antigua against the United States, and the cotton arbitration authorised it for Brazil.³² But in every one of those cases the suspension was authorised by the system, following a ruling and within a quantified ceiling. The Reciprocity Law proposes to deploy the same instrument on Brazil's own authority. The tool is the same; the legal foundation is its opposite.

Even setting the question of authorisation aside, the suspension of intellectual property rights is encumbered with difficulties that the literature has examined at length and that a statute authorising it cannot wish away. The remedy raises hard problems of scope – which right-holders, over which territory, for how long; of quantification – how to value the obligations suspended so as to respect any ceiling of proportionality; and of the justiciable nature of the rights affected, since suspending protection invites litigation by the private parties

³² Decisions by the Arbitrator, EC - Bananas III (Ecuador) (Article 22.6), WT/DS27/ARB/ECU, and US - Gambling (Article 22.6), WT/DS285/ARB. In the latter, Antigua and Barbuda obtained authorisation to suspend TRIPS obligations vis-à-vis the United States to an annual value of USD 21 million.

whose patents or copyrights are at stake.³³ Beyond these lies a problem the unilateral setting makes especially sharp. The protection of intellectual property is owed not only under the TRIPS Agreement but under conventions administered outside the WTO – the Berne and Paris Conventions chief among them – which contain no equivalent authorisation to suspend protection by way of countermeasure.³⁴ Where a suspension is authorised within the WTO system, it carries the system's justification with it; stripped of that authorisation, a unilateral suspension of intellectual property rights risks standing in breach not only of TRIPS but of Brazil's other international commitments, with no multilateral finding to vindicate it. The remedy that once gave Brazil leverage within the rules becomes, outside them, a fresh source of legal exposure.

None of the three axes, taken alone, warrants the conclusion that the Reciprocity Law is wholly unlawful, and the analysis has been careful to register the room the system leaves for measures directed at conduct beyond its reach. But the cumulative picture is unfavourable. In the one category where the law plainly engages WTO benefits, it codifies the very unilateralism Article 23 condemns; its broadest triggers leave the determination of wrongdoing, and with it the discipline of proportionality, to Brazil alone; and its most legally exposed remedy, lawful when authorised, becomes a liability when self-administered. The law is not a frontal repudiation of the multilateral system. It is something subtler and, for that reason, more corrosive: an instrument that remains formally poised on the threshold of legality while leaning, at every point of contact, towards the side the system was designed to foreclose.

6. The Brazilian Paradox and the Systemic Cost

The analysis so far has been doctrinal; the difficulty it uncovers is, in the end, strategic. The objection to the Reciprocity Law is not merely that it sits awkwardly with Article 23, but that it does so to Brazil's own disadvantage – that the country has armed itself with a weapon whose

³³ On these difficulties, see ABBOTT, Frederick M. Cross-Retaliation in TRIPS: Options for Developing Countries. Geneva: ICTSD, 2009; and the discussion of cross-agreement retaliation in *World Trade Review*, v. 7, n. 3, p. 511-545, 2008.

³⁴ The suspension of intellectual property rights also engages obligations under the Berne and Paris Conventions, administered by WIPO, whose disciplines do not contain the same authorisation for suspension by way of countermeasure - a source of potential conflict where the suspension is not itself authorised within the WTO framework.

general use it has every reason to fear. This is the paradox at the heart of the statute, and it is worth stating plainly.

Section 2 described that substitution as the passage from a power-oriented to a rule-oriented order; Section 4 showed that Brazil was once among its principal beneficiaries, extracting from the cotton dispute a result that the balance of economic might would never have yielded. A country so placed has a systemic interest – not an altruistic but a self-interested one – in the integrity of the limitation on self-help. Every weakening of that limitation licenses the powerful to do, at large, what their power already enables; and the powerful have far more occasion, and far more capacity, to take the law into their own hands than a country in Brazil's position ever will.

Seen in this light, the Reciprocity Law is an instrument turned, in part, against its own author. By normalising the unilateral determination of unfairness and the unauthorised countermeasure, Brazil lends legitimacy to precisely the logic by which it is most easily victimised. The fifty per cent tariff that occasioned the law was itself an exercise of that logic – a gunboat in economic dress, the strong setting the terms and the less strong left to absorb them. To answer it in kind, by statute, is to concede the terrain: to accept that trade disputes are to be settled by the relative capacity to inflict harm rather than by the rules, and thereby to surrender the one advantage that the rule-oriented order conferred on the weaker party.

The cost, then, is not measured only in the law's uncertain compatibility with a particular article of the DSU. It is measured in the slow erosion of a discipline whose chief beneficiaries are States like Brazil. Self-help, once it becomes an accepted feature of the landscape, does not distribute its advantages evenly: it favours those who can hurt the most. A multilateral system in which every Member reserves the right to be the judge of its own cause is not a more equal system but a more hierarchical one, in which formal symmetry – everyone may retaliate – masks a profound asymmetry of effect. In contributing to that outcome, even modestly, even understandably, Brazil acts against the very interest the system was built to serve on its behalf. The reasonableness of each step in the law's construction, traced in Section 4, does not redeem the destination; it only makes the loss harder to see.

7. Conclusion

This article set out to ask whether, in equipping itself with a domestic power to retaliate outside the multilateral framework, Brazil had defended its legitimate interests or begun to dismantle the discipline on which a middle power most depends. The answer it has reached is that the two are not alternatives. The Reciprocity Law is an intelligible response to a system in crisis, and several of its impulses are entirely legitimate; yet its design carries it across a line that Brazil, of all States, has the strongest reason to keep intact. Traced through its three statutory generations, Brazilian retaliation has moved from the enforcement of an authorised ruling, through a bounded response to a jammed mechanism, to a standing power exercised on Brazil's own determination of wrongfulness – a power that, in the one category where it plainly engages WTO benefits, codifies the unilateralism Article 23 was written to prevent, and that elsewhere leaves both the finding of injury and the measure of the response to Brazil alone.

The deeper difficulty is not doctrinal but strategic, and it bears restating. A middle power's protection lies in rules that bind the strong, not in a capacity to match them blow for blow. By lending its own legitimacy to the unilateral countermeasure, Brazil strengthens the very logic by which it is most readily coerced – the logic of which the tariff that provoked the law was itself an instance. The symmetry the law appears to offer, in which Brazil may now answer force with force, is largely an illusion: in a world where each State is judge in its own cause, advantage runs to whoever can inflict the greater harm, and that is rarely the middle power.

None of this counsels passivity in the face of unilateral coercion. The argument is rather that the alternatives better serve Brazil's long-term interest than self-help does. Within the system, the interim appeal arrangement offers a means of bringing disputes to a binding close notwithstanding the paralysis of the Appellate Body, and Brazil's continued investment in it, and in the wider project of restoring the dispute settlement system, defends the asset on which its trade diplomacy has always depended.³⁵ Beyond it, coalitions of like-minded States, many of them middle powers with the same structural stake in the rules, offer a collective answer to unilateralism that does not require each of them

³⁵ Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), established in 2020 under Article 25 of the DSU as an interim mechanism for the resolution of appeals pending the restoration of the Appellate Body. Brazil is among its participants.

to imitate it. These paths are slower and less satisfying than a counter-tariff announced by decree. But they are the paths of a country whose strength has always lain in the rule rather than in the cannon – and it is that strength, not the temptation to set it aside, that the present moment calls upon Brazil to defend.

References

ABBOTT, Frederick M. *Cross-Retaliation in TRIPS: Options for Developing Countries*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2009.

ARBIX, Daniel do Amaral; ÁRABE NETO, Abrão. Retaliação cruzada em propriedade intelectual: alternativa para uma atuação mais eficaz dos países em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 103, p. 737-777, 2008.

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1994.

BRASIL. Lei nº 12.270, de 24 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.098, de 26 de janeiro de 2022, convertida na Lei nº 14.353, de 26 de maio de 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Lei nº 15.122, de 11 de abril de 2025 (Lei da Reciprocidade Econômica). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.551, de 14 de julho de 2025. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jul. 2025.

CABLE, James. *Gunboat Diplomacy*. London: Chatto & Windus, 1971.

JACKSON, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

PAUWELYN, Joost. Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules - Toward a More Collective Approach. *American Journal of International Law*, v. 94, n. 2, p. 335-347, 2000.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*. Annex 2 to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 1994.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States - Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*. Panel Report, WT/DS152/R, adopted 27 January 2000.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States - Subsidies on Upland Cotton*. WT/DS267; Decisions by the Arbitrator, WT/DS267/ARB/1 and WT/DS267/ARB/2, 31 August 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States - Certain EC Products*. Appellate Body Report, WT/DS165/AB/R.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (Ecuador)*. Decision by the Arbitrator, WT/DS27/ARB/ECU, 2000.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*. Decision by the Arbitrator, WT/DS285/ARB, 2013.

SEEKING STRENGTH THROUGH UNITY: RESPONSIBILITY AND ACTION OF THE GLOBAL SOUTH¹

Sergio Goldbaum²

After many decades, major Global South countries have emerged on the global stage as relevant political and economic actors. They have something to say and the means to support their interests. The trade tensions that we are witnessing nowadays are just a symptom of this new reality.

Beyond that, we face global challenges that demand global solutions. I want to highlight four of them.

Starting with the climate change challenge. We have just closed the 30th Conference of the Parties (COP30), this year in the Brazilian city of Belém, in the heart of the Amazon Forest. Despite the participation of leaders from many countries, COP30 yielded only modest achievements, far short of what is needed to limit the global temperature rise to below 1.5 degrees Celsius.

The climate change challenge requires coordination between countries from the Global North and South. It also demands tacit coordination among older and younger generations, and perhaps generations yet to come. It is an international and intergenerational coordination problem. We need to make tough decisions based on what we believe will happen, for the benefit of people we do not know, in the present and in the future. It is arguably one of the toughest challenges human civilization has ever faced.

The Global South countries have something to say about it.

First, energy transition. Despite its heavy dependence on energy imports to sustain its growth, China has transformed its energy insecurity into a driving force behind industrialization, technological innovation, and even global leadership.

China is significantly expanding its renewable energy matrix and has built global leadership in key value chains essential for advancing

¹ This article is based on a speech prepared for the Third Global South Think Tanks Dialogue, which was held in December 2025 in Shanghai.

² Economist, professor at Fundação Getúlio Vargas School of Public Policy, Government and Business (FGV-EPPG) in Brasília.

the climate agenda. Natural resources, when combined with strategy, can be converted into economic and productive assets.

Brazil, on the other hand, has one of the cleanest energy matrices in the world. It has excellent solar and wind power potential. Brazil can run its entire automobile fleet solely on ethanol from sugarcane. About 70% of the electricity generated in Brazil comes from hydroelectric plants.

There are many opportunities for cooperation between the two countries in developing energy transition technologies. Other countries in the Global South can also take advantage of it. For example, India is increasing the use of ethanol-blended petrol (E20) in automobiles to reduce oil imports, lower carbon emissions, and support the agricultural sector.³

Second, regulation. The European Union has been considering adopting environment-related trade measures, such as the CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) and the EU Deforestation Regulation, which can be seen as protectionist.⁴

One of the most important outcomes of the latest COP was the establishment of the Open Coalition for Carbon Market Integration⁵. This initiative aims to harmonize standards and link existing carbon credit trading systems to boost liquidity, predictability, and transparency in the sector. Brazil, China, and 16 other countries have promptly adhered to the coalition. This entire framework may become a competitive

³ Reuters (2025): *India allows production of ethanol from sugarcane juice, molasses*. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/india-allows-production-ethanol-sugarcane-juice-molasses-2025-09-01/>.

⁴ Goldbaum, Sergio (2024): Brazilian assessment of trade-related environmental policies in the European Union and in the United States. ABCI's Substack. <https://abcibrazil.substack.com/p/brazilian-assessment-of-trade-related>.

⁵ Chiaretti, Daniela (2025): *Ministry of Finance proposes global coalition for carbon market*. <https://valorinternacional.globo.com/cop30-brazil/news/2025/09/12/ministry-of-finance-proposes-global-coalition-for-carbon-market.ghtml>. Global Climate Policy Project Working Group on Climate Coalitions. (2025): *Building a Climate Coalition: Aligning Carbon Pricing, Trade, and Development*. Cambridge, MA: Global Climate Policy Project at Harvard and MIT, 2025. <https://salatainstitute.harvard.edu/building-a-climate-coalition-gcpp-flagship-report/and> Pappalardo, Chiara (2026): COP30, Trade, and A New Mechanism to Manage Trade Tensions. ABCI's Substack. <https://abcibrazil.substack.com/p/cop30-trade-and-a-new-mechanism-to>.

advantage and, in the wake of these transformations, foster job creation and reduce inequalities.

The Open Coalition for Carbon Market Integration is another example of strength through unity. South-South cooperation can help develop more transparent and fair regulations.

Third, trade tensions. In July 2025, the United States of America (U.S.) announced high tariffs, up to 40%, on a large share of Brazilian exports to the U.S., effectively closing the American market to some essential Brazilian exports, including agricultural and industrial products. As a result, Brazilian exports to the U.S. fell by 27% in August 2025 compared to July. Agricultural and livestock products, like coffee and meat, were especially affected.⁶

On the other hand, China is currently Brazil's leading trade partner. Over the last 20 years, trade between Brazil and China has surged dramatically. When I started following trade statistics 20 years ago, imports from China accounted for less than 5% of Brazil's total imports. Today, it is 22.3%. Bilateral trade grew from approximately \$3.2 billion in 2001 to an impressive \$158 billion in 2024.

Most importantly, trade flows between the two countries were not affected by the tariff increase. In some cases, they were even improved: Brazil deflected some of its exports to China rather than the U.S. Brazil-U.S. trade relations are now returning to normal. However, the entire episode is an eloquent example of how Global South countries can draw strength from unity.

China and the U.S. are Brazil's most important trading partners. It is in Brazil's best interest to remain neutral amid trade tensions between these two countries. It's easier to stay neutral if we have fully functioning multilateral organizations with sound international rules.

Finally, technology and investment. The recent inauguration of a Chinese automobile plant in the Brazilian state of Bahia was celebrated in person by President Lula. The Chinese automaker installed its facility in place of a former Global North company that left the country. After praising President Xi Jinping and the CEO of the Chinese company, President Lula said, "It's a replacement that I think we have to celebrate, because it's the most important technology we have today in the global

⁶ Kanas, Vera and Goldbaum Sergio (2026): "The Impacts of the Tariffs Imposed by the US on Brazil", *Global Trade and Customs Journal*, 21(1), pp. 9-21, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Global+Trade+and+Customs+Journal/21.1/GTCJ2026002>.

automobile industry. What came to Brazil will be better than what left Brazil” (free translation)⁷.

Wrapping everything up, I want to leave four takeaways:

1. Energy transition is an excellent opportunity for South-South cooperation.
2. South-South cooperation can improve the elaboration of transparent regulation.
3. South-South trade is an essential factor that makes Global South economies more resilient.
4. Investment and technology transfer can be a win-win game for Global South countries.

Long ago, in the early 18th century, Montesquieu suggested that trade between countries can promote good political understanding. It was Montesquieu’s idea of the “doux commerce”, the “sweet” commerce.⁸

Still in the 18th century, David Ricardo showed that free trade can benefit all countries. Free trade can allow economies to exploit their comparative advantages, thereby improving the lives of their citizens.⁹

In the 20th century, John Nash showed that cooperation, rather than competition, can sometimes lead to the first-best solution in game theory.

We know that Montesquieu’s “doux commerce” is not always sweet: commercial disputes can lead to conflict among countries; Ricardo’s comparative advantages may have unintended distributive effects, both internationally and inside countries; and Nash’s first-best equilibrium is unlikely to arise if players cannot assume credible commitments.¹⁰

As you can see, I mentioned an English economist (David Ricardo), a French legal philosopher (Montesquieu), and an American

⁷ See Brasil, Presidência da República (2025).

⁸ For an in-depth discussion on Montesquieu’s *doux commerce*, see Hirschman, Albert (2013): *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton University Press. (1st edition 1977). Also, Martin, Lisa L. (ed.) (2015), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, Oxford Handbooks. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199981755.001.0001>, accessed 23 June 2026.

⁹ Ricardo, David (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation* (1st ed.), London: John Murray, ISBN 9783487409290.

¹⁰ Thomson, William (ed) (2010): *Bargaining and the Theory of Cooperative Games: John Nash and Beyond*. Edward Elgar Publishing.

mathematician (John Nash). They are all from the Global North. Now we have the excellent opportunity to start learning what the Global South's contemporary and ancient wisdom can teach us.

We can work together to address the global challenges ahead, among them mitigating the effects of climate change, advancing the energy transition, establishing effective, transparent, and fair international rules, and overcoming differences to advance peace processes. Cooperation among the Global South countries can help us to address global challenges and achieve peace, prosperity, and sustainability.

Bibliography

Brasil, Presidência da República (2025): *Pronunciamento do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante inauguração da fábrica da montadora chinesa BYD, em Camaçari (BA)* <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/10/pronunciamento-do-presidente-lula-durante-inauguracao-da-fabrica-da-montadora-chinesa-byd>.

Chiaretti, Daniela (2025): *Ministry of Finance proposes global coalition for carbon market*. <https://valorinternational.globo.com/cop30-brazil/news/2025/09/12/ministry-of-finance-proposes-global-coalition-for-carbon-market.ghtml>.

Global Climate Policy Project Working Group on Climate Coalitions. (2025): *Building a Climate Coalition: Aligning Carbon Pricing, Trade, and Development*. Cambridge, MA: Global Climate Policy Project at Harvard and MIT, 2025. <https://salatainstitute.harvard.edu/building-a-climate-coalition-gcpp-flagship-report/>.

Goldbaum, Sergio (2024): Brazilian assessment of trade-related environmental policies in the European Union and in the United States. ABCI's Substack. <https://abcibrazil.substack.com/p/brazilian-assessment-of-trade-related>.

Hirschman, Albert (2013): *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton University Press. (1st edition, 1977).

Kanas, Vera and Goldbaum, Sergio (2026): "The Impacts of the Tariffs Imposed by the US on Brazil", *Global Trade and Customs Journal*, 21(1), pp. 9-21, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Global+Trade+and+Customs+Journal/21.1/GTCJ2026002>

Martin, Lisa L. (ed.) (2015), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, Oxford Handbooks. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199981755.001.0001>, accessed 23 June 2026.

Pappalardo, Chiara (2026): COP30, Trade, and A New Mechanism to Manage Trade Tensions. ABCI's Substack. <https://abcibrazil.substack.com/p/cop30-trade-and-a-new-mechanism-to>.

Reuters (2025): *India allows production of ethanol from sugarcane juice, molasses*. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/india-allows-production-ethanol-sugarcane-juice-molasses-2025-09-01/>.

Ricardo, David (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation* (1st ed.), London: John Murray, ISBN 9783487409290

Thomson, William (ed) (2010): *Bargaining and the Theory of Cooperative Games: John Nash and Beyond*. Edward Elgar Publishing.

DE ALVO A ATOR: COERÇÃO COMERCIAL, MINERAIS CRÍTICOS E O PODER DE BARGANHA GEOECONÔMICO DO BRASIL

Uenes Batista de Oliveira¹

Resumo: O presente artigo investiga o problema jurídico da ausência de um arcabouço normativo-estratégico integrado no Brasil para o exercício de poder de barganha no sistema internacional contemporâneo. A partir de três vetores analíticos - a coerção tarifária norte-americana, a disputa por minerais críticos e a entrada em vigor do Acordo Mercosul-UE -, sustenta-se que o Brasil detém poder de barganha geoeconômico estrutural inédito, paradoxalmente subexplorado. A tese central propõe que o país transite da posição de alvo para ator geoeconômico mediante a estruturação de três pilares: a regulação estratégica de exportações de minerais críticos compatível com a Organização Mundial do Comércio (OMC), a precificação doméstica de carbono como credencial geoeconômica e uma diplomacia jurídica multilateral ativa. A contribuição original reside na formulação, inédita na literatura jurídica nacional, de um arcabouço geoeconômico tridimensional focado na inserção competitiva e resiliente do Brasil.

Palavras-chave: Geoeconomia; Coerção Comercial; Minerais Críticos; Poder de Barganha; Brasil; OMC; Mercosul-UE; Política Industrial.

Abstract: This article investigates the legal problem of the absence of an integrated normative-strategic framework in Brazil for the exercise of bargaining power in the contemporary international system. Based on three analytical vectors - US tariff coercion, the dispute over critical minerals, and the entry into force of the Mercosur-EU Agreement - it is argued that Brazil holds unprecedented, yet paradoxically underexploited, structural geoeconomic bargaining power. The central thesis proposes that the country transitions from a target position to a geoeconomic actor by structuring three pillars: the strategic export regulation of critical minerals compatible with the World Trade Organization (WTO), domestic carbon pricing as a geoeconomic credential, and an active multilateral legal diplomacy. The original contribution lies in the formulation, unprecedented in the Brazilian legal literature, of a three-dimensional geoeconomic framework focused on Brazil's competitive and resilient insertion.

¹ Graduando em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). E-mail: uenes.batista123@usp.br.

Keywords: Geoeconomics; Commercial Coercion; Critical Minerals; Bargaining Power; Brazil; WTO; Mercosur-EU; Industrial Policy.

1. Introdução

Desde 2020, cerca de 18.000 novas medidas comerciais discriminatórias foram registradas globalmente, marcando uma forte guinada protecionista no cenário internacional.² O sistema multilateral de comércio encontra-se sob severa constrição, caracterizado por um recrudescimento protecionista que impactou significativamente parceiros históricos dos Estados Unidos da América (EUA). O Brasil vivenciou diretamente essa deterioração normativa em abril de 2025, no evento denominado pela administração norte-americana como “Dia da Libertação” (*Liberation Day*), que culminou na imposição de uma tarifa base de 10% e de tarifas recíprocas sob a autoridade da *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA).³ Nesse cenário de embate, o Brasil foi tratado precipuamente como alvo, sofrendo uma escalada coercitiva que elevou para 50% as tarifas incidentes sobre exportações de aço e de alumínio sob a *Section 232*, além das tarifas recíprocas aplicadas ao conjunto das exportações brasileiras.⁴ Tais expedientes comprovam o esgotamento da via puramente cooperativa e cancelam a utilização do comércio como arma geopolítica. Como demonstram Thorstensen e Do Prado ao avaliarem essa inflexão na política estadunidense, “O tradicional e pouco sofisticado instrumento das tarifas de importação saiu dos manuais de comércio para ser usado como instrumento para extrair concessões dos parceiros internacionais, via coerção”.⁵

Entretanto, uma inflexão conjuntural sem precedentes operou-se no primeiro semestre de 2026, reconfigurando estruturalmente a ordem econômica e reposicionando o Brasil no tabuleiro internacional. Primeiro,

² UN TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Global Trade Update (January 2026)* — *Top trends redefining global trade in 2026*. Genebra: UNCTAD, 15 jan. 2026, p. 20.

³ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor Luiz do. Da geoeconomia à geopolítica de Trump — de tarifas a armas? *CEBRI-Revista*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 14, abr./jun. 2025, p. 39-41.

⁴ INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). A balança comercial em 2025, o tarifaço dos EUA e perspectivas do Acordo Mercosul-UE. *Carta IEDI*, n. 1354, São Paulo, mar. 2026, p. 2-3.

⁵ THORSTENSEN; PRADO, *op. cit.*, p. 45.

em 20 de fevereiro de 2026, a Suprema Corte dos EUA invalidou a aplicação das tarifas baseadas na IEEPA no litígio *Learning Resources, Inc. v. Trump*⁶, expondo a fragilidade jurídica do unilateralismo tarifário presidencial. Conjugadamente a esse importante revés norte-americano, a parte comercial do Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia, negociado ao longo de mais de duas décadas, finalmente entrou em vigor de forma provisória em 1º de maio de 2026⁷, unindo formalmente dois blocos que somam um PIB de US\$ 22,4 trilhões. Simultaneamente a essas transições institucionais, a corrida pela supremacia tecnológica impulsionou os minerais críticos para o centro da competição geoeconômica global⁸, dada a imperatividade absoluta desses insumos para a consecução da transição energética. Avaliando essa reorganização de poder, o relatório de riscos de 2026 do Fórum Econômico Mundial (WEF) atesta de forma contundente essa realidade, indicando que a “confrontação geoeconômica lidera o ranking deste ano da Pesquisa de Percepção de Riscos Globais”.⁹ Esses eventos não configuram acidentes conjunturais esparsos, mas vetores de uma nova ordem multipolar na qual o Brasil figura no epicentro.

Paradoxalmente, constata-se que nunca o Brasil deteve tanto poder de barganha intrínseco e que, de forma simultânea, nunca esse poder esteve tão subexplorado nas negociações internacionais, revelando o problema jurídico central dessa investigação: a posse de ativos geoeconômicos reais esvazia-se devido à ausência de um arcabouço normativo-estratégico doméstico capaz de convertê-los em alavancagem negocial efetiva.¹⁰ Como adverte o Peterson Institute for

⁶ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Learning Resources, Inc. v. Trump, President of the United States, et al.* No. 24-1287. Relator: Chief Justice Roberts. Washington, D.C., 20 fev. 2026, p. 2.

⁷ BRASIL. Senado Federal. Sonhado há 30 anos, acordo Mercosul-UE entra em vigor. *Agência Senado*, 17 abr. 2026, [s.p.].

⁸ FIGUEIREDO, Natália de Lima. Brazil’s regulatory framework for critical minerals: navigating geopolitics. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 8, out. 2025, p. 209.

⁹ WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). *The Global Risks Report 2026*. 21. ed. Genebra: WEF, jan. 2026, p. 25.

¹⁰ RANGEL, Ronaldo Raemy; BRENE, Paulo Rogério Alves. Entre geoeconomia e polarização política: os desafios da inserção internacional do Brasil. *Revista Contemporânea*, v. 6, n. 4, 2026, p. 15.

International Economics (PIIE), a “geologia não é destino”¹¹, exigindo infraestrutura e regulação consistentes para traduzir a dotação natural em vantagem competitiva sustentável. Atualmente, o país padece de três déficits estruturais severos para o regular exercício desse poder. O primeiro é a carência de uma legislação unificada para minerais críticos que institua um mecanismo de triagem de investimentos estrangeiros diretos (usualmente denominado em inglês como “*FDI-screening*”). Como demonstra a literatura especializada sobre o marco regulatório brasileiro, o arcabouço ostenta “an under-specified external dimension, with no foreign direct investment (FDI) screening for critical minerals and few structured agreements”.¹² O segundo déficit reside nos desafios de implementação do recém-criado Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), fragilizando a credencial industrial do país frente a mecanismos como o Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM) da União Europeia, visto que a integração e a competitividade exigirão robustos investimentos em infraestrutura regulatória e tecnológica de rastreabilidade.¹³ O terceiro óbice recai sobre a fragmentação institucional no mapeamento de atores - divididos especialmente entre os Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e de Minas e Energia -, revelando uma governança desintegrada que inviabiliza a formulação de uma política geoeconômica coesa.¹⁴

Sustenta-se, portanto, que o Brasil dispõe de poder de barganha geoeconômico estrutural real, cujo exercício pleno demanda a superação imediata das vulnerabilidades de seu arcabouço normativo doméstico. Para fundamentar essa tese, a análise examina, nas seções seguintes, a arquitetura de coerção comercial no sistema multilateral, as disfunções regulatórias na política mineral e climática brasileira e as oportunidades

¹¹ BOLLE, Monica de. *Geology is not destiny: Brazil must establish an infrastructure to exploit its critical minerals wealth. PIIE Realtime Economics*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 31 mar. 2026, [s.p.], tradução própria.

¹² FIGUEIREDO, Natália de Lima. Brazil’s regulatory framework for critical minerals: navigating geopolitics. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 8, out. 2025, p. 231-232.

¹³ MOTA, Catherine Rebouças; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. O Brasil e os modelos de descarbonização: entre o mercado de carbono da União Europeia e os subsídios dos Estados Unidos. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 41, jan./abr. 2025, p. 29.

¹⁴ FIGUEIREDO, *op. cit.*, p. 231.

emergentes no eixo Mercosul-União Europeia, propondo um modelo normativo de três pilares interdependentes: a regulação prospectiva de exportações minerais respaldada nas exceções do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a precificação de carbono como instrumento de inserção industrial verde e a diplomacia jurídica multilateral ativa.

2. Geoeconomia como novo paradigma jurídico

A constatação empírica de que o Brasil detém ativos estratégicos de suma relevância global, porém carece de um arcabouço normativo para convertê-los em alavancagem negocial efetiva, exige, como pressuposto analítico, uma reflexão teórica prévia, estabelecendo a geoeconomia como o novo paradigma estrutural do direito do comércio internacional. As categorias dogmáticas tradicionais herdadas do século passado não mais respondem isoladamente à realidade da coerção contemporânea, tornando premente a atualização do referencial de análise.

2.1. Da interdependência cooperativa à interdependência armada

A arquitetura do sistema multilateral de comércio fundou-se na premissa da interdependência cooperativa: a globalização elevaria os custos do conflito e inibiria hostilidades estatais. Essa lógica, contudo, foi subvertida ao longo do atual século, pois a mesma malha de conexões financeiras, comerciais e tecnológicas passou a ser explorada por atores centrais como instrumento de pressão política.

Conforme a sistematização teórica de Farrell e de Newman, “*states with political authority over the central nodes in the international networked structures through which money, goods, and information travel are uniquely positioned to impose costs on others*”¹⁵, denotando uma transição qualitativa nas relações de poder contemporâneas alicerçada na premissa de que o controle sobre os eixos sistêmicos da globalização confere vantagens assimétricas aos seus detentores.

Essa “interdependência armada”¹⁶ operacionaliza-se, precipuamente, por meio de dois vetores de controle estrutural. O primeiro, o “efeito

¹⁵ FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, v. 44, n. 1, 2019, p. 45.

¹⁶ Em inglês, *weaponized interdependence*.

panóptico”¹⁷, refere-se à prerrogativa - legal e fática - de monitoramento dos nós centrais das redes de comunicação e dos fluxos financeiros globais para a vigilância estratégica de adversários. O segundo, o “efeito de estrangulamento”¹⁸, caracteriza-se pela interrupção tática do acesso de atores dependentes a infraestruturas sistêmicas exclusivas. A política comercial estadunidense recente, ao instrumentalizar a retração de cadeias de suprimento frente a parceiros do Sul Global, como o Brasil, exemplifica a mobilização latente desses mecanismos de coerção estrutural.

Do ponto de vista normativo, essa transformação não configura um mero desvio de conduta política contornável, mas consagra uma alteração basilar no paradigma do direito internacional econômico. O sistema pactuado em Bretton Woods e em Marraqueche repousa sobre a presunção de trocas comerciais voluntárias e institucionalmente simétricas, carecendo de escudos regulatórios adequados para o atual cenário em que a própria infraestrutura de interdependência se torna bélica. Como constata Blackwill e Harris na literatura seminal sobre o tema, a geoeconomia traduz-se pelo “uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, e para produzir resultados geopolíticos benéficos”.¹⁹ Trata-se do exercício inequívoco e contundente do poder de Estado (*statecraft*) mediante ferramentas outrora restritas à lógica de mercado. Conforme demonstra a extensa análise de Drezner, de Farrell e de Newman sobre os usos e abusos dessas táticas empíricas, a capacidade de um Estado resistir às referidas assimetrias depende criticamente do robustecimento de suas instituições domésticas de defesa e da mitigação cirúrgica de suas vulnerabilidades de rede.²⁰

2.2. O sistema multilateral de comércio sob pressão geoeconômica

A OMC foi minuciosamente desenhada para disciplinar um paradigma de integração cooperativa e, por conseguinte, encontra-

¹⁷ Em inglês, *panopticon effect*.

¹⁸ Em inglês, *chokepoint effect*.

¹⁹ BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, p. 20, tradução própria.

²⁰ DREZNER, Daniel W.; FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. (Org.). *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington: Brookings Institution Press, 2021, p. 36.

se estruturalmente despreparada para enfrentar os embates inerentes à era da coerção geoeconômica. A prolongada paralisação do Órgão de Apelação de seu mecanismo de solução de conflitos e o esvaziamento progressivo das disciplinas de comércio evidenciam uma crise sistêmica de ampla magnitude. O recrudescimento explícito do intervencionismo e das políticas industriais protecionistas materializa-se na proliferação de controles sobre insumos vitais: conforme os dados consolidados do *Global Trade Alert*, constam 871 medidas restritivas relacionadas a matérias-primas críticas em vigor no mundo em 2023, sendo centenas delas deflagradas expressamente por estratégias competitivas e por motivos geopolíticos.²¹ Avaliando os contornos e as graves implicações dessa disrupção normativa, o relatório anual da OMC atesta a instabilidade institucional reinante ao alertar expressamente que “se o comércio se fragmentar ao longo de linhas geopolíticas, haverá consequências prejudiciais para o crescimento econômico global”.²²

Instrumentos como o IEEPA e a *Section 232* dos EUA têm sido sistematicamente invocados sob a ampla escusa normativa de proteção à segurança nacional, contornando o escrutínio técnico do sistema. A invocação desmedida e indiscriminada do Artigo XXI do GATT subverteu por completo a natureza excepcional da salvaguarda de segurança, transformando-a em uma ferramenta ordinária de barganha tarifária e de supremacia tecnológica, gerando impasses geopolíticos sensíveis que a organização é incapaz de arbitrar com imparcialidade.²³ Simultaneamente, a integração desregulada dos mercados colide com o resgate das prioridades estatais de reindustrialização, corroborando a premissa de Rodrik de que os excessos dogmáticos da hiperglobalização geram invariavelmente reações coercitivas vigorosas ao comprimirem o espaço discricionário para as políticas domésticas essenciais.²⁴

²¹ BALASSIANO, Andrea Weiss; BOKOS, Ana Vitória Muniz. Matérias-primas críticas e seus impactos nas cadeias globais de valor: análise das matérias-primas críticas e as estratégias adotadas pelo Brasil e seus parceiros comerciais. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, [S.l.], n. 6, mar. 2024, p. 132.

²² WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Annual Report 2025 — Trade and Peace in a Divided World*. Genebra: WTO Publications, 2025, p. 7, tradução própria.

²³ KANAS, Vera Sterman. O sistema multilateral de comércio e geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 6, mar. 2024, p. 176, 179.

²⁴ RODRIK, Dani. *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2018, p. 29-30, 236, 267.

Essa crise paralisa de maneira perversa as nações em desenvolvimento, as quais dependem historicamente da previsibilidade vinculante das regras multilaterais para contrabalançar assimetrias avassaladoras de poder. Na formulação precisa de Amaral Júnior sobre a defesa dos interesses do Sul Global no âmbito da OMC, a arquitetura de um mecanismo de adjudicação funcional e isento “potencializa o papel positivo que o Direito pode desempenhar em um sistema internacional assimétrico”.²⁵ Sem a eficácia de um Órgão de Solução de Controvérsias operante, potências médias como o Brasil perdem, na prática, a sua principal instância institucional de mitigação de danos contra as pressões unilaterais e indiscriminadas de atores hegemônicos. No entanto, não se trata de declarar a falência da organização genebrina, mas de reconhecer que o sistema multilateral isolado se tornou insuficiente, demandando estratégias complementares de defesa soberana.

2.3. Protecionismo clássico e coerção comercial: uma distinção juridicamente necessária

A análise da aplicabilidade e da legalidade das recentes investidas contra as exportações do Brasil necessita da distinção dogmática entre protecionismo clássico e coerção comercial contemporânea. O primeiro caracteriza-se primordialmente pela adoção de barreiras, de elevações tarifárias ou de restrições não tarifárias desenhadas para resguardar a indústria doméstica frente à competição ou a práticas desleais de produtores estrangeiros. O arcabouço do direito do comércio internacional, por meio do conjunto de acordos da OMC, acomoda e regula parcialmente essa prática tradicional. Medidas rigorosas de defesa comercial – como direitos antidumping, medidas compensatórias ou trâmites de salvaguardas – limitam a extensão do protecionismo e o absorvem dentro da moldura da legalidade multilateral.

A coerção comercial intencional, por seu turno, instaura uma categoria analítica e materialmente mais gravosa. Trata-se da instrumentalização imediata da assimetria econômica com o escopo inegável de forçar drásticas alterações de comportamento político, regulatório ou diplomático em outros Estados soberanos, transcendendo em absoluto as balizas de salvaguarda de mercado.

²⁵ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; LUCENA CARNEIRO, Cristiane; OLIVEIRA SÁ PIRES, Luciana Maria de (Org.). *The WTO Dispute Settlement Mechanism: A Developing Country Perspective*. 1. ed. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, p. 11.

As repercussões jurídicas advindas dessa distinção teórica assumem caráter sistêmico. O arcabouço multilateral demonstra uma omissão severa face à coerção comercial, dada a inexistência de disciplinas materiais no âmbito da OMC destinadas especificamente a coibir os seus atos. Ao diagnosticar essas clivagens na governança global contemporânea, Mohr e Trebesch propõem uma taxonomia da disciplina, delimitando a geoeconomia em cinco subcampos fundamentais:

*Focusing on five main subfields: (a) the use of geoeconomic policy tools such as sanctions and embargoes; (b) the geopolitics of international trade, especially work on coercion and fragmentation; (c) the geopolitics of international finance [...]; (d) the literature on geopolitical risk [...]; and (e) the economics of war.*²⁶

A coerção sofrida recentemente aloca-se com perfeição nesse subcampo de fluxos comerciais punitivos. Diante dessa realidade empírica de progressivo esvaziamento das regras do GATT, as economias médias e detentoras de vastos ativos naturais são inequivocamente compelidas a formular respostas jurídicas autônomas para reequilibrar o seu poder de negociação e para resistir ao recrudescimento da rivalidade transnacional, conforme advertem firmemente os mapeamentos institucionais estruturados pelo *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC).²⁷

3. O arsenal jurídico americano e o seu dismantelamento

Os instrumentos jurídicos utilizados pelos EUA contra o Brasil em sua recente ofensiva comercial - notadamente a IEEPA, a Seção 232, a Seção 122 e a Seção 301 - foram progressivamente invalidados pelos próprios tribunais americanos entre os anos de 2025 e de 2026. Argumenta-se que esse inédito colapso judicial altera estruturalmente a equação de poder entre os dois países. Esse dismantelamento configura uma janela de oportunidade geoeconômica ímpar para o Brasil: o país

²⁶ MOHR, Cathrin; TREBESCH, Christoph. Geoeconomics. *Annual Review of Economics*, v. 17, 2025, p. 563.

²⁷ PACIFIC ECONOMIC COOPERATION COUNCIL (PECC). *State of the Region 2025-2026: Trade Policies in a Disrupted World and the Risk of Disruption*. Singapura: PECC, 2025, p. 62, 78.

adquire margem para negociar em condições substancialmente mais favoráveis.

3.1. A escalada tarifária contra o Brasil: cronologia e natureza jurídica das medidas

O Brasil foi alvo de uma estratégia estadunidense de coerção comercial estruturada em múltiplas frentes, com uma escalada que se operou em três momentos distintos. Inicialmente, em abril de 2025, impôs-se uma tarifa-base de 10% fundamentada na IEEPA. Conforme documentado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), o Executivo decretou a medida alegando emergência nacional para fazer frente a uma “situação persistente de déficit comercial com os demais países”.²⁸ Subsequentemente, elevou-se a tarifa sobre as exportações de aço e de alumínio para 50%, invocando-se a Seção 232 da *Trade Expansion Act* de 1962²⁹, sob o pretexto de proteção à segurança nacional. Por fim, um aumento adicional indiscriminado ocorreu em julho de 2025.³⁰ A constatação doutrinária assevera que a administração norte-americana subverteu a finalidade legal dessas normas, consolidando um caso clássico da geoeconomia caracterizado por “fazer uso das armas do comércio (*trade weaponization*) para se atingirem fins geopolíticos”.³¹

Apesar da agressividade tarifária, o impacto material encontrou limites fáticos consideráveis na interdependência produtiva. Conforme documentam os levantamentos do IEDI, a política punitiva demonstrou esgotamento empírico imediato na cadeia de suprimentos, visto que as exceções solicitadas pelas próprias indústrias importadoras corresponderam a quase metade do valor total das exportações brasileiras

²⁸ THORSTENSEN, Vera et al. *Geoeconomia: impactos para o Brasil e suas empresas*. Carta IEDI, n. 1332. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, out. 2025, p. 25.

²⁹ *Ibid.*, p. 28.

³⁰ INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). A balança comercial em 2025, o tarifaço dos EUA e perspectivas do Acordo Mercosul-UE. *Carta IEDI*, n. 1354, São Paulo, mar. 2026, p. 2.

³¹ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor Luiz do. Da geoeconomia à geopolítica de Trump — de tarifas a armas? *CEBRI-Revista*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 14, abr./jun. 2025, p. 36.

para aquele país.³² Os dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE) atestam inequivocamente esse fôlego, ao demonstrarem que as exportações nacionais registraram um crescimento de 4,3% mesmo sob a vigência das pesadas tarifas de 50%.³³ Argumenta-se, juridicamente, que a flexibilidade comercial reduz a elasticidade da dependência, provando que a coerção tarifária tem eficácia limitada sobre economias médias com diversificação de mercados, o que enfraquece substancialmente a posição negocial americana.

As restrições impostas configuram um cenário de coerção comercial na acepção técnica estrita, afastando-se do protecionismo clássico. As tarifas foram diretamente vinculadas a demandas políticas explícitas dirigidas ao governo brasileiro, abarcando ingerências que exorbitam a esfera econômica. A análise documental das missivas norte-americanas evidencia a inclusão de “referências a processos judiciais contra o presidente Bolsonaro e empresas digitais”, configurando um “fato inédito e alienado à natureza comercial” das relações institucionais.³⁴ Consta-se, portanto, que a ofensiva tarifária serviu de alavanca para retaliações geopolíticas mais amplas, fato que corrobora a premissa de que tais medidas guardam estreita relação com “o ativismo do Brasil no âmbito dos BRICS”.³⁵

3.2. *O colapso judicial do arsenal executivo: IEEPA, Seção 122 e a doutrina das questões de grande relevância*

A utilização da IEEPA para a imposição de restrições tarifárias comerciais gerais configurou um ato historicamente inédito. Promulgada em 1977, a lei detinha finalidade original estritamente delimitada a situações de ameaça incomum e extraordinária à segurança nacional, de modo que, historicamente, “até 2025, nenhum Presidente havia invocado a IEEPA como autoridade legal para impor tarifas”.³⁶ A administração

³² INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI), *op. cit.*, p. 2.

³³ PEREIRA, Lia Baker Valls. Os cenários do comércio exterior para o Brasil em 2026. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 80, n. 1, jan. 2026, p. 96.

³⁴ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor Luiz do. Da geoeconomia à geopolítica de Trump — de tarifas a armas? *CEBRI-Revista*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 14, abr./jun. 2025, p. 43.

³⁵ *Ibid.*, p. 44.

³⁶ ZIRPOLI, Christopher T. *Supreme Court Rules Against Tariffs Imposed Under*

americana sustentou administrativamente que a referida lei outorgava poderes incontestes ao Executivo, argumento de patente fragilidade constitucional em virtude da separação de poderes.

O colapso dogmático desse pressuposto ocorreu em 20 de fevereiro de 2026, quando a Suprema Corte julgou o paradigmático caso *Learning Resources, Inc. v. Trump*, invalidando a totalidade do uso tarifário da IEEPA.³⁷ A decisão repousa em quatro dimensões fundamentais. Primeiro, no fundamento constitucional: a Corte assentou o princípio da separação de poderes, determinando que o Executivo não possui autoridade inerente em tempos de paz para impor tarifas, uma vez que o poder de tributar pertence exclusivamente ao Congresso. Segundo, na aplicação da doutrina das questões de grande relevância (*major questions doctrine*): determinou-se que decisões de enorme consequência econômica exigem uma delegação legislativa inequívoca, a qual não se faz presente na linguagem geral da IEEPA. Terceiro, embora o placar consolidado tenha sido de 6 votos a 3 contra as tarifas, a maioria divergiu na fundamentação: apenas três juízes basearam-se na doutrina das questões de grande relevância, enquanto as três juízas progressistas chegaram ao mesmo resultado aplicando estritamente as regras normais de interpretação legal. Quarto, sob a perspectiva analítica externa, argumenta-se que a implicação para o Brasil se traduz na redução estrutural do arsenal de coerção executiva americana disponível contra parceiros comerciais, o que aumenta o custo jurídico e político de futuras incursões tarifárias por parte do governo dos EUA.

Diante do bloqueio imposto pela Suprema Corte, a administração recorreu como plano alternativo, apenas quatro dias após o veredicto, à Seção 122 da *Trade Act* de 1974.³⁸ Esse dispositivo possui finalidade original preestabelecida e restrita de reequilibrar o balanço de pagamentos, contendo restrições temporais taxativas de 150 dias e um teto de incidência de 15% - parâmetros incompatíveis com o uso

the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA). CRS Legal Sidebar, LSB11398. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23 fev. 2026, p. 2.

³⁷ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Learning Resources, Inc. v. Trump, President of the United States, et al.* No. 24-1287. Relator: Chief Justice Roberts. Washington, D.C., 20 fev. 2026, p. 2.

³⁸ WHITE & CASE LLP. Trump Administration Imposes 10% Section 122 Tariff in Plan to Replace IEEPA Tariffs. *White & Case Insight Alert*, Washington, D.C., 2 mar. 2026, [s.p.].

amplo que a administração buscou consolidar.³⁹ Em 7 de maio de 2026, o Tribunal de Comércio Internacional (*Court of International Trade* - CIT) neutralizou integralmente a pretensão ao declarar a invalidade das referidas tarifas.⁴⁰ A lógica jurídica adotada reproduziu os rígidos parâmetros delimitadores da Suprema Corte.

Argumenta-se que esse encadeamento jurisdicional consagra o postulado central desta subseção: não se trata de decisões isoladas, mas de um padrão jurídico constitucional emergente que delimita estruturalmente o poder tarifário executivo unilateral americano. Esse cenário compele a administração americana a recorrer a outras vias legais ou a negociações internacionais bilaterais - estabelecendo condições institucionais e de conformidade comercial que impactam diretamente parceiros estratégicos como o Brasil.

3.3. O arsenal residual: Seções 232 e 301 e o Painel DS623 como precedente multilateral

Removidas as ameaças sumárias ancoradas na IEEPA e na Seção 122, o aparato coercitivo residual do Executivo estadunidense restringe-se essencialmente à Seção 232 da *Trade Expansion Act* de 1962, fundamentada na segurança nacional, e à Seção 301 da *Trade Act* de 1974⁴¹, que versa sobre práticas desleais. A invocação predatória da Seção 232 cria profunda tensão dogmática com o Artigo XXI do GATT, a cláusula de segurança nacional. O precedente consolidado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC no painel Rússia - Trânsito de Mercadorias⁴² estabeleceu, de maneira inédita, que a exceção não é inteiramente auto-judiciável ou discricionária. A jurisprudência multilateral assentou categoricamente que aumentos tarifários

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *OREGON v. Trump*. Casos nº 26-00045, *Burlap & Barrel, Inc. v. Trump*, e *Basic Fun, Inc. v. Trump*. Tribunal de Comércio Internacional dos Estados Unidos (CIT), 7 maio 2026. Apud CUSTOMS & INTERNATIONAL TRADE LAW BLOG. Another Blow to the U.S. Tariff War: Can Importers Obtain Refunds After Section 122 Tariffs Were Invalidated? *Diaz Trade Law*, North Miami, 12 maio 2026, [s.p.].

⁴¹ HUSISIAN, Gregory et al. What Every Multinational Should Know About... Managing the Aftermath of the Supreme Court's Historic IEEPA Tariff Case (Part VII). *Foley & Lardner LLP Insights*, Washington, D.C., 16 mar. 2026, [s.p.].

⁴² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Russian Federation — Measures Concerning Traffic in Transit: Report of the Panel*. WT/DS512/R. Genebra: OMC, 29 abr. 2019.

fundamentados em suposta segurança correm o risco de ilegalidade sistêmica caso seja provado que “não foram ‘tomadas em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais’ na acepção do Artigo XXI(b)(iii) do GATT”⁴³, o que atrai a jurisdição de Genebra para conter abusos unilaterais. Paralelamente, o avanço da Seção 301 possui conformidade dogmática duvidosa, havendo sido historicamente contestada perante os painéis do sistema multilateral de comércio.⁴⁴

Além da contenção tarifária, o sistema multilateral apresenta progressos táticos frente aos subsídios assimétricos. A circulação do relatório do painel *DS623*, datado de 30 de janeiro de 2026, condenou formalmente os créditos fiscais atrelados à transição energética norte-americana (*Inflation Reduction Act* - IRA).⁴⁵ O painel deliberou tecnicamente que as exigências estadunidenses violam os imperativos do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM) e o princípio de tratamento nacional do GATT. Conforme o escrutínio do sistema, a política verde norte-americana incorreu em prática expressamente vedada pelo ASCM, que proíbe expressamente a concessão de “subsídios de substituição de importações (aqueles condicionados ao uso de bens domésticos em vez de importados)”.⁴⁶ Conclui-se que esse painel erige um precedente tático imensurável para a contestação multilateral de políticas congêneres pelo Brasil, visto que o país detém interesse jurídico manifesto na interrupção de arranjos protecionistas que desviam investimentos da transição do eixo sul-americano.

Em síntese, o arsenal de coerção executiva americana foi sistematicamente limitado pelos próprios tribunais americanos e pelos

⁴³ KANAS, Vera Sterman. O sistema multilateral de comércio e geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 6, mar. 2024, p. 177.

⁴⁴ KANAS, Vera Sterman. O sistema multilateral de comércio e geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 6, mar. 2024, p. 178.

⁴⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act: Report of the Panel*. WT/DS623/R. Genebra: OMC, 30 jan. 2026, p. 73.

⁴⁶ MOTA, Catherine Rebouças; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. O Brasil e os modelos de descarbonização: entre o mercado de carbono da União Europeia e os subsídios dos Estados Unidos. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 41, jan./abr. 2025, p. 18.

mecanismos de contenção multilaterais entre 2025 e 2026. Como corolário natural desse retrocesso jurisdicional, altera-se estruturalmente a equação de poder hegemônica, consolidando-se um cenário de oportunidade diplomática ímpar para o Estado brasileiro, conforme o panorama de reconfiguração global mapeado por Thorstensen e Do Prado.⁴⁷ Essa janela, todavia, apenas poderá ser plenamente aproveitada caso o Brasil construa o indispensável arcabouço jurídico-estratégico que possibilite converter os seus expressivos ativos em minerais críticos em efetivo poder de barganha, premissa que fundamenta o objeto da análise que se segue.

4. Minerais críticos, Mercosul-UE e os déficits jurídicos do Brasil

O debate geoeconômico impõe compreender minerais críticos não apenas sob ótica geológica, mas também como categoria jurídico-estratégica elaborada pelos Estados para delimitar insumos cuja escassez representa risco intolerável à segurança nacional. Conforme a doutrina, “os minerais podem ser considerados críticos em razão da sua importância no âmbito global, enquanto os minerais estratégicos estão relacionados à demanda e oferta nacionais”.⁴⁸ Observa-se que potências como EUA, União Europeia e China operam com listas divergentes de criticidade, nas quais o Brasil recorrentemente figura como fornecedor relevante. Argumenta-se que a categorização estatal de um recurso como crítico constitui um ato geoeconômico primordial, pois determina objetivamente quais regras excepcionais de comércio, de investimentos e de segurança nacional incidirão sobre a referida cadeia produtiva.

O inventário estratégico brasileiro materializa essa relevância no plano fático. O arcabouço geológico nacional confere ao país protagonismo incontestado perante o mercado de tecnologias de ponta, visto que, “no critério de reservas geológicas, o Brasil ocupa o terceiro lugar no ranking mundial, detendo mais de 15% das reservas mundiais

⁴⁷ THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor Luiz do. Da geoeconomia à geopolítica de Trump — de tarifas a armas? *CEBRI-Revista*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 14, abr./jun. 2025, p. 34, 43, 45.

⁴⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). *Minerais críticos e estratégicos no Brasil: um passaporte para o futuro*. Organização de Cinthia de Paiva Rodrigues, Cláudio Franco de Salles Dias e Julio Cesar Nery Ferreira; conteúdo técnico do Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) sob coordenação de Lúcia Helena Xavier. 1. ed. Brasília, DF: IBRAM, 2025, p. 23.

de quatro MCEs: grafita, terras raras, níquel e manganês”.⁴⁹ A escala expressiva e a diversidade dessas reservas criam a posição de fornecedor insubstituível, patamar inalcançável por outros atores do Sul Global isoladamente. Conclui-se que esse volume mineral transcende o valor financeiro direto; trata-se do fundamento material do poder de barganha brasileiro. Essa base física robusta garante o fundamento jurídico e fático para estruturar um regime voltado a ditar os termos de acesso aos seus recursos, forçando a passagem do extrativismo básico para o processamento intermediário e para o processamento final.

Nesse panorama transnacional, o Brasil encontra-se sob intensa triangulação de pressões muitas vezes contraditórias. Os EUA promovem acordos diretos e memorandos com diversos países sul-americanos, embora o Brasil ainda não integre essa rede de forma incondicional. Paralelamente, a União Europeia impõe exigências pela sua Lei de Matérias-Primas Críticas (*Critical Raw Materials Act*), enquanto a China adensa os seus investimentos minerais históricos na região para resguardar o suprimento de suas próprias fábricas. Sustenta-se que essa disputa pelas jazidas fundamenta a espinha dorsal do poder de barganha estatal, ambiente no qual os países produtores buscam usar a competição estratégica entre os compradores para negociar maior adição de valor.⁵⁰ Contudo, essa inserção central transmuta-se no maior risco sistêmico do país caso a demanda externa crescente não seja administrada por um sólido arcabouço de defesa nacional.

Essa corrida atinge níveis definitivos com marcos diplomáticos essenciais à pauta exportadora do país. A oficialização da “assinatura, em 17 de janeiro de 2026, do Acordo Mercosul-UE, após 26 anos de negociação”⁵¹, extrapola a lógica de uma simples zona de livre comércio tarifário, operando como poderoso vetor geoeconômico de inserção global. O tratado garante acesso qualificado ao mais rigoroso mercado consumidor mundial exatamente quando a Europa carece desesperadamente de fornecimento confiável e de baixo impacto de carbono. Argumenta-se que a simbiose entre as vantagens do acordo e o fôlego do subsolo brasileiro inaugura uma posição geoeconômica

⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM), *op. cit.*, p. 46.

⁵⁰ BORODYNA, Olena. *Critical minerals geopolitics in 2026: risks, supply chains and global power shifts*. Londres: ODI, 27 jan. 2026, [s.p.].

⁵¹ INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). A balança comercial em 2025, o tarifaço dos EUA e perspectivas do Acordo Mercosul-UE. *Carta IEDI*, n. 1354, São Paulo, mar. 2026, p. 9.

singular. Entretanto, tal inserção mercadológica apenas se concretizará a favor do Brasil se o Estado consolidar normas internas capazes de atrair a indústria de ponta para a adição de valor às matérias-primas antes de seu embarque.

Na mesma esteira integrativa, o CBAM europeu, efetivo desde janeiro de 2026, requer reinterpretação analítica de urgência pelo direito interno. Em vez de ser lido apenas como protecionismo climático hostil, o mecanismo pode representar vasta vantagem competitiva para um Brasil que operacionalize adequadamente a sua própria legislação. Com o advento da Lei nº 15.042/2024, foram estabelecidas “as regras para a precificação e criação do mercado regulado de carbono no Brasil, com a instituição de um sistema de limite e comércio de emissões, denominado Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)”.⁵² O país concebeu o instrumento dogmático, mas a regulamentação de seus reflexos econômicos ainda resta pendente. Assim, a cada mês sem normatização, exportadores nacionais recolhem a taxa verde europeia de modo integral sem poder abater qualquer crédito regulado em seu mercado doméstico.

Essa paralisia ambiental soma-se ao primeiro grande vácuo institucional pátrio: a inexistência de um marco normativo delimitador para minerais estratégicos. O Brasil atua sem possuir diretrizes vinculantes de classificação dinâmica de insumos e desprovido de legislação que imponha obrigações de processamento intermediário e de processamento final antes da exportação sistêmica. Agrava-se o quadro pela absoluta carência de proteção patrimonial contra o capital predatório estrangeiro. O Projeto de Lei nº 2.780/2024 avança sem apresentar o rigor exigido pelas contingências globais, sendo a sua avaliação pela doutrina de que “*the outward toolbox is underdeveloped: there is no critical-minerals FDI-screening regime or trade agreements that incentivise domestic processing commitments*”.⁵³ Ao confrontar essa omissão crassa com os sofisticados crivos de investimentos em vigência na Austrália, na Europa e nos EUA, a lacuna regulatória abandona os ativos minerais brasileiros ao livre assédio do poder econômico transnacional.

⁵² LEONHARDT, Roberta Danelon; SCOPEL, Camila Argentino Silva Ribeiro; SPINELLI, Helena Ximenes de Melo. *O que muda com a lei que regula o mercado de carbono*. São Paulo: Machado Meyer Advogados, 18 dez. 2024, [s.p.]. (Inteligência Jurídica: Ambiental).

⁵³ FIGUEIREDO, Natália de Lima. Brazil’s regulatory framework for critical minerals: navigating geopolitics. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 8, out. 2025, p. 208.

Os dois déficits restantes - o atraso na normatização climática e a desarticulação da máquina burocrática - operam de modo interdependente e prejudicam as tratativas diplomáticas. A regulamentação incompleta do SBCE bloqueia a homologação do Brasil nos critérios compensatórios do bloco europeu, corroendo a vantagem natural decorrente da sua matriz de energia limpa perante as usinas de carvão dos concorrentes asiáticos. Paralelamente, a fragmentação da gestão estatal entre pastas econômicas, diplomáticas e ambientais dissolve a coesão pública do Executivo. A dogmática jurídica aponta que a governança é fragmentada, uma vez que o cruzamento de políticas de energia, de clima, de indústria e de mineração revela pouca integração e rotas de implementação pouco definidas.⁵⁴ Argumenta-se que essa pulverização decisória resulta em posturas instáveis perante as superpotências, cerceando a agilidade do país diante das repentinas transições de mercado. O encadeamento agudo desses três déficits materializa um severo quadro de incapacidade jurídica sistêmica do Estado.

A superação desse déficit normativo não impõe a criação de dogmas jurídicos infundados, pois o direito internacional do comércio já consagra tais prerrogativas soberanas. O próprio texto fundamental do GATT autoriza, em seu Artigo XX(g), a adoção de medidas restritivas “*relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption*”.⁵⁵ A literalidade desse dispositivo multilateral chancela o Brasil para implementar estratégias vinculantes de agregação de valor fabril, limitando validamente a exportação sistemática de minerais sem agregação de valor em prol da defesa econômica nacional. O Estado está perfeitamente habilitado a ordenar a sua industrialização local de transição energética amparado pela legalidade da OMC, desde que a execução detenha altíssimo rigor técnico. O pleno aproveitamento dessas autorizações sistêmicas, diante das disfunções detalhadas, demanda a configuração de um novo modelo normativo assentado em um tripé dogmático forte, objeto de escrutínio da análise que se segue.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 231.

⁵⁵ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body* (WT/DS58/AB/R). Genebra: WTO, 12 out. 1998, p. 41.

5. O arcabouço jurídico de três pilares

Sustenta-se que o Brasil possui os fundamentos dogmáticos e a materialidade geoeconômica necessários para superar os déficits institucionais diagnosticados, mas carece urgentemente da estruturação de um arcabouço normativo integrado e coerente. Propõe-se que esse arcabouço seja erigido sobre três pilares interdependentes que se reforçam mutuamente em uma lógica de defesa econômica: a consolidação de um marco legal de minerais críticos dotado de rigorosos mecanismos de triagem de investimentos; a regulamentação técnica e mercadológica do SBCE como autêntico instrumento geoeconômico; e a condução de uma diplomacia jurídica multilateral ativa. A articulação simultânea dessas três dimensões normativas, detalhadas nas subseções seguintes, constitui a premissa fundamental para a conversão da abundância geológica nacional em poder de barganha efetivo.

5.1. Primeiro pilar: marco legal de minerais críticos com triagem de investimentos estrangeiros

Sustenta-se que o Estado brasileiro necessita promulgar uma legislação específica, de caráter cogente e abrangente, que discipline integralmente a exploração, o processamento e a exportação de seus minerais estratégicos. Recomenda-se que esse novo diploma legal supere a atual fragmentação infralegal e institua um modelo regulatório de Estado, estruturado dentro dos parâmetros autorizadores do Artigo XX(g) do GATT e inspirado na maturidade institucional já consolidada pelas legislações dos EUA, da União Europeia e da Austrália.

O marco legal deve contemplar, com precisão jurídica, cinco elementos estruturais essenciais. Primeiro, o arcabouço deve prever a classificação dinâmica de minerais estratégicos. Trata-se da instituição de uma lista nacional de criticidade, revisável periodicamente por ato do Poder Executivo, fundamentada em critérios técnicos e objetivos que mensurem a importância econômica do recurso, o índice de concentração da produção global, a vulnerabilidade da cadeia de suprimentos e a relevância incontestável do insumo para a segurança energética e industrial do país. O procedimento de classificação deve garantir publicidade e transparência, de modo a assegurar plena compatibilidade com as regras de não discriminação da OMC, evitando que a qualificação estratégica sirva de pretexto para o protecionismo injustificado.

Segundo, sustenta-se que é necessário estabelecer requisitos progressivos de processamento. A nova lei deve instituir exigências

graduais de beneficiamento compulsório antes da autorização para exportação. A partir de prazos de transição preestabelecidos, a remessa ao exterior de minérios em estado bruto seria contingenciada, condicionando-se o acesso ao mercado internacional à comprovação de que os recursos passaram, obrigatoriamente, por estágios de processamento intermediário e de processamento final em território nacional. Argumenta-se que essa diretriz não se confunde com restrições quantitativas arbitrárias; trata-se do núcleo de uma política industrial de agregação de valor que subordina a extração primária ao desenvolvimento da base fabril tecnológica do país.

Terceiro, o marco deve instituir um mecanismo de triagem de investimentos. Recomenda-se a instituição de um comitê interministerial de alto nível, dotado de poderes deliberativos e vinculantes, com a competência exclusiva de revisar, de condicionar e, se necessário, de vetar fusões, aquisições e aportes de capital estrangeiro em ativos minerários considerados críticos. Recomenda-se que esse órgão opere sob a justificativa estrita da segurança econômica nacional, prevenindo que cadeias vitais sejam monopolizadas por fundos soberanos ou por empresas estatais estrangeiras de forma predatória. Argumenta-se que o Brasil se encontra em severa desvantagem assimétrica ao não dispor de um escudo protetor equivalente ao Comitê de Investimento Estrangeiro nos Estados Unidos (CFIUS), ao recém-aprovado regime de triagem da União Europeia ou ao robusto *Foreign Investment Review Board* (FIRB) da Austrália, que subordinam o capital alienígena ao interesse soberano.

Quarto, o arcabouço deve prever a designação de uma empresa estratégica de minerais críticos. A proposta não advoga pela reestatização monopolista do setor, mas pela estruturação de uma sociedade de economia mista, ou entidade pública equivalente, que atue como âncora geoeconômica da estratégia nacional. A função dessa entidade seria coordenar o fomento da cadeia, atuar como garantidora em acordos de longo prazo (*off-take agreements*) e servir como referência primária de preços e de condições nas negociações bilaterais com superpotências, espelhando-se no exitoso modelo chileno de gestão do lítio.

Por derradeiro, o quinto elemento estruturante reside na criação de um fundo soberano de reinvestimento tecnológico, capitalizado por frações de receitas tributárias e por *royalties* advindos da exportação residual de minérios brutos. Esses recursos teriam vinculação legal específica para o fomento contínuo de pesquisa, de desenvolvimento e de capacitação técnica voltados às etapas de refino e de purificação, fechando o ciclo que converte a dotação geológica em capacidade

industrial perene. Nesse sentido, a literatura especializada enfatiza a necessidade de uma simbiose institucional entre as esferas produtiva e normativa:

“A estruturação de programas nacionais para a Política Industrial e a Política Mineral mostram um importante nível de integração, com o estabelecimento de metas alinhadas de descarbonização, implementação de ações de sustentabilidade e, em especial, o estabelecimento de metas para a transição e segurança energética para a grande maioria dos instrumentos de políticas públicas”.⁵⁶

Demonstra-se, ademais, que esse complexo arranjo intervencionista é juridicamente defensável na esfera multilateral. O Artigo XX(g) do GATT autoriza a adoção de medidas restritivas relacionadas à conservação de recursos naturais esgotáveis, desde que aplicadas conjuntamente com limitações equivalentes à produção ou ao consumo domésticos.⁵⁷ A análise atenta da jurisprudência consolidada pelo OSC da OMC, notadamente nos paradigmáticos painéis *China - Raw Materials* e *China - Rare Earths*⁵⁸, revela a linha divisória da legalidade. Nesses contenciosos, o OSC assentou que proibições puras de exportação e cotas unilaterais desvinculadas de políticas internas de conservação configuram infrações patentes às disciplinas do comércio internacional. Contudo, a lição central legada por essas derrotas asiáticas é que, caso as restrições à exportação sejam genuinamente atreladas a um programa sistêmico de conservação do minério exaurível, impondo-se restrições simétricas e dolorosas também às indústrias consumidoras instaladas no mercado doméstico, o amparo no Artigo XX(g) torna-se robusto. O Brasil, portanto, pode estruturar a sua exigência de

⁵⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). *Minerais críticos e estratégicos no Brasil: um passaporte para o futuro*. Organização de Cinthia de Paiva Rodrigues, Cláudio Franco de Salles Dias e Julio Cesar Nery Ferreira; conteúdo técnico do Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) sob coordenação de Lúcia Helena Xavier. 1. ed. Brasília, DF: IBRAM, 2025, p. 81.

⁵⁷ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body* (WT/DS58/AB/R). Genebra: WTO, 12 out. 1998, p. 46.

⁵⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; LUCENA CARNEIRO, Cristiane; OLIVEIRA SÁ PIRES, Luciana Maria de (Org.). *The WTO Dispute Settlement Mechanism: A Developing Country Perspective*. 1. ed. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, p. 73.

processamento doméstico e de contingenciamento sob o manto da legalidade multilateral, desde que evite a discriminação arbitrária e cumpra o rigoroso requisito do chapeau da referida exceção geral.⁵⁹

Ao submeter a atual movimentação legislativa brasileira a este crivo técnico, avalia-se criticamente o Projeto de Lei nº 2.780/2024. Embora o diploma represente um louvável esforço inicial de ordenamento, ele avança de forma tímida e insuficiente diante da agressividade do tabuleiro global. O projeto aborda elementos da classificação mineral, mas falha gravemente ao omitir os núcleos duros do intervencionismo geoeconômico. Como mencionado anteriormente, a doutrina especializada já advertiu categoricamente que o Brasil sofre de um vácuo em seu instrumentário externo de defesa, carecendo de um regime específico de triagem de investimentos e de acordos que exijam contrapartidas de processamento local⁶⁰ e deixando as jazidas de terras raras, de lítio e de grafita expostas à aquisição irrestrita por *holdings* transnacionais. O referido projeto precisa ser substancialmente aprofundado pelo Congresso Nacional para incorporar os requisitos compulsórios de processamento e a blindagem contra o controle acionário predatório, sob pena de nascer juridicamente obsoleto.

5.2. Segundo pilar: a regulamentação do SBCE como credencial geoeconômica

O segundo pilar do arcabouço repousa na necessidade premente de operacionalização completa do mercado regulado de carbono brasileiro. A Lei nº 15.042/2024 criou o instrumento dogmático central ao instituir o SBCE. Todavia, sustenta-se que a ausência de uma regulamentação infralegal exaustiva mantém o sistema em um estado de latência prejudicial. Regulamentar o SBCE com urgência deixou de ser uma mera obrigação de conformidade ambiental; trata-se da construção da credencial geoeconômica que diferenciará objetivamente o Brasil de seus concorrentes asiáticos e africanos no suprimento de minerais críticos para o hemisfério norte.

A natureza intrínseca do SBCE transcende a mera mitigação climática para se situar no cerne da defesa comercial estratégica

⁵⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM), *op. cit.*, p. 18.

⁶⁰ FIGUEIREDO, Natália de Lima. Brazil's regulatory framework for critical minerals: navigating geopolitics. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 8, out. 2025, p. 208.

brasileira. A ausência de um mercado regulado doméstico acarreta, na prática, uma transferência líquida de soberania fiscal para o bloco europeu sob a égide do CBAM. Sob essa ótica, a exportação de produtos carbono-intensivos – como aço, cimento e minerais processados – sem a devida taxaação interna implica tributação compulsória nas aduanas de Roterdã ou de Hamburgo. Por conseguinte, a plena implementação do SBCE apresenta-se como o único instrumento jurídico capaz de reter o capital financeiro, derivado da precificação de externalidades negativas, dentro do território nacional. A doutrina especializada corrobora a viabilidade dessa blindagem ao descrever a lógica de equivalência do sistema europeu:

Uma vez que um produtor não comunitário possa demonstrar que já pagou um preço pelo carbono utilizado na produção das mercadorias importadas em um país terceiro, o custo correspondente pode ser totalmente deduzido para o importador da UE.⁶¹

Esse abatimento assegurado pela regulação interna viabiliza o redirecionamento de ativos para o financiamento da descarbonização da própria indústria local. Em última análise, a omissão normativa brasileira nesse campo equivale ao subsídio indireto da transição energética de seus competidores internacionais.

Impõe-se que a regulamentação do Executivo enderece, com prioridade imediata, quatro pontos técnico-jurídicos essenciais. O primeiro consiste na estruturação de um sistema de monitoramento, de reporte e de verificação (MRV) absoluto. O arcabouço de MRV brasileiro não pode ser desenhado sob premissas de flexibilidade excessiva; o sistema deve prever métricas de aferição de emissões diretas e indiretas (Escopos 1 e 2) que sejam estritamente interoperáveis com as metodologias exigidas pela Comissão Europeia. Sem um MRV incontestável, os certificados brasileiros sofrerão deságio reputacional e rejeição administrativa nos mercados importadores, inviabilizando a homologação da paridade regulatória. Conforme a cronologia estabelecida pelo próprio diploma legal para a implementação do sistema, o Brasil encontra-se na “Fase I: período de 12 (doze) meses, prorrogável por mais 12 (doze) meses, para a edição da regulamentação desta Lei,

⁶¹ THORSTENSEN, Vera; ZUCHIERI, Amanda Mitsue; MOTA, Catherine Rebouças. CBAM — O Mecanismo de Ajuste de Carbono da Fronteira da UE. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, [2022], p. 8.

contado de sua entrada em vigor”.⁶² Propõe-se que este interregno seja utilizado para o alinhamento técnico com as exigências da Comissão Europeia, de modo que a Fase II - destinada à operacionalização dos instrumentos para relato de emissões - já nasça interoperável com os padrões do CBAM.

O segundo ponto refere-se à imposição de limites de emissão (*caps*) cientificamente embasados. A distribuição de permissões deve ser restritiva o suficiente para gerar escassez artificial no mercado interno, forçando a criação de uma autêntica precificação de carbono. Apenas um sinal de preço robusto, derivado de uma limitação legal rígida, será acatado pelos auditores europeus como medida de equivalência capaz de abater as taxas do CBAM.

O terceiro ponto reside na calibração cuidadosa da integração com o mercado voluntário. O Brasil detém vasto potencial de geração de créditos florestais (REDD+); porém, a regulamentação infralegal deve impor limites estritos ao uso desses ativos voluntários para o abatimento das obrigações no mercado regulado (SBCE), ancorando-se na salvaguarda do próprio diploma legal.⁶³ A União Europeia adota forte ceticismo metodológico quanto à integridade de créditos baseados em desmatamento evitado; logo, permitir que a indústria brasileira zere as suas emissões reguladas apenas comprando compensações florestais baratas comprometeria fatalmente a equivalência dogmática do sistema aos olhos de Bruxelas.

A quarta prioridade normativa é a inserção de mecanismos de proteção à competitividade contra o vazamento de carbono (*carbon leakage*). Sustenta-se que a normatização deve prever a alocação gratuita e temporária de permissões para setores intensivos em energia e expostos ao comércio internacional - como o alumínio primário, a siderurgia e o processamento de terras raras -, mitigando o choque de custos na fase inicial de implantação. Alternativamente, advoga-se pelo estudo e pela

⁶² BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 dez. 2024. Art. 50, I.

⁶³ “É expressamente vedada a conversão em CRVE de créditos de carbono decorrentes de atividades no mercado voluntário de atividades de manutenção ou de manejo florestal sustentável, salvo se metodologia credenciada pelo SBCE reconhecer a efetiva redução de emissão ou remoção de GEE em créditos com essa origem” BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 dez. 2024. Art. 42, § 2º.

implementação de um ajuste de fronteira brasileiro, taxando importações de países que não possuam precificação equivalente, de modo a blindar a indústria nacional contra o *dumping* ambiental de concorrentes desregulamentados. A doutrina econômica ressalta o imperativo desse equilíbrio, alertando para as consequências de políticas assimétricas que afetam a balança comercial frente às exigências europeias e norte-americanas.⁶⁴

Conclui-se que a formulação impecável dessa estratégia de CBAM reverte a polaridade da ameaça. Caso o Brasil apresente o SBCE em plena vigência, respaldado por uma matriz elétrica majoritariamente limpa (hidráulica, eólica e solar), o país se consolidará como o parque de processamento de minerais mais atrativo do mundo. O mineral extraído e refinado no Brasil chegará ao continente europeu com uma pegada de carbono ínfima, isento das pesadas exações do CBAM, enquanto o mesmo mineral processado na Ásia, cuja rede elétrica depende do carvão, sofrerá severa penalidade tributária. O arcabouço regulatório do SBCE, portanto, não é um entrave produtivo; é o vetor de aceleração geoeconômica que inviabiliza o concorrente sujo e garante a reserva de mercado para o exportador brasileiro alinhado à transição.

5.3. Terceiro pilar: diplomacia jurídica multilateral ativa

O terceiro e último pilar exige a assunção de uma postura de protagonismo jurídico ativo nas instâncias internacionais. Instrumentos nacionais isolados não resistem à força de gravidade das superpotências; é necessário que o Estado conduza uma diplomacia jurídica multilateral ativa para proteger a sua política industrial e para limitar o alcance da coerção estrangeira. A história institucional prova que o Brasil foi um dos formuladores mais sofisticados da ordem normativa global, perfil que demanda restauração imediata. Como assenta a doutrina especializada ao avaliar a arena em questão:

Stability, predictability, and transparency are essential ingredients for global economic growth and development. By providing a strong, rule-based framework to ensure that trade flows as smoothly as possible, the World Trade Organization

⁶⁴ MOTA, Catherine Rebouças; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. O Brasil e os modelos de descarbonização: entre o mercado de carbono da União Europeia e os subsídios dos Estados Unidos. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 41, jan./abr. 2025, p. 27-28.

*plays an important role in ensuring that these ingredients also apply to trading relations.*⁶⁵

Recomenda-se, no Bloco 1 desta estratégia, o uso tático do sistema de solução de controvérsias da OMC., indicando que a chancelaria brasileira inaugure três frentes de litigância estrutural. Inicialmente, recomenda-se a invocação do contudente precedente firmado no painel DS623 para atacar juridicamente a sobrevida dos instrumentos americanos ancorados nas Seções 232 e 301. Se o OSC já consolidou, ao avaliar a legislação norte-americana recente, que os créditos fiscais do país “*require the use of domestic over imported goods, and are therefore subsidies contingent on the use of domestic over imported goods within the meaning of Article 3.1(b) of the SCM Agreement*”⁶⁶, o Brasil detém plenas condições de exigir a derrubada das tarifas coercitivas e dos subsídios predatórios da política energética de Washington. Em segundo lugar, o arcabouço deve prever que o Brasil assuma a vanguarda incondicional na coalizão de economias médias que exigem a imediata reativação e reforma do Órgão de Apelação da OMC, desarticulando o bloqueio imposto pelos EUA. Por fim, propõe-se a abertura imediata de consultas formais em Genebra para escutinar as exigências da Lei de Matérias-Primas Críticas da Europa, a fim de expor e de neutralizar requisitos regulatórios que funcionem como barreiras disfarçadas ao escoamento da produção brasileira.

No denominado Bloco 2 de atuação, a diplomacia jurídica deve reconfigurar a sua política de alianças. Recomenda-se a superação do alinhamento automático pautado exclusivamente pela identidade retórica do Sul Global, substituindo-o por coalizões pragmáticas de escopo restrito. A doutrina contemporânea atesta a viabilidade dessa estratégia de não alinhamento ativo, apontando que “*this reflects the broader trend in the Global South, where issue-based alignments and flexible partnerships are becoming increasingly common*”.⁶⁷ Nesse contexto,

⁶⁵ AZEVÊDO, Roberto. Foreword. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; LUCENA CARNEIRO, Cristiane; OLIVEIRA SÁ PIRES, Luciana Maria de (Org.). *The WTO Dispute Settlement Mechanism: A Developing Country Perspective*. 1. ed. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019, p. v.

⁶⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act: Report of the Panel*. WT/DS623/R. Genebra: OMC, 30 jan. 2026, p. 41.

⁶⁷ FIGUEIREDO, Natália de Lima. Brazil’s regulatory framework for critical minerals: navigating geopolitics. *Revista de Direito do Comércio Internacional*,

o Brasil deve capitanear fóruns de aliança com nações politicamente divergentes, mas geoeconomicamente idênticas em seus interesses de oferta, a exemplo da Austrália, do Canadá, da Indonésia e do Chile. O objetivo primordial dessa concertação é estabelecer e impor condições equitativas de concorrência frente aos grandes blocos consumidores (EUA, UE e China). Apenas a união de países detentores de vastas reservas críticas conseguirá impedir a formação de oligopsônios – cartéis de compradores – desenhados pelas potências industriais com o intuito de achatar os preços internacionais das matérias-primas essenciais à transição energética.

No âmbito do que seria o Bloco 3, o Acordo Mercosul-UE se mostra como a mais fértil oportunidade dogmática. Propõe-se que o Brasil instrumentalize o acordo como um autêntico laboratório normativo: em vez de se restringir a uma postura defensiva em matéria tarifária, a diplomacia nacional deve capitanear, no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, a inclusão de disciplinas mandatórias de política industrial verde. Tais preceitos devem servir de vanguarda e de paradigma para futuros arranjos multilaterais, prevendo cláusulas específicas que blindem a soberania regulatória para o processamento local de minerais críticos. Adicionalmente, recomenda-se a fixação de um mecanismo de reconhecimento mútuo de sistemas de precificação de carbono que neutralize a rigidez burocrática e o caráter unilateral do CBAM, acolhendo as especificidades das economias emergentes. Impõe-se, sob essa ótica, a consagração do tratamento especial e diferenciado, ancorado na premissa de que o ônus da transição climática não pode recair de forma desproporcional sobre os fornecedores do Sul Global:

*There is also the argument of a possible violation of the principle of common but differentiated responsibilities in international environmental law, which determines that nations will have different roles in combating climate change depending on their individual conditions.*⁶⁸

Sintetiza-se, portanto, a organicidade da tese proposta neste artigo: o modelo normativo exigido para a era de rivalidade das superpotências

São Paulo, IBRAC, n. 8, out. 2025, p. 222.

⁶⁸ SILVA, Fernanda Aparecida et al. Strengthening the Multilateral Trade System for Green Growth and Development: Brazil and South Africa within the WTO. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 41, jan./abr. 2025, p. 44.

não admite soluções fracionadas. O primeiro pilar estabelece os instrumentos cogentes nacionais, protegendo o subsolo com a triagem de investimentos e forçando a agregação de valor fabril; o segundo pilar consolida a credencial geoeconômica internacional, utilizando o mercado de carbono como barreira de proteção competitiva frente aos concorrentes; e o terceiro pilar assegura o ambiente diplomático multilateral necessário para defender as duas primeiras bases jurídicas contra contestações e pressões hegemônicas. A edificação simultânea desta tríade retira o Brasil da condição de alvo passivo da coerção comercial e o reposiciona como um ator soberano, plenamente capaz de ditar os termos de sua inserção na economia verde do século XXI.

6. Conclusão

O paradoxo central que inaugura este artigo reside na constatação de que o Brasil detém um poder de barganha geoeconômico inédito, o qual, contudo, permanece severamente subexplorado. A análise dogmática conduzida nas seções precedentes demonstrou que essa assimetria não deriva de limitações geológicas ou econômicas, mas de déficits jurídicos precisos e plenamente remediáveis. O desmantelamento judicial do arsenal coercitivo estadunidense, a centralidade incontestada das reservas nacionais de minerais críticos e a consolidação do Acordo Mercosul-UE criaram uma janela de oportunidade real, cuja captura está condicionada à edificação do arcabouço normativo estruturado neste estudo. Essa reconfiguração é imperativa em um cenário no qual, conforme alerta a doutrina clássica de Blackwill e de Harris, os instrumentos econômicos passaram a ser mobilizados com objetivos de coerção política.⁶⁹

A resolução desse déficit normativo fundamenta-se em três constatações centrais extraídas da presente investigação. Inicialmente, o colapso do arsenal executivo norte-americano, imposto pelas recentes decisões da Suprema Corte e do CIT, não configura uma vitória permanente do multilateralismo, mas uma janela temporal restrita que o Estado brasileiro necessita instrumentalizar antes que novos mecanismos de coerção hegemônica sejam consolidados. Em segundo lugar, os minerais críticos brasileiros constituem o ativo geoeconômico mais relevante da atual conjuntura; porém, essa vantagem estrutural

⁶⁹ BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, p. 178.

apenas se materializa caso o país implemente um arcabouço jurídico que exija a agregação de valor doméstico, blinde o subsolo contra aquisições transnacionais predatórias e qualifique a produção primária para os mercados importadores que taxam o carbono. Em terceiro lugar, o Acordo Mercosul-UE, vigente desde maio de 2026, ergue-se como o instrumento geoeconômico mais sofisticado já firmado pela chancelaria nacional, mas a sua eficácia como autêntica alavanca de poder depende integralmente da adoção interna dos marcos regulatórios mineral e climático delineados, sob o risco de o tratado engendrar obrigações tarifárias desprovidas de contrapartidas industriais.

A contribuição original reside no exame conjunto – inédito na literatura jurídica brasileira – do dismantelamento do intervencionismo norte-americano, da regulação de minerais críticos e do tratado birregional como sistema integrado de poder de barganha, ancorado na conjuntura estrita de maio a julho de 2026, quando a invalidação das seções tarifárias, a vigência do Acordo Mercosul-UE e a corrida por matérias-primas convergiram simultaneamente.

As diretrizes estruturadas ao longo da pesquisa projetam implicações jurídicas e políticas concretas que ultrapassam o rigor analítico deste trabalho. Para o Poder Legislativo, a matriz normativa proposta impõe a revisão e o adensamento prioritário do Projeto de Lei nº 2.780/2024, que requer a incorporação cogente do mecanismo de triagem de investimentos estrangeiros e a fixação de requisitos compulsórios de processamento. A inércia parlamentar gera um custo financeiro e diplomático imediato, manifesto na submissão dos exportadores nacionais à taxa ambiental europeia sem o devido crédito compensatório interno, bem como na vulnerabilidade frente às pressões de Washington por acordos bilaterais de fornecimento em bases assimétricas. Para o Poder Executivo, a viabilidade geoeconômica do Brasil exige a formatação de um sistema de monitoramento, de reporte e de verificação absoluto e a adoção de limites de emissões inflexíveis na Fase I do SBCE. Para a diplomacia, impõe-se a mobilização técnica em Genebra e a formulação tática de coalizões Sul-Sul focadas na oferta crítica, neutralizando o protecionismo verde do hemisfério norte.

A complexidade desse redesenho normativo suscita indagações estruturais que a literatura especializada precisará enfrentar. A viabilidade política doméstica desse arcabouço, frente à fragmentação institucional e à polarização política inerente ao atual ciclo eleitoral brasileiro, constitui uma variável crítica ainda inexplorada em diálogo com o direito internacional. Questiona-se, paralelamente, a capacidade material do

setor privado nacional de absorver os custos de conformidade climática e as obrigações de processamento compulsório sem comprometer a sua competitividade a curto prazo. Impõe-se, adicionalmente, o escrutínio sobre a inevitável resposta sistêmica que potências como a China e a União Europeia formularão diante de uma postura brasileira mais impositiva na retenção e no controle de seus insumos essenciais. A inserção soberana na ordem geoeconômica contemporânea não é garantida pela abundância geológica, mas pela densidade do arcabouço jurídico capaz de instrumentalizá-la.

Bibliografia

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; LUCENA CARNEIRO, Cristiane; OLIVEIRA SÁ PIRES, Luciana Maria de (Org.). *The WTO Dispute Settlement Mechanism: A Developing Country Perspective*. 1. ed. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019.

BALASSIANO, Andrea Weiss; BOKOS, Ana Vitória Muniz. Matérias-primas críticas e seus impactos nas cadeias globais de valor: análise das matérias-primas críticas e as estratégias adotadas pelo Brasil e seus parceiros comerciais. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, [S.l.], n. 6, p. 127-146, mar. 2024. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/article/view/218>. Acesso em: jul. 2026.

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

BOLLE, Monica de. Geology is not destiny: Brazil must establish an infrastructure to exploit its critical minerals wealth. *PIIE Realtime Economics*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 31 mar. 2026, [s.p.]. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/geology-not-destiny-brazil-must-establish-infrastructure-exploit-its>. Acesso em: jul. 2026.

BORODYNA, Olena. *Critical minerals geopolitics in 2026: risks, supply chains and global power shifts*. Londres: ODI, 27 jan. 2026. Disponível em: <https://odi.org/en/insights/critical-minerals-geopolitics-in-2026-risks-supply-chains-and-global-power-shifts/>. Acesso em: 12 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/115042.htm. Acesso em: jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Sonhado há 30 anos, acordo Mercosul-UE entra em vigor. *Agência Senado*, 17 abr. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2026/04/sonhado-ha-30-anos-acordo-mercosul-ue-entra-em-vigor>. Acesso em: jul. 2026.

CUSTOMS & INTERNATIONAL TRADE LAW BLOG. Another Blow to the U.S. Tariff War: Can Importers Obtain Refunds After Section 122 Tariffs Were Invalidated? *Diaz Trade Law*, North Miami, 12 maio 2026. Disponível em: <https://customsandinternationaltradelaw.com/2026/05/12/title-another-blow-to-the-u-s-tariff-war-can-importers-obtain-refunds-after-section-122-tariffs-were-invalidated/>. Acesso em: 11 jul. 2026.

DREZNER, Daniel W.; FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. (Org.). *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington: Brookings Institution Press, 2021.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Learning Resources, Inc. v. Trump, President of the United States, et al.* No. 24-1287. Relator: Chief Justice Roberts. Washington, D.C., 20 fev. 2026. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/24-1287_4gcj.pdf. Acesso em: jul. 2026.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019. Disponível em: <https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>. Acesso em: jul. 2026.

FIGUEIREDO, Natália de Lima. Brazil's regulatory framework for critical minerals: navigating geopolitics. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 8, p. 206-232, out. 2025. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/article/view/1523>. Acesso em: 12 jul. 2026.

HUSISIAN, Gregory et al. What Every Multinational Should Know About... Managing the Aftermath of the Supreme Court's Historic IEEPA Tariff Case (Part VII). *Foley & Lardner LLP Insights*, Washington, D.C., 16 mar. 2026. Disponível em: <https://www.foley.com/insights/publications/2026/03/what-every-multinational-should-know-about-managing-the-aftermath-of-the-supreme-courts-historic-ieepa-tariff-case-part-vii/>. Acesso em: 11 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). *Minerais críticos e estratégicos no Brasil: um passaporte para o futuro*. Organização de Cinthia de Paiva Rodrigues, Cláudio Franco de Salles Dias e Julio Cesar Nery Ferreira; conteúdo técnico do Centro de Tecnologia Mineral (CETEM) sob coordenação de Lúcia Helena Xavier. 1. ed. Brasília, DF: IBRAM, 2025. 268 p. E-book. ISBN 978-85-61993-22-1. Disponível em: https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2025/10/IBRAM_MINERAIS-CRITICOS-E-ESTRATEGICOS-NO-BRASIL_WEB.pdf. Acesso em: 12 jul. 2026.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). A balança comercial em 2025, o tarifaço dos EUA e perspectivas do Acordo Mercosul-UE. *Carta IEDI*, n. 1354, São Paulo, p. 1-12, mar. 2026. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1354.html. Acesso em: 10 jul. 2026.

KANAS, Vera Sterman. O sistema multilateral de comércio e geopolítica: disputas de caráter geopolítico analisadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, n. 6, p. 175-190, mar. 2024. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/rdci/article/view/220>. Acesso em: 11 jul. 2026.

LEONHARDT, Roberta Danelon; SCOPEL, Camila Argentino Silva Ribeiro; SPINELLI, Helena Ximenes de Melo. *O que muda com a lei que regula o mercado de carbono*. São Paulo: Machado Meyer Advogados, 18 dez. 2024. (Inteligência Jurídica: Ambiental). Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/ambiental/o-que-muda-com-a-lei-que-regula-o-mercado-de-carbono>. Acesso em: 12 jul. 2026.

MOHR, Cathrin; TREBESCH, Christoph. Geoeconomics. *Annual Review of Economics*, v. 17, p. 563-590, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-092424-111952>. Acesso em: 10 jul. 2026.

MOTA, Catherine Rebouças; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. O Brasil e os modelos de descarbonização: entre o mercado de carbono da União Europeia e os subsídios dos Estados Unidos. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 41, p. 7-32, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/87881df0-1fc9-491b-8d4b-abea67763ef3>. Acesso em: 12 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act: Report of the Panel*. WT/DS623/R. Genebra: OMC, 30 jan. 2026. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm. Acesso em: 12 e 13 jul. 2026.

PACIFIC ECONOMIC COOPERATION COUNCIL (PECC). *State of the Region 2025-2026: Trade Policies in a Disrupted World and the Risk of Disruption*. Singapura: PECC, 2025. Disponível em: <https://www.pecc.org/resources/regional-cooperation/2848-state-of-the-region-2025-2026/file>. Acesso em: jul. 2026.

PEREIRA, Lia Baker Valls. Os cenários do comércio exterior para o Brasil em 2026. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 80, n. 1, p. 94-98, jan. 2026. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/97487>. Acesso em: 10 jul. 2026.

RANGEL, Ronaldo Raemy; BRENE, Paulo Rogério Alves. Entre geoeconomia e polarização política: os desafios da inserção internacional do Brasil. *Revista Contemporânea*, v. 6, n. 4, p. 11-28, 2026. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/10526>. Acesso em: jul. 2026.

RODRIK, Dani. *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SILVA, Fernanda Aparecida et al. Strengthening the Multilateral Trade System for Green Growth and Development: Brazil and South Africa within the WTO. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 41, p. 35-52, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/17b57eba-22bd-4d8c-87c0-e531605b6566>. Acesso em: 13 jul. 2026.

THORSTENSEN, Vera; PRADO, Victor Luiz do. Da geoeconomia à geopolítica de Trump — de tarifas a armas? *CEBRI-Revista*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 14, p. 34-61, abr./jun. 2025. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.14.02.02.34-61.pt>. Acesso em: 10 jul. 2026.

THORSTENSEN, Vera et al. *Geoeconomia: impactos para o Brasil e suas empresas*. Carta IEDI, n. 1332. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, out. 2025. Disponível em: https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20251010_geoeconomia.pdf. Acesso em: 10 jul. 2026.

THORSTENSEN, Vera; ZUCHIERI, Amanda Mitsue; MOTA, Catherine Rebouças. CBAM — O Mecanismo de Ajuste de Carbono da Fronteira da UE. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, IBRAC, [2022], p. 1-15. Disponível em: https://geoeconomia.fgv.br/sites/default/files/2023-05/CBAM_Vera_Amanda_Cathe.pdf. Acesso em: 12 jul. 2026.

UN TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Global Trade Update (January 2026) — Top trends redefining global trade in 2026*. Genebra: UNCTAD, 15 jan. 2026. Disponível em: <https://unctad.org/publication/global-trade-update-january-2026-top-trends-redefining-global-trade-2026>. Acesso em: jul. 2026.

WHITE & CASE LLP. Trump Administration Imposes 10% Section 122 Tariff in Plan to Replace IEEPA Tariffs. *White & Case Insight Alert*, Washington, D.C., 2 mar. 2026. Disponível em: <https://www.whitecase.com/insight-alert/trump-administration-imposes-10-section-122-tariff-plan-replace-ieepa-tariffs>. Acesso em: 11 jul. 2026.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). *The Global Risks Report 2026*. 21. ed. Genebra: WEF, jan. 2026. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/>. Acesso em: jul. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Annual Report 2025 — Trade and Peace in a Divided World*. Genebra: WTO Publications, 2025. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/ar25_e.pdf. Acesso em: jul. 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body* (WT/DS58/AB/R). Genebra: WTO, 12 out. 1998. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/58ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 12 jul. 2026.

ZIRPOLI, Christopher T. *Supreme Court Rules Against Tariffs Imposed Under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*. CRS Legal Sidebar, LSB11398. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23 fev. 2026. Disponível em: https://www.congress.gov/crs_external_products/LSB/PDF/LSB11398/LSB11398.1.pdf. Acesso em: 10 jul. 2026.

DA EFICIÊNCIA À SEGURANÇA: A RECONFIGURAÇÃO GEOPOLÍTICA DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Izadora Coutinho¹

Lucas Enriquez Rocha²

Resumo: Este artigo examina como a segurança econômica e as dependências estratégicas vêm reorganizando as cadeias globais de valor e criando desafios para o sistema multilateral de comércio. Sustenta-se que essas cadeias, antes orientadas sobretudo por critérios de eficiência, passam a ser influenciadas por preocupações geopolíticas ligadas à resiliência produtiva e à confiabilidade dos parceiros comerciais. A partir de uma abordagem jurídica interdisciplinar, o artigo analisa a passagem do paradigma da eficiência para o da segurança econômica, examinando instrumentos como *friendshoring*, *reshoring*, controles de exportação e política industrial. Argumenta-se que esse movimento atribui nova relevância à identidade dos parceiros comerciais, tensionando a lógica da não discriminação. Conclui-se que a transformação em curso representa uma reconfiguração das cadeias globais, e não o fim da globalização ou do multilateralismo, permanecendo a OMC uma instituição central em processo de adaptação.

Palavras-chave: Cadeias globais de valor; segurança econômica; geoeconomia; comércio internacional; Organização Mundial do Comércio.

Abstract: This article examines how economic security and strategic dependencies are reshaping global value chains and creating new challenges for the multilateral trading system. It argues that value chains, once driven primarily by efficiency considerations, are increasingly being influenced by geopolitical concerns related to productive resilience and the reliability of trading partners. Adopting an interdisciplinary legal approach, the article analyzes the shift from an efficiency-based paradigm to one centered on economic security, focusing on instruments

¹ Mestre em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Especialista em Direito Tributário Internacional pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogada em São Paulo. Graduada em Direito e em Relações Internacionais. E-mail: izadoraccoutinho@gmail.com.

² Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Especialista em ESG e Sustentabilidade Corporativa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Advogado em São Paulo. E-mail: lucaserinrocha@gmail.com

such as friendshoring, reshoring, export controls, and industrial policy. It contends that this development gives renewed relevance to the identity of trading partners, thereby challenging the traditional logic of non-discrimination. The article concludes that the ongoing transformation represents a reconfiguration of global value chains rather than the end of globalization or multilateralism, and that the World Trade Organization remains a central institution undergoing adaptation.

Keywords: Global value chains; economic security; geoeconomics; international trade; World Trade Organization.

1. Introdução

A sequência de choques que atravessou a economia política mundial na última década expôs a fragilidade de pressupostos sobre os quais se assentou a globalização produtiva. A pandemia de Covid-19 interrompeu fluxos logísticos tidos por inabaláveis; a guerra entre Rússia e Ucrânia converteu a interdependência energética em instrumento de pressão; a rivalidade entre Estados Unidos e China deslocou a disputa comercial para o terreno da liderança tecnológica; e os gargalos em semicondutores e minerais críticos revelaram que a concentração geográfica de etapas estratégicas é, antes de tudo, uma questão de poder. O denominador comum desses episódios não é conjuntural: traduz uma reorientação estrutural da lógica que organiza a produção e o comércio em escala planetária.

Parte-se da premissa de que as cadeias globais de valor, embora ainda orientadas por critérios de eficiência, vêm sendo progressivamente influenciadas por preocupações geopolíticas associadas à segurança econômica, à resiliência produtiva e à redução de dependências estratégicas. Não se trata de retorno ao protecionismo clássico nem de simples desglobalização, mas de uma reconfiguração seletiva, em que a abertura persiste, ainda que condicionada por critérios de confiabilidade política e de controle sobre nós sensíveis das redes produtivas.

Sob a perspectiva jurídica, o artigo destaca uma tensão relevante entre a lógica da segurança econômica e o princípio da não discriminação. Enquanto a cláusula da nação mais favorecida busca reduzir a importância jurídica da identidade política do parceiro comercial, a segurança econômica atribui nova relevância à confiabilidade desse parceiro. Assim, a lógica tradicional do comércio internacional, baseada na similaridade dos produtos e na igualdade de tratamento, passa a conviver com preocupações relacionadas à origem, ao controle

e à confiabilidade das cadeias produtivas. Essa tensão não indica uma ruptura do sistema multilateral, mas revela um dos desafios centrais da governança comercial contemporânea.

É importante esclarecer, contudo, que o artigo não parte da ideia de que a Organização Mundial do Comércio (OMC) tenha se tornado irrelevante, nem de que o multilateralismo comercial tenha fracassado. O argumento é mais limitado: a geopolítica contemporânea vem reconfigurando incentivos econômicos e cadeias produtivas, criando desafios para alguns pressupostos tradicionais do sistema multilateral, sem eliminar sua relevância institucional ou jurídica. A globalização produtiva, desenvolvida em um ambiente marcado pela confiança na expansão da ordem liberal, ainda que autores como Luttwak já apontassem a persistência do poder econômico estatal, não desapareceu; reorganizou-se.³

Metodologicamente, o artigo combina revisão crítica da literatura especializada com o exame de instrumentos normativos e de política econômica recentes, compreendidos como manifestações de uma mesma transformação: a crescente incorporação da segurança econômica à organização das cadeias globais de valor. A análise está estruturada em cinco etapas. Primeiro, reconstrói-se o paradigma tradicional das cadeias globais. Em seguida, examina-se a ascensão da segurança econômica e das dependências estratégicas. Na sequência, analisam-se os principais instrumentos de reorganização dessas cadeias. Depois, discutem-se suas implicações para o comércio internacional e para a adaptação institucional da OMC. Por fim, apresentam-se as conclusões. O caso dos semicondutores é utilizado ao longo do texto como fio empírico da análise.

2. O paradigma tradicional das cadeias globais de valor

2.1. Globalização econômica e fragmentação produtiva

A globalização econômica das últimas décadas do século XX não se reduziu à intensificação do comércio de bens acabados. Seu traço distintivo foi a fragmentação geográfica do próprio processo produtivo. Aquilo que Richard Baldwin descreveu como um *segundo*

³ FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992; LUTTWAK, Edward N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990.

desmembramento – a dissociação espacial de etapas que antes exigiam proximidade física – converteu-se no fundamento das cadeias globais de valor, viabilizado pela queda dos custos de coordenação à distância.⁴ Desse rearranjo resultou uma divisão internacional do trabalho de granularidade inédita: a produção de um bem complexo passou a envolver dezenas de jurisdições, articuladas por relações contratuais e estruturas de governança que a literatura tipologizou conforme o grau de coordenação e a assimetria de poder entre os elos.⁵

Esse modelo apoiou-se em três condições tácitas: a liberalização comercial multilateral, que assegurava acesso previsível a mercados; a redução dos custos logísticos e de transação; e a presunção de estabilidade política entre as principais economias. O *offshoring* pressupunha que a fronteira política fosse economicamente neutra: que importar um insumo crítico de um Estado distante não envolvesse risco qualitativamente distinto de produzi-lo internamente. É essa presunção que a década recente colocou em xeque.

Convém sublinhar a dimensão jurídica do arranjo, frequentemente obscurecida por leituras exclusivamente econômicas. As cadeias constituem-se, em sua microestrutura, por uma densa malha de contratos transnacionais que desempenham função regulatória: distribuem riscos, fixam padrões técnicos e impõem aos elos subordinados normas de conduta que excedem o direito estatal aplicável.⁶ Emerge daí uma normatividade privada transfronteiriça que coordena a produção sem depender diretamente da autoridade pública, fenômeno que pressupõe, no entanto, a estabilidade do quadro jurídico estatal e multilateral subjacente. Quando o Estado reintroduz a segurança como critério organizador, é justamente essa autonomia da governança privada que se vê reenquadrada por imperativos políticos.

⁴ BALDWIN, Richard. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, p. 79-110.

⁵ GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

⁶ CAFAGGI, Fabrizio. The Regulatory Functions of Transnational Commercial Contracts: New Architectures. *Fordham International Law Journal*, v. 36, n. 6, p. 1557-1618, 2013.

2.2. *Eficiência econômica como racionalidade estruturante*

A primazia da eficiência não é um dado, mas uma construção histórica que acompanhou a formação do estudo das cadeias como campo autônomo. Embora a fragmentação produtiva remonte às linhas de montagem do início do século XX, o tema permaneceu, das décadas de 1950 a 1970, subordinado à logística; foi apenas nos anos 1980, a partir da formulação do consultor Keith Oliver, que a gestão da cadeia de suprimentos (*supply chain management*) se autonomizou como disciplina, na interseção entre economia e administração.⁷ A consagração da eficiência como critério organizador veio com Marshall Fisher, cuja matriz de 1997 – que distingue cadeias fisicamente eficientes de cadeias responsivas ao mercado – fixou que, para produtos de demanda previsível, o objetivo primário era atender ao mercado ao menor custo possível.⁸

No plano teórico, a racionalidade da eficiência repousava na teoria das vantagens comparativas, desde a formulação clássica até as releituras que incorporam economias de escala e diferenciação de produtos, com a premissa normativa de que a alocação dos fatores deveria seguir o sinal dos preços.⁹ A literatura de gestão operacionalizou-a: a repartição das atividades de *design*, manufatura, distribuição e pós-venda entre jurisdições, descrita por Mudambi, traduzia a busca da realização de cada etapa ao menor custo possível.¹⁰ A própria produtividade acadêmica das décadas de 1990 e 2000 reforçou-a, concentrando-se na integração e na coordenação dos fluxos, e não em fatores externos de risco.

No plano operacional, essa racionalidade materializou-se na produção *just-in-time*, concebida para minimizar estoques e capital imobilizado: a fonte única e mais barata de um insumo era preferível à diversificação onerosa, e as cadeias foram deliberadamente afinadas para operar com folga mínima, configuração admirável em produtividade,

⁷ OLIVER, R. Keith; WEBBER, Michael D. *Supply-Chain Management: Logistics Catches Up with Strategy* (1982), reproduzido em CHRISTOPHER, Martin (ed.). *Logistics: The Strategic Issues*. London: Chapman & Hall, 1992.

⁸ FISHER, Marshall L. What Is the Right Supply Chain for Your Product? *Harvard Business Review*, v. 75, n. 2, p. 105-116, 1997.

⁹ RICARDO, David. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray, 1817, cap. VII.

¹⁰ MUDAMBI, Ram. Location, Control and Innovation in Knowledge-Intensive Industries. *Journal of Economic Geography*, v. 8, n. 5, p. 699-725, 2008.

porém estruturalmente frágil diante de choques.¹¹ A *leanness* não decorreu apenas de imperativos técnicos, mas também de pressões financeiras: a primazia do valor ao acionista incentivou a externalização de etapas intensivas em capital e a compressão de estoques como forma de elevar a rentabilidade sobre ativos.¹² Subjazia ao arranjo uma teoria política implícita – a da interdependência pacificadora – segundo a qual a intensificação dos laços econômicos elevaria o custo de oportunidade do conflito. Dani Rodrik, ao formular o trilema entre hiperglobalização, soberania e democracia, já advertia para as tensões latentes desse modelo, mas a crítica permanecia minoritária.¹³

Em 2000, Martin Christopher diagnosticava que mercados voláteis se tornavam a norma e propunha cadeias ágeis; em 2004, com Helen Peck, criticava de modo mais frontal a busca exclusiva pela eficiência e teorizava cadeias resilientes; e, em 2005, Zsidisin documentava o aumento do risco de disrupção decorrente do *offshoring* e do *outsourcing*.¹⁴ A inflexão é instrutiva: o estudo de 2000 ainda tratava a cadeia como microcosmo isolado, ao passo que o de 2004 – após o 11 de Setembro e o estouro da bolha das empresas de internet – incorporava as turbulências externas.

A resiliência permaneceu, contudo, preocupação secundária, sedimentando-se como quadro conceitual a partir de Pettit e outros, em 2010, e convertendo-se em centro de gravidade da disciplina após a pandemia de Covid-19.¹⁵ É essa promoção da resiliência, de

¹¹ WOMACK, James P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *The Machine That Changed the World*. New York: Free Press, 1990.

¹² MILBERG, William; WINKLER, Deborah. *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

¹³ RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company, 2011, p. 184-206.

¹⁴ CHRISTOPHER, Martin. The Agile Supply Chain: Competing in Volatile Markets. *Industrial Marketing Management*, v. 29, n. 1, p. 37-44, 2000; CHRISTOPHER, Martin; PECK, Helen. Building the Resilient Supply Chain. *International Journal of Logistics Management*, v. 15, n. 2, p. 1-14, 2004; ZSIDISIN, George & Smith, Michael. (2005). Managing Supply Risk With Early Supplier Involvement: A Case Study and Research Propositions. *Journal of Supply Chain Management*. 41. 44 - 57. 10.1111/j.1745-493X.2005.04104005.x.

¹⁵ PETTIT, Timothy J.; FIKSEL, Joseph; CROXTON, Keely L. Ensuring Supply Chain Resilience: Development of a Conceptual Framework. *Journal of Business Logistics*, v. 31, n. 1, p. 1-21, 2010; SOLINGEN, Etel (ed.). *Geopolitics, Supply Chains, and International Relations in East Asia*. Cambridge: Cambridge University

ressalva marginal a critério rival da eficiência, que os choques recentes consumaram, e que as seções seguintes leem não como acidente de gestão, mas como sintoma de uma reorganização geopolítica das cadeias.

2.3. Instituições internacionais, interdependência econômica e expansão das cadeias globais

A expansão das cadeias não se deu no vácuo: encontrou em uma moldura institucional sua condição de possibilidade. A ordem econômica do pós-guerra constituiu o que se convencionou denominar “liberalismo inserido”, compromisso entre a abertura externa e a preservação da autonomia interna dos Estados em matéria social e econômica.¹⁶ O Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947 e, depois, a OMC de 1995 institucionalizaram princípios estruturantes – a cláusula da nação mais favorecida, o tratamento nacional, a vedação de restrições quantitativas e a liberalização progressiva – destinados a garantir que o comércio se organizasse por critérios econômicos, e não por preferências políticas discriminatórias.¹⁷ A previsibilidade regulatória não era acessório, mas condição dos investimentos de longo prazo, em ativos específicos e geograficamente dispersos, que as cadeias exigiam.

Essa moldura não era epifenômeno do poder. Como demonstrou Robert Keohane, os regimes internacionais persistem mesmo após o declínio da hegemonia que os fundou, porque reduzem custos de transação e estabilizam expectativas – observação de relevância direta para esta análise, pois sugere que a erosão de funções específicas do sistema não implica sua obsolescência.¹⁸ Em registro convergente, Hedley Bull situava tais instituições como elementos de ordem em uma sociedade de Estados anárquica, mediadoras da tensão permanente entre soberania e cooperação.¹⁹

Press, 2021.

¹⁶ RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

¹⁷ LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 19.

¹⁸ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 40.

¹⁹ BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.

A interdependência, nesse arranjo, era concebida como fonte de estabilidade, e não de vulnerabilidade - premissa que a Seção 3 mostrará invertida, mas que não retira das instituições multilaterais a função coordenadora que a própria solução de controvérsias, com sua aposta na previsibilidade, consagrou.²⁰ O paradigma tradicional confinava a segurança às margens do sistema; a transformação contemporânea consiste em trazê-la ao centro, sem que isso suprima o arcabouço que a precedeu.

3. A ascensão da segurança econômica e das dependências estratégicas

3.1. Rivalidade geopolítica e competição tecnológica

A reentrada da geopolítica no campo econômico não é inteiramente nova. Edward Luttwak antecipou, no início dos anos 1990, a transição de uma lógica de conflito militar para uma gramática de competição conduzida por meios comerciais e financeiros – a geoeconomia – posteriormente sistematizada na ideia de que o poder econômico constitui instrumento autônomo de ação estatal, capaz de produzir efeitos coercitivos sem o recurso à força.²¹ Essa lógica encontra precedentes tanto no conceito de *economic statecraft*, sistematizado por David Baldwin, quanto na experiência do *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom), examinada por Michael Mastanduno. Ambos ajudam a compreender as bases conceituais e institucionais dos atuais controles tecnológicos – com a diferença de que o objeto se deslocou da contenção militar para a disputa pela fronteira de inovação.²²

É no eixo da rivalidade entre Estados Unidos e China que essa lógica adquire sua expressão mais aguda. A disputa transcendeu a

²⁰ O art. 3.2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC/DSU) consagra a previsibilidade e a segurança do sistema multilateral como objetivo central do mecanismo.

²¹ LUTTWAK, Edward N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990; e, complementarmente, sobre multipolaridade e declínio relativo da hegemonia ocidental, WOODLEY, Daniel. *Globalization and Capitalist Geopolitics: Sovereignty and State Power in a Multipolar World*. London: Routledge, 2015.

²² BALDWIN, David A. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985 (ed. rev. 2020); e MASTANDUNO, Michael. *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.

balança comercial e a controvérsia tarifária para situar-se no controle das tecnologias que definirão a hierarquia de poder das próximas décadas: semicondutores avançados, inteligência artificial e infraestruturas de telecomunicação. Mark Wu demonstrou que a própria natureza do capitalismo chinês – com sua articulação singular entre Estado, empresas e partido – desafia categorias jurídicas concebidas para economias de mercado e expõe os limites do arcabouço da OMC para disciplinar formas de organização que não pressupõem a separação entre o público e o privado.²³

A competição não se trava apenas no plano dos produtos, mas também no da regulação: a capacidade de fixar padrões técnicos e arquiteturas de governança digital converteu-se em forma de projeção de poder, na medida em que tais normas, uma vez adotadas pelos atores dominantes, propagam-se de maneira extraterritorial ao longo das cadeias.²⁴

3.2. Semicondutores, minerais críticos e vulnerabilidades das cadeias

A pandemia funcionou como um experimento de estresse das cadeias. A escassez abrupta de insumos e, sobretudo, de semicondutores tornou tangível o que a teoria advertia: a otimização extrema havia eliminado as redundâncias que conferem resiliência. Henry Farrell e Abraham Newman ofereceram a chave analítica relevante: as redes econômicas globais possuem topologia assimétrica, e certos nós – sistemas de pagamento, plataformas de informação, etapas insubstituíveis de produção – concentram fluxos a ponto de conferir, a quem os controla, capacidade de vigilância e de estrangulamento sobre terceiros. É a interdependência convertida em arma, que reata, em vocabulário contemporâneo, a intuição de Hirschman sobre a assimetria comercial como fonte de poder.²⁵

²³ WU, Mark. The “China, Inc.” Challenge to Global Trade Governance. *Harvard International Law Journal*, v. 57, n. 2, p. 261-324, 2016.

²⁴ BRADFORD, Anu. *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

²⁵ FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019; FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham. *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*. New York: Henry Holt and Company, 2023; HIRSCHMAN, Albert O. *National Power and the Structure*

Os semicondutores oferecem o caso paradigmático. A cadeia concentra capacidades em pouquíssimos atores – a litografia avançada, a fundição de ponta, os instrumentos de projeto e o equipamento – de modo que uma decisão regulatória nacional adquiere alcance global de fato.²⁶

Os minerais críticos ilustram a mesma anatomia por outro ângulo: a transição energética ampliou a demanda por lítio, cobalto, níquel e terras raras, cuja extração e, de modo ainda mais acentuado, cujo processamento concentram-se em número reduzido de jurisdições. O domínio de uma etapa aparentemente intermediária – o refino – confere poder desproporcional sobre toda a cadeia subsequente, da bateria ao sistema de defesa.²⁷ A dependência estratégica deixa de ser metáfora e adquiere contorno mensurável: identificam-se os pontos de estrangulamento, mapeia-se a concentração e calcula-se o custo de uma interrupção.

3.3. *Segurança econômica como novo vetor regulatório*

A resposta dos Estados a essa percepção consolidou-se sob a rubrica da segurança econômica, categoria que assume *status* de vetor regulatório autônomo. Não se confunde com a segurança nacional clássica, de matriz militar, nem com o protecionismo tradicional: designa a preocupação sistemática com a confiabilidade do acesso a bens, tecnologias e infraestruturas essenciais, e com a redução das dependências passíveis de exploração coercitiva. A União Europeia formalizou a orientação em estratégia articulada em três eixos – promover a própria competitividade, proteger-se contra riscos e estabelecer parcerias com Estados afins – traduzindo em política pública o que antes operava de modo difuso.²⁸

A indefinição de suas fronteiras é o traço que a torna juridicamente problemática. A noção correlata de autonomia estratégica, forjada no

of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press, 1945.

²⁶ MILLER, Chris. *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. New York: Scribner, 2022, esp. p. 311.

²⁷ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Paris: IEA, 2021.

²⁸ EUROPEAN COMMISSION; HIGH REPRESENTATIVE. An EU approach to enhance economic security. Joint Communication, JOIN(2023) 20 final. Brussels, 20 jun. 2023.

campo da defesa, migrou para a esfera econômica e tecnológica; mas, como observa parte da literatura, a ausência de critérios delimitadores precisos converte a segurança econômica em categoria potencialmente expansível, apta a absorver objetivos industriais e competitivos sob a invocação de risco estratégico.²⁹ O ponto decisivo é normativo: a segurança econômica cristaliza-se em instrumentos jurídicos, controles de exportação, mecanismos de triagem de investimentos, exigências de conteúdo local, subsídios condicionados, que reorganizam materialmente os fluxos.

A literatura recente e organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, têm recorrido à noção de “fragmentação geoeconômica” para descrever a reconfiguração da integração econômica global em torno de alinhamentos políticos e estratégicos.³⁰ O movimento se estende ao controle dos fluxos de capital: a generalização de mecanismos de triagem de investimentos estrangeiros, antes restritos a setores militares e hoje ampliados a infraestruturas críticas e tecnologias de uso dual, evidencia a incorporação da lógica securitária ao regime de investimento.³¹

4. A reorganização geopolítica das cadeias globais de valor

4.1. Friendshoring, reshoring e nearshoring

A tradução prática da segurança econômica em estratégia produtiva opera por movimentos de realocização seletiva. O *reshoring* designa o repatriamento de etapas; o *nearshoring*, sua transferência para jurisdições próximas; e o *friendshoring*, sua concentração entre Estados politicamente confiáveis, noção articulada em sede oficial como diretriz de política econômica externa.³²

²⁹ ROBERTS, Anthea; CHOER MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019;

³⁰ AIYAR, Shekhar et al. *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. IMF Staff Discussion Note, SDN/2023/001. Washington: International Monetary Fund, 2023.

³¹ Regulamento (UE) 2019/452, que institui o quadro europeu de triagem de investimentos estrangeiros diretos por razões de segurança e ordem pública.

³² YELLEN, Janet L. *Special Address on the Future of the Global Economy and U.S. Economic Leadership*. Atlantic Council, Washington, 13 abr. 2022.

O traço comum é a substituição do critério de menor custo pelo de confiabilidade política como vetor de localização: a geografia da produção deixa de espelhar apenas o mapa das vantagens comparativas e passa a refletir o dos alinhamentos. Para além de sua formulação política, o *friendshoring* suscita dificuldade jurídica de fundo, sublinhada por Jennifer Hillman: a organização do comércio em torno de círculos de confiança tensiona a cláusula da nação mais favorecida, pois substitui o critério da similaridade do produto pelo da afinidade do parceiro.³³

Convém, todavia, resistir à hipérbole da desglobalização. Os dados disponíveis sugerem reorganização, e não retração generalizada: os fluxos persistem, mas reorientam-se ao longo de blocos geopoliticamente alinhados, com crescente comércio intrabloco. A fórmula europeia do *de-risking*, em contraposição ao *decoupling*, sintetiza essa moderação: não se busca o desacoplamento integral, economicamente inviável, mas a redução calibrada de dependências em setores sensíveis.³⁴ A reorganização é, por isso, seletiva e graduada – e seus efeitos são assimétricos, abrindo janelas de oportunidade para economias capazes de oferecer confiabilidade e risco de marginalização para as demais.

4.2. *Export controls e restrições tecnológicas*

Se a realocização altera a geografia da produção, os controles de exportação incidem sobre o fluxo de tecnologia. Antes associados sobretudo à não proliferação, esses instrumentos passaram a ocupar posição central na competição estratégica, com o objetivo de limitar o acesso de potências rivais a tecnologias sensíveis. Um exemplo emblemático é a ampliação das restrições à exportação de semicondutores avançados e de equipamentos de litografia, voltada não apenas a impedir o acesso aos produtos finais, mas também a restringir a capacidade de produzi-los.³⁵ Essa lógica se baseia na identificação de etapas críticas e de difícil substituição, sobre as quais se concentram as medidas de controle.

³³ HILLMAN, Jennifer A. *The United States Needs a Reformed WTO. Now*. Prepared Statement before the Committee on Finance, United States Senate, Hearing on *WTO Reform: Making Global Rules Work for Global Challenges*. Washington, D.C., 29 jul. 2020.

³⁴ VON DER LEYEN, Ursula. Speech on EU-China relations. European Policy Centre, Brussels, 30 mar. 2023.

³⁵ BOWN, Chad P. Export Controls: America's Other National Security Threat. *Duke Journal of Comparative & International Law*, v. 30, n. 2, p. 283-308, 2020.

Do ponto de vista do direito do comércio internacional, esses controles operam em zona de tensão com as disciplinas multilaterais, sendo em regra justificados por invocação de interesses essenciais de segurança, deslocando para o art. XXI do GATT um peso para o qual a exceção não fora desenhada.³⁶ Outro aspecto relevante é sua projeção extraterritorial: ao condicionar o acesso a tecnologias nacionais, ou a bens delas derivados ainda que produzidos no estrangeiro, esses controles alcançam atores que não participaram da decisão regulatória, mas que integram a rede econômica afetada. A norma nacional adquire alcance global de fato; e a coordenação dessas restrições tende a migrar para arranjos minilaterais, isto é, mecanismos de cooperação entre um número restrito de Estados com interesses estratégicos convergentes, fora dos canais globais de negociação multilateral, replicando, em contexto tecnológico contemporâneo, a lógica de coordenação seletiva que o regime do CoCom inaugurara.

4.3. Política industrial e competição econômica estratégica

O terceiro instrumento é o ressurgimento da política industrial, por longo tempo relegada à condição de heterodoxia suspeita. A intervenção estatal deliberada na alocação de recursos – mediante subsídios, créditos fiscais e exigências de conteúdo local – reabilitou-se como resposta tanto à vulnerabilidade das cadeias quanto à competição estratégica; diplomas recentes condicionam vultosos incentivos à instalação doméstica de capacidade produtiva em setores reputados como estratégicos.³⁷ A literatura econômica acompanhou e em parte legitimou o retorno, propondo uma nova economia da política industrial atenta a falhas de mercado, a externalidades e a objetivos que o sinal de preços não internaliza.³⁸

Daí decorre fricção jurídica de primeira ordem. Subsídios condicionados a conteúdo local colidem com as disciplinas multilaterais sobre subvenções e com o princípio do tratamento nacional, e a competição converte-se em competição regulatória, com Estados a

³⁶ VOON, Tania. The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era. *American Journal of International Law Unbound*, v. 113, p. 45-50, 2019.

³⁷ Estados Unidos. CHIPS and Science Act of 2022, Pub. L. No. 117-167; e Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. No. 117-169.

³⁸ JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*, v. 16, p. 213-242, 2024.

emular reciprocamente programas de incentivo. A interseção com a agenda climática agrava a complexidade: a política industrial verde articula descarbonização, reindustrialização e autonomia em cadeias de tecnologia limpa, frequentemente mediante instrumentos – como os mecanismos de ajuste de fronteira³⁹ – que se situam em zona cinzenta entre a legítima proteção ambiental, amparável pelas exceções gerais do art. XX do GATT, e a proteção competitiva disfarçada. A sobreposição de objetivos ambientais, industriais e securitários dificulta o enquadramento jurídico e amplia a litigiosidade.

5. Implicações para o comércio internacional contemporâneo

5.1. *Tensões para os princípios tradicionais do comércio internacional*

O efeito cumulativo desses instrumentos é uma tensão sobre os princípios tradicionais, que se compreende melhor à luz da proposição enunciada na introdução. A cláusula da nação mais favorecida pressupõe a fungibilidade das origens: produtos similares devem receber tratamento idêntico, qualquer que seja sua proveniência.⁴⁰ A lógica do efeito de estrangulamento opera sobre a premissa inversa, a de que certos nós são insubstituíveis e a identidade de quem os controla é a variável decisiva. A incompatibilidade entre a disciplina e o fenômeno não é, portanto, de grau, mas de pressuposto: a assimetria que confere poder coercitivo é juridicamente invisível a um princípio construído sobre a presunção de simetria entre origens.

Há, nesse deslocamento, um aspecto importante. O liberalismo do pós-guerra nunca significou abertura econômica irrestrita: o chamado liberalismo inserido já buscava compatibilizar a expansão do comércio internacional com a preservação de certa margem de autonomia dos Estados. A ascensão da segurança econômica pode ser lida como reafirmação do polo estatal daquele compromisso - agora sob signo geopolítico, e não social. Convém, contudo, calibrar a conclusão: a exceção de segurança, concebida como dispositivo de aplicação restrita, é progressivamente invocada como fundamento ordinário de medidas

³⁹ Regulamento (UE) 2023/956, que institui o Mecanismo de Ajustamento das Emissões de Carbono nas Fronteiras (CBAM).

⁴⁰ MAVROIDIS, Petros C. *The Regulation of International Trade: GATT*. Cambridge: MIT Press, 2016, v. 1.

comerciais, mas essa expansão não dissolve a regra que excepciona. O que se observa não é a substituição da não discriminação por um princípio de confiança, e sim a coexistência tensa de dois princípios organizadores - tensão que reclama administração jurídica, não diagnóstico de obsolescência.

5.2. *Segurança econômica e os limites jurídicos do sistema multilateral de comércio*

A questão jurídica decisiva é a do alcance da exceção de segurança. O art. XXI do GATT autoriza o membro a adotar medidas que repute necessárias à proteção de seus interesses essenciais de segurança; a doutrina dividiu-se, por décadas, sobre o caráter autojulgável da cláusula, mas o debate manteve-se acadêmico justamente porque sua aplicação era excepcional.⁴¹ O painel *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit (DS512)* ofereceu contribuição relevante ao afastar a tese da autojulgabilidade absoluta e ao afirmar a competência do órgão julgador para sindicá-la, ao menos parcialmente, a invocação da exceção, exigindo boa-fé e uma conexão plausível com a emergência alegada.⁴²

A conjugação entre a expansão da exceção e a fragilização do sistema adjudicatório manifestou-se nos painéis que examinaram as tarifas norte-americanas sobre aço e alumínio fundadas na Seção 232. Em relatórios de 2022, os painéis concluíram que as medidas não se justificavam à luz do art. XXI(b)(iii), prolongando a orientação de *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*; os Estados Unidos, porém, rejeitaram as conclusões e recorreram “ao vazio”, valendo-se da ausência de órgão de revisão operante para subtrair os relatórios à adoção.⁴³

O episódio condensa a tensão analisada: a exceção de segurança invocada como fundamento ordinário, o órgão julgador a reafirmar a

⁴¹ PINCHIS-PAULSEN, Mona. Trade Multilateralism and U.S. National Security: The Making of the GATT Security Exceptions. *Michigan Journal of International Law*, v. 41, n. 1, p. 109-193, 2020.

⁴² WORLD TRADE ORGANIZATION. *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R. Relatório do Painel adotado em 26 abr. 2019.

⁴³ WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544/R e apensos. Relatórios dos Painéis, 2022 (rejeição da justificação sob o art. XXI(b)(iii)); os Estados Unidos notificaram apelação na ausência de órgão de revisão operante.

justiciabilidade, e a instância recursal ausente a esvaziar, na prática, a sindicância. Cumpre, contudo, resistir a diagnósticos de colapso institucional: a sindicabilidade, ainda que parcial, foi afirmada e não revogada, e a disciplina sobre subsídios, o regime dos acordos regionais (art. XXIV) e as exceções gerais (art. XX) seguem oferecendo parâmetros jurídicos operantes para as demais frentes de tensão.

5.3. OMC, governança comercial e adaptação institucional

Daí a tese deliberadamente equilibrada que organiza esta seção: o que está em curso não é o colapso da OMC, mas a reconfiguração de seu papel. A organização permanece instituição central da governança comercial, e por razões que a teoria das instituições internacionais antecipa. Suas funções de previsibilidade⁴⁴, de coordenação e de estabilização não desaparecem com a multiplicação de medidas unilaterais: a transparência, o monitoramento de políticas, a administração dos compromissos tarifários e o foro negocial subsistem e continuam a estruturar expectativas. A lição de Keohane é precisamente esta – instituições que reduzem custos de transação tendem a persistir mesmo quando a distribuição de poder que as gerou se altera.⁴⁵

A adaptação, e não a substituição, é a chave de leitura mais consistente com a evidência. O debate sobre a reforma do sistema – da revitalização da função negocial à acomodação legítima de preocupações de segurança – encontra-se em curso, e a proliferação de arranjos plurilaterais e regionais não anula o núcleo multilateral, mas com ele coexiste, frequentemente incorporando disciplinas sobre cadeias resilientes e tecnologias críticas que o foro universal ainda não produziu.⁴⁶ A doutrina tem proposto, nesse sentido, uma governança “de interface” entre modelos econômicos divergentes, que renuncie à pretensão de convergência e administre a coexistência.⁴⁷

Mesmo a crise do Órgão de Apelação – o ponto de maior vulnerabilidade – suscitou respostas institucionais, como os arranjos

⁴⁴ THORSTENSEN, Vera. OMC - Organização Mundial do Comércio - As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio. Ed. Aduaneiras, 1999.

⁴⁵ KEOHANE, op. cit.

⁴⁶ HOEKMAN, Bernard M.; MAVROIDIS, Petros C. WTO Reform: Back to the Past to Build for the Future. *Global Policy*, v. 12, supl. 3, p. 5-12, 2021.

⁴⁷ SHAFFER, Gregory. Governing the Interface of U.S.-China Trade Relations. *American Journal of International Law*, v. 115, n. 4, p. 622-675, 2021.

provisórios de arbitragem entre membros, que evidenciam capacidade de adaptação, ainda que imperfeita. É plausível, portanto, que a OMC evolua da posição de árbitro central exclusivo para a de moldura comum dentro de uma malha normativa mais densa – uma reconfiguração de seu papel, não o seu desaparecimento.

5.4. O Brasil na reconfiguração geopolítica das cadeias globais

A reconfiguração das cadeias globais também altera as possibilidades de inserção de grandes economias emergentes, como o Brasil. Embora o país figure entre as maiores economias do mundo, sua inserção nas cadeias globais de valor permanece concentrada em commodities e em atividades de menor processamento, com participação relativamente reduzida nas etapas de maior intensidade tecnológica e maior valor agregado⁴⁸, o que torna especialmente relevante a discussão sobre segurança econômica, minerais críticos e agregação de valor. Em um contexto no qual a confiabilidade dos parceiros comerciais ganha importância, a posição geopolítica de cada Estado passa a influenciar suas oportunidades de atração de investimentos e de participação em novas etapas produtivas.

Para o Brasil, a vantagem não está apenas na dimensão de seu mercado interno ou na dotação de recursos naturais, mas também na estabilidade institucional, na capacidade produtiva e em sua posição relativamente equidistante em relação às principais disputas geopolíticas. Essa equidistância, contudo, é ambivalente: pode preservar autonomia diplomática, mas também limitar oportunidades quando a reorganização das cadeias passa a depender de alinhamentos mais claros. O desafio brasileiro consiste em transformar escala econômica, recursos estratégicos e confiabilidade institucional em vantagem competitiva, sem perder a margem de autonomia que historicamente caracteriza sua política externa.

Nos minerais críticos, o Brasil possui vantagens relevantes, especialmente em nióbio, além de potencial expressivo em lítio e terras raras. Ainda assim, a dotação mineral, por si só, não garante maior poder de barganha. Como visto na Seção 3.2, as etapas mais estratégicas da cadeia tendem a se concentrar no refino, no processamento e na industrialização, onde se agregam valor, tecnologia e capacidade de

⁴⁸ OECD. OECD Economic Surveys: Brazil 2023. Paris: OECD Publishing, 2023, p. 47. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a2d6acac-en>.

coordenação sobre os segmentos posteriores da produção. A inserção brasileira nas cadeias de tecnologia limpa dependerá, portanto, de sua capacidade de avançar para essas etapas, sob pena de reproduzir, em novo contexto geoeconômico, a posição tradicional de fornecedor de recursos naturais.⁴⁹

No campo da política industrial, o Brasil enfrenta margens jurídicas mais estreitas para adotar instrumentos baseados em conteúdo local ou incentivos discriminatórios. O contencioso Inovar-Auto ilustra esse limite: no âmbito da OMC, determinados incentivos concedidos pelo programa brasileiro foram considerados incompatíveis com o princípio do tratamento nacional e com disciplinas aplicáveis a subsídios e medidas relacionadas ao comércio.⁵⁰

Esse ponto sugere uma assimetria relevante: economias como o Brasil podem enfrentar menor margem prática para adotar políticas industriais baseadas em conteúdo local ou incentivos seletivos, especialmente quando comparadas a grandes potências com maior capacidade de absorver custos econômicos, políticos e jurídicos. Para o Brasil, que historicamente atribui importância a um sistema comercial baseado em regras, a preservação da não discriminação tende a permanecer um interesse estratégico. Ela pode funcionar tanto como proteção contramedidas discriminatórias de terceiros quanto como condição para aproveitar oportunidades abertas pela reorganização das cadeias globais. Por isso, a resposta brasileira parece depender menos da erosão do multilateralismo e mais de sua adaptação a um contexto em que segurança econômica e previsibilidade jurídica precisam coexistir.

6. Conclusão

O percurso desenvolvido neste artigo confirma a hipótese inicial, mas exige uma leitura equilibrada. As cadeias globais de valor, antes organizadas predominantemente por critérios de eficiência, vêm sendo progressivamente reorganizadas por preocupações ligadas à segurança econômica, à resiliência produtiva e à redução de dependências estratégicas. Os choques recentes revelaram que a interdependência

⁴⁹ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, op. cit.; e ROBERTS; CHOER MORAES; FERGUSON, op. cit.

⁵⁰ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Brazil - Certain Measures Concerning Taxation and Charges* (Inovar-Auto), WT/DS472 e WT/DS497. Relatórios do Painel e do Órgão de Apelação adotados em 11 jan. 2019 (incompatibilidade de incentivos com requisitos de conteúdo local com o art. III:4 do GATT e o Acordo SCM).

econômica, embora continue sendo fonte de cooperação e ganhos recíprocos, também pode produzir vulnerabilidades. Nesse contexto, instrumentos como *friendshoring*, *reshoring*, controles de exportação e políticas industriais não devem ser vistos como episódios isolados, mas como manifestações de uma mudança mais ampla na forma de organização do comércio internacional.

A principal contribuição do artigo é demonstrar que essa transformação cria uma tensão específica para o direito do comércio internacional. A lógica da segurança econômica atribui relevância à identidade e à confiabilidade dos parceiros comerciais, enquanto o princípio da não discriminação foi construído justamente para reduzir o peso jurídico dessas distinções. Essa tensão, contudo, não significa ruptura definitiva com o sistema multilateral. A OMC permanece uma instituição central para a previsibilidade, a coordenação e a estabilização das relações comerciais internacionais. Seus princípios continuam juridicamente relevantes, ainda que submetidos a novas pressões.

A transformação em curso deve ser compreendida, portanto, como uma reorganização das cadeias globais e do papel das instituições, e não como o fim da globalização ou da cooperação econômica internacional. O desafio do direito do comércio internacional é adaptar-se a esse novo contexto sem abandonar as garantias que conferem estabilidade ao sistema. Isso exige reconhecer que a eficiência deixou de ser o único critério relevante de organização das cadeias, sem converter a segurança econômica em justificativa ilimitada para medidas unilaterais ou discriminatórias.

Para economias intermediárias como o Brasil, esse cenário impõe escolhas especialmente delicadas. A resposta não deve estar nem na adesão automática à seletividade geoeconômica, nem na defesa nostálgica de uma abertura comercial indiferente aos riscos contemporâneos. O caminho mais promissor está na preservação de um sistema multilateral capaz de acomodar preocupações legítimas de segurança, mas dentro de parâmetros jurídicos claros. A lição central da reorganização em curso é, portanto, que o problema não está em escolher entre geopolítica e direito, mas em construir formas de governança capazes de disciplinar juridicamente a nova centralidade da segurança econômica no comércio internacional.

Bibliografia

ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS E COMÉRCIO (GATT 1994), Anexo 1A do Acordo de Marraquexe que constitui a Organização Mundial do Comércio, 1994 (em especial arts. I, III, XI, XX, XXI e XXIV).

AIYAR, Shekhar et al. *Goeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. IMF Staff Discussion Note, SDN/2023/001. Washington: International Monetary Fund, 2023.

BALDWIN, David A. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985 (ed. rev. 2020).

BALDWIN, Richard. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

BOWN, Chad P. Export Controls: America's Other National Security Threat. *Duke Journal of Comparative & International Law*, v. 30, n. 2, p. 283-308, 2020.

BRADFORD, Anu. *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.

CAFAGGI, Fabrizio. The Regulatory Functions of Transnational Commercial Contracts: New Architectures. *Fordham International Law Journal*, v. 36, n. 6, p. 1557-1618, 2013.

CHRISTOPHER, Martin. The Agile Supply Chain: Competing in Volatile Markets. *Industrial Marketing Management*, v. 29, n. 1, p. 37-44, 2000.

CHRISTOPHER, Martin; PECK, Helen. Building the Resilient Supply Chain. *International Journal of Logistics Management*, v. 15, n. 2, p. 1-14, 2004.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham. *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*. New York: Henry Holt and Company, 2023.

FISHER, Marshall L. What Is the Right Supply Chain for Your Product? *Harvard Business Review*, v. 75, n. 2, p. 105-116, 1997.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

EUROPEAN COMMISSION; HIGH REPRESENTATIVE. *An EU approach to enhance economic security*. Joint Communication, JOIN(2023) 20 final. Brussels, 20 jun. 2023.

ESTADOS UNIDOS. *CHIPS and Science Act of 2022*, Pub. L. No. 117-167; *Inflation Reduction Act of 2022*, Pub. L. No. 117-169.

GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

HILLMAN, Jennifer A. *The United States Needs a Reformed WTO. Now*. Prepared Statement before the Committee on Finance, United States Senate, Hearing on *WTO Reform: Making Global Rules Work for Global Challenges*. Washington, D.C., 29 jul. 2020.

HIRSCHMAN, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press, 1945.

HOEKMAN, Bernard M.; MAVROIDIS, Petros C. WTO Reform: Back to the Past to Build for the Future. *Global Policy*, v. 12, supl. 3, p. 5-12, 2021.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. Paris: IEA, 2021.

JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*, v. 16, p. 213-242, 2024.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KILCREASE, Emily. *Outbound Investment Controls in a U.S. Economic Security Strategy*. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Hearing on “Key Economic Strategies for Leveling the U.S.-China Playing Field: Trade, Investment, and Technology”. Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 23 maio 2024.

LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LUTTWAK, Edward N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990.

MASTANDUNO, Michael. *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.

MAVROIDIS, Petros C. *The Regulation of International Trade: GATT*. Cambridge: MIT Press, 2016. v. 1.

MILBERG, William; WINKLER, Deborah. *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

MILLER, Chris. *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. New York: Scribner, 2022.

MUDAMBI, Ram. Location, Control and Innovation in Knowledge-Intensive Industries. *Journal of Economic Geography*, v. 8, n. 5, p. 699-725, 2008.

OECD. OECD Economic Surveys: Brazil 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a2d6acac-en>.

OLIVER, R. Keith; WEBBER, Michael D. Supply-Chain Management: Logistics Catches Up with Strategy (1982). In: CHRISTOPHER, Martin (ed.). *Logistics: The Strategic Issues*. London: Chapman & Hall, 1992.

PETTIT, Timothy J.; FIKSEL, Joseph; CROXTON, Keely L. Ensuring Supply Chain Resilience: Development of a Conceptual Framework. *Journal of Business Logistics*, v. 31, n. 1, p. 1-21, 2010.

PINCHIS-PAULSEN, Mona. Trade Multilateralism and U.S. National Security: The Making of the GATT Security Exceptions. *Michigan Journal of International Law*, v. 41, n. 1, p. 109-193, 2020.

RICARDO, David. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray, 1817.

ROBERTS, Anthea; CHOER MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019.

RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company, 2011.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SHAFFER, Gregory. Governing the Interface of U.S.–China Trade Relations. *American Journal of International Law*, v. 115, n. 4, p. 622-675, 2021.

SOLINGEN, Etel (ed.). *Geopolitics, Supply Chains, and International Relations in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

THORSTENSEN, Vera. OMC - Organização Mundial do Comércio - As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio. Ed. Aduaneiras, 1999.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2019/452, de 19 de março de 2019 (regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União).

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/956, de 10 de maio de 2023 (Mecanismo de Ajustamento das Emissões de Carbono nas Fronteiras).

VOON, Tania. The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era. *American Journal of International Law Unbound*, v. 113, p. 45-50, 2019.

VON DER LEYEN, Ursula. *Speech on EU-China relations*. European Policy Centre, Brussels, 30 mar. 2023.

WOMACK, James P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *The Machine That Changed the World*. New York: Free Press, 1990.

WOODLEY, Daniel. *Globalization and Capitalist Geopolitics: Sovereignty and State Power in a Multipolar World*. London: Routledge, 2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R. Relatório do Painel adotado em 26 abr. 2019.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544/R e apensos. Relatórios dos Painéis, 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Brazil - Certain Measures Concerning Taxation and Charges* (Inovar-Auto), WT/DS472 e WT/DS497. Relatórios do Painel e do Órgão de Apelação adotados em 11 jan. 2019.

WU, Mark. The “China, Inc.” Challenge to Global Trade Governance. *Harvard International Law Journal*, v. 57, n. 2, p. 261-324, 2016.

YELLEN, Janet L. *Special Address on the Future of the Global Economy and U.S. Economic Leadership*. Atlantic Council, Washington, 13 abr. 2022.

ZSIDISIN, George & Smith, Michael. (2005). Managing Supply Risk With Early Supplier Involvement: A Case Study and Research Propositions. *Journal of Supply Chain Management*. 41. 44 - 57. 10.1111/j.1745-493X.2005.04104005.x.

GEOECONOMIA DAS TECNOLOGIAS CRÍTICAS: AUDITABILIDADE, REVERSIBILIDADE E INTEROPERABILIDADE COMO CRITÉRIOS DE AUTONOMIA ESTRATÉGICA NO BRASIL

Fabio Elissandro Cassimiro Ramos¹

Stefani Juliana Vogel²

Resumo: Este artigo examina como a geoeconomia das tecnologias críticas se manifesta no Brasil através de dependências pós-aquisição que transcendem a origem do fornecedor. Argumenta-se que autonomia estratégica em infraestruturas críticas, como defesa, segurança pública, energia e telecomunicações, não é função da compra isolada, mas da capacidade estatal de governar o ciclo de vida tecnológico por meio de três critérios operacionais: auditabilidade, que significa conhecer e inspecionar sistemas; reversibilidade, que implica migrar dados e trocar fornecedores; e interoperabilidade, que envolve integrar com ecossistemas nacionais. Mediante análise institucional comparada de marcos regulatórios brasileiros, norte-americanos, europeus e multilaterais sobre governança de inteligência artificial, cibersegurança, dados e contratações estratégicas, o artigo identifica lacunas críticas em exigibilidade transversal de governança pós-aquisição. O diagnóstico revela que a dependência funcional, fenômeno de longo prazo após entrega formal, é tão relevante quanto a dependência inicial e frequentemente mais duradoura e menos visível em estatísticas de comércio. Propõem-se seis medidas de política contratual e institucional para reduzir vulnerabilidades estruturais em tecnologias críticas.

¹ Doutorando em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca, Mestre em Ciências de Segurança e Defesa Interamericana pelo Colégio Interamericano de Defesa, Mestre em Segurança Internacional pela Universidade Carlos III de Madri. Especialista em Altos Estudos de Defesa pela Escola Superior de Defesa. E-mail: fabiocassimiro@usal.es. ORCID: 0000-0003-2324-0624.

² Doutoranda em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca, Mestre em Segurança Internacional pela Universidade Carlos III de Madri, certificada em proteção de dados pessoais pela Associação Internacional de Privacidade (IAPP), ex-presidente suplente do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais (CNPD) e especialista em cibersegurança, inteligência artificial e proteção de dados. E-mail: stefani.vogel@usal.es. ORCID: 0000-0003-4239-7248.

Palavras-chave: Geoeconomia. Tecnologias Críticas. Autonomia Estratégica. Ciclo de Vida. Auditabilidade. Reversibilidade. Interoperabilidade. Brasil.

Abstract: This article examines how geoeconomic vulnerabilities in critical technologies manifest in Brazil through post-acquisition dependencies that exceed supplier nationality concerns. It argues that strategic autonomy in critical infrastructure, including defense, public security, energy, and telecommunications, is not a function of isolated procurement but of state capacity to govern technological lifecycle through three operational criteria: auditability, which means inspecting and verifying systems; reversibility, which implies migrating data and switching suppliers; and interoperability, which involves integrating with national ecosystems. Through institutional and comparative analysis of regulatory frameworks from Brazil, the United States, Europe, and multilateral organizations regarding artificial intelligence governance, cybersecurity, data, and strategic procurement, the article identifies critical gaps in cross-cutting post-acquisition governance enforceability. The diagnosis reveals that functional dependency, a long-term phenomenon after formal delivery, is as consequential as initial procurement dependency and often more durable and less visible in trade statistics. Six policy measures regarding contracting and institutional governance are proposed to reduce structural vulnerabilities in critical technology systems.

Keywords: Geoeconomics. Critical Technologies. Strategic Autonomy. Lifecycle Governance. Auditability. Reversibility. Interoperability. Brazil.

1. Introdução

Em outubro de 2022, o Bureau of Industry and Security dos Estados Unidos impôs restrições à exportação de semicondutores avançados e unidades de processamento gráfico para a China, alegando proteção da segurança nacional.³ A medida, posteriormente reforçada por atualizações regulatórias em 2023 e 2024, não constituiu apenas ato comercial isolado, mas sinalizou a normalização de instrumentos

³ BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification. Federal Register, 13 out. 2022.

geoeconômicos como controles de exportação, triagem de investimentos, sanções tecnológicas e condicionamento de acesso a cadeias críticas.⁴

Esse movimento revela uma transformação estrutural nas relações internacionais: tecnologias digitais deixaram de ser mercadorias convencionais e passaram a funcionar como infraestruturas de poder. Semicondutores, inteligência artificial (IA), dados e infraestrutura computacional configuram novos pontos de estrangulamento geoeconômico.⁵

Para países de poder médio como o Brasil, a inserção em cadeias globais de semicondutores, infraestrutura computacional avançada, modelos fundacionais de IA, sensores complexos e sistemas digitais críticos não implica vulnerabilidade inevitável, mas amplia a exposição a fornecedores, padrões técnicos, restrições externas, controles de exportação, choques tecnológicos e reconfigurações geopolíticas.

Assim, a vulnerabilidade brasileira não reside simplesmente na aquisição de tecnologia estrangeira, mas na incorporação e operação de sistemas críticos sem capacidade institucional suficiente para auditá-los, integrá-los, atualizá-los, adaptá-los ou substituí-los ao longo do tempo. Trata-se, neste artigo, de hipótese documentalmentemente situada: não se pretende demonstrar empiricamente toda a dependência tecnológica brasileira, mas examinar como a baixa exigibilidade pública de auditabilidade, reversibilidade, interoperabilidade, governança de dados e validação independente pode ampliar riscos de dependência pós-aquisição em tecnologias críticas.

A configuração contemporânea do poder internacional também deixou de ser definida apenas por arsenais convencionais, mobilização militar clássica ou volume de comércio exterior. Cada vez mais, a soberania estatal depende da capacidade de processar, proteger, interpretar, auditar e acionar dados em ecossistemas tecnológicos complexos. Essa leitura dialoga com a literatura recente sobre *new*

⁴ Id. Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Updates and Corrections. Federal Register, 25 out. 2023; Id. Commerce strengthens export controls to restrict China's capability to produce advanced semiconductors for military applications. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, 2024.

⁵ EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act). Official Journal of the European Union, 2023.

*economic statecraft*⁶, especialmente quanto ao uso estratégico de instrumentos econômicos, tecnológicos e regulatórios em disputas por cadeias críticas e aos dilemas enfrentados por potências médias.⁷

Essa transformação afeta diretamente o comércio internacional: tecnologias antes tratadas como bens ou serviços de alto valor agregado passaram a operar como pontos de estrangulamento geoeconômico. O acesso diferenciado a chips avançados, modelos de IA, sistemas de comunicação segura, sensores, nuvem e softwares embarcados pode condicionar a capacidade estatal de modernizar a defesa, proteger infraestruturas críticas, responder a crises e preservar autonomia estratégica.

Nesse contexto, este artigo propõe deslocar a análise da aquisição para a capacidade: a questão decisiva não é apenas de quem o Brasil compra, mas em que medida consegue operar, auditar, adaptar, manter, integrar e substituir aquilo que incorpora. Em sistemas baseados em IA, software, sensores, dados e conectividade, a entrega formal não encerra a dependência; frequentemente inaugura vínculo prolongado com fornecedor, arquitetura técnica, padrões proprietários, infraestrutura de dados, atualizações e manutenção.

A discussão torna-se mais relevante diante de infraestruturas críticas e serviços essenciais, dependentes de tecnologias digitais integradas, como sensores, sistemas de supervisão industrial, plataformas de georreferenciamento, comunicações críticas, softwares analíticos, IA, *data centers*, nuvem, drones, radares, plataformas de comando e controle e sistemas de reconhecimento de padrões. Por serem tecnologias de uso dual ou múltiplo, aplicáveis à defesa, segurança pública, vigilância de fronteiras, monitoramento ambiental, proteção energética, segurança portuária, resposta a desastres e continuidade de serviços essenciais, sua aquisição não constitui ato administrativo neutro.

À luz da literatura sobre compras militares brasileiras, este artigo parte do diagnóstico de que aquisições estratégicas formam capacidades, inserção internacional e dependência tecnológica, mas desloca o foco da geoeconomia da aquisição para a geoeconomia da operação. O argumento central é que a dependência pós-aquisição, persistente após

⁶ Segundo Aggarwal e Reddie (2025), *new economic statecraft* designa o uso estratégico de instrumentos econômicos, tecnológicos e regulatórios para objetivos de poder estatal, especialmente em disputas envolvendo tecnologias críticas.

⁷ AGGARWAL, Vinod K.; REDDIE, Andrew W. *New economic statecraft and global technology conflicts: the dilemma for middle powers*. Business and Politics, 2025.

a incorporação formal do sistema, pode ser tão relevante quanto a dependência da compra inicial e, frequentemente, mais duradoura.

A pergunta de pesquisa é: em que medida lacunas de governança do ciclo de vida em sistemas de inteligência artificial e tecnologias críticas de uso dual aumentam o risco de que aquisições brasileiras de defesa, segurança pública e proteção de infraestruturas críticas se convertam em dependências pós-aquisição?

A hipótese central é que a autonomia estratégica em tecnologias críticas não pode ser aferida apenas pelo volume de aquisições, nacionalidade do fornecedor, transferência formal de tecnologia ou incorporação de equipamentos avançados. Ela designa a capacidade estatal de operar, auditar, adaptar, integrar e substituir sistemas críticos sem dependência determinante de fornecedor único, preservando continuidade operacional, controle sobre dados sensíveis e possibilidade real de saída. Assim, sem auditabilidade, reversibilidade, interoperabilidade, soberania de dados, documentação técnica, validação independente e supervisão humana qualificada, a contratação estratégica pode converter-se em vetor de vulnerabilidade, obsolescência precoce e dependência funcional.

O objetivo geral é analisar criticamente a dependência pós-aquisição em sistemas de IA e tecnologias críticas aplicadas à defesa, à segurança pública e às infraestruturas críticas brasileiras. Especificamente, busca-se distinguir aquisição tecnológica, transferência de tecnologia e capacidade operacional efetiva; examinar a geoeconomia das infraestruturas críticas como extensão do comércio internacional de tecnologias sensíveis; identificar camadas de dependência pós-aquisição em sistemas digitais críticos; discutir o problema da última milha em IA aplicada a ambientes críticos; avaliar riscos da fragmentação institucional entre defesa, segurança pública e infraestrutura crítica; e propor parâmetros de governança contratual e institucional para reduzir dependências duradouras.

O artigo organiza-se em sete seções: introdução, método, geoeconomia tecnológica, dependência pós-aquisição, caso brasileiro e comparação internacional, discussão com proposições institucionais e conclusão. Essa passagem da aquisição para a operação será retomada na Seção 4, após a análise das múltiplas camadas da geoeconomia contemporânea: aquisição, operação, dados, substituição e norma.

2. Método e estratégia analítica

Este estudo é qualitativo e analítico-comparativo. Como não produz dados primários nem pretende medir causalidade estatística, sua estratégia metodológica fundamenta-se na análise institucional crítica, compreendida como abordagem voltada a identificar como regras formais, arranjos organizacionais, incentivos, capacidades estatais e relações de poder condicionam resultados de governança. A ênfase recai sobre mecanismos institucionais que transformam decisões de contratação tecnológica em dependências operacionais, informacionais, contratuais e comerciais ao longo do tempo, em diálogo com a tradição institucionalista e com abordagens críticas de análise institucional.⁸

A análise foi conduzida por revisão bibliográfica interdisciplinar, exame documental e comparação institucional, abrangendo documentos normativos, políticas públicas, estratégias nacionais, relatórios governamentais, documentos doutrinários, instrumentos regulatórios e publicações institucionais sobre governança de IA, defesa, segurança pública, soberania digital, cibersegurança, infraestruturas críticas e comércio internacional de tecnologias sensíveis.

No contexto brasileiro, o *corpus* inclui marcos de defesa e contratação pública, especialmente a Lei nº 12.598/2012 e a Lei nº 14.133/2021; marcos de segurança pública, como a Lei nº 13.675/2018, que institui o SUSP, e o Decreto nº 10.822/2021, que institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030;⁹ marcos de infraestruturas críticas, cibersegurança e dados, incluindo os Decretos nº 9.573/2018, 10.569/2020, 11.200/2022, 10.222/2020, 11.856/2023 e 12.573/2025, além da Lei nº 13.709/2018; e sistemas de informação,

⁸ NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; OSTROM, Elinor. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011; COLE, Daniel H. Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development Framework. *Journal of Institutional Economics*, v. 13, n. 4, p. 829-847, 2017; WHALEY, Luke. The critical institutional analysis and development framework. *International Journal of the Commons*, v. 12, n. 2, p. 137-161, 2018.

⁹ BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2018; BRASIL. Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

como o Sinesp e dados públicos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.¹⁰

O *corpus* internacional compreende documentos da OTAN e da OCDE sobre IA responsável; regulações europeias sobre IA, semicondutores, governança e acesso a dados; instrumentos norte-americanos de controle de exportação em semicondutores e computação avançada; a estratégia de IA responsável do Departamento de Defesa dos Estados Unidos; os *frameworks* NIST AI RMF 1.0 e NIST AI RMF *Generative AI Profile*; e padrões ISO/IEC pertinentes, especialmente ISO/IEC 42001:2023 e ISO/IEC 23894:2023, relativos à gestão de riscos e a sistemas de gestão de IA.¹¹

A comparação internacional é qualitativa, exploratória e heurística, sem finalidade ranqueadora ou pretensão de mensuração estatística. A matriz organiza evidência documental pública sobre cinco dimensões diretamente relacionadas à pergunta de pesquisa: auditabilidade técnica, reversibilidade contratual, interoperabilidade tecnológica, soberania, residência e portabilidade de dados, e validação independente. Suas classificações indicam densidade documental e exigibilidade pública, não capacidade real, desempenho operacional ou maturidade tecnológica total.

A estratégia aproxima-se do método comparado de Lijphart¹² e da comparação estruturada e focada de George e Bennett,¹³ ao empregar critérios previamente definidos para examinar modelos distintos e identificar padrões institucionais relevantes. Para evitar falsa equivalência institucional e restringir a análise ao *corpus* primário auditável, foram selecionadas três jurisdições com documentação pública diretamente citável, Estados Unidos, União Europeia e Brasil, além da OTAN como

¹⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Sinesp: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. Brasília, DF: MJSP, 2026.

¹¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION; INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION. ISO/IEC 42001:2023: artificial intelligence management system. Geneva: ISO, 2023; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION; INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION. ISO/IEC 23894:2023: artificial intelligence: guidance on risk management. Geneva: ISO, 2023.

¹² LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

¹³ GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

regime multilateral de referência. A OCDE é utilizada apenas como *benchmark* normativo geral de IA responsável, sem entrada própria na matriz, por não exercer exigibilidade direta sobre contratações nacionais.

Nesse desenho, o institucionalismo explica como regras, incentivos e capacidades condicionam trajetórias de dependência; o método comparado estrutura a análise entre modelos documentais; e a governança de IA e tecnologias críticas fornece parâmetros técnicos adicionais, extraídos de *frameworks* de gestão de risco, padrões de sistemas de gestão de IA, regras de dados e mecanismos de validação independente.

A seleção distingue jurisdições soberanas e regime multilateral: Estados Unidos e União Europeia foram mantidos por oferecerem, respectivamente, matriz técnico-institucional de gestão de risco e modelo regulatório de alto risco para IA; o Brasil constitui o caso principal; e a OTAN figura apenas como referência técnico-doutrinária em IA responsável, interoperabilidade e TEV&V¹⁴ em defesa.

Os documentos foram analisados segundo cinco dimensões institucionais: auditoria técnica; reversibilidade contratual; interoperabilidade tecnológica; soberania, residência e portabilidade de dados; e validação técnica. Essas dimensões correspondem às principais camadas de manifestação da dependência pós-aquisição em sistemas digitais críticos. O Quadro 1 apresenta a matriz de codificação documental adotada para reduzir arbitrariedade e assegurar rastreabilidade entre argumento, indicador e fonte documental.

Para fins de transparência metodológica, a matriz ampliada de evidências documentais utilizada na análise é apresentada no Apêndice A.

¹⁴ *Test, Evaluation, Verification and Validation*: conjunto de processos de teste, avaliação, verificação e validação de sistemas, especialmente em contexto de defesa e inteligência artificial.

Quadro 1 – Estratégia de codificação documental

Dimensão	Pergunta operacional	Indicadores de codificação	Fonte de verificação
Auditabilidade	O marco normativo ou contrato exige inspeção técnica?	“auditoria”, “logs”, “documentação técnica”, “testes independentes”, “certificação”	Lei 14.133/2021; NIST AI RMF 1.0; ISO/IEC 23894
Reversibilidade	Há previsão de saída, migração de dados ou suporte pós-rescisão?	“reversão”, “migração”, “transição”, “plano de saída”, “suporte pós-contrato”	Lei 14.133/2021; ISO/IEC 23894; Data Act e AI Act como benchmarks
Interoperabilidade	O marco exige padrões abertos ou APIs documentadas?	“padrão aberto”, “API”, “integração”, “formato portátil”, “compatibilidade”	Lei 14.133/2021; Sinesp; ePING; padrões técnicos
Soberania de dados	Há regras de residência, acesso, portabilidade ou exclusão?	“território nacional”, “residência”, “portabilidade”, “propriedade”, “exclusão”, “criptografia”	Decreto 12.573/2025; LGPD; Data Act; AI Act
Validação	Há exigência de teste independente pré ou pós-implantação?	“validação”, “teste”, “certificação”, “laboratório”, “robustez”, “avaliação contextual”	NIST AI RMF Generative AI Profile; ISO/IEC 23894

Fonte: Elaboração dos autores (2026), com base nos marcos documentais citados.

Para fins de verificabilidade, a análise examinou: (a) o conjunto de legislação federal selecionado como central para defesa, licitações, segurança pública, infraestruturas críticas, cibersegurança e proteção de dados; e (b) os marcos internacionais citados, incluindo NIST AI RMF 1.0, NIST AI RMF *Generative AI Profile*, ISO/IEC 42001:2023, ISO/IEC 23894:2023, *AI Act*, *Data Governance Act*, *Data Act*, estratégia de IA responsável do *Department of Defense* (DoD), estratégias da OTAN e recomendações da OCDE sobre IA. A análise não inclui documentação sigilosa, contratos classificados, dados proprietários de órgãos de defesa ou práticas operacionais não documentadas em marcos públicos.

A codificação documental foi conduzida por dimensão e por modelo analisado. Para cada dimensão, foram identificados: (i) dispositivo normativo ou diretriz técnica aplicável; (ii) presença ou ausência de obrigação verificável; (iii) existência de mecanismo de fiscalização, validação, certificação ou auditoria; e (iv) evidência pública de institucionalização. A classificação “densidade forte” foi atribuída apenas quando os três indicadores estavam simultaneamente presentes;

“lacuna parcial” quando havia um ou dois indicadores; e “lacuna crítica” quando não havia indicador integrado ou exigível. A classificação não mede desempenho operacional real, mas densidade documental pública e exigibilidade formal.

As categorias utilizadas indicam apenas o grau em que a documentação pública examinada torna visíveis, exigíveis e rastreáveis requisitos de governança pós-aquisição. Não devem ser interpretadas como diagnóstico definitivo de maturidade tecnológica, desempenho operacional, capacidade efetiva ou inexistência de práticas institucionais internas. A referência ao PNCP é meramente contextual e não constitui base amostral, estatística ou empírica deste artigo.

O estudo possui limitações relevantes. Primeira, trabalha predominantemente com documentos públicos, impedindo avaliar integralmente contratos sigilosos, aquisições classificadas ou práticas internas de órgãos de defesa e operadores privados de infraestrutura crítica; a análise revela limites de transparência e exigibilidade, sem autorizar conclusão sobre inexistência de práticas internas. Segunda, a comparação internacional enfrenta assimetria de transparência entre jurisdições democráticas, regimes híbridos e regimes opacos. Terceira, a análise centra-se em marcos normativos e documentais, não em implementação operacional real. Quarta, o artigo não afirma que toda tecnologia estrangeira seja indesejável nem que autonomia equivalha a autossuficiência absoluta; o objeto é identificar quando a baixa exigibilidade de governança converte dependência tecnológica estrutural em vulnerabilidade estratégica evitável. Quinta, a tese é defensável apenas com aquilo que é publicamente verificável.

3. Geoeconomia tecnológica e comércio internacional de sistemas críticos

Edward Luttwak cunhou o termo geoeconomia para designar a substituição parcial da competição militar direta por instrumentos econômicos de poder.¹⁵ Diante da centralidade das tecnologias digitais, porém, o conceito precisa abranger não apenas tarifas, sanções e instrumentos financeiros, mas também o controle de cadeias produtivas críticas, padrões técnicos, infraestrutura computacional, semicondutores, dados, algoritmos, plataformas digitais, sistemas de comunicação e capacidades de IA. Essa

¹⁵ LUTTWAK, Edward N. From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990.

transformação altera a lógica do comércio internacional: tecnologias críticas, antes tratadas sobretudo como bens ou serviços de alto valor agregado, passaram a ser avaliadas por sua função estratégica, pois certos bens, serviços e infraestruturas tornaram-se condições de funcionamento do Estado, da defesa, da segurança pública, da economia e da vida social.¹⁶ Assim, o comércio internacional de tecnologias críticas converte-se em espaço de disputa por capacidade estatal.

Semicondutores, IA, dados e infraestrutura computacional configuram novos pontos de estrangulamento geoeconômico, pois o controle sobre chips avançados, modelos de IA, *data centers*, nuvem, sensores, sistemas operacionais, redes de comunicação e padrões de interoperabilidade pode influenciar a capacidade de outros Estados de modernizar a defesa, proteger infraestruturas críticas, desenvolver indústria nacional e responder a crises. Nesse contexto, a dependência tecnológica não é apenas econômica, mas também operacional, institucional e política.

A literatura sobre interdependência convertida em instrumento de poder ajuda a explicar esse fenômeno: redes globais, inicialmente justificadas por eficiência, podem tornar-se mecanismos de coerção quando atores específicos controlam nós centrais.¹⁷ No campo tecnológico, esses nós incluem fabricantes de semicondutores, provedores de nuvem, sistemas operacionais, satélites, plataformas de IA, cibersegurança, integradores de sistemas e padrões proprietários, cuja dependência se torna especialmente problemática quando projetada sobre defesa, segurança pública e infraestruturas críticas.

Sob perspectiva institucionalista, dependências tecnológicas tendem a reproduzir-se quando regras, incentivos e capacidades permanecem inalterados ao longo do tempo. O conceito de *path dependence*¹⁸ é útil nesse ponto: decisões iniciais de contratação, padrões

¹⁶ BABIĆ, Milan; DE GRAAFF, Nana; LINSI, Lukas; WEINHARDT, Clara. The geoeconomic turn in international trade, investment, and technology. *Politics and Governance*, v. 12, 2024; RUCK, Jan. A geoeconomic fix? European industrial policy on semiconductors amidst global competition. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 64, n. 2, p. 742-761, 2026.

¹⁷ FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019.

¹⁸ Em North (1990), *path dependence* (dependência de trajetória) designa o processo pelo qual escolhas institucionais anteriores condicionam alternativas futuras,

técnicos escolhidos, fornecedores selecionados e arquiteturas adotadas podem elevar custos de mudança e restringir alternativas futuras.¹⁹ Em sistemas digitais críticos, o *lock-in*²⁰ não surge apenas de cláusulas contratuais. Ele também decorre da integração com bases de dados, treinamento de pessoal, rotinas administrativas, protocolos operacionais e dependência de atualizações proprietárias.

A geoeconomia tecnológica opera em cinco camadas interdependentes: aquisição, definida por fornecedor, condições, restrições e regime de exportação; operação relativa à manutenção, atualização, correção, calibração e integração dos sistemas; dados, envolvendo armazenamento, acesso, processamento, exportação e histórico operacional; substituição, referente à capacidade estatal de trocar fornecedores sem perda crítica; e norma, composta por instituições, contratos e padrões capazes de limitar dependências. A principal contribuição deste artigo situa-se justamente na passagem da aquisição para a operação: em sistemas de IA e infraestrutura crítica, a dependência mais sensível pode surgir após a compra, na manutenção, no suporte, no treinamento, na auditoria, na conectividade, na atualização, na interoperabilidade e na impossibilidade de saída.

Esse diagnóstico não nega a relevância do comércio internacional nem da cooperação tecnológica. Países de poder médio dificilmente alcançarão autossuficiência completa em semicondutores, nuvem, sensores avançados, modelos fundacionais ou plataformas de IA. O ponto central não é a origem estrangeira da tecnologia, mas a ausência de uma arquitetura de governança capaz de preservar capacidade decisória, continuidade operacional, segurança de dados e possibilidade real de substituição. Se a geoeconomia tecnológica transforma mercados em infraestruturas de poder, as infraestruturas críticas tornam esse deslocamento imediatamente operacional, pois nelas as dependências digitais deixam de ser abstratas e passam a afetar continuidade, segurança e capacidade estatal.

limitando mudanças e reforçando padrões estabelecidos.

¹⁹ NORTH, op. cit.; OSTROM, op. cit.; COLE, op. cit.

²⁰ Aprisionamento tecnológico: situação em que custos de mudança, efeitos de rede e compatibilidades acumuladas tornam economicamente inviável a substituição de um fornecedor ou sistema. O fenômeno é associado à economia de redes e à análise de dependência de trajetória (NORTH, 1990; OSTROM, 2011; COLE, 2017)

3.1. Infraestruturas críticas como nova fronteira da dependência geoeconômica

Infraestruturas críticas assumiram centralidade geoeconômica porque deixaram de constituir apenas problema de segurança doméstica e passaram a integrar disputas internacionais por capacidade estatal. Energia, telecomunicações, transportes, portos, aeroportos, sistemas financeiros, abastecimento de água, saneamento, saúde, logística, produção e distribuição de alimentos, serviços digitais, *data centers* e estruturas de resposta a emergências compõem esse universo, em linha com a evolução normativa brasileira sobre segurança de infraestruturas críticas.²¹ Sua relevância decorre de três fatores: indispensabilidade à continuidade do Estado e da economia; dependência crescente de tecnologias digitais, sensores, software, conectividade e IA; e inserção dessas tecnologias em cadeias globais concentradas, sujeitas a restrições comerciais, disputas geopolíticas, controles de exportação, sanções, falhas de suprimento e dependência de fornecedores estrangeiros. A combinação desses elementos transforma infraestruturas críticas em pontos de vulnerabilidade geoeconômica.

A digitalização deslocou o centro da vulnerabilidade dessas infraestruturas. A proteção física de instalações, a continuidade operacional e a resposta à sabotagem material permanecem relevantes, mas foram ampliadas por riscos digitais. Sistemas elétricos dependem de sensores, controle industrial, comunicação segura, software de supervisão, proteção cibernética e recuperação; portos dependem de plataformas logísticas, rastreamento, controle de acesso, comunicações, integração alfandegária e bancos de dados; hospitais dependem de prontuários eletrônicos, redes, equipamentos conectados, sistemas de gestão, fornecedores de software e segurança de dados. A cadeia de vulnerabilidade tornou-se, portanto, dupla: física e digital, material e informacional.

A inteligência artificial aprofunda a centralidade geoeconômica das infraestruturas críticas ao apoiar manutenção preditiva, detecção de fraudes, gestão de tráfego, monitoramento de fronteiras, análise de

²¹ BRASIL. Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, 2018; BRASIL. Decreto nº 10.569, de 9 de dezembro de 2020. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, 2020; BRASIL. Decreto nº 11.200, de 15 de setembro de 2022. Aprova o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

imagens, priorização de alertas, reconhecimento de padrões, segurança portuária, vigilância territorial, resposta a desastres e coordenação de crises. Contudo, sua incorporação também introduz opacidade algorítmica, assimetria informacional, dependência de dados, necessidade de treinamento contínuo, risco de viés, vulnerabilidade adversarial e dificuldade de auditoria. Em infraestruturas críticas, tais riscos têm efeitos sistêmicos, pois uma falha algorítmica pode comprometer não apenas a eficiência de um serviço, mas a continuidade de funções essenciais.

A natureza dual ou múltipla dessas tecnologias torna inadequada uma política de compras fragmentada. Drones, plataformas de comando e controle e sistemas de reconhecimento de padrões podem atravessar defesa, segurança pública, defesa civil, monitoramento ambiental, energia, portos, inteligência, logística e resposta a crises, gerando dependências comuns entre setores distintos. Quando cada órgão contrata sistemas próprios sem matriz nacional de interoperabilidade, padrões mínimos de auditabilidade, cláusulas de soberania de dados e plano de reversibilidade, o Estado pode produzir modernização aparente e vulnerabilidade real, expressa em sistemas incompatíveis, bases isoladas, fornecedores recorrentes, protocolos proprietários, custos crescentes de manutenção e incapacidade de coordenação em crises.

O problema agrava-se porque infraestruturas críticas combinam atores públicos e privados, incluindo concessionárias, permissionárias, entidades reguladas e arranjos híbridos. Assim, a dependência pós-aquisição não se limita à contratação pública direta, mas também se manifesta em concessões, regulação setorial, exigências de segurança, padrões técnicos, auditorias regulatórias, obrigações de continuidade, gestão de riscos e coordenação entre Estado e operadores privados. Por isso, a pergunta relevante não é apenas quem comprou a tecnologia, mas que função estratégica ela desempenha, quais dados processa, de quais fornecedores depende, como é atualizada, onde está hospedada, quem pode auditá-la, quais padrões utiliza, se é interoperável com sistemas nacionais e se pode ser substituída sem colapso funcional. A contratação deixa de ser evento isolado e passa a constituir decisão estrutural sobre a resiliência estatal, deslocando o foco da titularidade formal do ativo para o ciclo de vida efetivamente governado. É nesse ponto que a dependência pós-aquisição se torna categoria analítica própria.

4. Dependência pós-aquisição: conceito, dimensões críticas e matriz analítica

A dependência pós-aquisição é distinta, embora relacionada, ao *lock-in* tecnológico. Enquanto o *lock-in* descreve o aprisionamento decorrente de custos de mudança, efeitos de rede, compatibilidades acumuladas e dependência de trajetória, a dependência pós-aquisição é aqui tratada como categoria de governança pública: identifica vínculos técnicos, contratuais, informacionais e operacionais que persistem após a incorporação formal de sistemas críticos e podem ser mitigados por desenho contratual, capacidade regulatória, interoperabilidade, auditabilidade, portabilidade de dados e validação independente.

Essa dimensão da geoeconomia tecnológica raramente aparece nas estatísticas de comércio exterior, no valor global do contrato ou na entrega formal do sistema. Radares, drones, sensores, sistemas de vigilância, plataformas de comando, softwares analíticos ou soluções de IA podem integrar o patrimônio público ou ativos de concessionárias e, ainda assim, permanecer condicionados a licenças, atualizações proprietárias, suporte remoto, documentação incompleta, infraestrutura externa, interfaces fechadas ou ausência de auditoria independente. Para fins analíticos, o Quadro 2 organiza essa dependência em sete dimensões críticas, evidenciando como a vulnerabilidade pós-aquisição se materializa ao longo do ciclo de vida de tecnologias críticas.

Quadro 2 – Dimensões críticas da dependência pós-aquisição em tecnologias críticas

Dimensão Crítica	Elementos Abrangidos	Risco em Infraestruturas
1. Hardware	Semicondutores, sensores, componentes críticos	Indisponibilidade de peças; obsolescência sem substitutos
2. Software	Código-fonte, sistemas operacionais, firmware	Impossibilidade de auditoria; dependência de atualizações proprietárias
3. Dados	Treinamento, logs, históricos operacionais	Perda de controle sobre ativos informacionais sensíveis
4. Conectividade/Nuvem	Infraestrutura de rede, data centers, APIs	Dependência de fornecedor externo; riscos de interrupção
5. Interoperabilidade	Padrões abertos, integração com sistemas nacionais	Isolamento funcional; incapacidade de coordenação em crises
6. Manutenção/Suporte	Patches, atualizações, calibração contínua	Vulnerabilidades não mitigadas; degradação de capacidade
7. Reversibilidade	Possibilidade de substituição, migração de dados	Aprisionamento contratual; impossibilidade de saída

Fonte: Elaboração dos autores (2026).

A leitura do Quadro 2 evidencia que a dependência pós-aquisição não se limita ao fornecedor inicial nem ao equipamento adquirido, mas se distribui por camadas técnicas, informacionais, operacionais e contratuais que condicionam a autonomia estatal ao longo do tempo. Por isso, sua mitigação exige governança desde a contratação, tratando documentação técnica, auditabilidade, soberania de dados, interoperabilidade, manutenção controlada e reversibilidade como requisitos de capacidade estatal, e não como elementos acessórios do contrato.

4.1. Sistemas de IA e o problema da última milha

A inteligência artificial é frequentemente apresentada como tecnologia de ruptura, mas sua utilidade estratégica raramente se realiza no ato da aquisição. Entre a disponibilidade formal da solução e sua conversão em capacidade institucional efetiva há uma “última milha”: etapa sociotécnica que exige dados adequados, conectividade, operadores treinados, fluxos claros, integração com sistemas legados, segurança cibernética, governança de falhas, validação contínua, contestação

humana, monitoramento pós-implantação e resposta institucional a falhas.²²

Em defesa, segurança pública e infraestruturas críticas, o problema não é a ausência de tecnologia, mas sua conversão em capacidade útil sob pressão, em ambientes incompletos, ruidosos, adversariais e juridicamente sensíveis, nos quais dados fragmentados, falhas de conectividade, baixa confiança do operador, tempo decisório reduzido e premissas automatizadas invisíveis podem comprometer a utilidade operacional. Nas infraestruturas críticas, esse risco é agravado por sistemas legados, contratos acumulados, fornecedores distintos, exigência de continuidade e possibilidade de manipulação adversarial. Por isso, compras públicas devem privilegiar inovação, integração, validação contextual e capacidade efetiva, não apenas a aquisição formal de soluções tecnológicas.²³

A validação contextual é especialmente relevante porque sistemas de IA desenvolvidos, treinados ou calibrados em outros países podem refletir dados, idiomas, padrões de infraestrutura, doutrinas operacionais, regimes jurídicos e níveis de conectividade distintos dos brasileiros, afetando acurácia, robustez, falsos positivos, explicabilidade, supervisão humana e confiabilidade operacional. Assim, a aquisição de IA deve ser acompanhada de testes locais, cenários simulados, validação operacional, avaliação de robustez e revisão periódica.²⁴ A supervisão humana, por sua vez, precisa ser real, e não simbólica: manter um “humano no circuito”²⁵ não basta se ele não dispõe de tempo, treinamento, autoridade, informação e condições institucionais para contestar a recomendação automatizada.

Nesse sentido, o [GenAI.mil](#)²⁶ deve ser tratado apenas como ilustração institucional documentada por fonte primária: seu lançamento

²² SCHARRE, Paul. *Four Battlegrounds: Power in the Age of Artificial Intelligence*. New York: W. W. Norton, 2023.

²³ EDLER, Jakob; GEORGHIOU, Luke. Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. *Research Policy*, v. 36, n. 7, p. 949-963, 2007.

²⁴ HOROWITZ, Michael C. Artificial intelligence, international competition, and the balance of power. *Texas National Security Review*, v. 1, n. 3, p. 36-57, 2018; SCHARRE, op. cit.

²⁵ Tradução de *human in the loop*: princípio de governança que exige supervisão humana significativa sobre decisões automatizadas, com poder real de contestação e intervenção.

²⁶ [GenAI.mil](#) é a plataforma oficial de inteligência artificial generativa do

público pelo *Chief Digital and Artificial Intelligence Office* informa que a plataforma reúne capacidades de IA generativa e ferramentas certificadas para *Controlled Unclassified Information* (CUI)²⁷ e *Impact Level 5* (IL5)²⁸, mas esse dado não demonstra, por si só, incorporação operacional plena.²⁹

A dependência pós-aquisição torna-se mais visível no ciclo de vida dos sistemas de IA, pois a aquisição inicial representa apenas uma fração de sua vida útil. As fases mais sensíveis estão na manutenção, atualização, retreinamento de modelos, correção de vulnerabilidades, adaptação a ameaças emergentes e substituição futura. Quando essas etapas carecem de governança suficiente, a compra converte-se em vínculo prolongado com fornecedor, arquitetura técnica e infraestrutura de dados. Trata-se, portanto, de problema estrutural de Estado: como preservar capacidade decisória, continuidade operacional e autonomia estratégica quando sistemas críticos dependem de fornecedores externos, atualizações proprietárias e infraestruturas digitais globais. O caso brasileiro ilustra essa realidade de forma particular e urgente.

5. O caso brasileiro e a análise comparada

O Brasil possui marcos relevantes em defesa, contratações públicas, segurança pública, interoperabilidade governamental, cibersegurança, proteção de dados e infraestruturas críticas. A Lei nº 12.598/2012 reconhece a especificidade de produtos e sistemas de

Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), lançada publicamente em dezembro de 2025 sob coordenação do Chief Digital and Artificial Intelligence Office (CDAO), para disponibilizar capacidades de IA generativa a usuários do Departamento em ambiente controlado. A plataforma foi adotada como exemplo por constituir iniciativa recente de incorporação institucional de IA generativa em defesa, documentada por fonte primária oficial, o que permite ilustrar a distinção entre disponibilidade formal da tecnologia e capacidade operacional efetiva, objeto central desta análise.

²⁷ Categoria do governo norte-americano para informação sensível, porém não classificada, sujeita a controles específicos de manuseio e proteção

²⁸ Nível de autorização de segurança do Departamento de Defesa dos Estados Unidos para processamento de informação controlada não-classificada em ambientes de nuvem.

²⁹ CHIEF DIGITAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE OFFICE. The War Department Unleashes AI on New [GenAI.mil](#) Platform. Arlington, VA: CDAO, 9 dez. 2025.

defesa; a Lei nº 14.133/2021 reforça planejamento, governança, gestão de riscos e eficiência contratual; e a Lei nº 13.675/2018 institui o SUSP e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, criando base normativa para coordenação intersetorial em segurança.³⁰ Esses instrumentos, contudo, não asseguram por si sós governança pós-aquisição de tecnologias críticas baseadas em IA, software, dados e conectividade, especialmente porque não estabelecem requisitos transversais de auditabilidade, reversibilidade, soberania de dados, validação independente e ciclo de vida tecnológico robusto.

A ePING indica base normativa e técnica relevante para interoperabilidade na administração pública federal,³¹ enquanto a Política Nacional, a Estratégia Nacional e o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas estabelecem diretrizes para segurança, resiliência, continuidade e coordenação setorial.³² No campo da cibersegurança, a E-Ciber de 2020, a Política Nacional de Cibersegurança de 2023 e a Estratégia Nacional de Cibersegurança de 2025 revelam evolução institucional relevante.³³ Ainda assim, interoperabilidade, cibersegurança, regularidade contratual e proteção de infraestruturas não equivalem automaticamente à governança do ciclo de vida tecnológico: um sistema pode estar formalmente contratado e protegido contra certos riscos cibernéticos, mas permanecer dependente

³⁰ BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012; BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, op. cit.; BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

³¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. ePING: Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico: Documento de Referência, versão 2018. Brasília, DF: Governo Federal, 2018.

³² BRASIL. Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018, op. cit.; BRASIL. Decreto nº 10.569, de 9 de dezembro de 2020, op. cit.; BRASIL. Decreto nº 11.200, de 15 de setembro de 2022, op. cit.

³³ BRASIL. Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética. Brasília, DF: Presidência da República, 2020; BRASIL. Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023; BRASIL. Decreto nº 12.573, de 4 de agosto de 2025. Institui a Estratégia Nacional de Cibersegurança. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

de fornecedor único, sem auditabilidade técnica, portabilidade de dados ou reversibilidade contratual.

O risco institucional brasileiro, portanto, não decorre de vazio normativo absoluto, mas da dificuldade de integrar marcos existentes em requisitos técnicos e contratuais transversais, verificáveis e exigíveis ao longo do ciclo de vida tecnológico. Defesa, segurança pública, defesa civil, agências reguladoras, empresas estatais, concessionárias e operadores privados podem contratar tecnologias críticas sem matriz comum de auditabilidade, interoperabilidade, soberania de dados, validação independente e substituição futura, ampliando o risco de modernização aparente e dependência funcional. Sob perspectiva institucional, esses déficits indicam que a dependência pós-aquisição não decorre apenas da origem do fornecedor, mas da forma como regras, incentivos, capacidades públicas e padrões técnicos condicionam a operação futura dos sistemas críticos.³⁴ O Quadro 3 sintetiza essa leitura ao organizar os principais déficits brasileiros em governança pós-aquisição.

³⁴ NORTH, op. cit.; OSTROM, op. cit.; FARRELL; NEWMAN, op. cit.

Quadro 3 – Lacunas documentais em governança pós-aquisição: evidência pública examinada³⁵

Déficit	Afirmação defensável	Fonte primária	Limite da evidência	Formulação segura
Fragmentação institucional	Há marcos setoriais separados, mas sem matriz transversal de ciclo de vida.	Lei 14.133/2021; Lei 13.675/2018; decretos de cibersegurança e infraestrutura crítica.	Não permite inferir práticas internas não documentadas.	Não se identifica matriz federal transversal publicamente verificável.
Auditabilidade técnica	Há gestão contratual e gestão de riscos, mas não cláusula federal geral de auditoria técnica de IA crítica.	Lei 14.133/2021; NIST AI RMF 1.0 como benchmark técnico.	Lei geral de licitações não foi desenhada especificamente para IA crítica.	Há lacuna específica, não inexistência de controle.
Reversibilidade	Não se identifica padrão federal específico de saída e migração para IA crítica.	Lei 14.133/2021; literatura e padrões técnicos de gestão de risco.	O artigo não usa PNCP como amostra empírica.	Não se identifica padrão transversal na documentação pública examinada.
Soberania de dados	LGPD e cibersegurança não equivalem a residência, portabilidade e controle operacional de dados críticos.	LGPD; Política Nacional de Cibersegurança; Estratégia Nacional de Cibersegurança.	LGPD protege dados pessoais, não toda governança de dados críticos.	Proteção de dados e soberania operacional são dimensões distintas.
Validação independente	Não se identifica regime público transversal de certificação de IA crítica.	<i>NIST, ISO, AI Act e DoD Responsible AI como benchmarks.</i>	Pode haver iniciativas setoriais não publicamente documentadas.	Não se identifica regime público transversal na documentação examinada.

Fonte: Elaboração dos autores (2026), com base em documentação pública primária e técnica: Lei nº 14.133/2021; Lei nº 13.675/2018; Decretos nº 10.222/2020, 11.856/2023 e 12.573/2025; LGPD; Sinesp; NIST; DoD; ISO/IEC; União Europeia.

³⁵ Nota metodológica: a classificação baseia-se em evidência verificável em documentação pública e distingue jurisdições nacionais de regimes multilaterais. O diagnóstico não afirma que toda governança pós-aquisição esteja ausente; práticas internas podem ser mais sofisticadas. A inferência é mais cautelosa: marcos públicos explícitos ainda não revelam integração robusta de ciclo de vida em IA e tecnologias críticas.

A leitura do Quadro 3 indica que, na documentação pública examinada, o problema brasileiro não é a ausência de normas setoriais, mas a falta de matriz transversal que as converta em requisitos técnicos, contratuais e operacionais verificáveis de auditabilidade, reversibilidade, interoperabilidade, governança de dados críticos e validação independente em tecnologias baseadas em IA. Assim, contratações podem cumprir exigências administrativas formais e, ainda assim, deixar descobertas dimensões centrais do ciclo de vida tecnológico. O critério decisivo, portanto, não é a nacionalidade do fornecedor, pois tanto fornecedores estrangeiros quanto nacionais podem gerar *lock-in*, baixa auditabilidade, baixa interoperabilidade e dependência estatal, mas a governabilidade do sistema: capacidade de conhecê-lo, auditá-lo, integrá-lo, atualizá-lo, proteger seus dados e substituí-lo sem perda crítica de capacidade.

5.1. *Análise comparada e regimes multilaterais*

A análise comparada indica que Estados e organizações internacionais vêm avançando em princípios de IA responsável, cibersegurança, resiliência e proteção de infraestruturas sensíveis, mas ainda há distância entre diretrizes gerais e mecanismos concretos de governança pós-aquisição, especialmente em auditabilidade, reversibilidade, interoperabilidade, soberania de dados e validação independente.

Em contraste com o Brasil, os Estados Unidos apresentam documentação pública mais densa sobre gestão de risco, governança e validação de IA, por meio do NIST *AI Risk Management Framework* e da *Responsible AI Strategy and Implementation Pathway* do DoD, embora isso não equivalha a uma lei geral única e plenamente vinculante para todos os usos.³⁶ A União Europeia segue trajetória regulatória mais vinculante, com o *Artificial Intelligence Act*, o *Data Governance Act* e o *Data Act*, que articulam gestão de risco, governança de dados, documentação técnica, logs, transparência, supervisão humana, robustez, cibersegurança e monitoramento pós-comercialização, ainda que subsistam desafios de aplicação prática.³⁷

³⁶ NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0). Gaithersburg: NIST, 2023; U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Responsible Artificial Intelligence Strategy and Implementation Pathway. Washington, DC: DoD, 2022.

³⁷ EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending

No Brasil, há marcos normativos relevantes, mas organizados em silos setoriais, como defesa, licitações, segurança pública, cibersegurança e infraestruturas críticas, sem matriz transversal de governança pós-aquisição. Regimes multilaterais, como OTAN e OCDE, oferecem parâmetros úteis de IA responsável, confiável, rastreável e governável, mas não substituem cláusulas contratuais, capacidade técnica de auditoria, soberania de dados, interoperabilidade e mecanismos de saída.³⁸

Para sintetizar essa comparação, o Quadro 4 organiza matriz qualitativa de densidade documental relativa em auditabilidade, reversibilidade, interoperabilidade, soberania de dados e validação independente. Estados Unidos, União Europeia e Brasil são tratados como jurisdições; a OTAN, como regime multilateral de referência; e a OCDE, como benchmark normativo geral. A classificação “forte”, “parcial” ou “crítica” indica apenas densidade documental pública e exigibilidade formal, não ranking de maturidade tecnológica, desempenho operacional ou capacidade real.

Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act). Official Journal of the European Union, 2022; EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). Official Journal of the European Union, 2023; EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union, 2024.

³⁸ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy. Brussels: NATO, 2021; NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Summary of NATO’s revised Artificial Intelligence Strategy. Brussels: NATO, 2024; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0449, 2019, atualizado em 2024.

Quadro 4 – Densidade documental relativa em governança pós-aquisição³⁹

Categoria	Modelo	Auditoria	Saída	Interopera- bilidade	Dados	Validação
Jurisdição	Estados Unidos	Forte	Parcial	Forte	Parcial	Forte
Jurisdição	União Europeia	Forte	Forte	Parcial	Forte	Forte
Jurisdição	Brasil	Crítica/ parcial	Crítica	Parcial	Parcial	Crítica
Regime multilateral	OTAN	Forte	N/A	Forte	Parcial	Forte

Fonte: Elaboração dos autores (2026), com base na análise documental dos marcos nacionais, regulatórios e multilaterais examinados nesta seção.⁴⁰

O Quadro 4 sugere que maior densidade documental resulta da combinação entre parâmetros técnicos, regulação, governança de dados, capacidade institucional e validação ao longo do ciclo de vida. Estados Unidos e União Europeia tornam mais visíveis e exigíveis certos requisitos de governança, embora não eliminem dependências tecnológicas. O Brasil não apresenta vazio institucional, pois dispõe de bases parciais em interoperabilidade, proteção de dados, cibersegurança e contratações públicas; contudo, a documentação pública examinada revela lacunas críticas em reversibilidade contratual e validação independente de IA crítica. A comparação reforça, assim, a hipótese central do artigo: autonomia estratégica depende menos da origem do fornecedor, do volume adquirido ou da transferência formal de tecnologia do que da capacidade estatal de governar o ciclo de vida dos sistemas incorporados.

³⁹ Nota: a matriz mede densidade documental pública e exigibilidade formal, não capacidade operacional real, execução contratual, práticas sigilosas, maturidade tecnológica nacional, desempenho de sistemas em uso ou efetividade institucional concreta.

⁴⁰ Bases documentais consideradas no Quadro 4: Estados Unidos: NIST AI RMF 1.0, NIST AI RMF Generative AI Profile e Responsible AI Strategy and Implementation Pathway do DoD; União Europeia: AI Act, Data Governance Act e Data Act; Brasil: Lei nº 14.133/2021, Lei nº 13.675/2018, Sinesp, ePING, LGPD e Decretos nº 9.573/2018, 10.222/2020, 10.569/2020, 11.200/2022, 11.856/2023 e 12.573/2025; OTAN: estratégias de IA de 2021 e 2024.

6. Discussão e proposições institucionais

A análise sustenta três achados: a dependência pós-aquisição deve ser tratada como categoria própria, distinta da compra inicial e do *lock-in*, pois o valor estratégico das tecnologias críticas depende da capacidade de governar atualizações, integrar bases, auditar decisões, corrigir falhas, migrar dados e substituir fornecedores; infraestruturas críticas ampliam o problema para além da defesa militar, já que tecnologias de uso dual ou múltiplo atravessam segurança pública, defesa civil, regulação econômica, logística, energia, comunicações e serviços essenciais; e o caso brasileiro revela base normativa relevante, mas integração operacional insuficientemente visível na documentação pública examinada. O desafio, portanto, não é apenas criar novas normas, mas converter normas existentes em requisitos técnicos e contratuais exigíveis ao longo do ciclo de vida tecnológico.

Quatro objeções delimitam, sem invalidar, essa tese. Requisitos robustos de auditabilidade, reversibilidade, interoperabilidade e validação independente podem elevar custos e reduzir velocidade de contratação, mas a ausência desses requisitos pode produzir custo sistêmico superior quando o Estado perde capacidade de auditar, migrar, integrar ou substituir sistemas críticos. Fornecedores nacionais também podem gerar dependência, o que confirma que a nacionalidade do fornecedor não basta para aferir autonomia estratégica.

Documentos públicos não revelam integralmente práticas internas de defesa, segurança pública ou operadores de infraestrutura crítica, razão pela qual o artigo não afirma sua inexistência, mas apenas a ausência de matriz pública transversal, consolidada e exigível nos documentos examinados. Por fim, soberania de dados não equivale automaticamente a segurança: sem criptografia, controle de acesso, logs, portabilidade, auditoria, resposta a incidentes e validação independente, pode permanecer como retórica institucional sem capacidade operacional. O objeto do artigo, assim, permanece preciso: identificar quando a baixa exigibilidade de governança pós-aquisição converte dependências tecnológicas inevitáveis em vulnerabilidades estratégicas evitáveis.

6.1. Proposições institucionais e contratuais

A resposta institucional não deve ser autossuficiência tecnológica absoluta, mas governança proporcional das dependências inevitáveis. O Brasil continuará importando tecnologias críticas e integrando soluções globais; a questão estratégica é se essas dependências serão

conhecidas, contratualmente governadas, tecnicamente auditáveis e operacionalmente reversíveis. Essa orientação aproxima-se da literatura sobre Estado empreendedor e formação de capacidades públicas, na qual o Estado atua como coordenador estratégico de missões, investimentos e capacidades tecnológicas, e não apenas como comprador passivo de soluções prontas.⁴¹ A partir dessa premissa, seis medidas podem transformar compras tecnológicas em instrumentos de capacidade estatal.

1. **Auditabilidade técnica:** exigir logs, documentação, trilhas de decisão, acesso a evidências, explicabilidade proporcional ao risco e auditoria independente, com base em NIST, ISO/IEC e AI Act, respeitados sigilo, propriedade intelectual e segurança operacional.
2. **Reversibilidade contratual:** prever migração de dados, suporte pós-rescisão, documentação de integração, continuidade operacional, transição de fornecedor e *escrow* quando cabível, reduzindo aprisionamento funcional.
3. **Interoperabilidade:** exigir APIs documentadas, formatos portáteis, compatibilidade com sistemas públicos, documentação de interfaces e vedação de integração proprietária injustificada, sem afastar requisitos legítimos de segurança e desempenho.
4. **Governança de dados críticos:** disciplinar residência, portabilidade, criptografia, controle de acesso, exclusão segura, retenção, transferência internacional e segregação de ambientes, preservando controle sobre dados operacionais sensíveis.
5. **Validação independente:** exigir testes pré-implantação, red teaming quando cabível, laboratórios públicos ou acreditados, auditorias periódicas e validação pós-implantação, tornando riscos de viés, fragilidade adversarial e degradação silenciosa mais governáveis.
6. **Capacidade estatal permanente:** formar quadros, criar unidade especializada, elaborar matriz nacional de requisitos, manter supervisão intersetorial e articular órgãos técnicos,

⁴¹ MAZZUCATO, Mariana. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

reguladores, operadores e instituições de controle, desde que haja orçamento, pessoal e mandato claros.

Essas proposições podem ser implementadas gradualmente: guia nacional de contratação de tecnologias críticas, cláusulas-padrão em editais e contratos estratégicos, capacidade técnica dedicada de validação e auditoria, e integração regulatória com concessões, parcerias público-privadas e operadores privados de infraestrutura crítica. A mudança conceitual é simples: comprar tecnologia crítica é governar capacidade estatal, não apenas adquirir produto de mercado.

7. Conclusão

A geoeconomia contemporânea deslocou o centro da soberania tecnológica. No passado, a posse formal de equipamentos, a importação de bens de alto valor agregado ou a assinatura de cláusulas de transferência de tecnologia podiam parecer indicadores suficientes de modernização. Em sistemas baseados em IA, software, sensores, nuvem, dados e conectividade, essa lógica tornou-se insuficiente. A soberania tecnológica não está apenas em possuir o sistema, mas em conseguir governá-lo ao longo de seu ciclo de vida.

O presente trabalho sustentou que a governança pós-aquisição insuficientemente exigível pode aumentar o risco de que aquisições brasileiras de defesa, segurança pública e infraestruturas críticas se convertam, ao longo do ciclo de vida tecnológico, em dependências comerciais duradouras. A dependência não se encerra na compra. Ela se reproduz na manutenção, atualização, interoperabilidade, dados, conectividade, suporte, validação e possibilidade de substituição. Por isso, o problema estratégico não é simplesmente comprar tecnologia estrangeira, mas incorporar sistemas críticos sem capacidade institucional para auditá-los, adaptá-los, integrá-los e substituí-los.

A análise demonstrou que infraestruturas críticas ampliam a relevância do tema, pois dependem crescentemente de tecnologias digitais frequentemente de uso dual ou múltiplo. Essas tecnologias atravessam defesa, segurança pública, defesa civil, regulação econômica e continuidade de serviços, de modo que a fragmentação institucional pode produzir modernização aparente e vulnerabilidade real.

O caso brasileiro revela base normativa relevante, mas insuficiente integração de ciclo de vida. A existência de leis de defesa, licitações, políticas de cibersegurança e instrumentos de proteção de infraestruturas críticas não garante, por si só, governança pós-aquisição. O desafio é

converter princípios em cláusulas, cláusulas em capacidades, capacidades em instituições e instituições em autonomia operacional. A governança precisa ser contratual, técnica, regulatória e intersetorial.

A resposta proposta é evoluir da lógica de aquisição para a lógica de capacidade, incorporando auditabilidade técnica, reversibilidade contratual, interoperabilidade, governança de dados críticos, validação independente e supervisão humana significativa. O Brasil não precisa buscar autossuficiência absoluta em todas as tecnologias, mas precisa conhecer, mensurar, distribuir, auditar e tornar reversíveis as dependências que aceita.

A contribuição central do artigo é deslocar o debate sobre comércio internacional de tecnologias críticas para o pós-aquisição. A geoeconomia da dependência não se define apenas pela origem do fornecedor, pelo preço do contrato ou pela entrega do equipamento, mas pela operação cotidiana, pelo controle dos dados, pela atualização, interoperabilidade, manutenção, validação e possibilidade real de saída. No século XXI, soberania tecnológica não equivale à propriedade formal nem à autossuficiência plena; corresponde à capacidade estatal, mensurável, verificável e exigível contratualmente, de conhecer, auditar, adaptar, integrar e substituir sistemas críticos ao longo de seu ciclo de vida.

O Brasil não precisa fabricar todos os componentes que utiliza, mas deve ser capaz de auditar sistemas de IA, migrar dados, substituir fornecedores críticos e transformar dependências inevitáveis em riscos conhecidos, distribuídos e institucionalmente governáveis.

Bibliografia

AGGARWAL, Vinod K.; REDDIE, Andrew W. New economic statecraft and global technology conflicts: the dilemma for middle powers. *Business and Politics*, 2025. DOI: [10.1017/bap.2025.10011](https://doi.org/10.1017/bap.2025.10011). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-politics/article/new-economic-statecraft-and-global-technology-conflicts-the-dilemma-for-middle-powers/A9BBC3868B56EE9AA8827029BED55054>. Acesso em: 17 jun. 2026.

BABIĆ, Milan; DE GRAAFF, Nana; LINSI, Lukas; WEINHARDT, Clara. The geoeconomic turn in international trade, investment, and technology. *Politics and Governance*, v. 12, 2024. DOI: [10.17645/pag.9031](https://doi.org/10.17645/pag.9031). Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/9031>. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9573.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113675.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. ePING: Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico: Documento de Referência, versão 2018. Brasília, DF: Governo Federal, 2018d. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/ePING_v2018_20171205.pdf. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10222.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.569, de 9 de dezembro de 2020. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10569.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10822.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para compras, contratações e desenvolvimento de produtos

e sistemas de defesa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.200, de 15 de setembro de 2022. Aprova o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11200.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11856.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.573, de 4 de agosto de 2025. Institui a Estratégia Nacional de Cibersegurança. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12573.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Brasília, DF: Governo Federal, 2026. Disponível em: <https://pncp.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification. Federal Register, 13 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/13/2022-21658/implementation-of-additional-export-controls-certain-advanced-computing-and-semiconductor>. Acesso em: 17 jun. 2026.

BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Updates and Corrections. Federal Register, 25 Oct. 2023. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/10/25/2023-23055/>

[implementation-of-additional-export-controls-certain-advanced-computing-items-supercomputer-and](#). Acesso em: 17 jun. 2026.

BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. Commerce strengthens export controls to restrict China's capability to produce advanced semiconductors for military applications. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, 2024. Disponível em: <https://www.bis.gov/press-release/commerce-strengthens-export-controls-restrict-chinas-capability-produce-advanced-semiconductors-military>. Acesso em: 17 jun. 2026.

CHIEF DIGITAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE OFFICE. The War Department Unleashes AI on New [GenAI.mil](#) Platform. Arlington, VA: CDAO, 9 Dec. 2025. Disponível em: <https://www.ai.mil/Latest/News-Press/PR-View/Article/4355177/the-war-department-unleashes-ai-on-new-genaimil-platform/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

COLE, Daniel H. Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development Framework. *Journal of Institutional Economics*, v. 13, n. 4, p. 829-847, 2017. DOI: [10.1017/S1744137417000030](https://doi.org/10.1017/S1744137417000030). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/laws-norms-and-the-institutional-analysis-and-development-framework/D5A406119308DAEA1F3226FC803282FE>. Acesso em: 17 jun. 2026.

EDLER, Jakob; GEORGHIOU, Luke. Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. *Research Policy*, v. 36, n. 7, p. 949-963, 2007. DOI: [10.1016/j.respol.2007.03.003](https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733307000741>. Acesso em: 17 jun. 2026.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act). *Official Journal of the European Union*, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj/eng>. Acesso em: 17 jun. 2026.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act). *Official Journal of the European Union*, 2023a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1781/oj/eng>. Acesso em: 17 jun. 2026.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). Official Journal of the European Union, 2023b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj/eng>. Acesso em: 17 jun. 2026.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union, 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>. Acesso em: 17 jun. 2026.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019. DOI: [10.1162/isec_a_00351](https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic). Disponível em: <https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>. Acesso em: 17 jun. 2026.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005. Disponível em: <https://mitpress.mit.edu/9780262572224/case-studies-and-theory-development-in-the-social-sciences/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

HOROWITZ, Michael C. Artificial intelligence, international competition, and the balance of power. *Texas National Security Review*, v. 1, n. 3, p. 36-57, 2018. DOI: [10.15781/T2639KP49](https://tnsr.org/2018/05/artificial-intelligence-international-competition-and-the-balance-of-power/). Disponível em: <https://tnsr.org/2018/05/artificial-intelligence-international-competition-and-the-balance-of-power/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION; INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION. ISO/IEC 42001:2023: artificial intelligence management system. Geneva: ISO, 2023a. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/42001>. Acesso em: 17 jun. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION; INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION. ISO/IEC 23894:2023: artificial intelligence: guidance on risk management. Geneva: ISO, 2023b. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/77304.html>. Acesso em: 17 jun. 2026.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, v. 65, n. 3, p. 682-

693, 1971. DOI: [10.2307/1955513](https://doi.org/10.2307/1955513). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/comparative-politics-and-the-comparative-method/A326138E114805EF7E1B72F60EBD4295>. Acesso em: 17 jun. 2026.

LUTTWAK, Edward N. From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42894676>. Acesso em: 17 jun. 2026.

MAZZUCATO, Mariana. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13659.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2026.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Sinesp: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. Brasília, DF: MJSP, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1>. Acesso em: 17 jun. 2026.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0). Gaithersburg: NIST, 2023. DOI: [10.6028/NIST.AI.100-1](https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1). Disponível em: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ai/NIST.AI.100-1.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2026.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY. Artificial Intelligence Risk Management Framework: Generative Artificial Intelligence Profile. Gaithersburg: NIST, 2024. DOI: [10.6028/NIST.AI.600-1](https://doi.org/10.6028/NIST.AI.600-1). Disponível em: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ai/NIST.AI.600-1.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2026.

NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy. Brussels: NATO, 2021. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Summary of NATO's revised Artificial Intelligence Strategy. Brussels: NATO, 2024. Disponível em: <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/summary-of-natos-revised-artificial-intelligence-ai-strategy>. Acesso em: 17 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/0449, 2019, atualizado em 2024. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449>. Acesso em: 17 jun. 2026.

OSTROM, Elinor. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. Policy Studies Journal, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011. DOI: [10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x). Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>. Acesso em: 17 jun. 2026.

RUCK, Jan. A geoeconomic fix? European industrial policy on semiconductors amidst global competition. JCMS: Journal of Common Market Studies, v. 64, n. 2, p. 742-761, 2026. DOI: [10.1111/jcms.13710](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13710). Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13710>. Acesso em: 17 jun. 2026.

SCHARRE, Paul. Four Battlegrounds: Power in the Age of Artificial Intelligence. New York: W. W. Norton, 2023.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. Responsible Artificial Intelligence Strategy and Implementation Pathway. Washington, DC: DoD, 2022. Disponível em: <https://media.defense.gov/2022/Jun/22/2003022604/-1/-1/0/Department-of-Defense-Responsible-Artificial-Intelligence-Strategy-and-Implementation-Pathway.PDF>. Acesso em: 17 jun. 2026.

WHALEY, Luke. The critical institutional analysis and development framework. International Journal of the Commons, v. 12, n. 2, p. 137-161, 2018. DOI: [10.18352/ijc.848](https://thecommonsjournal.org/articles/10.18352/ijc.848). Disponível em: <https://thecommonsjournal.org/articles/10.18352/ijc.848>. Acesso em: 17 jun. 2026.

APÊNDICE A – MATRIZ DE EVIDÊNCIAS DOCUMENTAIS

A matriz sintetiza a base documental pública utilizada para classificar densidade forte, lacuna parcial e lacuna crítica. Ela não mede desempenho operacional real nem práticas internas sigilosas; mede apenas densidade documental pública e exigibilidade formal.

Modelo	Dimensão	Documento	Dispositivo/seção	Evidência textual curta	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Classificação
EUA	Auditabilidade	NIST AI RMF 1.0	Govern, Map, Measure, Manage	Gestão e mensuração de riscos de IA	Sim	Sim	Sim	Densidade forte
EUA	Validação	<i>DoD Responsible AI Strategy; NIST AI 600-1</i>	RAI ecosystem; GenAI profile	Teste, avaliação e gestão de riscos de IA	Sim	Sim	Parcial	Densidade forte com ressalva ou Densidade parcial
UE	Auditabilidade e validação	AI Act	Arts. 9 a 15, 72 e 86	Gestão de risco, documentação, logs e supervisão humana	Sim	Sim	Sim	Densidade forte
UE	Dados	Data Governance Act; Data Act	Acesso, uso e compartilhamento de dados	Portabilidade, acesso e governança de dados	Sim	Sim	Sim	Densidade forte
Brasil	Auditabilidade	Lei 14.133/2021	Gestão contratual e fiscalização	Fiscalização administrativa e gestão de riscos	Parcial	Parcial	Não	Lacuna parcial
Brasil	Reversibilidade	Lei 14.133/2021	Execução contratual	Rescisão e continuidade contratual em termos gerais	Parcial	Não	Não	Lacuna crítica
Brasil	Interoperabilidade	Lei 13.675/2018; Sinesp; ePING	Integração de informações de segurança pública	Integração setorial de bases e existência de padrão federal de interoperabilidade governamental	Sim	Parcial	Não	Lacuna parcial
Brasil	Dados	LGPD; PNCiber; E-Ciber	Proteção de dados e cibersegurança	Proteção de dados pessoais e diretrizes de segurança	Sim	Parcial	Parcial	Lacuna parcial
Brasil	Validação independente	Marcos públicos examinados	Defesa, licitações, cibersegurança e infraestruturas críticas	Não se identifica certificação federal geral de IA crítica	Parcial	Não	Não	Lacuna crítica
OTAN	Interoperabilidade	NATO AI Strategy	IA responsável em defesa	Rastreabilidade, governabilidade e interoperabilidade doutrinária	Sim	Parcial	Parcial	Densidade forte com ressalva ou Densidade parcial

Fonte: Elaboração dos autores (2026), com base nos documentos primários e técnicos citados no corpo do artigo.

DATA CENTERS E COMÉRCIO INTERNACIONAL: O CASO DO BRASIL. ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?

Camila Emi Tomimatsu¹

Bruno Eduardo Baradel Leal da Mota²

Resumo: O objetivo do presente artigo é trazer um breve panorama acerca dos principais temas de discussão atinentes ao comércio internacional relacionados aos *data centers* – tema ainda pouco explorado na literatura nacional, e que mistura elementos técnicos, políticos e econômicos –, e apresentar desenvolvimentos regulatórios multilaterais e no Brasil sobre a matéria, visando a contribuir com a reflexão acerca do papel e da posição do Brasil em um cenário dinâmico e de constante evolução tecnológica. A regulação pode servir como catalisador ou potencial barreira ao desenvolvimento tecnológico, e isso também tem se mostrado verdadeiro no caso dos *data centers*.

Palavras-chave: Data centers; Comércio internacional; Regulação econômica; Soberania digital; Transferência internacional de dados; Inteligência artificial; Infraestrutura crítica; Política Nacional de Data Centers.

Abstract: This article aims to provide a brief overview of the key international trade issues concerning data centers – a topic that blends technical, political, and economic elements and remains under-explored in domestic literature – and to present multilateral and Brazilian regulatory developments in this area, thereby contributing to the discussion on Brazil's role and position within a dynamic landscape of constant technological evolution. Regulation can serve as a catalyst or a potential barrier to technological development, and this has also proven true in the case of data centers.

Keywords: Data centers; International trade; Economic regulation; Digital sovereignty; International data transfers; Artificial intelligence; Critical infrastructure; National Data Center Policy.

¹ Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). LL.M. pela Faculdade de Direito da Universidade de Harvard. Doutora em Direito do Comércio Internacional pela USP. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

² Graduado em Relações Internacionais (ESPM/SP) e Direito (Mackenzie/SP), é advogado na área de Comércio Internacional e Direito Concorrencial no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

1. Introdução

Data center é um lugar físico que abriga uma estrutura de Tecnologia da Informação (TI), com recursos de armazenamento, processamento e de rede³. É a instalação física que armazena os dados digitais de uma empresa⁴ ou de entidades governamentais.

Atualmente, existem cerca de 12 mil *data centers* em operação no mundo, incluindo 992 de hiper escala, ocupando milhares de metros quadrados em alguns poucos países. Os Estados Unidos da América (EUA) são de longe o país com o maior número de *data centers* no mundo (4490 *data centers*), seguido pelo Reino Unido (556), Alemanha (523), França (394), China (369), Índia (296), Canadá (288), Austrália (282), Japão (257), Itália (252) e Brasil (215), segundo levantamento disponibilizado no *Data Center Map*⁵. A Virgínia do Norte, nos EUA, é considerada a “capital mundial” de *data centers*, concentrando mais de 250 *data centers*, nos quais transita cerca de 70% do tráfego global da internet⁶. Nos EUA, os *data centers* representam cerca de 4% do consumo nacional de eletricidade, com previsão de atingir até 9,1% até 2030.

Há múltiplas intersecções entre *data centers*, comércio internacional e geoeconomia, que têm, inclusive, sido objeto de manchetes positivas e negativas (ou melhor, que ressaltam pontos de preocupação) na mídia nacional e internacional. Apenas para citar alguns exemplos recentes do Brasil, destaca-se: (i) a declaração do Presidente Lula em 07 de maio de 2026 de que o Brasil quer atrair investimentos estrangeiros, tendo, contudo, condicionado a instalação de *data centers* à geração própria de energia pelas empresas⁷; (ii) a intensificação das divergências entre

³ IBM. O que são data centers?. **IBM Think**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/data-centers>. Acesso em: 22 jun. 2026.

⁴ AMAZON WEB SERVICES. O que é um data center?. **Amazon Web Services**, [s.d.]. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/what-is/data-center/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

⁵ DATA CENTER MAP. Data Centers. **Data Center Map**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.datacentermap.com/datacenters/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

⁶ NORTHERN VIRGINIA REGIONAL COMMISSION. Data Centers. **NVRC**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.novaregion.org/1598/Data-Centers>. Acesso em: 22 jun. 2026.

⁷ PODER360. Lula: data centers no Brasil terão de gerar a própria energia. **Poder360**, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/lula-data-centers-no-brasil-terao-de-gerar-a-propria-energia/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

empresas globais de tecnologia e fabricantes instalados no Brasil com a publicação da Resolução GECEX nº 852/2026, que elevou para até 25% o imposto de importação no Brasil sobre servidores de grande capacidade – medida que, segundo os seus opositores, dificultaria a instalação de novos *data centers* no Brasil ao encarecer a importação de equipamentos já montados no exterior⁸; (iii) recentes anúncios de inauguração de *data centers* e/ou de pesados investimentos para futuros *data centers* no Brasil de empresas como o Alibaba⁹ (em São Paulo, para agosto de 2026), TikTok (no Complexo Portuário de Pecém, na região de Fortaleza, previsto para 2029¹⁰), e a RT-one (que investirá cerca de R\$ 15 bilhões para construir *data centers* em Uberlândia/MG e em Maringá/PR, dedicados à inteligência artificial (IA) e à computação de alta densidade¹¹); e (iv) a realização de audiência pública no Senado realizada em 09 de junho de 2026 para discutir Projeto de Lei (PL) que estabelece regras para o funcionamento de *data centers* utilizados por sistemas de IA (o PL 3.018/2024)¹².

Ou seja: a temática envolve discussões sobre limitações estruturais (e concentração espacial de *data centers* em poucos países), restrições às importações e/ou a exportações de insumos como minerais críticos (que poderiam remontar a barreiras técnicas), preocupações com soberania

⁸ BRASIL 247. Big techs e indústria nacional disputam regras para data centers no Brasil. **Brasil 247**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.brasil247.com/economia/big-techs-e-industria-nacional-disputam-regras-para-data-centers-no-brasil>. Acesso em: 16 jul. 2026.

⁹ JORNAL DO COMÉRCIO. Alibaba inaugura em agosto primeiro data center no Brasil. **Jornal do Comércio**, maio 2026. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/mercado-digital/2026/05/1249998-alibaba-inaugura-em-agosto-primeiro-data-center-no-brasil.html>.

¹⁰ VALOR ECONÔMICO. Omnia constrói data center de R\$ 11 bi para TikTok. **Valor Econômico**, 25 mar. 2026. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2026/03/25/omnia-constroi-data-center-de-r-11-bi-para-tiktok.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2026.

¹¹ CNN BRASIL. Com alta demanda, empresa investirá R\$ 15 bi em data centers de IA. **CNN Brasil**, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/infra/com-alta-demanda-empresa-investira-r-15-bi-em-data-centers-de-ia/#goog_rewarded. Acesso em: 22 jun. 2026.

¹² AGÊNCIA SENADO. Brasil ganha ao atrair data centers, mas expansão exige regras, aponta debate. **Senado Notícias**, Brasília, 9 jun. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/06/09/brasil-ganha-ao-atrair-data-centers-mas-expansao-exige-regras-aponta-debate>. Acesso em: 22 jun. 2026.

de dados e segurança nacional, inclusive com práticas agressivas de incentivos como a concessão de subsídios para instalação de *data centers* por determinados países, além de discussões sobre preocupações ambientais (considerando o elevado consumo de energia elétrica e de água para seu funcionamento, além de eventuais preocupações com lixo eletrônico e poluição sonora). Também são trazidos ao debate aspectos positivos relacionados aos *data centers*, a citar, o seu potencial de incrementar o Produto Interno Bruto (PIB) de um país, de gerar empregos e de atrair investimentos.¹³

Tendo como pano de fundo esse cenário dinâmico e de constante evolução tecnológica, o objetivo do presente artigo é trazer um breve panorama acerca dos principais temas de discussão atinentes ao comércio internacional relacionados aos *data centers* – tema ainda pouco explorado na literatura nacional, e que mistura elementos técnicos, políticos e econômicos –, e apresentar desenvolvimentos regulatórios recentes no Brasil e no mundo sobre a matéria.

O artigo iniciará com uma breve explanação conceitual sobre aspectos técnicos dos *data centers*. Ato seguinte, apresentará um panorama acerca da regulação multilateral (do ponto de vista do comércio internacional) sobre o tema, trazendo ainda diferentes abordagens de políticas comerciais globais, passando, então, à regulação brasileira em desenvolvimento sobre *data centers*. Por fim, o artigo apresentará breves considerações acerca da posição do governo brasileiro sobre o tema com base em ações e políticas observadas nos últimos anos, visando a contribuir com a reflexão acerca do papel e da posição do Brasil nesse cenário.

2. Tipologia e Classificação de *Data Centers*

Os *data centers* constituem infraestrutura essencial da economia digital, pois concentram recursos físicos e computacionais indispensáveis ao processamento e ao armazenamento de informações em larga.¹⁴

¹³ Vide, por exemplo, dados estimados em estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) recentemente divulgado, segundo o qual um único *data center* de 100 MW (Megawatt) pode injetar R\$ 1,5 bilhão no PIB brasileiro e gerar cerca de R\$ 590 milhões em salários. Cf. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2026/07/07/um-unico-data-center-pode-injetar-r-15-bi-no-pib-diz-estudo-da-fgv.ghtm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 16 jul. 2026.

¹⁴ STACCIARINI, J. H. S.; GONÇALVES, R. J. A. F. **Data Centers, Minerais Críticos, Energia e Geopolítica**: as bases da Inteligência Artificial. Sociedade &

Embora desempenhem função comum, essas instalações apresentam diferenças relevantes quanto ao modelo operacional, à escala, à finalidade e ao grau de disponibilidade, de modo a atender demandas específicas de empresas, de governos e de aplicações intensivas em dados, inclusive aquelas associadas à IA¹⁵. Nesse sentido, a literatura técnica e regulatória costuma classificá-las segundo três eixos principais: modelo de negócios, arquitetura de implantação e nível de resiliência.

Sob a perspectiva operacional, destacam-se os *data centers on-premise*, os de *colocation*, os *hyperscale* e as estruturas de *edge computing*. Nos modelos *on-premise*, a própria organização instala, opera e mantém a infraestrutura de TI para atender às suas necessidades internas, em geral em menor escala¹⁶. Já no modelo de *colocation*, um operador especializado fornece espaço físico, energia, refrigeração e conectividade, enquanto os clientes alocam seus próprios equipamentos, o que favorece terceirização e racionalização de custos¹⁷.

Os *data centers hyperscale*, por sua vez, correspondem às maiores instalações do setor e são voltados, em especial, às grandes empresas de tecnologia, que necessitam de elevada capacidade para sustentar serviços de nuvem e processamento massivo. Em geral, sua caracterização considera parâmetros como quantidade de servidores, área construída e consumo energético, frequentemente superior a 100 MW¹⁸. Em contraste, a arquitetura de *edge computing* distribui micro *data centers* próximos ao usuário ou à fonte de geração dos dados, reduzindo latência e uso de banda, o que a torna adequada para aplicações em tempo real, como automação industrial, saúde digital e veículos autônomos¹⁹.

Natureza, Uberlândia, v. 37, e77215, 2025.

¹⁵ FERRAZ, D. A.; VIEGAS, P. R. A. **Data Centers, Energy and Regulation: Legal and Economic Challenges for Digital Infrastructure in Brazil**. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 8, n. 1, p. 1-17, 2026.

¹⁶ VIANA, M. E. F.; SCHEIDEGGER, O. F. C. R. **Infraestrutura computacional para a era da IA: desafios, políticas e oportunidades em data centers no Brasil**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, v. 31, n. 60, p. 167-205, set. 2025.

¹⁷ Id.; MARQUES, R. M.; OLIVEIRA, V. S. **O setor de data centers no Brasil: um retrato da falta de soberania tecnológica do país**. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, e7539, jun. 2025.

¹⁸ STACCIARINI; GONÇALVES, 2025, op. cit., p. 2; FERRAZ; VIEGAS, 2026, op. cit., p. 2.

¹⁹ VIANA; SCHEIDEGGER, 2025, op. cit., p. 2; FERRAZ; VIEGAS, 2026, op. cit., p. 2.

Além do modelo operacional, os *data centers* também são classificados pelo nível de disponibilidade e de redundância, usualmente segundo a escala *Tier* do *Uptime Institute*. Nessa tipologia, os níveis *Tier I* e *Tier II* correspondem a estruturas mais simples, com pouca ou parcial redundância; o *Tier III* admite manutenção de componentes essenciais sem interrupção dos serviços; e o *Tier IV* representa o padrão máximo de resiliência, com redundância integral e elevada tolerância a falhas. No mercado brasileiro, o *Tier III* figura como o padrão de alta disponibilidade mais recorrente²⁰.

Vale ressaltar que a construção de *data centers* exige investimentos substantivos, de aproximadamente R\$25 bilhões, sendo que, desse total, R\$ 5 bilhões são destinados à infraestrutura física, e R\$20 bilhões para equipamentos de computação.²¹

3. Panorama sobre a regulação e o cenário multilateral e nacional sobre *data centers*

3.1. Regulação multilateral da perspectiva do comércio internacional e diferentes abordagens de políticas comerciais globais

Sob a ótica da regulação multilateral, os serviços prestados por *data centers* não são registrados como exportações de bens físicos, mas sim contabilizados na balança comercial de serviços modernos, especificamente nas categorias de serviços de tecnologia da informação e comunicação.²²

A inserção desses serviços nas regras do comércio global é balizada pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecido na Rodada Uruguai. As transações operadas por *data centers* ocorrem predominantemente em duas modalidades de prestação de serviços. O primeiro, “Modo 1 (comércio transfronteiriço)”, materializa-se quando uma empresa localizada em determinada jurisdição consome serviços de

²⁰ STACCIARINI; GONÇALVES, 2025, op. cit., p. 2; FERRAZ; VIEGAS, 2026, op. cit., p. 2.

²¹ Cf. <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2026/07/07/um-unico-data-center-pode-injetar-r-15-bi-no-pib-diz-estudo-da-fgv.ghm>>. Acesso em: 16 jul. 2026.

²² ARBACHE, J. **Sobre os benefícios dos data centers**. Rio de Janeiro: GESEL/UFRJ. 2024

processamento ou armazenamento em nuvem fornecidos por um servidor fisicamente situado em outro país, caracterizando uma exportação direta de serviços de TI da nação hospedeira da infraestrutura. O segundo, “Modo 3 (presença comercial)” manifesta-se por meio do investimento estrangeiro direto (IED), quando provedores globais de tecnologia (como as chamadas *hyperscalers*) estabelecem subsidiárias e constroem infraestrutura de processamento local no território do país consumidor.²³

A facilitação regulatória do comércio digital e a remoção de barreiras técnicas são moldadas por acordos internacionais multilaterais e plurilaterais. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da OMC busca mitigar a fragmentação regulatória e garantir que os padrões técnicos e avaliações de conformidade (por exemplo, de produtos de IA e telecomunicações) não criem obstáculos desnecessários ao fluxo de comércio global.²⁴ O próprio Comitê sobre TBT da OMC tem sido palco de discussões entre os seus membros sobre a importância de regulações e de requisitos técnicos claros, previsíveis e adaptáveis ao desenvolvimento tecnológico.²⁵

No âmbito regional, acordos preferenciais de comércio tendem a exercer um efeito indutor sobre o mercado local de nuvem, forçando a convergência de padrões técnicos de segurança, proteção de dados e facilitação de comércio eletrônico, elevando as exigências regulatórias dos provedores estabelecidos na América do Sul, por exemplo.²⁶

Nesse contexto, a regulação interna adotada pelos Estados atua de forma ambígua: pode ser um facilitador de comércio, ao propiciar segurança jurídica e padronização para as empresas operarem, mas frequentemente age como uma barreira comercial disfarçada. Justificando-se em imperativos de segurança pública, defesa nacional ou proteção à privacidade, governos têm imposto medidas como a censura à internet, leis rígidas de proteção de dados e obrigatoriedade de licenças locais de operação, que na prática repelem concorrentes

²³ Ibid.; BID. **Trocando promessas por resultados:** O que a integração global pode fazer pela América Latina e o Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2024.

²⁴ POPE, J. **AI and the WTO:** Harmonizing technical standards under the TBT agreement. Washington: Peterson Institute for International Economics (PIIE). 2026

²⁵ Cf. <https://www.wto.org/english/news_e/news26_e/tbt_10jul26_459_e.htm>. Acesso em: 16 jul. 2026.

²⁶ ABRACLOUD. **Acordo Mercosul-União Europeia e o futuro da nuvem.** Futurecom Digital. 2025.

estrangeiros, protegem as empresas locais e correm o risco de provocar a fragmentação da rede global de computadores²⁷.

Adicionalmente, o funcionamento da economia de dados depende de uma vasta e ininterrupta cadeia global de suprimentos, englobando desde a manufatura de *hardwares* (servidores e semicondutores) até o acesso a matérias-primas críticas.²⁸ Isso engendrou duas abordagens diametralmente opostas nas políticas comerciais globais. Primeiro, restrições e embargos a exportações, visando frear o desenvolvimento tecnológico de países, como o caso que envolve os EUA e a China. Os EUA impuseram severas restrições à exportação de chips avançados e equipamentos de fabricação de semicondutores de empresas como a Nvidia e a TSMC. Como retaliação, a China utilizou seu controle sobre o mercado de minerais críticos e implementou restrições à exportação de gálio, germânio, antimônio e terras raras, minerais essenciais para a infraestrutura de IA e de telecomunicações.²⁹

A segunda abordagem, por sua vez, atua na facilitação de importações e atração de infraestrutura. Países que buscam atrair os megacentros de dados têm utilizado políticas de facilitação comercial para tal.³⁰ O Brasil, por exemplo, formulou propostas como a Política Nacional de *Data Centers*, que visa a conceder forte desoneração fiscal e suspensão de impostos de importação sobre componentes de TI, sacrificando potenciais exigências de transferência tecnológica local em prol da atração imediata de capital e estruturas estrangeiras.³¹

Essa mesma dinâmica de forte estímulo governamental à infraestrutura digital é observada em outras economias, tanto emergentes quanto desenvolvidas, que buscaram ativamente atrair o capital estrangeiro. A Índia, por exemplo, elevou os *data centers* à categoria oficial de “Status de Infraestrutura”, medida que facilita o acesso a crédito e financiamento de longo prazo. Em complemento, as políticas estaduais indianas oferecem pacotes agressivos que incluem subsídios

²⁷ SILVA, A. R. da; SOARES, F. R. M. **Conflitos entre regulações internas relativas à internet e o direito do comércio internacional: o papel da OMC perante o sistema de computação da nuvem.** Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 14, n. 1, p. 237-247, 2017

²⁸ STACCIARINI; GONÇALVES, 2025, op. cit., p. 2.

²⁹ Id.

³⁰ VIANA; SCHEIDEGGER, 2025, op. cit., p. 2.

³¹ MARQUES; OLIVEIRA, 2025, op. cit., p. 2.

sobre despesas de capital (CAPEX), isenção total de impostos e taxas sobre eletricidade por vários anos, além de regimes de aprovação regulatória simplificada.³²

Na Europa, a atração de megacentros de dados também recorre a fortes mecanismos de desoneração, mas com uma roupagem inerentemente condicionada à eficiência energética. A Alemanha, por exemplo, com a ambiciosa meta de dobrar sua capacidade nacional de processamento até 2030, adotou uma estratégia que prioriza e acelera o acesso desses centros à rede elétrica, além de manter esquemas de compensação nos preços de energia para mitigar os altos custos operacionais, mas desde que estejam seguindo padrões ambientais elevados.³³

3.1.1. O cenário factual e da regulação no Brasil de data centers

O Brasil encontra-se em nível embrionário de soberania digital, exportando seus dados para nuvens do exterior, com baixa independência em hardware e software subjacentes e padecendo de um marco regulatório unificado – ausente para os centros de processamento como infraestrutura crítica.³⁴

Ao mesmo tempo, conforme apurado pelo portal *Data Center Map*, o Brasil é o 11º país com maior número de *data centers*, atualmente contando com 217³⁵. Como visto, os *data centers* mais recorrentes no Brasil são de *Tier* III (ou seja, com nível elevado de disponibilidade e de redundância), havendo maior concentração na região sudeste

³² PROFILE IT SOLUTIONS. Meity State-wise Data Center Policies, Subsidies, Incentives, Approval in India. Profile IT Solutions, [s.d.]. Disponível em: <https://www.profileits.com/data-center-policies-subsidies-approval/>. Acesso em: 21 jun. 2026

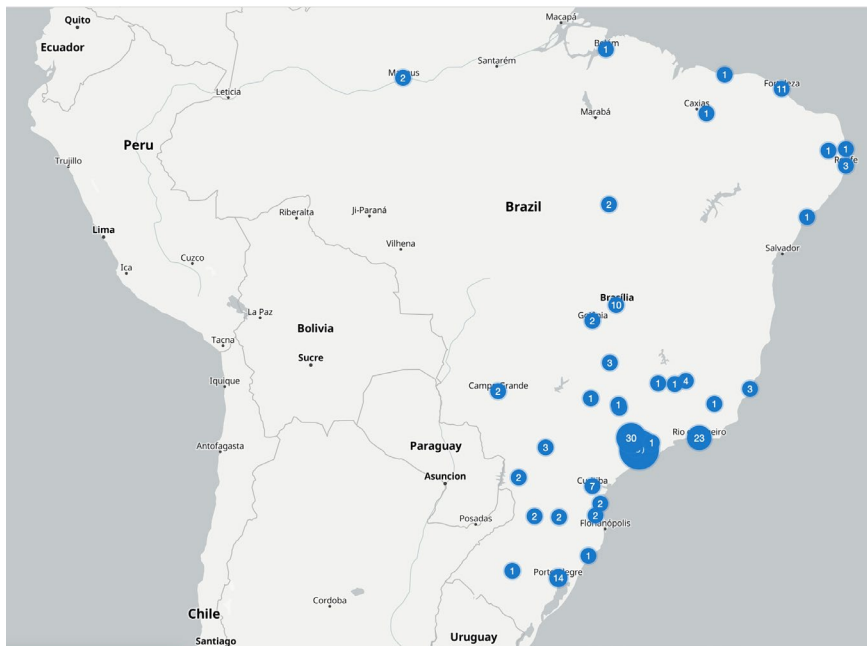
³³ BRINGMANN, Carsten et al. The German Government's Data Centre Strategy: Holistic Opportunities for the Economy, Investors and the Public Sector in the Digital Transformation – Noerr Insight No. 1. Noerr, 5 maio 2026. Disponível em: <https://www.noerr.com/en/insights/the-german-governments-data-centre-strategy-holistic-opportunities-for-the-economy-investors-and-the-public-sector-in-the-digital-transformation-noerr-insight-no-1>. Acesso em: 16 jun. 2026.

³⁴ SILVEIRA, S. A. da; XIONG, J. Índice de soberania digital: o caso do Brasil. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, e7451, jun. 2025.

³⁵ Conforme consulta realizada em 22 de julho de 2026, em: <https://www.datacentermap.com/brazil/>>. Acesso em: 22 jul. 2026.

(mais especificamente, nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro), conforme se observa no mapa abaixo extraído do referido portal:

Figura 1 - Localização dos *Data Centers* no Brasil



Fonte: Data Center Map, 2026

O arcabouço normativo que rege a infraestrutura digital brasileira encontra-se em um período de redefinição estratégica, caracterizado por forte pressão do setor produtivo por segurança jurídica.

Nesse panorama, destaca-se o Regime Especial de Tributação para Serviços de *Data Center* (REDATA), originalmente instituído pelo Poder Executivo por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.318, de setembro de 2025, posteriormente substituído pelo PL nº 278/2026, integrando a Missão 4 da Nova Indústria Brasil (NIB).³⁶ O propósito do REDATA era suspender e promover isenções definitivas de tributos federais (PIS/

Cofins, PIS/Cofins-Importação e IPI) sobre a compra e importação de componentes para o imobilizado de novos projetos de infraestrutura.³⁷

O atual debate legislativo brasileiro tem focado em instrumentos de fomento, destacando-se o REDATA, o qual, como visto, prevê a suspensão por cinco anos de tributos federais sobre a importação e compra de componentes, gerando bilhões em renúncia fiscal. Em contrapartida aos benefícios, o regime exige que as operadoras destinem parte de sua capacidade ao mercado interno, invistam em pesquisa e desenvolvimento (PD&I) e utilizem fontes exclusivas de energia limpa.

Paralelamente ao esforço tributário, a Câmara dos Deputados avançou com o PL nº 1.680/2025, que institui formalmente a Política Nacional de *Data Centers*. Esta proposta concede acesso prioritário à rede de transmissão elétrica para infraestruturas alocadas em regiões com excedente energético, permitindo o custeio privado integral das obras de conexão sem o repasse tarifário aos consumidores comuns. O projeto também autoriza a criação de “Embaixadas de Dados”, que são áreas que funcionarão como extensões invioláveis da jurisdição de Estados estrangeiros e estarão isentas da legislação brasileira de proteção cibernética. O monitoramento ambiental dessas políticas baseia-se em métricas técnicas globais de eficácia no uso de energia (PUE), água (WUE) e emissão de carbono (CUE)³⁸.

Vale mencionar também o PL nº 3.018/2024 que tramita no Senado Federal³⁹ e dispõe sobre a regulamentação dos *data centers* de IA, o qual foi objeto de recente audiência pública. O projeto busca estabelecer um marco regulatório para *data centers* de IA no Brasil, com foco em segurança, privacidade, transparência, eficiência energética e responsabilidade no uso dessas tecnologias. Além disso, o projeto determina o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018, ou LGPD) e de medidas de sustentabilidade, como

³⁷ BNDES. **Novo fundo BNDES mira expansão da IA e data centers**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2025.

³⁸ BRASIL. Projeto de Lei nº 1.680, de 2025. **Institui a Política Nacional para Processamento e Armazenamento Digitais**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2497586>.

³⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3018, de 2024. Dispõe a regulamentação dos *data centers* de inteligência artificial. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164831>.

uso de fontes renováveis, auditorias energéticas, divulgação de relatórios de consumo e metas de redução de emissões.

No âmbito da governança e cibersegurança, o tráfego transfronteiriço de informações foi recentemente balizado pela Resolução CD/ANPD nº 19/2024 do Conselho Diretor da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (CD/ANPD), que estabeleceu critérios rigorosos e Cláusulas Contratuais Padrão (SCCs) obrigatórias para a transferência internacional de dados pessoais a partir do Brasil⁴⁰. Somado à regulação mencionada, tramita o PL nº 2.338/2023 para regular a IA, impondo categorizações de risco e multas severas inspiradas na legislação europeia.

Há, portanto, diversas iniciativas regulatórias avançando em paralelo, versando sobre diferentes frentes relevantes ao desenvolvimento de *data centers* no Brasil. Nada obstante, a despeito dos avanços regulatórios já mencionados, relatório do governo dos EUA emitido em 2025 alertou que a atratividade do Brasil ainda assim esbarra em deficiências críticas, visto que o país é um dos principais alvos mundiais de ataques virtuais e sofre com um *déficit* crônico de profissionais qualificados em segurança da informação,⁴¹.

Convém ressaltar que as iniciativas de fomento ao desenvolvimento de *data centers* no país também foram acompanhadas de medidas aparentemente em sentido oposto: o governo brasileiro adotou medida temporária de natureza comercial recente pela qual aumentou a alíquota do imposto de importação sobre servidores e equipamentos de rede, para até 25% (a depender do produto), por meio da Resolução GECEX nº 852, de 4 de fevereiro de 2026⁴², sem data de término de vigência.

⁴⁰ BRASIL, Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Resolução CD/ANPD nº 19, de 23 de agosto de 2024**. Regulamento de Transferência Internacional de Dados. Brasília: Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024.

⁴¹ ESTADOS UNIDOS, International Trade Administration (ITA). **Brazil - Country Commercial Guide: Digital Economy**. 2025. Disponível em: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/brazil-digital-economy>. Acesso em: 18 jun. 2026.

⁴² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Câmara de Comércio Exterior. Comitê-Executivo de Gestão. **Resolução Gecex nº 852, de 4 de fevereiro de 2026**. Altera o Anexo VI da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021, que alterou a Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM e a Tarifa Externa Comum - TEC para adaptação às modificações do Sistema Harmonizado (SH-2022). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 fev. 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gecex-n-852-de-4-de-fevereiro-de-2026-685397607>. Acesso em: 16 jul. 2026.

Tal medida recebeu críticas à época (como da Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES⁴³), por se tratar de decisão alegadamente contraditória em relação às ações do governo federal no REDATA, e que poderá resultar em encarecimento de equipamentos essenciais à infraestrutura digital.

Em suma, o Brasil passa por um momento de profundas transformações normativas, que, por um lado buscam fomentar a instalação e o desenvolvimento de *data centers* no país e, por outro, parecem impor restrições a esse desenvolvimento. O cenário político-legislativo recente reflete essa dupla necessidade, por meio da proposição de marcos regulatórios para a construção de *data centers* e para o fluxo seguro e ético de informações e de ferramentas de IA na economia digital.

Esse aparente descompasso se insere em um contexto mais complexo, de interesses políticos, econômicos, geopolíticos e ambientais que estão na pauta das discussões nacionais e globais, exigindo do Estado a formulação de diretrizes capazes de atrair investimentos globais ao mesmo tempo em que se assegura a autonomia nacional, a proteção das informações e a eficiência energética.

4. Considerações finais: onde estamos, e para onde vamos?

A análise do panorama regulatório e comercial demonstra que a inserção dos serviços de *data centers* nas regras globais é balizada por diretrizes multilaterais, como o GATS da OMC, operando principalmente nas modalidades de comércio transfronteiriço (Modo 1) e presença comercial por meio de investimento estrangeiro direto (Modo 3). Nesse ecossistema, as regulações internas dos Estados atuam de forma ambígua: se por um lado oferecem padronização e segurança jurídica, por outro podem configurar barreiras comerciais disfarçadas sob a justificativa de salvaguardar a segurança pública e a privacidade.

No contexto de disputas globais por insumos e infraestrutura computacional, conclui-se que o Brasil ainda se encontra em um nível embrionário de soberania digital, não obstante já figure como o 11º país com o maior número de *data centers*.

Por um lado, o país caminha para se tornar um *hub* de dados na América Latina (se já não o é), o que poderia ser entendido, *a priori*,

⁴³ TELETIME. ABES vê incoerência do governo no REDATA. *Teletime*, 6 fev. 2026. Disponível em: <https://teletime.com.br/06/02/2026/abes-incoerencia-governo-redata/>. Acesso em: 16 jul. 2026.

como um caminho sem volta, dados os elevados custos de instalação de sua infraestrutura física. D'outro lado, o país permanece dependente ao exportar seus dados para nuvens no exterior, possui baixa independência no desenvolvimento de *hardwares* e *softwares* subjacentes e carece de um marco regulatório unificado que encare os centros de processamento como infraestrutura crítica. Embora existam propostas recentes focadas em incentivos fiscais e em desonerações tributárias para a atração imediata de capital estrangeiro, essas medidas muitas vezes sacrificam contrapartidas importantes de transferência tecnológica local.

Em vista de todo o exposto, o Brasil necessita consolidar urgentemente uma diretriz de longo prazo sobre *data centers*. Apesar de haver um descompasso natural entre a tecnologia – que se desenvolve de forma exponencial – e o regulador, que por vezes caminha reativamente, o que se advoga não é por uma solução definitiva (que seria inclusive utópica), mas sim por diretrizes gerais e por ações concretas (e que podem inclusive ter prazo determinado) que sejam coerentes, na prática e no discurso, com o caminho indicado nas diretrizes gerais. Incluindo-se nessas soluções medidas comerciais (como alterações tarifárias) e de negociações para acesso a novos mercados (por meio de acordos comerciais e de investimentos).

O país se encontra no momento de definir e de estruturar sua estratégia nacional para o setor, sendo a Política Nacional de *Data Centers* um passo importante na direção de pensar de forma estratégica em qual vertente o país desejará concentrar seus esforços e se tornar competitivo no mercado global: no desenvolvimento de *software*; no desenvolvimento de *hardware*; na atividade de armazenamento de dados; e/ou se optará por se apoiar em parcerias estratégicas com outros países para fragmentar a sua estratégia atinente ao armazenamento, ao processamento e/ou à transferência de dados.

Bibliografia

ABRACLOUD. Acordo Mercosul-União Europeia e o futuro da nuvem. **Futurecom Digital**. 2025. Disponível em: <https://digital.futurecom.com.br/especialistas/acordo-mercosul-uniao-europeia-e-o-futuro-da-cloud/>. Acesso em: 11 jul. 2026.

AGÊNCIA SENADO. Brasil ganha ao atrair data centers, mas expansão exige regras, aponta debate. **Senado Notícias**, Brasília, 9 jun. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/>

[materias/2026/06/09/brasil-ganha-ao-atrair-data-centers-mas-expansao-exige-regras-aponta-debate](#). Acesso em: 22 jun. 2026.

AMAZON WEB SERVICES. O que é um data center?. **Amazon Web Services**, [s.d.]. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/what-is/data-center/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

ARBACHE, J. **Sobre os benefícios dos data centers**. Rio de Janeiro: GESEL/UFRJ. 2024.

BID. **Trocando promessas por resultados**: O que a integração global pode fazer pela América Latina e o Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2024.

BNDES. **Novo fundo BNDES mira expansão da IA e data centers**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2025.

BRASIL 247. Big techs e indústria nacional disputam regras para data centers no Brasil. Brasil 247, [s.d.]. Disponível em: <https://www.brasil247.com/economia/big-techs-e-industria-nacional-disputam-regras-para-data-centers-no-brasil>. Acesso em: 16 jul. 2026.

BRASIL, Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Resolução CD/ANPD nº 19, de 23 de agosto de 2024. Regulamento de Transferência Internacional de Dados. Brasília: Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.680, de 2025. Institui a Política Nacional para Processamento e Armazenamento Digitais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2497586>

BRASIL. Projeto de Lei nº 3018, de 2024. Dispõe a regulamentação dos data centers de inteligência artificial. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164831>.

BRINGMANN, Carsten et al. The German Government's Data Centre Strategy: Holistic Opportunities for the Economy, Investors and the Public Sector in the Digital Transformation – Noerr Insight No. 1. Noerr, 5 maio 2026. Disponível em: <https://www.noerr.com/en/insights/the-german-governments-data-centre-strategy-holistic-opportunities-for-the-economy-investors-and-the-public-sector-in-the-digital-transformation-noerr-insight-no-1>. Acesso em: 16 jun. 2026.

CNN BRASIL. Com alta demanda, empresa investirá R\$ 15 bi em data centers de IA. CNN Brasil, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/infra/com-alta-demanda-empresa-investira-r-15-bi-em-data-centers-de-ia/#goog_rewarded. Acesso em: 22 jun. 2026.

DATA CENTER MAP. Data Centers. Data Center Map, [s.d.]. Disponível em: <https://www.datacentermap.com/datacenters/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS, International Trade Administration (ITA). **Brazil - Country Commercial Guide: Digital Economy**. 2025. Disponível em: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/brazil-digital-economy>. Acesso em: 18 jun. 2026.

FERRAZ, D. A.; VIEGAS, P. R. A. **Data Centers, Energy and Regulation: Legal and Economic Challenges for Digital Infrastructure in Brazil**. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 8, n. 1, p. 1-17, 2026.

IBM. O que são data centers?. IBM Think, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/data-centers>. Acesso em: 22 jun. 2026.

JORNAL DO COMÉRCIO. Alibaba inaugura em agosto primeiro data center no Brasil. Jornal do Comércio, maio 2026. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/colunas/mercado-digital/2026/05/1249998-alibaba-inaugura-em-agosto-primeiro-data-center-no-brasil.html>.

MARQUES, R. M.; OLIVEIRA, V. S. **O setor de data centers no Brasil: um retrato da falta de soberania tecnológica do país**. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, e7539, jun. 2025.

NORTHERN VIRGINIA REGIONAL COMMISSION. Data Centers. NVRC, [s.d.]. Disponível em: <https://www.novaregion.org/1598/Data-Centers>. Acesso em: 22 jun. 2026.

PODER360. Lula: data centers no Brasil terão de gerar a própria energia. Poder360, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/lula-data-centers-no-brasil-terao-de-gerar-a-propria-energia/>. Acesso em: 18 jun. 2026.

POPE, J. AI and the WTO: Harmonizing technical standards under the TBT agreement. Washington: Peterson Institute for International Economics (PIIE). 2026

PROFILE IT SOLUTIONS. Meity State-wise Data Center Policies, Subsidies, Incentives, Approval in India. Profile IT Solutions, [s.d.].

Disponível em: <https://www.profileits.com/data-center-policies-subsidies-approval/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

RINALDI, R. Entenda o que está em jogo na regulamentação de data centers. *Análise Editorial*. 2025. Disponível em: <https://analise.com/noticias/entenda-o-que-esta-em-jogo-na-regulamentacao-de-data-centers>. Acesso em: 18 jun. 2026.

SILVA, A. R. da; SOARES, F. R. M. **Conflitos entre regulações internas relativas à internet e o direito do comércio internacional**: o papel da OMC perante o sistema de computação da nuvem. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 237-247, 2017.

SILVEIRA, S. A. da; XIONG, J. Índice de soberania digital: o caso do Brasil. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, e7451, jun. 2025.

STACCIARINI, J. H. S.; GONÇALVES, R. J. A. F. **Data Centers, Minerais Críticos, Energia e Geopolítica**: as bases da Inteligência Artificial. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 37, e77215, 2025.

VALOR ECONÔMICO. Omnia constrói data center de R\$ 11 bi para TikTok. *Valor Econômico*, 25 mar. 2026. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2026/03/25/omnia-constroi-data-center-de-r-11-bi-para-tiktok.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2026.

VIANA, M. E. F.; SCHEIDEGGER, O. F. C. R. **Infraestrutura computacional para a era da IA**: desafios, políticas e oportunidades em data centers no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 60, p. 167-205, set. 2025.

A SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA COMO REAÇÃO GEOECONÔMICA DA UNIÃO EUROPEIA

Wilson Seraine da Silva Neto¹

Resumo: Diante da ordem geoeconômica do comércio internacional, a União Europeia, cujas cadeias de valor dos setores tecnológicos e a disponibilização de produtos e serviços digitais são bastante dependentes de outros países, iniciou uma série de iniciativas políticas para aumentar a competitividade e fomentar a inovação com a finalidade de atingir maior independência tecnológica e econômica. A partir de documentos e comunicações oficiais e discursos da presidente da Comissão Europeia, a presente análise demonstrará como a simplificação regulatória, materializada através do pacote *Omnibus* Digital, relaciona-se com a reação europeia diante do cenário internacional atual, permitindo-lhe evitar a instrumentalização das interdependências (*weaponized interdependence*) que possui por meio do fortalecimento do mercado interno e, por conseguinte, do robustecimento da segurança econômica.

Palavras-chave: Ordem geoeconômica; instrumentalização da interdependência; competitividade e inovação; simplificação regulatória; pacote *Omnibus* Digital.

Abstract: In light of the geoeconomic order of international trade, the European Union—whose value chains in the technology sectors and the availability of digital products and services are highly dependent on other countries—has launched a series of policy initiatives aimed at increasing competitiveness and fostering innovation in order to achieve greater technological and economic independence. Based on official documents and communications, as well as speeches by the President of the European Commission, this analysis will demonstrate how regulatory simplification, embodied in the Digital *Omnibus* package, relates to the European response to the current international landscape, enabling the EU to avoid the weaponized interdependence it faces by strengthening the internal market and, consequently, bolstering economic security.

¹ Professor Convidado da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Doutorando em Direito e Economia pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Keywords: Geoeconomic order; weaponized interdependence; competitiveness and innovation; regulatory simplification; Digital Omnibus package.

“Estamos agora na era da geoeconomia. E, para a Europa, isto significa que continuar como sempre não é mais uma opção. Temos de repensar a forma como encaramos os nossos desafios econômicos e de segurança nacional.”² A afirmação da presidente da Comissão Europeia (CE), Ursula von der Leyen, que desde a sua reeleição está a colocar a geoeconomia no centro do desenvolvimento das políticas econômicas e externas europeias³, demonstra como a nova ordem do comércio internacional – ordem geoeconômica⁴ – está a moldar a realidade e a desafiar os instrumentos jurídico-políticos do bloco.

A guerra tecno-comercial entre Estados Unidos da América (EUA) e China; a imposição de tarifas americanas e a instável relação

² LEYEN, Ursula van der. **Discurso da Presidente von der Leyen no Diálogo Global de Berlim de 2025**. 25 out 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/speech_25_2515. Tradução livre.

³ O programa de governo apresentado por von der Leyen na candidatura para a reeleição à presidência da Comissão Europeia em 2024, cita, no capítulo “A nova política econômica externa”, o cenário geoeconômico que a Europa enfrentará nos anos seguintes, cujo momento é marcado por “batalhas pela vantagem tecnológica, através da instrumentalização das dependências econômicas e de uma linha cada vez mais ténue entre a economia e a segurança” (tradução livre). Nesse cenário, a Europa deve estar preparada para enfrentar os riscos decorrentes dessa nova era (EUROPE’S CHOICE POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2024–2029: Ursula von der Leyen - Candidate for the European Commission President. p. 26-27. Disponível em: https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029_en).

⁴ Após a Guerra Fria e com a consequente hegemonia econômica e política dos EUA, vivenciou-se no comércio internacional a denominada “ordem neoliberal”, caracterizada pela maior racionalidade econômica e cooperação, com foco em ganhos absolutos (*positive-sum game*). Contudo, a partir sobretudo da ameaça chinesa à hegemonia norte-americana, a ordem econômica internacional alterou-se para a “ordem geoeconômica”, de modo que o argumento de segurança nacional passou a desenvolver um papel mais central no comércio internacional do que a razão da racionalidade econômica. Além disso, converteu-se o foco para ganhos relativos (*zero-sum game*) e o *animus* de cooperação foi substituído pela lógica da competitividade e do conflito (ROBERTS, Arthea; MORAES, Henrique Choer; FERGUNSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. **Journal of International Economic Law**, vol. 22, n. 4, pp. 655-676, dez. 2019. pp. 657-659).

com o Presidente Donald Trump; os sucessivos déficits comerciais com a China e os prejuízos ocasionados pelo controle desta sobre exportações de minerais críticos; a invasão russa ao território ucraniano e o envolvimento com a guerra; o avanço (do mercado) da inteligência artificial (IA) e sua integração em vários domínios da vida: esses são os componentes que formam o cenário geopolítico e geoeconômico em que a Europa se encontra e que impõem aos decisores políticos novos desafios que requerem céleres respostas.

E nesse contexto em que a “Europa superestimou o poder dos valores e subestimou o valor do poder”⁵, um dos pilares da reação europeia, com o objetivo de retomar o (co)protagonismo tecno-geopolítico perante a *biglobalização geoeconômica*⁶ sino-americana, é o fortalecimento da competitividade e inovação, sobretudo na cadeia de valor das novas tecnologias com uso dual⁷.

Em uma breve regressão cronológica, em 2023, o então Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política

⁵ DI MAURO, Beatrice Weder. Europe’s Power Paradox. **Finance & Development**. International Monetary Fund Publications. v. 63, n. 2, pp. 16-17, junho 2026, p. 17. Disponível em: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues>. Tradução livre.

⁶ Conforme explica Baracuh, após os anos de domínio hegemônico dos EUA no processo de globalização econômica, caracterizada pela disseminação do livre-cambismo e da liberalização de setores econômicos, ocorridos intensamente nos anos 1980 e 1990, atualmente vê-se diante de um cenário de bipolaridade geopolítica marcada pela competição entre os EUA e China, de modo que esses dois polos de poderes político-bélico-tecnológico-comercial-econômicos, um incumbente e outro desafiante, redesenham o comércio internacional por meio de suas estratégias geoeconômicas (BARACUHY, Braz. What’s ‘bi-globalization’ and could this be the near future for geoeconomics and global trade? **World Economic Forum**. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2024/12/geoeconomic-biglobalization-global-trade/>). Tradução livre.

⁷ Esse pilar é o primeiro de três ações apresentadas pela atual presidente da Comissão Europeia no seu plano de governo, quando da sua candidatura à reeleição, para enfrentar os riscos decorrentes do cenário geoeconômico: “Os três pilares centrais desta estratégia serão a segurança econômica, o comércio e o investimento em parcerias. Em primeiro lugar, a Comissão dará prioridade ao reforço da segurança econômica da Europa e à gestão estratégica da economia. Isto significa reforçar a nossa competitividade a nível comunitário e investir na capacidade de investigação em tecnologias estratégicas e de dupla utilização, que são essenciais para a nossa economia e segurança” (EUROPE’S CHOICE POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2024–2029., op., cit., p. 27. Tradução livre).

de Segurança, Josep Borrell, endereçou ao Parlamento e ao Conselho Europeu uma comunicação na qual formulou três prioridades que a União Europeia (UE) deveria adotar como estratégia em matéria de segurança económica: (i) *promover* a competitividade dentro do bloco, de modo a fomentar a inovação e tornar as cadeias de abastecimento mais resilientes; (ii) *proteger* a UE das ameaças à segurança económica contra o bloco por meio da aplicação e aperfeiçoamento dos instrumentos jurídico-políticos criados, v.g., o regulamento sobre subvenções estrangeiras; e (iii) *estabelecer parcerias* com nações com semelhantes preocupações na ordem económica e comercial internacional, de maneira a, sobretudo, aprofundar a resiliência das cadeias de abastecimentos globais e reforçar as instituições multilaterais⁸.

No ano seguinte, o ex-primeiro-ministro italiano e ex-presidente do Banco Central Europeu, Mario Draghi, publicou o relatório, após encomenda da CE, denominado “O futuro da competitividade europeia”. O documento, após analisar as conjunturas macroeconômicas e geopolíticas e os desafios que as indústrias e empresas europeias encontram no mercado interno, estabeleceu três importantes áreas que a UE deve observar para retomar um crescimento económico satisfatório e sustentável: (i) a principal, redução do *gap* de inovação entre a UE e os EUA e China, sobretudo em tecnologia avançada⁹; (ii) desenvolvimento

⁸ ALTO REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA. Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à estratégia europeia em matéria de segurança económica (Join(2023) 20 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

⁹ Se centrarmos apenas no desenvolvimento de modelos de IA, a atual fronteira tecnológica a ser alcançada e perpassada, a UE está muito atrás dos EUA e, em certos pontos, da China. No ano de 2025, os EUA produziram 59 novos modelos notáveis, a China 35 e os países do bloco europeu apenas 2. (p. 16). A quantidade de *data centers*, infraestrutura fundamental na era da economia digital e para o avanço do mercado de IA, é bastante inferior na UE em comparação com os EUA, que possuem atualmente 5.427 *data centers*, dez vezes mais que o país europeu com a maior quantidade, a Alemanha (529). Porém, o bloco vence a China nesse quesito (p. 32). Contudo, a maior diferença da UE com os norte-americanos é o nível de investimento privado: de 2013 a 2025, os únicos países europeus que aparecem entre as quinze nações que mais investiram em IA - Alemanha, França e Suécia - totalizaram, somados, aproximadamente 41 bilhões de dólares. Enquanto isso, os EUA investiram, no mesmo período, o montante de 757 bilhões de dólares, e a China 131 bilhões (p. 184). Por fim, nesse mesmo período de referência, os EUA tiveram 8.909 novas *startups* de IA, China 1.766 e a França, Alemanha, Espanha e os Países

de plano conjunto sobre descarbonização e competitividade, de modo a não perder a oportunidade de ser a líder em tecnologias verdes; e (iii) aumentar a segurança contra riscos geopolíticos e ameaças físicas, bem como reduzir as dependências, principalmente de materiais críticos¹⁰.

E, durante todo o relatório, um dos principais fatores apontados por Draghi para a (des)aceleração da inovação, desenvolvimento econômico e competitividade na UE relaciona-se à questão regulatória. Conforme dados expostos por ele, mais de 60% das empresas percebem o arcabouço regulatório europeu como o principal entrave para o investimento, e 55% das pequenas e médias empresas veem a regulação e a burocracia como os maiores desafios¹¹. Ademais, o autor aponta que os obstáculos regulatórios prejudicam empresas, após atingirem o estágio para crescimento, a atraírem investimentos para se expandirem e se tornarem mais lucrativas, de forma que isso as leva a buscar capital nos EUA, onde *venture capital* (VC) é mais acessível¹².

Além disso, a fragmentação regulatória na UE onera excessivamente vários setores econômicos, como o farmacêutico¹³ e, sobretudo, o da tecnologia, afetando a capacidade de inovação. Como demonstra Draghi, atualmente coexistem mais de 100 legislações que incidem sobre o mercado digital e de tecnologia com mais de 270 reguladores ativos em todos os Estados-Membros. Ademais, as regulações comunitárias sobre subvenções e aquelas que elevam o custo de compliance, como o Regulamento da Inteligência Artificial (AI

Baixos (únicos países da UE entre os 15 primeiros), desenvolveram, somados, 1.329 *startups* (p. 185). (STANFORD UNIVERSITY HUMAN-CENTERED ARTIFICIAL INTELLIGENCE (HAI). **Artificial Intelligence Index Report, 2026**. 2026, p. 179. Disponível em: <https://hai.stanford.edu/ai-index/2026-ai-index-report>).

¹⁰ DRAGHI, Mario. **The future of European competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe**. Set. 2024. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en?prefLang=pt#paragraph_47059.

¹¹ DRAGHI, op., cit., p. 14.

¹² Ibid., p. 24.

¹³ Ibid., p. 28

Act)¹⁴ e o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)¹⁵, e a descentralização de normas relativas à contratação pública, posicionam as empresas inovadoras europeias em desvantagem às *startups* norte-americanas¹⁶. Nesse sentido, o autor afirma que a UE, para atingir um maior nível de competitividade e inovação, deve facilitar “*inventors to become investors*”, através da exclusão ou minimização das exigências regulatórias, que somente grandes empresas são capazes de cumprir, sobre pequenas e médias empresas.¹⁷

Posteriormente, as conclusões e sugestões de Draghi passaram a ser citadas em documentos oficiais da UE, anunciando a incorporação de suas lições na política econômica do bloco. Inclusive, de forma mais substancial, o Plano de Trabalho da CE para 2026, intitulado “O momento da independência europeia”, pretende “a plena aplicação do relatório Draghi”¹⁸. No item três, denominado “Regras mais simples, melhores resultados”, o Plano estabelece que “a simplificação da regulamentação e uma aplicação mais harmoniosa das normas da UE são fundamentais para a Europa se tornar mais competitiva e atrativa”¹⁹.

¹⁴ PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. REGULAMENTO (UE) 2024/1689 de 13 de junho de 2024 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>.

¹⁵ PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. REGULAMENTO (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L_2016.119.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2016%3A119%3AFULL.

¹⁶ DRAGHI, op., cit., p. 28.

¹⁷ Ibid., p. 29.

¹⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Programa de trabalho da Comissão para 2026: O momento da independência europeia. COM(2025) 870 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7f0c63c8-ae8f-11f0-89c6-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF. Tradução livre.

¹⁹ COMISSÃO EUROPEIA. Op., cit., p. 9. Tradução livre

O Plano, apresentado em outubro de 2025, faz referência ao pacote *Omnibus* Digital, que altera numerosos regulamentos comunitários para simplificar as normas de regulação em benefício das empresas, com escopo de promover a competitividade. Segundo o documento, tal proposta e demais ações que tornarão o corpo regulatório da UE mais simples resultarão em cerca de 8,6 bilhões euros de economia anual às empresas europeias, com redução de 25% dos encargos administrativos, podendo chegar a 35% para as pequenas e médias empresas. Além disso, buscar-se-á facilitar vários processos administrativos, como comunicação de informação e licenciamento, harmonizar, de forma célere, as legislações dos Estados-Membros e simplificar os contratos públicos²⁰.

No discurso de apresentação do Plano perante o Parlamento Europeu, von der Leyen destacou que a independência europeia é estritamente relacionada com a capacidade do bloco de ser competitivo na economia global. Ainda, afirmou que, por um lado, a redução das vulnerabilidades resultantes das dependências político-bélico-tecnológico-comerciais em relação a outros países ocorrerá através de novas parcerias estratégicas mirando a diversificação da cadeia de abastecimento, bem como pela adoção de políticas de incentivo aos setores estratégicos, como bateria, *cloud* e IA, de modo a permitir que a UE possua o controle dos materiais críticos que moldam a economia digital. Por outro lado, segundo ela, a independência europeia, por meio da competitividade, será atingida através da facilitação da atividade empresarial.²¹

Em outro momento, no discurso sobre geoeconomia e defesa feito também perante o Parlamento, em julho de 2025, von der Leyen apontou que “qualquer política econômica externa tem de começar por dentro. Porque, em primeiro lugar, precisamos tornar a nossa própria base econômica e industrial mais forte e mais resiliente aos choques”. Para isso, a Presidente afirmou que a UE deve facilitar o crescimento das empresas de inovação por meio de acesso a capital, razão pela qual ela propõe a criação de uma União de Poupança e Investimento, instituindo, assim, um mercado de capital comunitário. Concomitantemente, ela

²⁰ Idem.

²¹ LEYEN, Ursula van der. Discurso da Presidente von der Leyen durante o debate da sessão plenária do Parlamento Europeu sobre o Programa de Trabalho da Comissão para 2026. 21 out. 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/speech_25_2462.

destacou que é necessário tornar a UE mais atrativa para investimento, devendo, para isso, reduzir os obstáculos regulatórios por meio da simplificação dos regulamentos de forma célere²².

No comércio internacional, a parceria entre as nações tem o condão de fortalecer as relações econômicas entre elas e facilitar a troca de bens e serviços, convergindo os interesses comuns em benefícios para a própria nação. Contudo, num ambiente internacional onde as cadeias de valores são globais, a interdependência, antes vantajosa, pode criar vulnerabilidades, já que a dependência de bens vitais, desde alimentícios até tecnológicos, em relação a um outro Estado pode ser instrumentalizada (*weaponizing interdependence*) para coagir comportamentos e sobrepor interesses²³. Em consequência, para minimizar os riscos decorrentes dessas vulnerabilidades, os países utilizam instrumentos geoeconômicos para se defenderem, ou atacarem, transformando as relações econômicas internacionais em um *zero-sum game*²⁴.

Nesse cenário, um país com domínio sobre um ativo essencial possui a capacidade de restringir ou excluir o acesso de outros que dele dependem²⁵, gerando prejuízos de várias dimensões (v.g., econômica, tecnológica, social, política). Atualmente, percebemos isso no mercado financeiro, em que os EUA possuem o domínio do sistema *SWIFT* utilizado por grande parte dos países, assim como testemunhamos o controle das terras raras, essenciais para o desenvolvimento de semicondutores, que a China impõe.

A instrumentalização da interdependência, no entanto, fomenta que os países que giram em torno da órbita daquele dominante busquem criar sua independência, tornando-se mais resilientes e autossuficientes²⁶. Mais de 80% dos produtos digitais, serviços, infraestrutura e propriedade

²² LEYEN, Ursula van der. Discurso sobre geoeconomia e defesa na sessão plenária do Parlamento Europeu. 09 jul. 2025. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/speech-geoeconomics-defence-european-parliament-ursula-von-der-leyen-aexqe/>. Tradução livre.

²³ ROBERTS; MORAES; FERGUSON., op., cit., pp. 659-660.

²⁴ BAKOS, Alexandros; KARETSOS, Christos. The European Union's Geoeconomic Turn: Less Openness and More Realpolitik. **Heidelberg Journal of International Law**, n. 86, pp. 197-224, 2026, pp. 207.

²⁵ FARRELL, Henry; NEYMAN, Abraham L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. **International Security**, v. 44, n. 1, pp. 42-79, 2019, pp. 55-56.

²⁶ ROBERTS; MORAES; FERGUSON., op., cit., p. 660.

industrial da Europa dependem de países estrangeiros, com uma dependência ainda maior dos semicondutores²⁷. A intensificação da competitividade, com o consequente aumento da inovação, constitui o caminho a percorrer pela UE para criar produtos e serviços que a torne mais autossuficiente e independente em relação a outros países, sobretudo EUA e China.

Por essa razão, em comunicação intitulada “Uma Europa mais simples e mais rápida”, a CE defendeu que “o reforço da competitividade da UE tornou-se mais importante do que nunca no mundo volátil e incerto de hoje, exigindo um enquadramento jurídico que estimule a criação e o crescimento de empresas e que proteja e capacite as pessoas da forma mais simples, mais rápida e mais eficaz possível”²⁸. Em seguida, na Proposta do Regulamento *Omnibus* Digital, a CE complementou apontando que “para adaptar o quadro regulamentar da União a um mundo mais volátil: um novo impulso para simplificar, clarificar e melhorar o acervo da UE, como medida fundamental para apoiar a competitividade da EU”²⁹.

E essa intentada para simplificação regulatória das normas europeias arrancou, recentemente, através da aprovação parcial do pacote *Omnibus* Digital pelo Parlamento Europeu. Refere-se, aqui, às alterações sobre o Regulamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*), o denominado pacote *Omnibus* Digital sobre a IA, aprovado em 16 de junho de 2026. Considerado um regulamento tecnicamente complexo, essa reforma buscou simplificá-lo de modo a garantir que a sua execução “seja harmoniosa, previsível e favorável à inovação, permitindo à

²⁷ DRAGHI., op., cit., p. 53.

²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Uma Europa mais simples e mais rápida: comunicação sobre simplificação e execução. COM(2025) 47 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0047>. Tradução livre.

²⁹ COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 e (UE) 2023/2854 e as Diretivas 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557 no respeitante à simplificação do quadro legislativo digital e que revoga os Regulamentos (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150, (UE) 2022/868 e a Diretiva (UE) 2019/1024 (*Omnibus* Digital). COM(2025) 837 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0837>.

Europa reforçar a sua posição como continente da IA e prosseguir uma abordagem de prioridade à IA de forma segura”³⁰.

Entre as alterações, destacam-se, por exemplo, o adiamento da vigência das normas relativas aos sistemas de IA de risco elevado, bem como do prazo para os Estados-Membros constituírem *sandboxes* regulatórios; maior flexibilização das exigências de acompanhamento pós-comercialização; facilitação do cumprimento das normas sobre proteção de dados (RGPD).

Quanto à questão da inovação, evidencie-se a alteração do art. 1º, nº 2, alínea g), que passa a dar ênfase especial, no que diz respeito ao apoio à inovação, às pequenas empresas de média capitalização, pequenas e médias empresas (PME) e *startups*, de maneira a alargar os privilégios que tais empresas já detinham. Além disso, menciona-se a centralização da supervisão dos sistemas de IA de finalidade geral (IA generativa) no programa de governança “Serviço Europeu para a IA”, simplificando para as empresas o cenário da regulação, pois terão de lidar apenas com uma entidade reguladora.

Essas alterações normativas, segundo a proposta aprovada, gerarão até 433,2 milhões de poupança às empresas, sobretudo por meio da redução dos encargos administrativos, o que torna o quadro regulatório menos custoso aos seus *players* e, assim, mais propício a investimentos em inovação³¹.

Nesse sentido, percebe-se que a UE, em razão principalmente da grande dependência tecnológica que possui perante outros países, busca, para defender-se da instrumentalização da interdependência, criar maior competitividade na sua indústria, fomentando, consequentemente, a inovação, com o objetivo de fazer as cadeias de valor dos bens digitais e tecnológicos mais autossuficientes e resilientes, tornando o bloco mais independente de outros países e mais seguro economicamente.

Portanto, a simplificação regulatória, com escopo de aumentar a competitividade no mercado interno e fomentar a inovação, constitui parte substancial da ação de independência e da reação europeia

³⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2024/1689 e (UE) 2018/1139 no respeitante à simplificação da aplicação das regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (pacote *Omnibus* Digital sobre a IA). COM(2025) 836 final., Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0836>. Tradução livre.

³¹ Idem.

perante a ordem geoeconômica posta no comércio internacional, como demonstra a intenção do pacote *Omnibus* Digital e da recém aprovação das alterações do *AI Act*.

Logo, em um combate no qual a lógica de guerra funciona diferentemente, onde importa o “capital disponível em vez do poderio militar, inovação civil em vez de avanços técnico-militares e penetração no mercado em vez de guarnições e bases”³², a simplificação do quadro regulatório pode empenhar função tal qual um sistema de defesa, uma vez que os regulamentos tornam-se instrumentos de aprimoramento da resiliência perante deferimento de ataques comerciais, fortalecendo, desse modo, a salvaguarda da segurança econômica.

Bibliografia

ALTO REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A POLÍTICA DE SEGURANÇA. Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à estratégia europeia em matéria de segurança económica (Join(2023) 20 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.

BAKOS, Alexandros; KARETSOS, Christos. The European Union’s Geoeconomic Turn: Less Openness and More Realpolitik. **Heidelberg Journal of International Law**, n. 86, pp. 197-224, 2026.

BARACUHY, Braz. What’s ‘bi-globalization’ and could this be the near future for geoeconomics and global trade? **World Economic Forum**. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2024/12/geoeconomic-biglobalization-global-trade/>.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Programa de trabalho da Comissão para 2026: O momento da independência europeia. COM(2025) 870 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7f0c63c8-ae8f-11f0-89c6-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu

³² LUTTWAK, Edward N. Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n.20, pp. 17-23, verão de 1990, p. 17.

e ao Comité das Regiões: Uma Europa mais simples e mais rápida: comunicação sobre simplificação e execução. COM(2025) 47 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0047>.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 e (UE) 2023/2854 e as Diretivas 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557 no respeitante à simplificação do quadro legislativo digital e que revoga os Regulamentos (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150, (UE) 2022/868 e a Diretiva (UE) 2019/1024 (*Omnibus* Digital). COM(2025) 837 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0837>.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2024/1689 e (UE) 2018/1139 no respeitante à simplificação da aplicação das regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (pacote *Omnibus* Digital sobre a IA). COM(2025) 836 final., p. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0836>.

DI MAURO, Beatrice Weder. Europe's Power Paradox. **Finance & Development**. International Monetary Fund Publications. v. 63, n. 2, pp. 16-17, junho 2026. Disponível em: <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues>.

DRAGHI, Mario. **The future of European competitiveness**: Part A: A competitiveness strategy for Europe. Set. 2024. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en?prefLang=pt#paragraph_47059.

EUROPE'S CHOICE POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2024–2029: Ursula von der Leyen - Candidate for the European Commission President. Disponível em: https://commission.europa.eu/about/commission-2024-2029_en.

LEYEN, Ursula van der. Discurso da Presidente von der Leyen durante o debate da sessão plenária do Parlamento Europeu sobre o Programa de Trabalho da Comissão para 2026. 21 out. 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/speech_25_2462.

LEYEN, Ursula van der. **Discurso da Presidente von der Leyen no Diálogo Global de Berlim de 2025**. 25 out 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/speech_25_2515.

LEYEN, Ursula van der. Discurso sobre geoeconomia e defesa na sessão plenária do Parlamento Europeu. 09 jul. 2025. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/speech-geoeconomics-defence-european-parliament-ursula-von-der-leyen-aexqe>.

LUTTWAK, Edward N. Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**, n.20, pp. 17-23, verão de 1990.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. REGULAMENTO (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.119.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2016%3A119%3AFULL

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. REGULAMENTO (UE) 2024/1689 de 13 de junho de 2024 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

ROBERTS, Arthea; MORAES, Henrique Choer; FERGUNSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. **Journal of International Economic Law**, vol. 22, n. 4, pp. 655-676, dez. 2019.

STANFORD UNIVERSITY HUMAN-CENTERED ARTIFICIAL INTELLIGENCE (HAI). **Artificial Intelligence Index Report, 2026**. 2026. Disponível em: <https://hai.stanford.edu/ai-index/2026-ai-index-report>.

DA CONCORRÊNCIA TRADICIONAL À SOBERANIA TECNOLÓGICA: IMPACTOS GEOECONÔMICOS DA REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS NAS ECONOMIAS PERIFÉRICAS

Francisco das Chagas Sampaio Medina¹

Resumo: A ascensão das plataformas digitais transformou profundamente as estruturas econômicas globais, deslocando o centro das disputas concorrenciais para o controle de dados, algoritmos e infraestruturas tecnológicas. Nesse contexto, a regulação dos mercados digitais deixou de representar exclusivamente um instrumento voltado à promoção da eficiência econômica e ao bem-estar do consumidor, passando a integrar estratégias estatais relacionadas à soberania tecnológica, à segurança econômica e à competição geoeconômica internacional. O presente artigo tem como objetivo geral analisar como a regulação das plataformas digitais vem sendo incorporada às estratégias geoeconômicas contemporâneas e quais os impactos desse fenômeno para as economias periféricas, com especial atenção ao caso brasileiro. Para alcançar esse propósito, estabelecem-se três objetivos específicos: examinar a transição do paradigma tradicional da defesa da concorrência para uma abordagem orientada por preocupações geoeconômicas e tecnológicas; analisar os principais modelos regulatórios adotados pelas grandes potências econômicas para disciplinar plataformas digitais e seus reflexos sobre a ordem econômica internacional; e investigar os desafios e oportunidades enfrentados pelas economias periféricas na construção de estratégias de soberania tecnológica e autonomia regulatória. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e método dedutivo, examinando contribuições da literatura especializada em geoeconomia, concorrência e governança digital, bem como marcos regulatórios internacionais e nacionais. Conclui-se que a regulação das plataformas digitais assumiu papel estratégico nas disputas geoeconômicas contemporâneas, exigindo das economias periféricas a formulação de políticas regulatórias capazes de conciliar inovação, desenvolvimento econômico e soberania tecnológica.

¹ Pós-Doutor em Regulação Econômica pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito. Professor Universitário. Coordenador da Pós Unifor. Pesquisador nas áreas de defesa da concorrência, mercados digitais, regulação econômica e governança algorítmica. Contato: fcomedina.adv@hotmail.com.

Palavras-chave: Geoeconomia; plataformas digitais; soberania tecnológica; defesa da concorrência; mercados digitais.

Abstract: The rise of digital platforms has profoundly transformed global economic structures, shifting the center of competitive disputes toward the control of data, algorithms, and technological infrastructures. In this context, the regulation of digital markets has ceased to function solely as an instrument aimed at promoting economic efficiency and consumer welfare, becoming increasingly integrated into state strategies related to technological sovereignty, economic security, and international geoeconomic competition. This article aims to analyze how the regulation of digital platforms has been incorporated into contemporary geoeconomic strategies and to assess the impacts of this phenomenon on peripheral economies, with particular attention to Brazil. To achieve this purpose, three specific objectives are established: to examine the transition from the traditional paradigm of competition law to an approach oriented by geoeconomic and technological concerns; to analyze the main regulatory models adopted by major economic powers to govern digital platforms and their effects on the international economic order; and to investigate the challenges and opportunities faced by peripheral economies in building technological sovereignty and regulatory autonomy. The research adopts a qualitative approach based on bibliographic review, documentary analysis, and the deductive method, examining specialized literature on geoeconomics, competition, and digital governance, as well as international and national regulatory frameworks. The study concludes that the regulation of digital platforms has become a strategic component of contemporary geoeconomic disputes, requiring peripheral economies to formulate regulatory policies capable of reconciling innovation, economic development, and technological sovereignty.

Keywords: Geoeconomics; digital platforms; technological sovereignty; competition law; digital markets.

1. Introdução

As profundas transformações promovidas pela economia digital alteraram significativamente a forma como o poder econômico é exercido, distribuído e regulado na contemporaneidade. Nas últimas décadas, as plataformas digitais passaram a ocupar posição central na organização dos mercados globais, tornando-se intermediárias indispensáveis para a circulação de informações, mercadorias, serviços e dados. Empresas como Google, Amazon, Meta, Apple, Microsoft e Alibaba passaram a

exercer influência econômica comparável, em alguns aspectos, àquela historicamente atribuída aos próprios Estados nacionais, especialmente em razão da capacidade de controlar fluxos informacionais, infraestrutura digital e ecossistemas tecnológicos globais.²

Paralelamente, observa-se uma transformação significativa na própria compreensão da defesa da concorrência. Durante grande parte do século XX, a política concorrencial esteve fortemente vinculada à promoção da eficiência econômica e à proteção do bem-estar do consumidor, especialmente sob a influência da Escola de Chicago. Entretanto, a emergência dos mercados digitais revelou limitações importantes desse paradigma, sobretudo diante da crescente relevância dos efeitos de rede, da acumulação massiva de dados e da concentração de poder algorítmico.³

No contexto brasileiro, tais desafios vêm sendo objeto de crescente atenção por parte da academia e das autoridades regulatórias. Francisco Medina sustenta que os instrumentos tradicionais da defesa da concorrência apresentam dificuldades para enfrentar adequadamente as novas estruturas econômicas dos mercados digitais, caracterizadas pela centralidade dos dados, pela integração de ecossistemas tecnológicos e pela elevada capacidade de expansão das plataformas globais.⁴ Em trabalho posterior, o autor defende a necessidade de construção de modelos regulatórios inovadores capazes de superar a lógica estritamente concorrencial e incorporar mecanismos de governança algorítmica compatíveis com as especificidades da economia digital.⁵

² Cf. ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: PublicAffairs, 2019; e SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.

³ Vide KHAN, Lina M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 126, n. 3, p. 710–805, 2017; e CRÉMER, Jacques; DE MONTJOYE, Yves-Alexandre; SCHWEITZER, Heike. *Competition policy for the digital era*. Luxembourg: European Commission, 2019.

⁴ MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio. *Os desafios da concorrência e regulação nos mercados digitais no Brasil: um novo arcabouço regulatório com base no CADE*. Fortaleza: Fundação Fênix, 2024.

⁵ MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio. Modelos innovadores de regulación para plataformas digitales en Brasil: de la competencia tradicional a la gobernanza algorítmica. In: *CONGRESO INTERNACIONAL DE INNOVACIÓN, ECONOMÍA Y EMPRESA*, 2., 2025, Valencia. *Anais...* Valencia, 2025.

Ao mesmo tempo, a ascensão da geoeconomia como instrumento de projeção de poder internacional vem ampliando a relevância estratégica da regulação digital. Conforme observam Blackwill e Harris, os Estados passaram a utilizar instrumentos econômicos e regulatórios para alcançar objetivos tradicionalmente associados à política externa e à segurança nacional.⁶ Nessa perspectiva, a regulação das plataformas digitais deixou de constituir apenas um mecanismo de correção de falhas de mercado, passando a integrar estratégias nacionais voltadas à proteção da soberania tecnológica, da autonomia regulatória e da competitividade econômica.

A crescente disputa tecnológica entre Estados Unidos, União Europeia e China evidencia esse fenômeno. A aprovação do *Digital Markets Act* (DMA) e do *Digital Services Act* (DSA) pela União Europeia, as iniciativas antitruste norte-americanas contra as *Big Techs* e as intervenções regulatórias promovidas pelo governo chinês demonstram que a governança dos mercados digitais passou a ocupar posição central nas disputas geoeconômicas contemporâneas.

Nesse cenário, surge o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a regulação das plataformas digitais passou a integrar estratégias geoeconômicas voltadas à construção da soberania tecnológica e quais são os impactos desse fenômeno para as economias periféricas?

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar como a regulação das plataformas digitais vem sendo incorporada às estratégias geoeconômicas contemporâneas e quais os impactos desse processo para as economias periféricas. Para alcançar esse propósito, estabelecem-se três objetivos específicos. O primeiro consiste em examinar a transição do paradigma tradicional da defesa da concorrência para uma abordagem orientada por preocupações geoeconômicas e tecnológicas. O segundo busca analisar os principais modelos regulatórios adotados pelas grandes potências econômicas para disciplinar plataformas digitais e seus reflexos sobre a ordem econômica internacional. O terceiro objetiva investigar os desafios e oportunidades enfrentados pelas economias periféricas na construção de estratégias de soberania tecnológica e autonomia regulatória. A partir desse delineamento, o presente estudo visa analisar a regulação de plataformas como um moderno instrumento da geoeconomia, avaliando detalhadamente os seus reflexos no Brasil,

⁶ BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

em estrita consonância com os debates propostos por esta interlocução internacional.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e método dedutivo. São examinadas contribuições teóricas provenientes dos campos da geoeconomia, da defesa da concorrência, da governança digital e da economia política internacional, bem como documentos normativos e regulatórios produzidos por diferentes jurisdições.

O artigo encontra-se estruturado em três seções principais. A primeira analisa a evolução da política concorrencial diante da ascensão dos mercados digitais e da geoeconomia. A segunda examina os modelos regulatórios desenvolvidos pelas principais potências econômicas para disciplinar plataformas digitais. A terceira investiga os desafios enfrentados pelas economias periféricas na construção de estratégias voltadas à soberania tecnológica. Ao final, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2. Da Defesa da Concorrência à Geoeconomia Digital: A Transformação do Paradigma Regulatório

Para compreender a profundidade dessa transição, faz-se necessário resgatar a trajetória evolutiva dos pilares normativos que moldaram a intervenção estatal no domínio econômico. Ao longo do último século, a regulação dos mercados operou sob fronteiras teóricas bem delimitadas, cujo foco analítico esteve centralizado na eficiência interna das estruturas de mercado. Contudo, o deslocamento contemporâneo em direção à esfera geoeconômica não anula esse passado; pelo contrário, ressignifica, exigindo um exame crítico de como o modelo antitruste clássico foi instrumentalizado antes de ser confrontado pelas assimetrias da virada digital.

2.1. O paradigma tradicional da defesa da concorrência

Historicamente, a defesa da concorrência consolidou-se como um dos principais instrumentos de organização das economias de mercado. Desde o final do século XIX, com a promulgação do Sherman Act nos Estados Unidos, a política antitruste passou a desempenhar papel fundamental na contenção de estruturas econômicas excessivamente concentradas e na promoção de ambientes competitivos. Durante grande parte do século XX, o objetivo central da regulação concorrencial

consistiu em impedir abusos de poder econômico capazes de comprometer a eficiência dos mercados e prejudicar consumidores.

A partir da década de 1970, a Escola de Chicago exerceu profunda influência sobre a interpretação e aplicação do direito concorrencial. Autores como *Bork*⁷ sustentaram que o principal objetivo da política antitruste deveria ser a maximização do bem-estar do consumidor (*consumer welfare*), avaliado principalmente a partir de variáveis relacionadas a preços, produção e eficiência econômica. Sob essa perspectiva, intervenções regulatórias somente seriam justificadas quando existissem evidências concretas de prejuízos econômicos mensuráveis. Essa abordagem contribuiu para a consolidação de análises mais econômicas e menos estruturalistas dos mercados, influenciando autoridades concorrenciais em diversas partes do mundo.

Entretanto, o avanço da digitalização revelou limitações significativas desse paradigma. Nos mercados digitais, o poder econômico nem sempre se manifesta por meio do aumento de preços, mas frequentemente por mecanismos relacionados à coleta massiva de dados, à integração de ecossistemas digitais e à capacidade de controle de infraestruturas tecnológicas essenciais. Em muitos casos, os serviços são oferecidos gratuitamente aos usuários, dificultando a aplicação dos critérios tradicionais de avaliação concorrencial.

Nesse contexto, a centralidade do preço como principal indicador de poder de mercado passou a ser questionada por parte significativa da literatura especializada. Khan⁸, em estudo amplamente reconhecido sobre a *Amazon*, argumenta que a análise concorrencial baseada exclusivamente no bem-estar do consumidor é insuficiente para compreender as novas formas de concentração econômica presentes nos mercados digitais.

No Brasil, reflexões semelhantes vêm sendo desenvolvidas. Os instrumentos clássicos da defesa da concorrência foram concebidos para estruturas produtivas típicas da economia industrial e encontram dificuldades para lidar com fenômenos característicos da economia de dados, como efeitos de rede, mercados de múltiplos lados e concentração informacional. A crescente complexidade dos ecossistemas digitais exige a construção de novos modelos regulatórios capazes de compreender

⁷ BORK, Robert H. **The antitrust paradox: a policy at war with itself**. New York: Basic Books, 1978.

⁸ KHAN, Lina M. Amazon's antitrust paradox. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 126, n. 3, p. 710–805, 2017.

formas de poder econômico que transcendem as categorias tradicionais do direito concorrencial. Dessa forma, a emergência dos mercados digitais passou a exigir uma revisão dos fundamentos teóricos que sustentaram a política concorrencial ao longo do século XX.

2.2. *O poder estrutural das plataformas digitais*

A expansão das plataformas digitais alterou profundamente a dinâmica competitiva dos mercados contemporâneos. Diferentemente das empresas tradicionais, as plataformas operam como intermediárias que conectam diferentes grupos de usuários dentro de um mesmo ambiente digital, gerando efeitos econômicos específicos e frequentemente inéditos na história da concorrência.

Entre as principais características desses mercados destacam-se os efeitos de rede. Quanto maior o número de usuários de uma plataforma, maior tende a ser seu valor para novos participantes, criando mecanismos de retroalimentação capazes de favorecer elevados níveis de concentração econômica⁹. Além disso, as plataformas digitais acumulam grandes volumes de dados, transformando informações em ativos estratégicos para o desenvolvimento de produtos, algoritmos e sistemas de inteligência artificial. Nesse contexto, o acesso privilegiado a dados torna-se importante fonte de vantagem competitiva, ampliando barreiras à entrada e dificultando a contestabilidade dos mercados.

Zuboff¹⁰ identifica esse fenômeno como uma nova lógica econômica baseada na extração, processamento e monetização de dados comportamentais. Segundo a autora, o chamado capitalismo de vigilância representa uma transformação estrutural do capitalismo contemporâneo, na qual a informação se converte em elemento central da acumulação econômica.

Paralelamente, as plataformas passaram a exercer funções típicas de infraestrutura econômica. Motores de busca, redes sociais, sistemas operacionais, lojas de aplicativos e serviços de computação em nuvem tornaram-se elementos essenciais para a participação de empresas e indivíduos na economia digital. Essa posição estratégica levou a Comissão Europeia a desenvolver a categoria regulatória dos *gatekeepers*, utilizada pelo *Digital Markets Act* para identificar

⁹ SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017.

¹⁰ ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power**. New York: PublicAffairs, 2019.

plataformas que exercem controle estrutural sobre mercados digitais essenciais.¹¹

A literatura especializada passou, então, a reconhecer que as plataformas digitais não apenas competem nos mercados, mas frequentemente definem as próprias condições sob as quais a competição ocorre. Trata-se de uma mudança qualitativa no exercício do poder econômico, que ultrapassa as preocupações clássicas relacionadas a preços e participação de mercado. Segundo Medina, a ascensão dos sistemas algorítmicos ampliou ainda mais esse cenário ao transferir para mecanismos automatizados importantes funções de coordenação econômica, moderação de conteúdo, ranqueamento de informações e definição de oportunidades comerciais. A governança algorítmica passa, assim, a constituir um elemento central da regulação dos mercados digitais. Essas transformações contribuíram para ampliar o debate acerca da necessidade de novos instrumentos regulatórios capazes de enfrentar os desafios impostos pela economia digital.

2.3. A ascensão da geoeconomia digital

Se, inicialmente, as discussões sobre plataformas digitais concentravam-se em aspectos concorrenciais, a partir da segunda década do século XXI tornou-se evidente que a economia digital também possuía profundas implicações geopolíticas e estratégicas. Nesse contexto, ganha relevância o conceito de geoeconomia. Para Blackwill¹², a geoeconomia pode ser compreendida como a utilização de instrumentos econômicos para promover interesses estratégicos dos Estados no sistema internacional. Diferentemente das abordagens tradicionais da geopolítica, centradas no poder militar, a geoeconomia enfatiza mecanismos relacionados ao comércio, investimentos, tecnologia, infraestrutura e regulação.

A crescente competição tecnológica entre Estados Unidos e China ilustra claramente essa transformação. O desenvolvimento de semicondutores avançados, inteligência artificial, computação quântica e infraestrutura digital passou a ser tratado como questão de segurança

¹¹ **EUROPEAN COMMISSION.** *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act – DMA)*. Official Journal of the European Union, 2022.

¹² **BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M.** *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

nacional e de projeção de poder internacional. Farrell e Newman¹³ descrevem esse fenômeno por meio do conceito de *weaponized interdependence*. Segundo os autores, os Estados podem explorar sua posição privilegiada em redes globais de informação, finanças e tecnologia para influenciar comportamentos econômicos e políticos de outros países. Nesse cenário, o controle sobre dados, plataformas digitais e infraestrutura tecnológica converte-se em importante fonte de poder estratégico.

A soberania tecnológica emerge, portanto, como um dos principais objetivos das políticas econômicas contemporâneas. A União Europeia, por exemplo, passou a utilizar a expressão *digital sovereignty* para justificar iniciativas regulatórias destinadas a reduzir sua dependência tecnológica em relação às grandes empresas norte-americanas e chinesas. Da mesma forma, os Estados Unidos vêm ampliando políticas industriais voltadas à liderança tecnológica global, enquanto a China busca fortalecer capacidades nacionais por meio de investimentos estratégicos e forte coordenação estatal.

Como consequência, a regulação das plataformas digitais deixou de ser apenas uma política pública voltada à promoção da concorrência. Ela passou a integrar estratégias mais amplas relacionadas à proteção da soberania tecnológica, ao fortalecimento da autonomia regulatória e à disputa por influência econômica global. A transformação observada evidencia que os mercados digitais não podem mais ser analisados exclusivamente sob a ótica concorrencial. O poder exercido pelas plataformas digitais transcende as fronteiras dos mercados tradicionais e passa a influenciar questões relacionadas à segurança econômica, ao desenvolvimento tecnológico e à posição dos Estados na economia internacional.

Ao final, verifica-se que a defesa da concorrência ingressou em uma nova etapa histórica. O paradigma centrado exclusivamente na eficiência econômica cede espaço a uma abordagem mais ampla, na qual regulação, tecnologia e estratégia internacional tornam-se dimensões inseparáveis da governança dos mercados digitais. É justamente essa convergência entre concorrência, tecnologia e geoeconomia que fundamenta os modelos regulatórios analisados na próxima seção.

¹³ FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. *Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion*. **International Security**, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 42–79, 2019. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

3. Modelos Regulatórios Globais e a Instrumentalização Geoeconômica da Regulação Digital

A análise da arquitetura jurídica global revela que a formulação dessas diretrizes não ocorre de forma isolada, mas reflete as prioridades estratégicas e as matrizes ideológicas das grandes potências econômicas. À medida que a regulação digital se consolida como um vetor de projeção de poder, diferentes jurisdições passam a desenhar modelos normativos próprios, que operam como verdadeiros ecossistemas de contenção ou fomento tecnológico. Compreender essa dinâmica exige um exame minucioso de cada uma dessas abordagens estruturais, iniciando-se pelo modelo europeu, que se destaca pelo pioneirismo na tentativa de institucionalizar limites ao poder das plataformas transnacionais.

3.1. A União Europeia e a construção da soberania digital

A União Europeia tem assumido posição de destaque na formulação de um modelo regulatório voltado à governança dos mercados digitais. Diferentemente da abordagem historicamente predominante nos Estados Unidos, caracterizada por maior deferência aos mecanismos de mercado, o bloco europeu passou a adotar uma estratégia regulatória baseada na prevenção de riscos sistêmicos, na limitação do poder das grandes plataformas e na construção de autonomia tecnológica.

Essa mudança decorre, em grande medida, da percepção de que a economia digital contemporânea é marcada por significativa dependência europeia em relação às grandes empresas tecnológicas norte-americanas e, mais recentemente, à crescente influência das empresas chinesas. Nesse contexto, a regulação passou a desempenhar função estratégica na busca pela chamada soberania digital (*digital sovereignty*), conceito que se refere à capacidade de uma comunidade política definir autonomamente as regras que disciplinam seus ambientes digitais.¹⁴

O principal exemplo dessa transformação encontra-se no *Digital Markets Act* (DMA), aprovado pela União Europeia em 2022. O regulamento estabelece obrigações específicas para plataformas consideradas *gatekeepers*, ou seja, empresas que exercem posição estrutural de controle sobre mercados digitais essenciais. O objetivo não é apenas corrigir condutas anticompetitivas após sua ocorrência, mas prevenir previamente práticas capazes de comprometer a contestabilidade

¹⁴ PISANI-FERRY, Jean. Europe's quest for digital sovereignty. **Bruegel Policy Contribution**, Brussels, n. 15, 2020.

dos mercados digitais. Ao lado do DMA, o *Digital Services Act* (DSA) introduziu novas obrigações relacionadas à transparência algorítmica, moderação de conteúdo, proteção de usuários e mitigação de riscos sistêmicos. Juntos, esses instrumentos representam uma das mais abrangentes iniciativas regulatórias já adotadas para disciplinar o funcionamento das plataformas digitais.

Embora formalmente fundamentadas na proteção da concorrência e dos consumidores, tais medidas possuem também importante dimensão geoeconômica. Ao estabelecer padrões regulatórios capazes de influenciar mercados globais, a União Europeia busca exercer aquilo que Bradford¹⁵ denomina de “efeito Bruxelas” (*Brussels Effect*), fenômeno por meio do qual normas europeias passam a influenciar comportamentos empresariais em escala mundial. Desse modo, a regulação digital europeia não constitui apenas uma política econômica interna, mas também um instrumento de projeção de influência normativa internacional. A capacidade de definir padrões globais para o funcionamento das plataformas digitais converte-se em importante mecanismo de poder econômico e político no cenário internacional.

3.2. Os Estados Unidos entre a inovação e a contenção das Big Techs

Os Estados Unidos ocupam posição singular no debate regulatório contemporâneo. Por um lado, abrigam as principais empresas responsáveis pela construção da economia digital global. Por outro, enfrentam crescente pressão interna e externa para revisar a forma como o poder econômico dessas corporações é disciplinado.

Durante décadas, a interpretação predominante do direito concorrencial norte-americano permaneceu fortemente vinculada ao paradigma do bem-estar do consumidor. Entretanto, a crescente concentração observada nos mercados digitais impulsionou o surgimento de novas correntes teóricas críticas ao modelo tradicional. Nesse contexto, destaca-se o chamado movimento *Neo-Brandeisiano*, defendendo que o foco exclusivo nos efeitos sobre preços e eficiência econômica impede a adequada compreensão das novas formas de poder exercidas pelas plataformas digitais.

¹⁵ BRADFORD, Anu. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

A partir dessa perspectiva, o controle de dados, algoritmos e infraestruturas digitais passa a ser compreendido como elemento central da análise concorrencial. A preocupação deixa de recair exclusivamente sobre preços e passa a considerar também fatores relacionados à concentração econômica, inovação, liberdade empresarial e governança dos mercados.

Essa mudança de orientação tornou-se evidente durante a gestão da *Federal Trade Commission* (FTC) sob a presidência de Lina Khan. Diversas ações foram propostas contra empresas como *Amazon*, *Google* e *Meta*, refletindo uma postura mais intervencionista das autoridades concorrenciais. Todavia, diferentemente do modelo europeu, os Estados Unidos continuam a demonstrar maior preocupação com a preservação da capacidade inovadora das empresas tecnológicas nacionais. Isso ocorre porque tais empresas representam ativos estratégicos fundamentais para a liderança tecnológica norte-americana. Consequentemente, a política regulatória norte-americana caracteriza-se por uma tensão permanente entre dois objetivos potencialmente conflitantes: limitar o poder das grandes plataformas e preservar a competitividade internacional das empresas responsáveis pela liderança tecnológica do país. Essa ambivalência evidencia que a regulação digital passou a ser influenciada não apenas por preocupações concorrenciais, mas também por considerações relacionadas à segurança econômica e à competição geopolítica global.

3.3. O modelo chinês e a regulação como instrumento de desenvolvimento estratégico

A experiência chinesa apresenta características substancialmente distintas das abordagens adotadas por União Europeia e Estados Unidos. Na China, a regulação das plataformas digitais está inserida em um projeto mais amplo de desenvolvimento econômico e fortalecimento das capacidades tecnológicas nacionais. Nas últimas duas décadas, empresas como *Alibaba*, *Tencent*, *Baidu* e *ByteDance* assumiram posição de destaque nos mercados digitais globais. Paralelamente, o Estado chinês desenvolveu mecanismos de supervisão capazes de manter significativo grau de controle sobre esses atores econômicos.

A partir de 2020, o governo chinês intensificou intervenções regulatórias sobre suas principais plataformas digitais. Entre os objetivos declarados estavam a prevenção de riscos financeiros, a proteção da concorrência, a segurança de dados e a promoção da prosperidade comum.

Todavia, essas medidas também possuem dimensão geoeconômica evidente. Ao reforçar o controle estatal sobre ativos digitais estratégicos, a China busca reduzir vulnerabilidades externas e fortalecer sua posição na competição tecnológica global.

Nesse sentido, a política regulatória chinesa está intimamente associada a iniciativas como o programa *Made in China 2025* e aos investimentos massivos em inteligência artificial, semicondutores e infraestrutura digital. A regulação não é concebida apenas como instrumento de correção de falhas de mercado, mas como componente de uma estratégia nacional de desenvolvimento tecnológico. Essa experiência demonstra que a relação entre Estado e plataformas digitais pode assumir formatos distintos daqueles observados nas economias ocidentais, especialmente quando a política industrial e a segurança nacional ocupam posição central na formulação regulatória.

3.4. A fragmentação regulatória e os impactos sobre o comércio internacional

A coexistência de modelos regulatórios distintos tem produzido importantes consequências para a governança econômico global. União Europeia, Estados Unidos e China adotam abordagens diferentes quanto à disciplina das plataformas digitais, refletindo prioridades políticas, econômicas e estratégicas específicas. Essa diversidade regulatória contribui para a formação de um cenário internacional marcado pela fragmentação normativa.

Empresas globais passam a enfrentar exigências regulatórias distintas em diferentes jurisdições, aumentando custos de conformidade e gerando desafios relacionados à interoperabilidade de sistemas, circulação de dados e prestação de serviços digitais. Ao mesmo tempo, a definição de padrões regulatórios transforma-se em importante mecanismo de competição internacional. Quem estabelece as regras tende a exercer influência significativa sobre a organização dos mercados globais. Farrell e Newman (2019)¹⁶ argumentam que o controle sobre redes econômicas e tecnológicas estratégicas constitui uma das principais fontes de poder contemporâneo. Em contexto semelhante, Bradford¹⁷

¹⁶ FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*. International Security, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019.

¹⁷ BRADFORD, Anu. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the*

demonstra como a capacidade regulatória da União Europeia permite projetar influência para além de suas fronteiras territoriais.

A consequência direta desse processo é a crescente interdependência entre regulação digital, comércio internacional e geoeconomia. Questões relacionadas à proteção de dados, inteligência artificial, concorrência e governança das plataformas passam a influenciar negociações comerciais, investimentos estrangeiros e estratégias nacionais de desenvolvimento.

Para as economias periféricas, esse cenário apresenta desafios particulares. A necessidade de adaptar-se simultaneamente a múltiplos padrões regulatórios pode ampliar custos institucionais e aprofundar dependências tecnológicas já existentes. Por outro lado, a fragmentação regulatória também cria oportunidades para o desenvolvimento de modelos próprios de governança digital capazes de refletir interesses nacionais específicos. Assim, a regulação das plataformas digitais deixa de representar apenas um conjunto de normas destinadas à organização dos mercados e passa a constituir elemento central das disputas geoeconômicas contemporâneas. É justamente nesse contexto que se inserem os desafios enfrentados pelas economias periféricas na busca por soberania tecnológica e autonomia regulatória, tema que será examinado na próxima seção.

4. Soberania Tecnológica e os Desafios das Economias Periféricas

A compreensão desse cenário exige deslocar o olhar analítico das grandes potências para as dinâmicas de poder que moldam a periferia do sistema-mundo. À medida que a governança algorítmica e o controle de infraestruturas críticas se convertem em vetores de projeção geoeconômica, a fratura entre nações centrais e periféricas deixa de ser mensurada apenas pela capacidade industrial clássica, passando a ser definida pela assimetria informacional. Torna-se imperativo, portanto, examinar como essas novas dinâmicas de poder reconfiguram os laços históricos de subordinação econômica através das redes digitais.

4.1. Dependência tecnológica e assimetrias estruturais na economia digital

A consolidação da economia digital global intensificou assimetrias historicamente presentes nas relações econômicas internacionais.

Embora as tecnologias digitais sejam frequentemente associadas à democratização do acesso à informação e à ampliação das oportunidades econômicas, sua estrutura de funcionamento revela elevada concentração de poder econômico, tecnológico e informacional em um número reduzido de países e corporações.

Grande parte das infraestruturas digitais essenciais para o funcionamento da economia contemporânea – serviços de computação em nuvem, sistemas operacionais, mecanismos de busca, redes sociais, semicondutores avançados e plataformas de inteligência artificial – encontra-se sob controle de empresas sediadas principalmente nos Estados Unidos e, em menor medida, na China. Como consequência, diversos países passaram a ocupar posição de dependência tecnológica em relação a atores externos.

Essa realidade tem sido descrita por parte da literatura como uma nova forma de dependência estrutural. Diferentemente das relações clássicas de dependência industrial ou financeira, a dependência digital manifesta-se por meio do controle de fluxos de dados, da infraestrutura computacional e dos sistemas algorítmicos que organizam a economia contemporânea. Nesse cenário, os dados assumem papel equivalente ao dos recursos estratégicos que marcaram etapas anteriores do desenvolvimento econômico. A capacidade de coletar, armazenar, processar e monetizar informações torna-se elemento determinante para a geração de riqueza, inovação e poder político.

Para as economias periféricas, essa dinâmica produz desafios significativos. Embora participem crescentemente dos mercados digitais globais, frequentemente o fazem como consumidoras de tecnologias desenvolvidas em outras jurisdições, com limitada capacidade de influenciar padrões tecnológicos, modelos de governança ou processos decisórios relacionados às plataformas digitais. Consequentemente, a dependência tecnológica tende a reproduzir assimetrias econômicas já existentes, limitando a autonomia dos Estados na formulação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento.

4.2. O Brasil diante da disputa geoeconômica digital

O caso brasileiro ilustra de forma particularmente relevante os desafios enfrentados pelas economias periféricas na transição para a economia digital. Nas últimas décadas, o país consolidou importante mercado consumidor de serviços digitais e tornou-se um dos principais usuários globais de plataformas digitais. Entretanto, essa expansão não

foi acompanhada por igual desenvolvimento de capacidades tecnológicas nacionais capazes de competir com os grandes conglomerados internacionais. A maior parte das plataformas digitais utilizadas no Brasil permanece sob controle de empresas estrangeiras, especialmente norte-americanas. Esse cenário gera preocupações relacionadas à soberania de dados, à concorrência nos mercados digitais e à capacidade regulatória do Estado brasileiro.

Nesse contexto, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na análise de operações envolvendo mercados digitais. Casos relacionados a plataformas, marketplaces, serviços de busca e aplicações baseadas em dados têm demonstrado a necessidade de adaptação dos instrumentos concorrenciais às especificidades da economia digital. Medina¹⁸ argumenta que o modelo concorrencial tradicional apresenta limitações importantes diante das características estruturais dos mercados digitais. Segundo o autor, os efeitos de rede, a centralidade dos dados e a crescente integração de ecossistemas digitais exigem abordagens regulatórias mais sofisticadas do que aquelas tradicionalmente empregadas pelo direito concorrencial.

Em pesquisa posterior, Medina¹⁹ sustenta que a governança algorítmica emerge como elemento central para a construção de novos modelos regulatórios. Nessa perspectiva, a atuação estatal não deve restringir-se à repressão de condutas anticompetitivas, mas também incorporar mecanismos preventivos voltados à transparência, *accountability* e supervisão dos sistemas digitais.

Além da atuação do CADE, iniciativas relacionadas à Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, à proteção de dados pessoais e aos debates legislativos sobre plataformas digitais indicam a crescente preocupação nacional com a construção de capacidades regulatórias adequadas à economia digital. Todavia, os desafios permanecem significativos. A limitada presença de empresas brasileiras nos segmentos estratégicos da economia digital reduz a capacidade do país

¹⁸ MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio. *Os desafios da concorrência e regulação nos mercados digitais no Brasil: um novo arcabouço regulatório com base no CADE*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2024.

¹⁹ MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio. *Modelos innovadores de regulación para plataformas digitales en Brasil: de la competencia tradicional a la gobernanza algorítmica*. In: Congreso Internacional de Innovación, Economía y Empresa, 2., Valencia, 2025. Anais [...]. Valencia, 2025.

de influenciar padrões tecnológicos globais e amplia sua dependência em relação a infraestruturas externas.

4.3. Soberania tecnológica como estratégia de desenvolvimento

Diante desse contexto, a soberania tecnológica passa a ocupar posição central nas discussões sobre desenvolvimento econômico contemporâneo. O conceito de soberania tecnológica não deve ser interpretado como sinônimo de isolamento tecnológico ou autossuficiência absoluta. Em um ambiente caracterizado por intensa interdependência econômica, tais objetivos seriam não apenas inviáveis, mas potencialmente contraproducentes. A soberania tecnológica refere-se, sobretudo, à capacidade de um Estado formular autonomamente suas políticas digitais, estabelecer prioridades estratégicas e reduzir vulnerabilidades decorrentes de dependências excessivas em relação a atores externos.

Mazzucato²⁰ destaca que o desenvolvimento tecnológico não decorre exclusivamente da atuação dos mercados, mas também da capacidade estatal de coordenar investimentos, fomentar inovação e direcionar recursos para setores considerados estratégicos. Sob essa perspectiva, políticas industriais voltadas à economia digital podem desempenhar papel fundamental na construção de capacidades tecnológicas nacionais.

Para as economias periféricas, a busca por soberania tecnológica exige a combinação de diferentes instrumentos de política pública. Entre eles destacam-se investimentos em pesquisa científica, fortalecimento de ecossistemas de inovação, desenvolvimento de infraestrutura digital, capacitação de recursos humanos e aperfeiçoamento das instituições regulatórias. Da mesma forma, torna-se necessário ampliar a participação desses países nos processos internacionais de definição de padrões regulatórios e tecnológicos. A crescente fragmentação da governança digital global cria oportunidades para que economias periféricas atuem de forma mais estratégica na defesa de seus interesses nacionais. Nesse sentido, a regulação das plataformas digitais pode desempenhar papel relevante não apenas como mecanismo de correção de falhas de mercado, mas também como instrumento de desenvolvimento econômico e fortalecimento institucional.

²⁰ MAZZUCATO, Mariana. **Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism**. London: Allen Lane, 2021.

4.4. Da regulação da concorrência à construção da autonomia regulatória

A evolução da economia digital demonstra que a defesa da concorrência já não pode ser compreendida exclusivamente como política voltada à promoção da eficiência econômica. O controle exercido pelas plataformas digitais sobre dados, infraestrutura tecnológica e fluxos informacionais produz impactos que transcendem os limites tradicionais da análise concorrencial. Nesse cenário, emerge a necessidade de uma concepção ampliada da regulação econômica, capaz de integrar objetivos relacionados à concorrência, inovação, segurança econômica e soberania tecnológica.

Para as economias periféricas, essa transformação possui significado particular. A capacidade de formular e implementar políticas regulatórias próprias torna-se elemento fundamental para reduzir dependências externas e ampliar margens de autonomia decisória. O desafio não consiste em reproduzir integralmente modelos regulatórios desenvolvidos por grandes potências econômicas. Ao contrário, exige a construção de estratégias compatíveis com as especificidades institucionais, econômicas e tecnológicas de cada país.

No caso brasileiro, a experiência acumulada pelo CADE, associada aos avanços observados nos campos da proteção de dados, inteligência artificial e governança digital, oferece bases importantes para o desenvolvimento de um modelo regulatório capaz de responder aos desafios da economia digital contemporânea. A construção dessa autonomia regulatória constitui, portanto, condição essencial para que as economias periféricas possam participar de forma mais equilibrada das dinâmicas geoeconômicas do século XXI.

Diante desse cenário, a soberania tecnológica emerge como elemento estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico, da competitividade internacional e da autonomia decisória dos Estados. Mais do que um objetivo setorial, trata-se de uma dimensão fundamental da própria capacidade estatal de atuar e mobilizar os modernos “instrumentos” da geoeconomia, moldando de forma soberana as políticas públicas e mitigando as assimetrias e reflexos dessa nova ordem tecnológica e informacional no ecossistema digital do Brasil.

5. Conclusão

A transformação digital observada nas últimas décadas alterou profundamente as estruturas econômicas, políticas e regulatórias que

sustentam a economia global. A ascensão das plataformas digitais como atores centrais da organização dos mercados contemporâneos deslocou o foco das disputas econômicas para o controle de dados, algoritmos, infraestruturas digitais e sistemas de inteligência artificial, ampliando significativamente a relevância estratégica da regulação econômica. Nesse contexto, a defesa da concorrência passou a coexistir com preocupações relacionadas à soberania tecnológica, à segurança econômica e à inserção internacional dos Estados.

Ao longo da pesquisa, verificou-se inicialmente que o paradigma tradicional da defesa da concorrência, fortemente influenciado pela lógica do bem-estar do consumidor e pela busca da eficiência econômica, mostrou-se insuficiente para enfrentar os desafios impostos pela economia digital. Os mercados de plataformas apresentam características próprias, como efeitos de rede, concentração de dados, integração de ecossistemas digitais e crescente utilização de sistemas algorítmicos, fenômenos que frequentemente escapam aos instrumentos clássicos de análise concorrencial. Nesse sentido, a emergência da economia digital exige uma ampliação das categorias analíticas tradicionalmente utilizadas pelo direito concorrencial, incorporando elementos relacionados ao controle informacional, à governança algorítmica e à infraestrutura tecnológica.²¹

Posteriormente, observou-se que as principais potências econômicas passaram a utilizar a regulação digital como instrumento estratégico de projeção de poder internacional. A União Europeia desenvolveu um modelo regulatório orientado pela construção da soberania digital e pela definição de padrões normativos globais. Os Estados Unidos buscaram equilibrar a contenção do poder das *Big Techs* com a preservação de sua liderança tecnológica internacional. Já a China integrou a regulação das plataformas digitais a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico e fortalecimento das capacidades tecnológicas nacionais. Apesar das diferenças existentes entre esses modelos, todos evidenciam que a regulação digital passou a desempenhar papel central nas disputas geoeconômicas contemporâneas.

Em seguida, constatou-se que as economias periféricas enfrentam desafios particularmente complexos nesse cenário. A concentração global das infraestruturas digitais, dos fluxos de dados e das capacidades tecnológicas tende a reproduzir assimetrias históricas de desenvolvimento, limitando a autonomia regulatória de diversos países.

²¹ KHAN, Lina M., *op. cit.*, 2017; MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio, *op. cit.*, 2024.

No caso brasileiro, embora existam avanços institucionais relevantes, especialmente no âmbito da atuação do CADE, da proteção de dados pessoais e dos debates sobre inteligência artificial e plataformas digitais, persistem importantes obstáculos relacionados à dependência tecnológica e à reduzida participação nacional nos segmentos estratégicos da economia digital.²²

Quanto ao primeiro objetivo específico, conclui-se que a transição do paradigma tradicional da defesa da concorrência para uma abordagem orientada por preocupações geoeconômicas e tecnológicas é um fenômeno concreto e em expansão. A análise demonstrou que os instrumentos concorrenciais clássicos, embora continuem relevantes, já não são suficientes para compreender integralmente as novas formas de poder econômico associadas ao controle de dados, algoritmos e infraestruturas digitais. A defesa da concorrência passa, portanto, a dialogar diretamente com temas relacionados à soberania tecnológica e à governança da economia digital.

Em relação ao segundo objetivo específico, verificou-se que os principais modelos regulatórios adotados pelas grandes potências econômicas refletem estratégias distintas de inserção geoeconômica. União Europeia, Estados Unidos e China utilizam a regulação das plataformas digitais não apenas para disciplinar mercados, mas também para fortalecer sua competitividade internacional, proteger interesses estratégicos e ampliar sua influência sobre a governança econômica global. A regulação digital converte-se, assim, em instrumento de poder internacional e em elemento central das disputas pela liderança tecnológica do século XXI.

No que se refere ao terceiro objetivo específico, conclui-se que as economias periféricas enfrentam o desafio de construir capacidades institucionais e tecnológicas capazes de reduzir vulnerabilidades externas e ampliar sua autonomia regulatória. A soberania tecnológica não deve ser compreendida como autossuficiência absoluta, mas como a capacidade de formular políticas públicas, estabelecer prioridades estratégicas e participar ativamente dos processos de definição das regras que estruturam a economia digital global. Nesse contexto, a regulação das plataformas digitais pode desempenhar papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico, da inovação e da autonomia decisória.

²² MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio, *op. cit.*, 2024; e MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio, *op. cit.*, 2025.

Por fim, respondendo ao objetivo geral da pesquisa, conclui-se que a regulação das plataformas digitais foi incorporada de forma definitiva às estratégias globais contemporâneas, consolidando-se como um pilar analítico indissociável da análise dos “instrumentos” da geoeconomia. Para as economias periféricas, os reflexos da geoeconomia no Brasil evidenciam que a dependência regulatória e de infraestrutura molda novas assimetrias, tornando a construção de modelos de governança algorítmica e soberania tecnológica uma condição indispensável para uma inserção soberana e competitiva na ordem internacional do século XXI.

Bibliografia

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. **War by other means: geoeconomics and statecraft**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

BORK, Robert H. **The antitrust paradox: a policy at war with itself**. New York: Basic Books, 1978.

BRADFORD, Anu. **The Brussels effect: how the European Union rules the world**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

CRÉMER, Jacques; DEMONTJOYE, Yves-Alexandre; SCHWEITZER, Heike. **Competition policy for the digital era**. Luxembourg: European Commission, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act – DMA)*. Official Journal of the European Union, 2022.

FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. **International Security**, Cambridge, v. 44, n. 1, p. 42–79, 2019. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

KHAN, Lina M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, New Haven, v. 126, n. 3, p. 710–805, 2017.

MAZZUCATO, Mariana. **Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism**. London: Allen Lane, 2021.

MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio. Modelos inovadores de regulação para plataformas digitais em Brasil: de la competencia tradicional a la gobernanza algorítmica. In: **CONGRESO**

INTERNACIONAL DE INNOVACIÓN, ECONOMÍA Y EMPRESA, 2., 2025, Valencia. Anais [...]. Valencia, 2025.

MEDINA, Francisco das Chagas Sampaio. **Os desafios da concorrência e regulação nos mercados digitais no Brasil: um novo arcabouço regulatório com base no CADE**. Fortaleza: Fundação Fênix, 2024.

MOROZOV, Evgeny. Digital socialism? The calculation debate in the age of big data. **New Left Review**, London, n. 116–117, 2019.

PISANI-FERRY, Jean. Europe's quest for digital sovereignty. **Bruegel Policy Contribution**, Brussels, n. 15, 2020.

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power**. New York: PublicAffairs, 2019.

COMÉRCIO INTERNACIONAL DE GÁS NATURAL E ACORDOS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS

André C. Michelin¹

Resumo: O comércio internacional de gás natural apresenta características econômicas e institucionais distintas daquelas observadas em outras commodities energéticas, em razão da dependência de infraestrutura específica, da necessidade de investimentos de longo prazo e da relevância dos arranjos regulatórios para a viabilização dos fluxos comerciais. Nesse contexto, acordos internacionais podem desempenhar papel relevante ao estabelecer mecanismos relacionados à proteção de investimentos, ao trânsito energético, à coordenação regulatória e à integração de infraestrutura. O presente artigo discute aspectos específicos do comércio internacional de gás natural e analisa comparativamente acordos internacionais selecionados. A partir de parâmetros relacionados ao gás natural, energia, trânsito, investimento e regulação, busca-se identificar elementos institucionais relevantes para a organização dos mercados internacionais de gás natural. Os resultados indicam elevada heterogeneidade entre os acordos analisados, sem a identificação de um modelo de governança para o setor. Observam-se diferentes abordagens institucionais, com ênfases distintas em proteção ao investimento, integração regulatória, trânsito energético e infraestrutura, refletindo as particularidades econômicas e políticas associadas ao comércio internacional de gás natural.

Palavras-chave: gás natural; comércio internacional; instituições internacionais; acordos internacionais; energia; infraestrutura energética.

Abstract: International natural gas trade presents economic and institutional characteristics that differ from those observed in other energy commodities due to its dependence on specific infrastructure, long-term investment requirements, and the relevance of regulatory arrangements for the viability of commercial flows. In this context, international agreements may play an important role by establishing

¹ Economista, mestre em Economia e Regulação de Serviços Públicos de Rede, pela Universidade de Barcelona (UB), mestre em Relações Internacionais, pela USP e doutorando em Relações Internacionais pela USP e King's College London. Professor de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas (FGV Educação Executiva). Sócio da Misa Consultoria Econômica.

mechanisms related to investment protection, energy transit, regulatory coordination and infrastructure integration. This article discusses specific aspects of international natural gas trade and provides a comparative analysis of selected international agreements. Based on parameters related to natural gas, energy, transit, investment and regulation, the article seeks to identify institutional elements relevant to the organization of international natural gas markets. The results indicate substantial heterogeneity among the agreements examined, with no evidence of a single governance model for the sector. Instead, different institutional approaches are observed, emphasizing investment protection, regulatory integration, energy transit and infrastructure according to the specific economic and political characteristics of international natural gas trade.

Keywords: natural gas; international trade; international institutions; international agreements; energy; energy infrastructure.

1. Introdução

O gás natural apresenta uma evolução histórica caracterizada pela transição de um subproduto da indústria do petróleo para um insumo energético de importância estratégica. A participação do comércio internacional no consumo mundial de gás natural aumentou de aproximadamente 4% em 1970 para cerca de 25% em 2023, período em que o gás natural também ampliou sua participação na matriz energética mundial, alcançando 23% da oferta de energia primária². Inicialmente subutilizado e usualmente queimado (*flaring*) quando associado às reservas de petróleo, seu aproveitamento econômico tornou-se viável com o desenvolvimento de infraestrutura de exploração e de transporte por gasodutos e, posteriormente, com a expansão do gás natural liquefeito (GNL), que permitiu sua comercialização em escala global. Sua crescente inserção no comércio internacional ocorre, contudo, em função de contratos de longo prazo que formalizam o equilíbrio

² INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *World Energy Outlook 2024*. Paris: IEA, 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Global Energy Review 2026*. Paris: IEA, 2026.

VICTOR, David G.; JAFFE, Amy Myers; HAYES, Mark H. *Natural gas and geopolitics: from 1970 to 2040*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

financeiro de retorno dos investimentos substanciais em infraestruturas relacionadas³.

O gás natural é amplamente utilizado na geração termoeleétrica de energia, apresentando elevada complementaridade com fontes renováveis intermitentes, além de possuir aplicações relevantes no setor industrial e, de forma crescente, no consumo residencial. Ademais, a combustão do gás natural resulta, em geral, em menores emissões de dióxido de carbono (CO₂) e de outros poluentes atmosféricos do que a combustão do carvão e de derivados de petróleo para a produção de uma mesma quantidade de energia, o que reforça seu papel como fonte energética estratégica no contexto da transição energética⁴.

Além disso, apresenta elevada complementaridade com fontes renováveis intermitentes – por exemplo, como insumo em usinas de geração de energia elétrica –, contribuindo para a segurança energética. Sua crescente participação no comércio internacional reforça sua importância econômica e geopolítica nas relações entre países. Sua utilização também está relacionada a avanços tecnológicos e mudanças institucionais, incluindo processos de liberalização e privatização e fortalecimento de marcos regulatórios.

No escopo das relações internacionais de comércio, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), e posteriormente, a Organização Mundial do Comércio (OMC), representam mecanismos de regras e soluções de controvérsias que nortearam o comércio no período do pós-guerra. Em complemento ao regime multilateral da OMC, no qual questões energéticas, e em específico, do gás natural, são tratadas de forma indireta e não setorial, acordos regionais de comércio frequentemente incorporam questões específicas do setor energético, incluindo disposições explícitas sobre comércio, investimento e acesso à infraestrutura de gás natural, refletindo sua natureza intensiva em ativos fixos e fortemente condicionada por arranjos institucionais domésticos e regionais.

³ NEUHOFF, Karsten; VON HIRSCHHAUSEN, Christian. *Long-term vs. short-term contracts: a European perspective on natural gas*. Cambridge Working Papers in Economics, n. 0539, 2005. JENSEN, James T. *The development of a global LNG market*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2004.

⁴ **UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA)**. *Natural gas and the environment*. Washington, D.C.: U.S. Energy Information Administration. Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/natural-gas-and-the-environment.php>. Acesso em: 16 jul. 2026.

Neste contexto, o presente artigo procura contextualizar aspectos específicos de acordos internacionais selecionados (ASEAN, NAFTA, USMCA, União Europeia, Mercosul e *Energy Charter Treaty*), de forma a traçar um panorama inicial de temas relevantes ao comércio internacional de gás natural. A análise concentra-se em aspectos relacionados à infraestrutura, à necessidade de previsibilidade para investimentos de longo prazo e, em certa medida, à interdependência entre países produtores, consumidores e de trânsito, elementos que influenciam a organização e a expansão dos fluxos internacionais de gás natural.

A análise desenvolvida ao longo do artigo não pretende esgotar a diversidade de arranjos institucionais existentes, mas identificar elementos que se mostram particularmente relevantes para a compreensão do comércio internacional de gás natural em um mercado intensivo em infraestrutura e investimentos de longo prazo.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em três seções. A segunda apresenta as principais diferenças econômicas e institucionais entre os mercados internacionais de petróleo e gás natural. A terceira discute o papel das instituições internacionais e sua relevância para mercados intensivos em infraestrutura e investimentos de longo prazo. A quarta analisa acordos internacionais selecionados, buscando identificar elementos relacionados ao comércio de gás natural, ao investimento, ao trânsito energético e à coordenação regulatória. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Comércio internacional de petróleo e gás natural

Uma primeira abordagem relevante para se compreender o mercado de gás natural se insere na distinção econômica sobre a organização e o funcionamento dos mercados internacionais de petróleo e gás natural. Embora ambos se edifiquem em fontes energéticas fósseis e sejam frequentemente analisados de forma similar – sobretudo em função das primeiras extrações do gás natural, que ocorrerem em conjunto à extração do petróleo – o gás natural era, não raras vezes, queimado como subproduto do próprio processo do petróleo.

A observação das dinâmicas produtivas – e de comércio – destes produtos é particularmente relevante para a análise dos fluxos comerciais e das características que moldam a formação dos preços e contratos entre essas duas commodities⁵.

⁵ VICTOR, David G.; JAFFE, Amy Myers; HAYES, Mark H. *Natural gas and*

No caso do petróleo, observa-se a consolidação de um mercado global altamente integrado, caracterizado por elevada liquidez e relativa homogeneidade do produto, que conferem ampla arbitragem internacional. A convergência de preços entre diferentes regiões reflete as cotações do petróleo *Brent crude oil* e o *WTI crude oil*, por exemplo.

Nesse contexto, o petróleo apresenta características próximas às de uma *commodity* homogênea, permitindo que o comércio internacional seja modelado, em grande medida, por fundamentos tradicionais, como oferta, demanda e custos de transporte⁶. Ainda que fatores geopolíticos e decisões coordenadas de oferta – notadamente por parte da OPEC – influenciem os preços, o elevado grau de integração dos mercados de petróleo reduz a relevância de especificidades institucionais internacionais, ou mesmo domésticas, na determinação dos fluxos comerciais bilaterais.

Em contraste, o mercado de gás natural se desenvolveu em um sistema de trocas e formação de preços fragmentado, exigindo substanciais investimentos em infraestrutura. A necessidade de instalações de redes físicas específicas – de gasodutos em um primeiro momento e, mais recentemente, de transporte em plantas de liquefação e regaseificação de GNL – representa elevados custos fixos, não reversíveis a outras finalidades, e inflexibilidade dos fluxos de comércio – sobretudo por gasodutos –, o que limita a arbitragem internacional de preços em favor de mercados específicos⁷.

Nessa configuração, o comércio internacional de gás natural esteve tradicionalmente associado a contratos de longo prazo, frequentemente indexados ao preço do petróleo e estruturados com cláusulas de segurança de demanda, como os mecanismos de volume mínimo “*take-or-pay*”⁸. Tais características conferem ao gás natural uma natureza de comércio internacional e contratual distinta das operações de petróleo.

geopolitics: from 1970 to 2040. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. STERN, Jonathan. *The pricing of internationally traded gas*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2012.

⁶ ADELMAN, Morris A. *The genie out of the bottle: world oil since 1970*. Cambridge: MIT Press, 1995. FATTOUH, Bassam. *An anatomy of the crude oil pricing system*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2011.

⁷ STERN, Jonathan. *The pricing of internationally traded gas*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2012. HEATHER, Philip. *The evolution of European traded gas hubs*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2015.

⁸ NEUHOFF, Karsten; VON HIRSCHHAUSEN, Christian. *Long-term vs. short-term*

A partir da evolução mais recente do mercado de GNL, o comércio de gás natural tem observado maior flexibilidade logística e de formação de preços. A consolidação de mercados de negociação, denominados mercados *spot*, como o *Henry Hub* nos Estados Unidos e o *TTF* na Europa, demonstra a possibilidade de transações sem a exigência engessada de contratos de longo prazo⁹.

Ainda assim, mesmo com o crescimento do GNL, o mercado de gás natural permanece menos líquido e mais segmentado do que o mercado de petróleo, refletindo limitações persistentes associadas à infraestrutura de liquefação, transporte e regaseificação¹⁰.

Estudos do setor mostram que os acordos internacionais afetam diretamente a capacidade de acesso à infraestrutura, a formação de preços e a atratividade de investimentos, influenciando, em última instância, os fluxos comerciais internacionais.

3. Instituições internacionais

As instituições internacionais exercem papel relevante na organização das relações econômicas entre os países, ao estabelecerem regras, procedimentos e mecanismos de coordenação capazes de conferir maior previsibilidade às transações internacionais. Segundo North¹¹, instituições podem ser compreendidas como as regras formais e informais que estruturam as interações humanas, influenciando incentivos econômicos e reduzindo custos de transação. No comércio internacional, tais instituições contribuem para reduzir incertezas, organizar expectativas e diminuir custos de transação associados à distância, à assimetria de informação, à diversidade regulatória e aos riscos de descumprimento contratual.

contracts: a European perspective on natural gas. Cambridge Working Papers in Economics, n. 0539, 2005. JENSEN, James T. *The development of a global LNG market*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2004.

⁹ STERN, Jonathan; ROGERS, Howard. *The dynamics of a liberalised European gas market: key determinants of hub prices, and roles and risks of major players*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2014. INTERNATIONAL GAS UNION (IGU). *Wholesale Gas Price Survey 2023 Edition*. Barcelona: IGU, 2023.

¹⁰ HARTLEY, Peter R.; MEDLOCK III, Kenneth B.; ROSTHAL, Jason E. *The relationship of natural gas to oil prices*. *The Energy Journal*, v. 29, n. 3, p. 47-65, 2008.

¹¹ NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

A relevância das instituições tende a ser particularmente elevada em setores caracterizados por investimentos específicos, elevados custos afundados e relações contratuais de longo prazo. Nessas situações, a ausência de mecanismos institucionais capazes de garantir estabilidade e previsibilidade pode elevar os riscos associados aos investimentos, reduzindo incentivos à realização de projetos de grande escala. Conforme argumentam North¹² e Williamson¹³, estruturas institucionais adequadas contribuem para mitigar problemas de oportunismo, assimetria de informação e incerteza contratual.

Na literatura de regimes internacionais, instituições são compreendidas como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos que orientam as expectativas e o comportamento dos Estados em áreas específicas das relações internacionais¹⁴. Em contextos de elevada interdependência econômica, tais arranjos contribuem para reduzir incertezas, facilitar a cooperação e ampliar a previsibilidade das relações entre os agentes.

O comércio internacional de gás natural apresenta precisamente essas características. A construção de gasodutos, terminais de liquefação e regaseificação, instalações de armazenamento e demais ativos associados à cadeia do gás envolve investimentos de longo prazo e baixa reversibilidade econômica. Nesse contexto, instituições internacionais capazes de disciplinar investimentos, assegurar o trânsito energético e promover coordenação regulatória assumem papel particularmente relevante para a viabilização dos fluxos comerciais internacionais.

A estrutura contratual do setor reforça essa especificidade. Historicamente, o comércio internacional de gás natural esteve associado a contratos de longo prazo, frequentemente utilizados para assegurar a recuperação dos investimentos realizados em infraestrutura, sobretudo para o transporte por gasodutos¹⁵.

Os acordos internacionais relacionados à energia procuram, assim, preencher lacunas deixadas pelo regime multilateral. Em alguns

¹² Ibid.

¹³ WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.

¹⁴ KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

¹⁵ VICTOR, David G.; JAFFE, Amy Myers; HAYES, Mark H. *Natural gas and geopolitics: from 1970 to 2040*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

casos, esses instrumentos incorporam regras voltadas à proteção do investimento e à garantia do trânsito energético. Em outros, estabelecem mecanismos de harmonização regulatória, coordenação técnica e integração de infraestrutura. Há ainda acordos comerciais gerais nos quais o setor energético permanece praticamente ausente, produzindo efeitos apenas indiretos sobre o comércio de gás natural.

Sob essa perspectiva, a análise comparativa baseada em parâmetros próprios do setor energético possibilita avaliar a relevância institucional dos acordos internacionais que tratam temas de comércio de gás natural.

4. Acordos internacionais e comércio de gás natural

As particularidades econômicas e institucionais do comércio internacional de gás natural sugerem uma análise sobre as abordagens específicas sobre os acordos internacionais. Diferentemente de mercados caracterizados por elevada liquidez e reduzida dependência de ativos específicos, o comércio de gás natural depende muitas vezes de maior coordenação entre os países, especialmente devido aos investimentos de longo prazo e da infraestrutura física necessária.

No contexto de acordos internacionais, a incorporação de questões referentes ao setor energético, dentre eles, de regramentos e normas, de disciplinas próprias do setor energético, abrangendo aspectos de investimentos, acesso à infraestrutura e harmonização de regulamentos técnicos, verificam-se instrumentos que refletem particularidades econômicas e institucionais desse mercado, marcado por elevada intensidade de capital, dependência de redes físicas e forte interação entre políticas domésticas e arranjos internacionais.

Neste sentido, parte-se de uma análise sobre as questões energéticas, especificamente do setor de gás natural, a partir dos seguintes acordos internacionais:

- i. ASEAN Trade in Goods Agreement
- ii. NAFTA
- iii. USMCA
- iv. EU Energy Community Treaty
- v. MERCOSUL
- vi. ECT

Para fins de comparabilidade, foram identificadas dimensões específicas de regras, normas e regulação dos acordos que permitissem

captar, ao menos em parte, o grau de profundidade e especificidade institucional desses instrumentos.

Nesse contexto, a “menção explícita ao gás natural” indica se o acordo contém referência direta ao gás natural ou ao setor de gás. Sua inclusão permite distinguir entre acordos que reconhecem explicitamente as particularidades desse mercado e aqueles que o abrangem de forma indireta, no âmbito mais amplo dos bens energéticos.

A identificação de “capítulo de energia” refere-se à existência de um capítulo dedicado ao setor energético. A presença desse tipo de estrutura normativa tende a refletir maior densidade institucional, na medida em que consolida, em um mesmo dispositivo, regras específicas sobre comércio, investimento e regulação no setor de energia.

Por sua vez, “regras de trânsito” verifica se o acordo incorpora disposições relativas ao trânsito internacional de energia. As regras de trânsito referem-se às disposições que regulam o transporte de gás natural através do território de países intermediários, assegurando a continuidade dos fluxos, a não discriminação e condições previsíveis de acesso à infraestrutura. Tais regras são particularmente relevantes para o gás natural, dada sua dependência de infraestruturas físicas – sobretudo de gasodutos – que frequentemente atravessam múltiplas jurisdições que exercem papel estratégico na viabilização do comércio internacional.

Quanto à “proteção ao investimento”, verifica-se a presença de dispositivos voltados à garantia e proteção de investimentos no setor energético. Considerando o elevado volume de capital e o horizonte de longo prazo dos projetos de gás natural, a existência de garantias institucionais nesse campo constitui elemento central para a viabilização econômica dessas atividades.

Sobre “disposições regulatórias”, procura-se identificar mecanismos de cooperação ou harmonização regulatória entre as partes. Tais disposições incluem, por exemplo, compromissos com transparência, previsibilidade normativa e aproximação de marcos regulatórios, aspectos particularmente relevantes em setores intensivos em regulação como o de gás natural.

Em conjunto, essas variáveis permitem uma leitura direcionada dos acordos em análise, evidenciando não apenas a presença de disciplinas relacionadas ao gás natural, mas também a forma e a intensidade com que os diferentes acordos incorporam elementos institucionais fundamentais para o funcionamento desse mercado.

De forma geral, a comparação dos acordos analisados sugere a inexistência de um modelo de governança para o comércio internacional de gás natural. Os instrumentos examinados apresentam diferentes graus e formas de institucionalização, com ênfases distintas em proteção ao investimento, trânsito energético, integração regulatória e infraestrutura, refletindo abordagens diversas para a organização dos mercados energéticos.

No caso do ASEAN Trade in Goods Agreement, o setor energético permanece praticamente ausente do acordo. Apesar de promover a integração comercial regional e incorporar disciplinas de facilitação de comércio, transparência regulatória e harmonização de procedimentos comerciais, o acordo não contém referências específicas ao gás natural, à infraestrutura energética, ao trânsito de energia ou à proteção de investimentos no setor energético. Sua contribuição para o comércio de gás natural decorre apenas indiretamente dos efeitos gerais da liberalização comercial.

Por outro lado, o NAFTA incorpora disciplinas energéticas específicas, mas ainda predominantemente orientadas para a liberalização comercial e proteção ao investimento. O Capítulo 6 (*Energy and Basic Petrochemicals*) reconhece explicitamente a relevância do comércio de energia e estabelece disposições aplicáveis ao gás natural, incluindo referências a transporte, armazenamento e gasodutos. Adicionalmente, o Capítulo 11 (*Investment*) estabelece mecanismos de proteção ao investimento, fator particularmente relevante em um setor caracterizado por elevados investimentos específicos e de retorno de longo prazo.

Em contraste, a substituição do NAFTA pelo USMCA resultou em significativa redução da densidade institucional específica para energia. Embora o novo acordo preserve importantes disciplinas de investimento, ele não menciona diversos mecanismos setoriais presentes no NAFTA. Deve-se considerar o contexto das relações dos Estados Unidos com o México e Canadá, além do desenvolvimento da exploração do *shale gás* pelos EUA, contudo, a transição para o USMCA não demonstra um direcionamento institucional dos acordos relacionados ao gás natural, sendo possível observar movimentos de retração institucional em determinados contextos políticos e econômicos.

A União Europeia, por sua vez, constitui compreende um processo singular de integração energética baseados na coordenação regulatória e na construção de mercados integrados. Assim, o arcabouço europeu combina harmonização regulatória, regras de acesso às redes, independência regulatória, integração física da infraestrutura

e planejamento coordenado dos investimentos. Instrumentos como a *Gas Directive*, a *Regulation 715/2009* e a *TEN-E Regulation* criam um ambiente institucional voltado ao funcionamento de um mercado interno de gás natural, no qual a circulação do produto se insere em um conjunto comum de regras e instituições. Nesse contexto, o comércio de gás natural deixa de depender exclusivamente de compromissos comerciais e passa a ser sustentado pela construção de um mercado regional integrado.

O Mercosul apresenta determinadas características distintas dos demais casos, demandando menor harmonização regulatória e mais da promoção de infraestrutura física e da integração energética regional. O Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional incorpora objetivos explícitos de cooperação no setor energético, incluindo a produção, transporte, distribuição e comercialização de energéticos, bem como a realização de projetos de infraestrutura energética. Destacam-se referências à interconexão de redes de gasodutos e demais dutos de hidrocarbonetos, elemento particularmente relevante para o comércio regional de gás natural, em uma estratégia direcionada à expansão das condições materiais necessárias ao intercâmbio energético regional.

O ECT representa um modelo mais abrangente. Ao se dedicar exclusivamente ao setor energético, sua estrutura combina proteção ao investimento, garantias de trânsito energético, disposições regulatórias e referências explícitas à infraestrutura de transporte de energia. O Artigo 7 estabelece um regime abrangente de trânsito energético baseado em princípios de não discriminação, proteção dos fluxos existentes e expansão da capacidade de transporte. Ainda, o tratado incorpora dispositivos relativos à proteção de investimentos e disciplinas relacionadas à concorrência, transparência regulatória e desenvolvimento da infraestrutura energética, incluindo gasodutos e redes de transmissão. Sua estrutura jurídica foi concebida especificamente para reduzir riscos associados ao comércio internacional de energia e criar condições institucionais favoráveis ao desenvolvimento de investimentos de longo prazo, sobretudo no contexto de alinhar os interesses de investidores e consumidores de países ocidentais e de países produtores de energia da ex-União Soviética¹⁶. Nesse sentido, o ECT constitui um dos exemplos

¹⁶ WILSON, Alex Benjamin. *Energy Charter: a multilateral process for managing commercial energy relations*. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2017. PE 607.297. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607297/EPRS_IDA\(2017\)607297_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607297/EPRS_IDA(2017)607297_EN.pdf). Acesso em: 24 maio 2026.

mais completos de institucionalização internacional voltada ao comércio de gás natural. Não obstante, o tratado tem sido objeto de críticas crescentes em razão de potenciais conflitos entre seus mecanismos de proteção ao investimento e as políticas nacionais de transição energética. Essas preocupações contribuíram para a decisão da União Europeia de retirar-se do tratado, sob o argumento de que sua estrutura jurídica deixou de ser compatível com os objetivos do Acordo de Paris e com as estratégias europeias de descarbonização e transição energética.

Em conjunto, os resultados sugerem que a capacidade institucional de promover o comércio internacional de gás natural não depende exclusivamente da liberalização comercial. Ao contrário, os acordos mais profundos da amostra são aqueles que incorporam mecanismos específicos relacionados à infraestrutura energética, à coordenação regulatória, à proteção do investimento e à garantia dos fluxos de energia entre diferentes jurisdições.

5. Considerações finais

O comércio internacional de gás natural apresenta determinadas características econômicas e institucionais distintas daquelas observadas em outras *commodities* energéticas. A dependência de infraestrutura específica, os elevados custos afundados, a necessidade de investimento de longo prazo e a relevância de coordenação entre múltiplas jurisdições tornam particularmente relevantes as instituições que possibilitam reduzir incertezas e garantir previsibilidade aos agentes econômicos.

Neste sentido, acordos internacionais desempenham papel relevante ao comércio internacional. Aspectos relacionados à proteção de investimentos, ao trânsito energético, à coordenação regulatória e à expansão da infraestrutura física constituem elementos a serem observados no contexto dos fluxos internacionais de gás natural.

Dessa forma, o presente artigo propôs uma breve análise comparativa de parâmetros específicos do setor energético, compreendidos como relevantes para a identificação de diferentes dimensões da institucionalização do comércio de gás natural. A utilização desses parâmetros permitiu verificar uma ausência de direcionamento destes critérios sobre a organização do comércio internacional do mercado de gás natural.

A crescente relevância do gás natural na matriz energética global e a expansão dos fluxos internacionais de gás natural, sobretudo liquefeito nos últimos anos, mostram a importância de compreender os arranjos

institucionais sobre temas de investimentos, visando maior ou menor coordenação dos mercados, compreensão dos mecanismos institucionais que sustentam a expansão do comércio internacional de gás natural.

Ainda, a crescente tensão entre a proteção dos investimentos energéticos e os objetivos de transição energética – observada tanto no processo de retirada de países do ECT quanto na redefinição das disciplinas energéticas promovida pelo USMCA em relação ao NAFTA – sugere que a evolução institucional dos acordos internacionais de energia permanece fortemente condicionada por mudanças nas prioridades econômicas, políticas e ambientais dos Estados.

Bibliografia

ADELMAN, Morris A. *The genie out of the bottle: world oil since 1970*. Cambridge: MIT Press, 1995.

ASSOCIAÇÃO DAS NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO (ASEAN). *ASEAN Trade in Goods Agreement*. Tailândia, 2009.

ENERGY CHARTER SECRETARIAT. *Energy Charter Treaty*. Lisboa, 1994.

FATTOUH, Bassam. *An anatomy of the crude oil pricing system*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2011.

HARTLEY, Peter R.; MEDLOCK III, Kenneth B.; ROSTHAL, Jason E. The relationship of natural gas to oil prices. *The Energy Journal*, v. 29, n. 3, p. 47-65, 2008.

HEATHER, Philip. *The evolution of European traded gas hubs*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2015.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *World Energy Outlook 2024*. Paris: IEA, 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Global Energy Review 2026*. Paris: IEA, 2026

INTERNATIONAL GAS UNION (IGU). *Wholesale Gas Price Survey 2023 Edition*. Barcelona: IGU, 2023.

JENSEN, James T. *The development of a global LNG market*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2004.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Acordo-Quadro sobre Complementação Energética Regional entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. Montevideu, 2005.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Tratado de Assunção. Assunção, 1991.

NEUHOFF, Karsten; VON HIRSCHHAUSEN, Christian. Long-term vs. short-term contracts: a European perspective on natural gas. Cambridge Working Papers in Economics, n. 0539, 2005.

NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT (NAFTA). North American Free Trade Agreement. Washington, Ottawa e Cidade do México, 1992.

NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STERN, Jonathan; ROGERS, Howard. The dynamics of a liberalised European gas market: key determinants of hub prices, and roles and risks of major players. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2014.

STERN, Jonathan. The pricing of internationally traded gas. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in natural gas. Official Journal of the European Union, L 211, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EC) No 715/2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks. Official Journal of the European Union, L 211, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2022/869 on guidelines for trans-European energy infrastructure (TEN-E Regulation). Official Journal of the European Union, L 152, 2022.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). *Natural gas and the environment*. Washington, D.C.: U.S. Energy Information Administration. Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/natural-gas-and-the-environment.php>. Acesso em: 16 jul. 2026.

UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA). Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada. Washington, Ottawa e Cidade do México, 2018.

VICTOR, David G.; JAFFE, Amy Myers; HAYES, Mark H. Natural gas and geopolitics: from 1970 to 2040. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WILLIAMSON, Oliver E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985.

WILSON, Alex Benjamin. Energy Charter: a multilateral process for managing commercial energy relations. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2017. PE 607.297. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607297/EPRS_IDA\(2017\)607297_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607297/EPRS_IDA(2017)607297_EN.pdf). Acesso em: 24.05.2026.

O ACORDO DE PARCERIA MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA: UMA VISÃO GEOECONÔMICA

Alex Meger de Amorim¹

Resumo: Este artigo analisa a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul–União Europeia no contexto de fragmentação econômica internacional. O artigo sustenta dois argumentos centrais. Primeiro, a conclusão do Acordo articula objetivos tradicionais de liberalização comercial com objetivos geoestratégicos. Segundo, parte das alterações incorporadas ao texto final do Acordo revela compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica. Adota-se uma abordagem qualitativa, interpretativa e documental, baseada em uma adaptação do quadro analítico de Adriaensen e Postnikov. A pesquisa examina trinta e quatro documentos oficiais e discursos, além de analisar as principais alterações introduzidas entre os entendimentos alcançados em 2019 e 2024. A análise indica que a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo. Em primeiro lugar, evidenciou-se elevação do valor estratégico atribuído à conclusão das negociações, embora as justificativas mobilizadas por Mercosul e União Europeia tenham sido distintas. A análise das alterações incorporadas ao texto final do Acordo, em conjunto com o confronto das distintas justificativas, revelou a existência de compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica. A contribuição científica do artigo consiste na operacionalização metodológica da dimensão geoeconômica dos acordos comerciais e em sua aplicação ao caso do Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia.

Palavras-chave: geoeconomia; acordos comerciais; Mercosul; União Europeia; fragmentação econômica internacional.

Abstract: This article analyses the geoeconomic relevance of the Mercosur–European Union Partnership Agreement in the context of international economic fragmentation. It supports two central arguments. First, the conclusion of the Agreement combines traditional trade liberalisation objectives with geostrategic objectives. Second, certain changes incorporated into the final text of the Agreement reveal commitments that are consistent with a geoeconomic interpretation. The

¹ Mestrando em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Analista de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços do Brasil.

study adopts a qualitative, interpretative and document-based approach, drawing on an adaptation of Adriaensen and Postnikov's analytical framework. It examines thirty-four official documents and speeches, as well as the main changes introduced between the understandings reached in 2019 and 2024. The analysis indicates that international economic fragmentation reshaped the geoeconomic relevance attributed to the Agreement. First, the strategic value attached to the conclusion of the negotiations increased, although Mercosur and the European Union mobilised different justifications. The analysis of the changes incorporated into the final text of the Agreement, together with a comparison of the different justifications advanced by the parties, revealed the existence of commitments consistent with a geoeconomic interpretation. The article's scientific contribution lies in the methodological operationalisation of the geoeconomic dimension of trade agreements and its application to the Mercosur–European Union Partnership Agreement.

Keywords: geoeconomics; trade agreements; Mercosur; European Union; international economic fragmentation.

1. Introdução

Após mais de 25 anos de negociação, o Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia (Acordo Mercosul – UE) foi assinado e entrou em vigência provisória em 1º de maio de 2026. O Acordo integra e impacta “718 milhões de pessoas e um produto interno bruto de aproximadamente US\$ 22 trilhões de dólares”², constituindo o compromisso comercial mais abrangente já negociado pelo Mercosul. Além das desgravações tarifárias, o acordo contempla compromissos profundos em áreas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual e comércio e desenvolvimento sustentável.

A conclusão do acordo ocorre em um contexto de fragmentação econômica internacional. A pandemia do covid-19 expôs as fragilidades nas cadeias de valor integradas, os conflitos armados na Ucrânia e o Oriente Médio reforçaram as preocupações com autonomia e segurança econômica, e a intensificação da competição entre Estados Unidos

² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Factsheet - Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2026. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/factsheet-acordo-de-parceria-mercotel-uniao-europeia>>. Acesso em: 28 jun. 2026.

da América e China aumentou a politização das interdependências comerciais. Neste ambiente, o comércio internacional passa a ser interpretado para além dos seus efeitos de eficiência econômica, mas como uma ferramenta de poder, de vulnerabilidade e de segurança econômica e competição estratégica.

Essa reinterpretção da finalidade das políticas comerciais também se aplica aos acordos comerciais. A literatura econômica tradicional estuda os efeitos dos acordos sob a ótica da eficiência econômica, correlacionando seus efeitos sobre diferentes variáveis, como emprego, ganhos de bem-estar e meio ambiente. Uma segunda vertente da literatura, situada na interseção entre Economia Política Internacional, Relações Internacionais e Direito do Comércio Internacional, desloca a análise dos resultados estritamente econômicos para as motivações e efeitos político-estratégicos dos acordos. Observa-se uma distância interpretativa entre as duas vertentes e, em particular, a sua aplicação aos acordos comerciais. A interpretação sobre as motivações e os efeitos do Acordo Mercosul – União Europeia também permanece limitada, o que é esperado, diante da sua recente assinatura.

Explorando essa lacuna, este artigo propõe identificar: como a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo Mercosul - União Europeia? Para os fins desta análise, definir-se-á relevância geoeconômica como a importância estratégica atribuída ao acordo como instrumento para a consecução de objetivos geoestratégicos. A relevância geoeconômica está presente, portanto, quando são identificados elementos capazes de produzir efeitos ou assumir funções que ultrapassam os econômico-comerciais. Para sua aferição, as manifestações oficiais e os discursos serão considerados como expressão da posição institucional das partes.

Objetiva-se identificar como as disposições do texto final e suas respectivas justificativas constantes em documentos oficiais e discursos são compatíveis com leituras geoeconômicas, como segurança econômica, redução de vulnerabilidades e projeção internacional de valores. Para isso, a análise contemplará o período entre a primeira conclusão política do acordo em 2019 e a sua posterior assinatura e entrada provisória em vigência em 2026. A identificação e a comparação dos elementos que foram alterados na negociação nestes dois momentos fornece *insights* sobre a crescente incorporação de objetivos geoeconômicos ao acordo.

O artigo desenvolve dois argumentos centrais. Primeiro, a conclusão do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia articula objetivos tradicionais de liberalização comercial com objetivos

geoestratégicos associados à diversificação de vínculos econômicos, à redução de vulnerabilidades e à segurança econômica, como resposta ao contexto de fragmentação econômica internacional. Segundo, as alterações incorporadas ao texto final do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia revelam compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica, na medida em que mobilizam instrumentos econômicos para a consecução de objetivos geoestratégicos.

A contribuição científica do artigo é dupla, analítica e metodológica. No nível analítico, o artigo desloca a análise do Acordo da avaliação de impactos econômico comerciais para utilizar uma leitura combinada com relações internacionais, mobilizando conceitos geoeconômicos para sua interpretação. No nível metodológico, propõe-se a operacionalização da dimensão geoeconômica dos acordos comerciais a partir da combinação entre a definição de geoeconomia de Scholvin e Wigell³ e o quadro analítico de Adriaensen e Postnikov⁴, segundo o qual os motivos geoeconômicos podem ser identificados através da avaliação da seleção do parceiro, na dinâmica de poder no processo negociador e nas externalidades produzidas pelo desenho do acordo.

O objetivo central do artigo é, portanto, analisar a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia em um contexto de fragmentação econômica internacional. Seus objetivos específicos são: i) delimitar a relação entre comércio internacional e geoeconomia; ii) identificar as justificativas geoeconômicas mobilizadas para a conclusão do Acordo; e iii) analisar quais alterações incorporadas ao texto final do acordo são compatíveis com uma leitura geoeconômica.

As seções subsequentes organizam-se da seguinte forma. A seção 2 define geoeconomia e apresenta o contexto da fragmentação internacional. A seção 3 examina como a literatura recente interpreta os acordos comerciais sob a perspectiva geoeconômica. A seção 4 apresenta a seção metodológica e a seção 5 apresenta os resultados da aplicação do quadro analítico ao Acordo Mercosul – UE. Por fim, a conclusão sintetiza os resultados e indica os limites da pesquisa.

³ WIGELL, Mikael; SCHOLVIN, Sören; AALTOLA, Mika (org.). *Geo-economics and power politics in the 21st century: the revival of economic statecraft*. Londres; Nova York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2019. p. 137.

⁴ ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny. Geo-economic Motives and the Negotiation of Free Trade Agreements: Introduction. In: ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny (org.). *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*. Cham: Springer International Publishing, 2022.

2. Geoeconomia e fragmentação econômica internacional

A geoeconomia constitui um campo de estudo situado na interseção entre a economia internacional, a geopolítica e a estratégia⁵. Trata-se de uma abordagem que pode ser mobilizada por diferentes áreas, como as relações internacionais, o comércio internacional, a economia política internacional e o direito internacional.

Adota-se nesse artigo a formulação de Scholvin e Wigell, segundo a qual a geoeconomia conceitua-se como a aplicação de meios econômicos de poder por Estados para realizar objetivos geoestratégicos⁶. Essa definição pressupõe que instrumentos econômicos podem ser aplicados simultaneamente com objetivos econômicos e de projeção de poder. Como os autores não definem diretamente os objetivos geoestratégicos, entende-se, para os fins deste artigo, que eles correspondem à preservação ou à alteração da posição relativa de um ator por meio da organização de relações econômicas em uma dimensão espacial. Esses objetivos envolvem, portanto, mudanças na gestão das esferas de influência, nos acessos, nas dependências e nas capacidades de ação dos atores diante de outros Estados.

A identificação de vulnerabilidades nas cadeias produtivas após a pandemia do covid-19, o agravamento de conflitos armados no mundo e o aumento da competição entre Estados Unidos da América e China, levaram a uma revisão da estratégia das cadeias globais de valor. Sustentadas por argumentos de segurança econômica e produtiva, ações voltadas para a renacionalização da produção, para a diversificação de parceiros ou o direcionamento do comércio para parceiros confiáveis impactaram o comércio internacional. Herranz-Surrallés, Damro e Eckert descrevem esse processo como uma:

virada em direção a uma ordem mundial geoeconômica (...), a qual refere-se a um sistema internacional onde considerações sobre ganhos relativos, posicionalidade, interesse nacional e segurança ganham precedência sobre os benefícios da interdependência econômica e da autoridade internacional⁷.

⁵ SCHNEIDER-PETSINGER, Marianne. *Geoeconomics explained*. Londres: Chatham House, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2016/12/geoeconomics-explained>. Acesso em: 28 jun. 2026.

⁶ WIGELL, SCHOLVIN e AALTOLA, 2019. p. 137.

⁷ HERRANZ-SURRALLÉS, Anna; DAMRO, Chad; ECKERT, Sandra. The

Muito embora o emprego da terminologia da geoeconomia seja mais recente, a correlação entre comércio internacional e poder não é. Desde o trabalho pioneiro de Hirschman⁸ e, posteriormente, a formulação do conceito de interdependência complexa por Keohane e Nye⁹, diferentes linhas teóricas discutem a correlação direta entre estes dois elementos. Os fluxos comerciais e financeiros por um lado atuam como ferramenta que possibilita a especialização produtiva, os ganhos mútuos de escala e a eficiência produtiva, por outro produzem interdependências, relações assimétricas e vulnerabilidade.

Essa ambivalência contribui para explicar a revalorização da dimensão político-estratégica da regulação do comércio internacional, “frequentemente visto como uma área técnica e despolitizada, (...) voltou a ingressar no domínio da alta política”¹⁰. Nesse contexto, observa-se o uso crescente da política comercial como instrumento estratégico. Os objetivos de eficiência, competitividade e acesso a mercados não desaparecem, mas passam a coexistir com objetivos estratégicos de segurança econômica e redução de vulnerabilidades.

Esta fragmentação revaloriza a forma como Estados administram suas interdependências. Em que pese não se busque uma reversão completa da integração econômica, configura-se uma tentativa de definir seletivamente quais dependências são aceitáveis, em quais setores e sob quais condições. Uma “interdependência administrada”¹¹, entendida como a definição do “grau de interdependência ou independência que os Estados consideram desejável e possível, em quais áreas, e sujeito a quais precauções”¹². A interdependência espontânea da integração dos

Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 62, n. 4, 2024. p. 921. Tradução própria.

⁸ HIRSCHMAN, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Expanded edition. Berkeley: University of California Press, 1980.

⁹ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 4. ed. Glenview, IL: Pearson, 2012.

¹⁰ ADRIAENSEN; POSTNIKOV, 2022. p. 3. Tradução própria.

¹¹ MORAES, Henrique Choer. The Turn to Managed Interdependence: A Glimpse into the Future of International Economic Law? *EJIL: Talk!*, 14 ago. 2018. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-turn-to-managed-interdependence-a-glimpse-into-the-future-of-international-economic-law/>. Acesso em: 29 jun. 2026.

¹² ROBERTS, Anthea; CHOER MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a

mercados dá lugar a um cálculo estratégico da intensidade da intervenção estatal.

A administração destas interdependências guarda relação direta com os acordos comerciais, cuja leitura tradicional dos benefícios enfatizava a capacidade de integração em disciplinas normativas, para além do acesso a mercados, a modernização regulatória e o aumento de competitividade proveniente da harmonização regulatória. A leitura da integração via acordos comerciais dentro da nova ordem mundial geoeconômica também considera alianças e implicações estratégicas, segurança econômica e diversificação.

A União Europeia (UE), historicamente associada à defesa do comércio aberto, do multilateralismo e de uma ordem econômica baseada em regras, também incorporou essa inflexão. O Trade Policy Review de 2021 da UE estabeleceu como meta uma política comercial que apoie a autonomia estratégica aberta ¹³. Os documentos de base sustentam que a UE preservará seu empenho para um comércio aberto e justo, mas com a “consciência da necessidade de reduzir a dependência e de reforçar a segurança do aprovisionamento” ¹⁴. É um elemento que traduz o conceito de Comissão geopolítica, promovido pela Presidente da Comissão Europeia Ursula Van der Leyen. Segundo Håkansson ¹⁵, a rivalidade entre grandes potências, intensificada pela pandemia, ampliou a interligação entre competências clássicas da Comissão, como comércio e política industrial, e política externa/segurança.

É nesse contexto de crescente incorporação de objetivos estratégicos aos instrumentos econômicos, em particular de política

Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3389163>. Acesso em: 29 jun. 2026. p. 14. Tradução própria.

¹³ COMISSÃO EUROPEIA. *Revisão da Política Comercial: Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva*. Bruxelas: Comissão Europeia, 18 fev. 2021. COM (2021) 66 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 29 jun. 2026.

¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração*. Bruxelas: Comissão Europeia, 27 maio 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>. Acesso em: 29 jun. 2026. p. 15.

¹⁵ HÅKANSSON, Calle. *Von der Leyen's Geopolitical Commission: Vindicated by Events?* Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies, 2024. Disponível em: https://sieps.se/media/2uapy21y/2024_7epa.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

comercial e acordos comerciais, que se insere a assinatura do Acordo Mercosul – UE, cuja relevância geoeconômica será examinada nas seções seguintes.

3. A dimensão geoeconômica dos acordos comerciais

A abordagem econômica convencional dos acordos comerciais usualmente os interpreta como mecanismo de aprofundamento da integração, como complemento ao sistema multilateral de comércio e como alternativa à abertura econômica unilateral. As vantagens econômico-comerciais associadas a esses instrumentos são amplamente reconhecidas na literatura: redução de barreiras comerciais e acesso a mercados, convergência de regulações e modernização da regulação interna, aumento dos benefícios das economias de escala, atração de investimento estrangeiro direto, entre outros¹⁶. Os acordos comerciais contemporâneos usualmente objetivam estabelecer uma integração mais profunda do que somente a liberalização tarifária no comércio de bens e contemplam capítulos regulatórios, como serviços, compras governamentais e propriedade intelectual, entre outros.

A retirada de barreiras e a harmonização de normas alteram os incentivos aos agentes econômicos, o que favorece a expansão dos fluxos comerciais e financeiros entre os países participantes do acordo, produzindo ao mesmo tempo criação e desvio de comércio. Redes de relações de fornecimento de bens e serviços se estabelecem e investimentos em cadeias regionais de produção são incentivados. Dessa forma, compreende-se que, ao institucionalizarem as relações econômicas preferenciais entre Estados, os acordos comerciais ampliam oportunidades de acesso a mercados e de integração produtiva e, com isso, contribuem para a formação de interdependências entre seus utilizadores.

Uma segunda vertente da literatura desloca o eixo de análise dos resultados estritamente econômicos para as motivações e consequências político-estratégicas dos acordos. Wesley¹⁷ argumenta que a proliferação

¹⁶ BALDWIN, Richard. Economics. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (org.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. Washington, D.C.: World Bank, 2011, p. 83; CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (org.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. Washington: World Bank, 2011, p. xi.

¹⁷ WESLEY, Michael. The Strategic Effects of Preferential Trade Agreements. *Australian Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 62, n. 2, p. 214-228, 2008.

de acordos comerciais está associada a objetivos econômicos e de segurança. Segundo o autor, enquanto as grandes potências procuram converter o tamanho de seus mercados em influência, os Estados de menor poder relativo buscam limitar sua exposição ao poder econômico alheio. DiGiuseppe e Kleinberg¹⁸ demonstram que considerações de segurança influenciam o apoio público aos acordos comerciais e podem reduzir a importância atribuída aos benefícios econômicos. Kim e Yang¹⁹ argumentam que legisladores consideram a importância geoestratégica dos parceiros e tendem a ser menos sensíveis aos interesses econômicos domésticos quando o acordo envolve países politicamente alinhados.

Na medida em que os agentes econômicos se adaptam à nova realidade produzida pelo acordo comercial, a intensificação das relações usualmente provocará maior concentração dos fluxos comerciais e financeiros entre os Estados participantes. As oportunidades e interdependências nem sempre são simétricas e essa potencial assimetria pode se converter em vulnerabilidade quando uma das partes passa a depender de determinado mercado e suas alternativas são limitadas ou a substituição representa elevados custos. Desse modo, os acordos comerciais atuam ora como fonte de diversificação de dependências, ora como fonte de criação de dependências.

A literatura econômica clássica sobre os acordos comerciais privilegia os efeitos e análises de impacto destes instrumentos sobre variáveis como bem-estar, aumento do produto interno bruto e fluxo de investimentos. Estes elementos não captam integralmente as consequências estratégicas decorrentes de distribuições assimétricas provocadas pela interdependência. Consta-se, portanto, uma distância interpretativa entre as análises econômicas e as análises de relações internacionais, nas quais a relação entre comércio e poder constitui um eixo central de estudo²⁰. A perspectiva geoeconômica não substitui a análise econômica tradicional, mas a complementa.

Para examinar como a lente geoeconômica interpreta os acordos comerciais, adota-se neste artigo o quadro analítico proposto por

¹⁸ DIGIUSEPPE, Matthew; KLEINBERG, Katja B. Economics, Security, and Individual-Level Preferences for Trade Agreements. *International Interactions*, Abingdon, v. 45, n. 2, p. 289-315, 2019.

¹⁹ KIM, Sung Eun; YANG, Joonseok. Who Votes for Free Trade and When? Geopolitics as the Source of Legislative Preferences on Free Trade Agreements. *Review of International Political Economy*, Londres, v. 30, n. 6, p. 2257-2284, 2023.

²⁰ WESLEY, 2008. p. 1.

Adriaensen e Postnikov²¹. Os autores propõem três *loci* nos quais as motivações e efeitos geoeconômicos podem ser analisados: a seleção de um parceiro para estabelecer negociações, o processo negociador e as relações de poder que estruturam suas barganhas, e a externalidades que são produto final destas negociações. Usualmente as análises dos acordos concentram-se no texto final negociado, portanto, a utilização das etapas de seleção do parceiro e das barganhas negociadoras como momentos de análise atribui ao mecanismo caráter mais abrangente.

A seleção do parceiro para se estabelecer negociações é o primeiro elemento do modelo. Quando um Estado seleciona um parceiro para aproximação comercial e prospecção de estabelecimento de negociações, usualmente as motivações incluem objetivos econômicos e políticos. Entre os objetivos econômicos mais comuns estão promover a exportação de determinado conjunto de produtos ou se estabelecer em cadeias de valor específicas, ou ainda garantir acesso preferencial a um *hub* em determinado continente. Entre os motivos políticos, podem se identificar a consolidação de alinhamentos ideológicos, ou a resposta a demandas de grupos domésticos. Mas quais são as motivações geoeconômicas que podem incentivar o estabelecimento de negociações com um determinado parceiro?

Adriaensen e Postnikov²² identificam motivações geoeconômicas de natureza competitiva e posicional-estratégica. Os motivos de natureza competitiva decorrem da rivalidade estratégica ou econômica com terceiros Estados e podem ser motivados por interesses de se antecipar a rivais na presença em um determinado mercado ou reduzir a vantagem de um rival obtendo condições competitivas mais favoráveis. Os motivos de natureza posicional-estratégica referem-se à influência na organização de cadeias produtivas, no assecuramento do acesso a recursos estratégicos prioritariamente, ou ainda na ampliação de esferas de influência na região.

O segundo *locus* de análise das motivações geoeconômicas para os acordos comerciais está no processo negociador e nas dinâmicas de poder nele estabelecidas. Objetivos geoeconômicos alteram “o valor estratégico atribuído ao sucesso ou fracasso da negociação”²³. Com isso, ajustam a dinâmica de poder interna entre os parceiros, o que resulta

²¹ ADRIAENSEN; POSTNIKOV, 2022.

²² Ibid.

²³ Ibid. p. 13. Tradução própria.

em maior ou menor disposição para aceitar concessões e em calibração da margem de negociação de cada parte. Uma maior exposição a riscos geoeconômicos ou um contexto de maior vulnerabilidade podem ser elementos determinantes na disposição de um parceiro de admitir concessões mais amplas a fim de abreviar um processo negociador.

A terceira dimensão consiste no desenho do acordo e nas externalidades produzidas por seus compromissos, ou seja, efeitos estratégicos para além da relação bilateral. Um acordo comercial não produz externalidades somente para os Estados membros signatários, mas também para outros países parceiros comerciais, setores produtores, sociedade civil, entre outros. Essas consequências podem ser incidentais, mas podem ser deliberadamente incentivadas através do conteúdo do acordo. Um acordo pode contribuir para reorganizar cadeias produtivas, redirecionar investimentos, difundir padrões regulatórios, reduzir a posição relativa de terceiros e estabelecer precedentes negociadores. As disposições constantes no acordo comercial podem, portanto, ser analisadas nesta terceira dimensão em relação à sua capacidade de influenciar o comportamento de agentes relacionados ao acordo.

Os acordos comerciais não se caracterizam como ferramentas geoeconômicas somente por produzirem relações de interdependência. Para os fins deste artigo, um acordo apresenta dimensão geoeconômica quando sua seleção, negociação, desenho ou seus efeitos interferem de maneira relevante na administração das interdependências e no posicionamento externo das partes, alterando suas alternativas, seus acessos, suas dependências ou suas capacidades perante outros atores.

4. Metodologia

De modo a compreender qual é a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia, em um contexto de fragmentação econômica internacional, adotou-se uma abordagem qualitativa e interpretativa. O objetivo é perceber de que maneira os governos do Brasil, do Mercosul e a Comissão Europeia fazem uso de justificativas geoeconômicas na retomada e conclusão das negociações, bem como de que forma estas se refletem nas alterações incorporadas no desenho do acordo finalizado em 2024.

Para tal, utilizou-se uma adaptação do quadro analítico proposto por Adriaensen e Postnikov, que utiliza três *loci* de manifestação de considerações geoeconômicas para análise: a seleção de um parceiro, o processo negociador e as relações de poder que estabelecem suas

barganhas, e a externalidades que são produto final do texto do Acordo. O processo negociador não foi analisado como dimensão autônoma, em razão da disponibilidade limitada de documentos internos, instruções negociadoras e registros que permitissem reconstruir adequadamente as relações de poder e a dinâmica das concessões. Por esta razão, a análise se concentrou em duas dimensões.

Em relação à primeira dimensão, a seleção do parceiro ocorreu em 1999, ocasião do lançamento das negociações. Como o objeto da pesquisa centra-se em identificar a relevância geoeconômica do acordo no atual contexto de fragmentação econômica internacional, considerou-se que transportar as justificativas para o contexto atual teria utilidade limitada. Observar elementos externos ao contexto atual e muito distantes do horizonte temporal escolhido não produziria efeitos relevantes para a pesquisa. Por essa razão, adaptou-se a dimensão da seleção do parceiro, do quadro de Adriaensen e Postnikov, para se identificarem os argumentos geoeconômicos mobilizados para justificar a retomada das negociações, após a interrupção posterior a 2019. Esta análise foi guiada por uma pergunta analítica: quais considerações geoeconômicas podem ser identificadas nas justificativas apresentadas para a conclusão das negociações do Acordo Mercosul–União Europeia?

Para responder esta questão, constituiu-se um corpus de pesquisa formado por documentos de divulgação posteriores à conclusão das negociações em 2019 e em 2024, divulgados pela Comissão Europeia e pelos governos dos países do Mercosul, e manifestações oficiais relevantes produzidas entre estes dois momentos. O corpus é formado por um conjunto diverso de documentos institucionais formais, incluindo notas à imprensa, *factsheets*, materiais técnicos explicativos, perguntas e respostas, e discursos de autoridades negociadoras envolvidas na conclusão da negociação.

A seleção destes documentos foi intencional, orientada pela sua função documental explicativa, relevância e capacidade de traduzir o significado estratégico atribuído ao acordo. A variedade documental permite comparar a recorrência de motivos geoeconômicos e sua necessidade de mobilização no caso de discursos celebratórios ou em documentos técnicos e institucionais. Estas fontes primárias não são tratadas como prova suficiente das motivações causais internas que conduziram à conclusão da negociação, mas como evidências das justificativas oficiais e do significado político da conclusão do acordo.

O corpus documental recolhido totalizou trinta e quatro documentos, sendo quinze do Brasil e do Mercosul e dezenove da União

Europeia. A análise destes documentos possibilitou a elaboração de uma matriz de identificação e categorização dos motivos geoeconômicos mobilizados, e considerou a frequência de mobilização e a presença em diferentes gêneros documentais. Em razão do caráter intencional e heterogêneo do corpus, a frequência das categorias foi utilizada como indicador auxiliar de recorrência, e não como medida estatística de sua importância.

Na segunda etapa da análise, com o objetivo de identificar as considerações geoeconômicas incorporadas ao desenho final do acordo e de suas externalidades potenciais, foram examinados os textos e anexos adicionais concluídos em 2024, bem como os documentos divulgados por Brasil e UE que explicam estas diferenças. Para cada alteração, identificaram-se as justificativas mobilizadas pelo Brasil e pela UE, os objetivos declarados e a compatibilidade com objetivos geoestratégicos. Como documentos de suporte adicional, também foram examinados o plano de trabalho da Nova Indústria Brasil e propostas legislativas relativas a minerais críticos.

A contribuição metodológica do artigo consistiu na operacionalização do quadro analítico de Adriaensen e Postnikov para identificar e categorizar considerações geoeconômicas presentes na negociação e no desenho do Acordo Mercosul – UE. A principal limitação da pesquisa está na utilização predominante de documentos públicos institucionais e de discursos de autoridades. Estas fontes permitem identificar as justificativas oficiais e os significados publicamente atribuídos ao acordo, mas não permitem acesso às motivações internas dos negociadores ou às causas determinantes da sua conclusão.

5. Análise geoeconômica do Acordo Mercosul - União Europeia

Entre o lançamento da negociação do acordo comercial Mercosul – União Europeia, em 1999, e sua efetiva assinatura, em 2026, transcorreram mais de 25 anos. O processo não foi linear, e alternou paralisações e fases de intensa movimentação negociadora. Destaca-se em particular o anúncio da conclusão do pilar comercial do acordo em princípio em 2019²⁴, que marcou o encerramento da negociação sobre diversos capítulos, embora temas centrais permanecessem abertos.

²⁴ MERCOSUL. *Comunicado conjunto: conclusão das negociações Mercosul-EFTA*. Montevideu: MERCOSUL, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/comunicado-conjunto-conclusao-das-negociacoes-mercotel>. Acesso em: 14 jul. 2026.

A forte resistência de Estados-membros europeus e de segmentos da sociedade europeia ao texto acordado em 2019 impediu o avanço do processo de celebração do acordo²⁵, contudo, a análise dos compromissos realizados à época e a sua comparação com a versão final assinada do acordo oferecem valiosos *insights* a respeito da mudança de objetivos e prioridades das partes.

O período que sucedeu 2019 foi repleto de eventos internacionais relevantes e sobremaneira disruptivos, como a pandemia do covid-19 e a invasão russa à Ucrânia. Tais eventos consolidaram o crescimento da securitização da política comercial. Após o impasse que sucedeu ao acordo político de 2019, as partes voltaram a negociar, em 2023, instrumentos adicionais destinados a viabilizar a conclusão do acordo²⁶, e a conclusão do acordo foi anunciada em dezembro de 2024²⁷, para posterior assinatura em 17 de janeiro de 2026²⁸.

A primeira dimensão analítica do quadro proposto por Adriaensen e Postnikov refere-se à seleção de um parceiro para estabelecer negociações. Como essa seleção ocorreu anteriormente a 1999, concentrou-se na avaliação das considerações geoeconômicas que podem ter elevado o valor estratégico da conclusão do acordo e, paralelamente, aumentado o custo de mantê-lo inconcluso. Quais fatores geoeconômicos contribuíram para que, depois de mais de 25 anos de negociação, a conjunção de fatores viabilizasse finalmente a concretização do acordo?

Pose-Ferraro sustenta que a combinação de elementos domésticos e geopolíticos “abriu caminho para uma renegociação (...), permitindo

²⁵ SANAHUJA, José Antonio; RODRÍGUEZ, Jorge Damián. União Europeia e Mercosul: quatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 311, p. 17-26, maio/jun. 2024. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/311-ue-mercosur-cuatro-nudos-desenlace/>. Acesso em: 14 jul. 2026.

²⁶ Ibid.

²⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasil201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026.

²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *EU and Mercosur sign historic and ambitious partnership*. Press release, IP/26/113, Asunción, 17 jan. 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_113. Acesso em: 14 jul. 2026.

que a Comissão Europeia e o Mercosul alcançassem um entendimento”²⁹. Entre estes elementos, o autor aponta a redução da oposição da indústria de transformação do Mercosul, combinada com o aumento, a partir do final de 2022, dos incentivos geopolíticos da UE para concluir o acordo. Entre os incentivos geopolíticos que guiaram os esforços europeus para conclusão destacam-se:

[A] consolidação da rivalidade sistêmica entre Estados Unidos da América/UE e China, o aumento das preocupações com as implicações estratégicas da interdependência econômica após a pandemia de covid-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia, a crise prolongada do sistema multilateral de comércio e a ameaça às relações transatlânticas representada por um eventual retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos da América, confirmado em novembro de 2024 ³⁰.

Albertoni e Schlegelmilch³¹ oferecem uma explicação complementar de que a incerteza presente no contexto internacional também foi um elemento exógeno que contribuiu para a assinatura do acordo em 2026. Segundo os autores, a pressão do ambiente internacional alterou o balanço de interesses entre os stakeholders do acordo e permitiu uma reavaliação sobre o impacto de não se concluir o acordo ³². A análise de tais contribuições oferece *insights* significativos para suportar a análise das fontes primárias coletadas.

No caso da União Europeia, as principais justificativas geoeconômicas encontradas foram a projeção de valores de defesa da arquitetura comercial global e a segurança econômica por reorganização seletiva das interdependências. A projeção de valores de defesa da arquitetura comercial global corresponde ao esforço de construção da imagem da UE como defensora dos valores do comércio baseado em

²⁹ POSE-FERRARO, Nicolás. Between Geopolitics and Political Economy: The European Union–Mercosur Negotiation to Form a Trade Agreement. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 64, n. 1, p. 248-267, 2026. p. 2. Tradução própria.

³⁰ Ibid. p. 4. Tradução própria.

³¹ ALBERTONI, Nicolas; SCHLEGELMILCH, Rupert. EU–Mercosur: Negotiating and Concluding a Trade Agreement in an Age of Trade Uncertainty. *World Trade Review*, Cambridge, v. 25, p. 1-12, 2026.

³² Ibid.

regras e da rejeição ao protecionismo. A referência ao protecionismo também atua como reação às políticas de aumento de tarifas aplicadas pelos Estados Unidos da América. Nas fontes analisadas, enfatiza-se que o acordo da parceria Mercosul – UE emite um sinal forte ao mundo na medida em que dois blocos que somam mais de 700 milhões de habitantes utilizam o comércio como estratégia de integração. Esta justificativa assume contornos geoeconômicos na medida em se utiliza o acordo comercial para sustentar uma organização da economia internacional favorável aos seus interesses.

A segunda categoria reúne os argumentos de segurança econômica por reorganização seletiva das interdependências. As diversas fontes primárias identificam o interesse da UE pelo suprimento estável de matérias-primas críticas para a indústria europeia e para a transição energética. Sob essa perspectiva, o acordo atuaria como ferramenta de diversificação do fornecimento destes produtos, reduzindo dependências e preservando a resiliência destas cadeias consideradas estratégicas para a UE.

Outras motivações geoeconômicas da UE consistiram na construção de parcerias confiáveis e na resiliência por diversificação de fontes e abertura de mercados. O aprofundamento das relações entre os dois blocos, favorecendo a maior integração comercial e o maior trânsito de investimentos entre parceiros que projetam interesses comuns, como democracia e direitos humanos, consolida uma aliança estratégica confiável. A resiliência por diversificação de fontes, por sua vez, demonstra o interesse da UE em transacionar com um conjunto maior de parceiros, o que pode reduzir, portanto, sua dependência de mercados maiores como os Estados Unidos da América e a China. Com isso, a UE também ganha espaço para projetar seus interesses normativos e fortalecer sua presença em outras regiões. Estes argumentos, portanto, representam uma alteração na dinâmica posicional relativa da UE com relação a estes países e ao sistema internacional e configuram características compatíveis com a leitura geoeconômica.

Do lado do Mercosul, percebeu-se a mobilização de um conjunto de motivações geoeconômicas com características distintas das da UE. Ao passo que o bloco europeu parece ter uma visão mais ampla e macro dos benefícios do Acordo de Parceria, o Mercosul com mais frequência mobiliza as vantagens econômico-comerciais. Dentre as motivações geoeconômicas, destacam-se a resposta ao contexto internacional, também como sinalização da oposição ao protecionismo e da manifestação de apoio ao multilateralismo e ao comércio baseado

em regras. Ademais, destaca-se o papel estratégico da diversificação de parceiros externos do Mercosul. Como o número de acordos que o Mercosul possui com parceiros externos à América do Sul ainda é baixo, a diversificação destes vínculos representa aumento significativo da parcela do comércio do bloco que passa a gozar de acesso preferencial e ampliação de alternativas externas para o bloco transacionar. A integração promovida pelo acordo também favorece o alinhamento de posições internacionais e o aumento da influência do bloco.

Outro elemento constante nas fontes primárias brasileiras é a prioridade conferida à preservação do espaço para políticas públicas. O objetivo é sinalizar que o acordo comercial caracterizado por diversos capítulos de temas regulatórios não limita o poder do Estado brasileiro de realizar políticas públicas que considere essenciais. Essa característica é identificada como geoeconômica, pois se vincula à manutenção de capacidades produtivas, à preservação da autonomia e à redução de vulnerabilidades externas.

O segundo elemento da análise, consoante proposto no quadro analítico de Adriaensen e Postnikov, examina as externalidades e efeitos geoeconômicos decorrentes do desenho do acordo. Uma particularidade do Acordo de Parceria Mercosul – UE favorece uma análise de modo mais pontual do que perscrutar o texto completo do acordo. A existência de duas etapas de conclusão e, por conseguinte, de dois textos acordados em momentos distintos. Através da comparação entre estes dois conjuntos de textos e da identificação das alterações substanciais, evidenciam-se motivações de natureza de construção de narrativa, econômica e geoeconômica. O que se propõe identificar nesta etapa, portanto, é quais alterações introduzidas entre o entendimento de 2019 e a versão final do acordo podem ser interpretadas à luz de preocupações geoeconômicas. Documentos oficiais contendo a identificação destas alterações foram divulgados por União Europeia e Mercosul ³³.

³³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasil201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026; COMISSÃO EUROPEIA. *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true>. Acesso em: 28 jun. 2026.

As principais alterações realizadas no conteúdo do acordo foram classificadas em dez: novo anexo de comércio e desenvolvimento sustentável, abordagem cooperativa sobre medidas ambientais domésticas, alterações na oferta de acesso a mercados para compras governamentais; cronograma de desgravação de produtos automotivos; salvaguarda automotiva específica; tratamento especial sobre minerais críticos; mecanismo de reequilíbrio do balanço das concessões; revisão com participação da sociedade civil; protocolo de cooperação para implementação do acordo e indicações geográficas.

A análise das alterações realizadas entre as duas versões do acordo em conjunto com o confronto das distintas justificativas utilizadas por UE e Mercosul em seus documentos oficiais é esclarecedora. Quatro grupos de mudanças apresentaram evidências de compatibilidade com a leitura geoeconômica: o novo anexo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, as alterações em compras governamentais, o tratamento conferido aos minerais críticos e o mecanismo de reequilíbrio das concessões. As demais mudanças, em que pese produzam efeitos econômico-comerciais e regulatórios relevantes, não foram interpretadas como compatíveis com objetivos geoestratégicos.

A primeira alteração considerada foi o novo anexo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Neste documento, as partes comprometem-se a manter altos níveis de proteção ambiental e trabalhista, compromissos sobre desmatamento, cooperar em regimes multilaterais ambientais e trabalhistas, estimular o comércio de produtos sustentáveis em setores estratégicos e limitar o uso unilateral de medidas ambientais como barreiras comerciais. O Brasil declarou que “ao mesmo tempo em que reforçam seus compromissos ambientais, as Partes rechaçam barreiras desnecessárias ao comércio”³⁴, ao passo em que a UE deu ênfase à capacidade impositiva do capítulo, que “permitirá a suspensão do acordo caso uma parte saia do Acordo de Paris ou deixe de ser uma ‘parte em boa fé’”³⁵. A UE é um *rule-maker* na área de

³⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercossul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasil201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026;

³⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/>

comércio e desenvolvimento sustentável, defende a ampliação dos padrões regulatórios nesta área e patrocina discussões sobre a vinculação de comércio com desenvolvimento sustentável. A compatibilidade geoeconômica desse dispositivo decorre não apenas da alta ambição dos compromissos ambientais, mas da dinâmica de projeção de valores e de poder da UE e da mobilização de instrumentos comerciais com este objetivo.

A segunda alteração identificada refere-se aos compromissos do capítulo de compras governamentais. O Brasil caracterizou a renegociação deste capítulo com o objetivo de “preservar o uso do poder de compra do Estado como ferramenta da nova política industrial brasileira”³⁶. A UE admitiu que garantiu ao Brasil flexibilidades em troca de cobertura adicional substantiva nas contratações subnacionais. A exclusão das compras governamentais de produtos para o Sistema Único de Saúde do Brasil, bem como da UE, em reciprocidade, caracteriza objetivo incremental ao econômico-comercial, já que objetiva preservar as capacidades produtivas, a resiliência do setor e a redução da dependência externa. Relaciona-se, sobretudo, com a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) do Brasil, e com missão dedicada da Nova Indústria Brasil ³⁷. Entre os objetivos do CEIS constam:

- i) reduzir vulnerabilidades do SUS (...); ii) fortalecer a produção local de bens e serviços, que (...) contribua para que o Complexo Econômico-Industrial da Saúde seja resiliente e capaz de dar suporte à preparação e ao enfrentamento de emergências e necessidades em saúde; iii) articular os instrumentos de políticas públicas, como o uso de poder de compra do Estado, (...) com vistas ao desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. ³⁸

library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true. Acesso em: 28 jun. 2026.

³⁶ BRASIL, 2024.

³⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2026.

³⁸ BRASIL. *Decreto nº 11.715, de 26 de setembro de 2023. Diário Oficial da União*,

A terceira alteração que reúne características compatíveis com a leitura geoeconômica é a autorização para a aplicação de direitos de exportação pelo Brasil para minerais críticos. O acordo preserva espaço para que o Brasil utilize esse instrumento, ao mesmo tempo que concede tratamento preferencial à União Europeia caso ele seja aplicado. A utilização do instrumento e a manutenção do espaço para política são justificadas através do argumento de controle de recursos estratégicos e diversificação de dependências, configurando, portanto, uma interpretação geoeconômica. Nesse contexto, duas evidências adicionais corroboram para essa interpretação, os discursos do Presidente Lula e o Projeto de Lei nº 2.780, de 2024. Em discurso na Cúpula do G20, o Presidente Lula associou a exploração de minerais críticos à soberania³⁹. Ademais, o Projeto de Lei nº 2.780 de 2024, que institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, também reconhece como princípios da política a essencialidade dos minerais críticos e estratégicos para transição energética e o desenvolvimento econômico e tecnológico do País e a preservação do interesse nacional⁴⁰.

A última mudança no acordo compatível com uma leitura geoeconômica é o estabelecimento de um mecanismo de reequilíbrio das concessões contra medidas unilaterais aplicadas pelas contrapartes. Este elemento é uma resposta direta ao ambiente de fragmentação e à potencial imposição de medidas unilaterais que prejudiquem o comércio entre as partes. O Brasil afirma que se trata de uma medida inédita⁴¹,

Brasília, 27 set. 2023, Seção 1, n. 185, p. 4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11715.htm. Acesso em: 30 jun. 2026.

³⁹ BRASIL. Presidência da República. *Discurso do presidente Lula durante a Cúpula do G20*. Brasília: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/11/discurso-do-presidente-lula-durante-a-cupula-do-g20-na-sessao-um-futuro-justo-para-todos>. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.780, de 2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercossul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasilia201d-textos-negociados->

o que demonstra uma adaptação dos acordos comerciais ao contexto geopolítico vigente, no sentido de preservar as concessões estabelecidas no acordo.

A análise destas disposições do Acordo indica que a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul – UE é valorada de maneira distinta entre Mercosul e UE. Para o Mercosul, os objetivos geoeconômicos estão relacionados à diversificação de mercados, à ampliação de alternativas externas e à preservação de espaço para políticas industriais e produtivas. Para a UE, em contrapartida, o Acordo está associado à segurança econômica, à diversificação de fornecedores, ao acesso a insumos estratégicos e à projeção de padrões regulatórios.

6. Conclusão

Após mais de 25 anos de negociação, o Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia foi assinado e já está em vigor. A conclusão do acordo ocorreu em um contexto de fragmentação econômica internacional, na qual instrumentos econômico-comerciais como acordos comerciais são reinterpretados como ferramentas para consecução de objetivos geoestratégicos. Este artigo identificou como a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia. Para responder esta pergunta, utilizou-se uma adaptação do quadro analítico proposto por Adriaensen e Postnikov, primeiramente concentrando-se na avaliação das considerações geoeconômicas que podem ter elevado o valor estratégico da conclusão do acordo e, em segundo lugar, examinando-se quais alterações introduzidas entre o entendimento de 2019 e a versão final do acordo podem ser interpretadas à luz de preocupações geoeconômicas.

A análise indica que a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo. Em primeiro lugar, evidenciou-se elevação do valor estratégico atribuído à conclusão das negociações. As justificativas utilizadas pelas partes, contudo, foram distintas. O Mercosul mobilizou justificativas de diversificação de parceiros externos e de preservação do espaço para políticas públicas como argumento para preservação da segurança econômica. A União Europeia, por sua vez, mobilizou como justificativas geoeconômicas a projeção de valores de defesa da arquitetura comercial

global, a segurança econômica por reorganização seletiva das interdependências, a construção de parcerias confiáveis e a resiliência por diversificação de mercados.

Ademais, a análise das alterações realizadas entre as duas versões do acordo, em conjunto com o confronto das distintas justificativas utilizadas por UE e Mercosul, identificou quatro grupos de alterações compatíveis com a leitura geoeconômica: o novo anexo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, as alterações em compras governamentais, o tratamento conferido aos minerais críticos e o mecanismo de reequilíbrio das concessões. Essas disposições relacionam instrumentos a objetivos que transcendem os econômico-comerciais, como a projeção regulatória, a preservação de capacidades produtivas estratégicas, a administração de recursos críticos e a proteção do equilíbrio do acordo diante de medidas unilaterais.

Os resultados da análise confirmam, portanto, os dois argumentos centrais do artigo. A conclusão do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia articula objetivos tradicionais de liberalização comercial com objetivos geoestratégicos. Paralelamente, parte das alterações incorporadas ao texto final do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia revela compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica. A relevância entre os dispositivos é desigual e manifesta-se de formas distintas para Mercosul e União Europeia.

A contribuição científica do artigo é dupla, analítica e metodológica. No nível analítico, o artigo desloca a análise do Acordo da avaliação de impactos econômico comerciais para uma leitura combinada com relações internacionais, mobilizando conceitos e justificativas geoeconômicas para sua interpretação. No nível metodológico, propõe-se a operacionalização da dimensão geoeconômica dos acordos comerciais a partir da combinação entre a definição de geoeconomia de Scholvin e Wigell e o quadro analítico de Adriaensen e Postnikov, segundo o qual os motivos geoeconômicos podem ser identificados. A utilização predominante de documentos institucionais públicos e discursos de autoridades limita a análise às justificativas oficiais e aos significados publicamente atribuídos ao acordo, sem permitir acesso integral às motivações internas dos negociadores. Pesquisas futuras poderão examinar em que medida as funções estratégicas identificadas neste artigo serão efetivamente realizadas durante a implementação do acordo.

Bibliografia

ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny. Geo-economic Motives and the Negotiation of Free Trade Agreements: Introduction. In: ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny (org.). *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*. The European Union in International Affairs. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 3–26.

ALBERTONI, Nicolas; SCHLEGELMILCH, Rupert. EU–Mercosur: Negotiating and Concluding a Trade Agreement in an Age of Trade Uncertainty. *World Trade Review*, p. 1–12, 2026.

BALDWIN, Richard. Economics. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (Eds.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A handbook*. Washington, D.C: World Bank, 2011. p. 69–94.

BRASIL. *Decreto nº 11.715, de 26 de setembro de 2023*. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 set. 2023, Seção 1, n. 185, p. 4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11715.htm. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.780, de 2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia - “Pacote de Brasília” - textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasil201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. *Discurso do presidente Lula durante a Cúpula do G20*. Brasília: Presidência da República, 2025.

Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/11/discurso-do-presidente-lula-durante-a-cupula-do-g20-na-sessao-um-futuro-justo-para-todos>. Acesso em: 30 jun. 2026.

CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (org.). *Preferential trade agreement policies for development: a handbook*. Washington: World Bank, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. *A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração*. Bruxelas: Comissão Europeia, 27 maio 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>>. Acesso em: 29 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *EU and Mercosur sign historic and ambitious partnership*. Press release, IP/26/113, Asunción, 17 jan. 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_113. Acesso em: 14 jul. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *Revisão da Política Comercial - Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva*. Bruxelas: Comissão Europeia, 18 fev. 2021. COM (2021) 66 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 29 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true>>. Acesso em: 28 jun. 2026.

DIGIUSEPPE, Matthew; KLEINBERG, Katja B. Economics, security, and individual-level preferences for trade agreements. *International Interactions*, Abingdon, v. 45, n. 2, p. 289–315, 4 mar. 2019.

HÅKANSSON, Calle. *Von der Leyen's Geopolitical Commission: Vindicated by Events?* Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies, 2024. Disponível em: https://sieps.se/media/2uapy21y/2024_7epa.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

HIRSCHMAN, Albert O. *National power and the structure of foreign trade*. Expanded edition. Berkeley: University of California Press, 1980.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 4. ed. Glenview: Pearson, 2012.

KIM, Sung Eun; YANG, Joonseok. Who votes for free trade and when? Geopolitics as the source of legislative preferences on free trade agreements. *Review of International Political Economy*, v. 30, n. 6, p. 2257–2284, 2 nov. 2023.

MERCOSUL. *Comunicado conjunto: conclusão das negociações Mercosul-EFTA*. Montevideu: MERCOSUL, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/comunicado-conjunto-conclusao-das-negociacoes-mercotel-efta>. Acesso em: 14 jul. 2026.

MORAES, Henrique Choer. The turn to managed interdependence: a glimpse into the future of international economic law? *EJIL: Talk!*, 14 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.ejiltalk.org/the-turn-to-managed-interdependence-a-glimpse-into-the-future-of-international-economic-law/>>. Acesso em: 29 jun. 2026

POSE-FERRARO, Nicolás. Between Geopolitics and Political Economy: The European Union–Mercosur Negotiation to Form a Trade Agreement. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 64, n. 1, p. 248-267, 2026.

ROBERTS, Anthea; CHOER MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3389163>. Acesso em: 29 jun. 2026.

SANAHUJA, José Antonio; RODRÍGUEZ, Jorge Damián. União Europeia e Mercosul: quatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 311, p. 17-26, maio/jun. 2024. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/311-ue-mercotel-cuatro-nudos-desenlace/>. Acesso em: 14 jul. 2026.

WESLEY, Michael. The Strategic Effects of Preferential Trade Agreements. *Australian Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 62, n. 2, p. 214-228, 2008.

DE QUE LADO DA FRONTEIRA FICA A SUCATA? COMÉRCIO, CLIMA E A LACUNA REGULATÓRIA DOS RESÍDUOS INDUSTRIAIS RECICLÁVEIS

Anna Carolina Vieira Nunes¹

Edgar de Souza Mendes²

Fernanda Santana de Souza³

Monise Vasconcelos de Andrade⁴

Resumo: Este artigo analisa o tratamento conferido à sucata metálica no sistema multilateral de comércio e sua relevância para a transição energética global. Ao equiparar resíduos industriais recicláveis a insumos primários sob as regras gerais do GATT, o regime comercial ignora que restrições à exportação de sucata compelem países importadores a recorrer a processos produtivos significativamente mais intensivos em carbono. Assim, o estudo examina as assimetrias geradas por políticas climáticas recentes, como o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM) da União Europeia, que cria incentivos para o consumo de sucata na importação, mas deixa os Estados sem instrumentos juridicamente viáveis frente ao Artigo XI do GATT para conter a fuga desse insumo estratégico. Diante da insuficiência das exceções ambientais do Artigo XX do GATT e do Acordo TBT para acomodar a dinâmica da economia circular, o trabalho propõe caminhos para endereçar a lacuna regulatória, como, por exemplo, via negociações plurilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC). Conclui-se que o direito internacional do comércio deve estabelecer um tratamento normativo diferenciado para resíduos recicláveis, fundamentado em suas consequências climáticas assimétricas

¹ Especialista em Inteligência de Mercado, com foco em siderurgia. Bacharel em Relações Internacionais pelo IBMEC/MG.

² Especialista em ESG e Sustentabilidade Corporativa pela FGV. Bacharel em Direito pela UFMG. Advogado.

³ Doutoranda em Direito Econômico pela USP. Mestre, bacharel em Direito e em Farmácia pela UFMG. Professora FGV Direito SP. Advogada.

⁴ Mestre em Regulação de Energia Nuclear pela USP. Bacharel em Direito pela PUC-SP. Advogada em Direito Regulatório, da Concorrência e de Comércio Internacional.

Os autores possuem ou possuíram vínculo profissional com empresas do setor siderúrgico. As análises e conclusões aqui apresentadas refletem estritamente o entendimento acadêmico dos autores.

e condicionado a parâmetros objetivos de benefício ambiental e não discriminação.

Palavras-chave: Sucata metálica; Transição energética; Sistema multilateral de comércio; Descarbonização; Resíduos industriais recicláveis.

Abstract: This article analyzes the treatment of metal scrap within the multilateral trading system and its relevance to the global energy transition. By equating recyclable industrial waste with primary raw materials under general GATT rules, the trade regime ignores the fact that export restrictions on scrap force importing countries to resort to significantly more carbon-intensive production processes. The study examines the asymmetries generated by recent climate policies, such as the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), which incentivizes scrap consumption upon import but leaves States without legally viable instruments under GATT Article XI to curb the outflow of this strategic input. Given the insufficiency of the environmental exceptions in GATT Article XX and the TBT Agreement to accommodate the dynamics of the circular economy, the paper proposes paths to addressing this regulatory gap, such as through plurilateral negotiations within the World Trade Organization (WTO). It concludes that international trade law must establish a differentiated normative treatment for recyclable waste, based on its asymmetric climate consequences and conditioned upon objective parameters of environmental benefit and non-discrimination.

Keywords: Metal scrap; Energy transition; Multilateral trading system; Decarbonization; Recyclable industrial waste.

1. Introdução

A sucata metálica é posicionada pelo direito internacional do comércio como qualquer outra mercadoria sujeita à disciplina do artigo XI do GATT. Essa equiparação, contudo, ignora uma diferença crucial na agenda climática global: considerando que, se a restrição à exportação de uma matéria-prima tende a apenas redistribuir geograficamente sua extração, uma medida equivalente sobre sucata metálica pode, por outro lado, levar o país importador a recorrer a processos primários mais intensivos em carbono, com efeitos que ultrapassam o fluxo bilateral de comércio.

Essa equiparação não decorre de um descuido pontual, mas de um padrão mais amplo na forma como o sistema multilateral de comércio

lida com a interseção entre comércio e meio ambiente: ao longo de sua jurisprudência, a OMC mostrou-se capaz de reconhecer, caso a caso, que medidas ambientais podem justificar excepcionalmente restrições ao comércio — como nos casos *Estados Unidos – Camarões/Tartarugas*⁵ e nos casos *Atum/Golfinho*⁶ —, mas sem internalizar essa interseção em categorias normativas estáveis, aplicáveis previamente a novos objetos. Resíduos industriais recicláveis, cuja relevância climática é recente, ainda não foram, por essa razão, objeto de tal reconhecimento.

Essa assimetria tomou contornos concretos em dezembro de 2025, quando a União Europeia iniciou um processo de avaliação de medidas restritivas à exportação de sucata de alumínio,⁷ sob o entendimento de que o crescimento da saída desse insumo compromete a disponibilidade necessária à expansão da indústria do alumínio com menor pegada de carbono no bloco. Esse movimento ocorre no contexto em que está em vigor o CBAM, mecanismo que impõe taxas climáticas para mercadorias produzidas com alta pegada de carbono importadas para o bloco. Ou seja, o mesmo sistema que premia, na entrada, produtos “mais sustentáveis”, o que inclui o aço produzido a partir de sucata, vê-se agora compelido a reter, na saída, o próprio insumo que sustenta a vantagem.

Essa equação tem uma segunda face: ainda que a sucata metálica seja insumo estratégico para a descarbonização, sua disponibilidade,

⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Órgão de Apelação. *Estados Unidos - Proibição à Importação de certos camarões ou produtos derivados de camarões*: AB-1998-4, WT/DS58/AB/R. Genebra: OMC, 12 out. 1998. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm. Acesso em: 07 jun. 2026.

⁶ Sobre os casos *Atum/Golfinho I* e *Atum/Golfinho II*, ver, respectivamente: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Mexico versus EUA: ‘atum/golfinhos’. Genebra: OMC, 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm. Acesso em: 7 jun. 2026; e ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Órgão de Apelação. Estados Unidos: Medidas relacionadas a importação, marketing e venda de atum e produtos derivados de atum: Relatório do Órgão de Apelação. Documento WT/DS381/AB/R. Genebra: OMC, 16 maio 2012. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/381ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 7 jun. 2026.

⁷ COMISSÃO EUROPEIA. EU aluminium sector — trade measures to ensure sufficient availability of aluminium scrap on the EU market. Iniciativa legislativa n. 16192. Bruxelas: Comissão Europeia, 19 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16192-EU-aluminium-sector-trade-measures-to-ensure-sufficient-availability-of-aluminium-scrap-on-the-EU-market_en. Acesso em: 7 jun. 2026.

diferentemente da de matérias-primas primárias, não decorre de dotações geológicas, mas da trajetória de industrialização de cada país.

Nessa linha, este artigo parte dessa lacuna para examinar como os regimes internacionais de comércio e de meio ambiente tratam, hoje, os resíduos industriais recicláveis, especialmente a sucata metálica, e em que medida essa lacuna pode ser endereçada sem reabrir o debate sobre uma reforma estrutural desses regimes. Não se pretende, com isso, indicar a restrição ou o banimento à exportação como solução, nem eleger uma disciplina única para o problema; busca-se, antes, mapear caminhos institucionais possíveis a partir da premissa de que a restrição ao comércio de resíduos recicláveis produz consequências climáticas distintas daquelas associadas à restrição ao comércio de matérias-primas primárias, e que essa distinção justifica um tratamento normativo diferenciado para essa categoria de bens.

2. Sucata metálica: especificidade econômica e urgência regulatória

O debate sobre transição energética está dominado por discussões envolvendo minerais críticos. As discussões sobre escassez geológica, concentração geográfica e corrida geopolítica já são amplamente conhecidas. Em contrapartida, empresas dos setores *hard-to-abate*, como o metalúrgico, responsáveis por aproximadamente 30% das emissões globais de CO₂⁸, têm seu movimento de descarbonização conectado a alterações em suas rotas produtivas, com a substituição de processos produtivos baseados em minérios primários por processos de fusão que utilizam sucata metálica como insumo principal. No caso do aço, essa transição se traduz na substituição do alto-forno a carvão pelo forno elétrico a arco; no caso do alumínio, a refusão de sucata consome cerca de 95% menos energia do que a produção primária a partir da bauxita⁹.

Nesse sentido, a lacuna começa a se distinguir a partir da concepção de que a sucata metálica é um subproduto gerado endogenamente pela

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Climate Action Summit 2019*. Nova York: ONU, 2019. Disponível em: <https://press.un.org/en/2019/dsgsm1326.doc.htm>. Acesso em: 07 jun. 2026.

⁹ INTERNATIONAL ALUMINIUM INSTITUTE (IAI). *Aluminium recycling saves 95% of the energy needed for primary aluminium production*. Londres: IAI, 2024. Disponível em: <https://international-aluminium.org/landing/aluminium-recycling-saves-95-of-the-energy-needed-for-primary-aluminium-production/>. Acesso em: 07 jun. 2026

própria economia, ou seja, está diretamente vinculada ao nível de industrialização e fatores subsequentes, como a infraestrutura de coleta¹⁰.

Por conseguinte, as discussões relacionadas às assimetrias naturais existentes entre reservas de minerais críticos e as consequências diante das limitações de exportação, como no caso da Indonésia com relação ao níquel, objeto do litígio DS592 perante a OMC¹¹, contrastam frente à problemática de distorções estruturais entre oferta de resíduos recicláveis e a capacidade doméstica de processamento. Até o momento, não há precedente específico na OMC sobre restrições à exportação de resíduos recicláveis industriais submetido ao crivo do Art. XX.

Ainda nessa linha, eventuais restrições de exportação de matérias-primas, como minério de ferro, tendem a ocasionar a redistribuição de mercado para outros países. A alternativa à utilização de sucata, por outro lado, tende a ser a produção primária de aço a partir de minério e carvão, com desestímulo aos investimentos em infraestrutura de forno elétrico, o que impacta frontalmente a pegada de carbono do aço produzido¹².

Para exemplificar a diferença na emissão entre os processos produtivos e a relevância da sucata ferrosa para consolidar a descarbonização siderúrgica, segundo os *benchmarks* oficiais da Comissão Europeia para o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM)¹³, o aço produzido por fornos elétricos a arco emite

¹⁰ COLOMBO, Ilaria; MATTIOLO, Pierfrancesco. *From Rust to Reuse: The International and European Legal Frameworks Governing the Trade in Steel and Aluminium Scrap*. Global Trade and Customs Journal, v. 21, n. 2, p. 103-113, 2026.

¹¹ No DS592 (*Indonesian — Measures Relating to Raw Materials*), a OMC considerou, em 2022, que a proibição indonésia de exportação de minério de níquel, associada a requisito de processamento doméstico, violava o artigo XI:1 do GATT, sem que se enquadrasse nas exceções disponíveis. A Indonésia apelou, mas a decisão segue sem solução definitiva em razão da paralisação do Órgão de Apelação. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Painel. *Indonesian — Measures Relating to Raw Materials*. WT/DS592/R. Genebra: OMC, 30 nov. 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm. Acesso em: 07 jun. 2026.

¹² COLOMBO; MATTIOLO, op. cit., nota de rodapé 26.

¹³ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de Execução (UE) 2025/2621 da Comissão, de 16 de dezembro de 2025, relativo aos valores por defeito das emissões incorporadas para efeitos do Regulamento (UE) 2023/956, Anexo II. *Jornal Oficial da União Europeia*, L, 31 dez. 2025. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2025/2621/oj/eng#anx_II. Acesso em: 07 jun. 2026.

0,072 tCO₂ por tonelada de aço enquanto a emissão dos altos-fornos a carvão é aproximadamente 19 vezes superior, com emissão de 1,370 tCO₂ por tonelada de aço. Em uma análise empírica, com levantamento realizado pelo GMK Center baseado em dados da OCDE¹⁴, é evidente que o fenômeno de restrição à exportação de sucata metálica não é algo isolado. Até março de 2025, 48 países introduziram aproximadamente 75 tipos de restrição, sendo 38% de banimento total ou parcial da saída do insumo, com motivação declarada a crescente demanda por sucata em meio ao movimento de descarbonização.

Do outro lado dessa equação, países como a Turquia dependem de importações de sucata ferrosa para sustentar 86% de sua produção de aço¹⁵. O caso turco ilustra como a retenção de sucata em um polo do sistema tem potencial de comprometer diretamente a viabilidade da descarbonização siderúrgica em outro.

Na União Europeia (UE), os dados da *European Aluminium*¹⁶ demonstram que as exportações de sucata de alumínio alcançaram recorde de 1,26 milhão de toneladas em 2024, um aumento de 53% em relação a 2019. Como consequência, segundo os produtores europeus, 15% da capacidade instalada dos fornos encontra-se ociosa por insuficiência de matéria-prima¹⁷. Nesse contexto, em novembro de 2025, o Comissário Europeu de Comércio, Maroš Šefčovič¹⁸, anunciou que a UE prepara medidas para restringir exportações de sucata de alumínio, alertando que o ‘vazamento de sucata’ ameaça o projeto de neutralidade de carbono do bloco.

¹⁴ GLUSHCHENKO, Andrii. *48 countries have already restricted scrap exports*. GMK Center, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://gmk.center/en/infographic/48-countries-have-already-restricted-scrap-exports/>. Acesso em: 07 jun. 2026.

¹⁵ COLOMBO; MATTIOLO, op. cit., nota de rodapé 26.

¹⁶ EUROPEAN ALUMINIUM. *Restore Fair Trade: The Case for Aluminium Scrap Export Fees*. Bruxelas: European Aluminium, 2025. Disponível em: https://european-aluminium.eu/wp-content/uploads/2025/06/25-08-28-European-Aluminium_Scrap-export-fees.pdf. Acesso em: 07 jun. 2026.

¹⁷ BOUNDS, Andy. EU moves to shield aluminium from Trump tariff blow. Financial Times, Londres, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://www.ft.com/content/29cc0af7-3626-432f-bebf-1877f181c1c0>. Acesso em: 14 mai. 2026.

¹⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *Speech by Commissioner Šefčovič at the European Aluminium Summit 2025*. SPEECH/25/2713. Bruxelas: Comissão Europeia, 18 nov. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2713. Acesso em: 07 jun. 2026.

Fornecedores de sucata europeus contra-argumentam que o aumento das exportações ocorreu em razão da baixa demanda do mercado doméstico e capacidade insuficiente de processamento de sucata mista, sustentando que eventuais medidas de restrições às exportações possuem potencial de ameaça aos empregos locais e aos objetivos de economia circular da própria UE.

Nesse sentido, a discussão europeia em torno das exportações de sucata de alumínio, cujo metal primário inclusive é designado como matéria-prima estratégica e crítica pelo *Critical Raw Materials Act*¹⁹, coloca em questão a suficiência dos instrumentos de política industrial doméstica e os fundamentos do regime multilateral de comércio para oferecer resposta coordenada para o tema de resíduos industriais recicláveis e seu papel crítico na descarbonização global.

Dito isso, é notório que a cadeia de resíduos industriais recicláveis opera sob equilíbrio complexo e, pelas razões expostas, distingue-se de commodities primárias, especialmente sob os aspectos que precisam ser reconhecidos pelo direito do comércio internacional para que sua regulação seja compatível com os objetivos globais de descarbonização, tarefa para a qual as regras vigentes parecem apresentar limites estruturais, o que será pauta de debate nas próximas seções.

3. A disciplina do comércio exterior diante das medidas adotadas pelos Estados para proteção do meio ambiente

As sucatas metálicas são tratadas como quaisquer outros bens sobre as regras do GATT. O acordo estabelece, por meio do artigo XI:1, como incompatíveis com o sistema internacional de comércio as proibições ou as restrições não tarifárias de importação ou de exportação de bens. Nesse contexto, medidas que sejam adotadas como cotas ou medidas não-tarifárias adotadas unilateralmente pelos Estados para restrição do comércio de sucata violam diretamente a disciplina de livre acesso a mercados estabelecida pelo GATT.

Cumpra salientar que o GATT não foi concebido como instrumento de regulação ambiental. Em sua formulação original de 1947, nenhuma

¹⁹ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1252 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, que estabelece um regime para garantir um aprovisionamento seguro e sustentável de matérias-primas críticas, Anexos I e II. *Jornal Oficial da União Europeia*, L, 3 mai. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj/eng>. Acesso em: 07 jun. 2026.

atenção sistemática foi dedicada às questões ambientais envolvidas no comércio²⁰. Por décadas, o artigo XX se manteve como única disposição do acordo diretamente relacionada a questões ambientais, sendo o único canal de acomodação de medidas protetivas no sistema multilateral de comércio²¹.

A exceção que pode autorizar a adoção de medidas restritivas ou proibitivas à exportação de bens está prevista no artigo XX do GATT, cuja análise é feita em dois níveis. O primeiro deles está contido no *caput*, que estabelece que os Estados podem aplicar medidas, desde que não configurem restrição disfarçada ao comércio internacional e que não representem discriminação arbitrária ou injustificada e, ainda, que sejam adotadas em conjunto com restrições à produção ou ao consumo interno. O segundo é trazido por meio das exceções previstas, dentre as quais a alínea “b”, que permite medidas voltadas à proteção da saúde e da vida de pessoas e animais, bem como à preservação dos vegetais e a alínea “g”, que autoriza medidas destinadas à conservação de recursos naturais esgotáveis.

Nesse contexto, o caso EUA Camarões-Tartarugas²², submetido ao Sistema de Solução de Controvérsias da OMC em 1997 por Índia, Malásia, Paquistão e Tailândia, teve por objeto a análise da medida adotada pelos Estados Unidos, que proibiu a importação de camarões e de produtos derivados de camarão provenientes desses países. A medida buscava proteger espécies de tartarugas ameaçadas pelos métodos de pesca de arraste que poderiam ameaçar as espécies marinhas. No contexto da criação recente da OMC, o litígio percorreu todo o sistema de solução de controvérsias. A análise em dois níveis foi aplicada tanto na análise do Painel quanto do Órgão de Apelação, mas em sequências e com resultados opostos. No Painel, o *caput* foi analisado inicialmente e, na sequência, as exceções previstas nas alíneas, levando à conclusão pela legitimidade e adequação da medida norte americana. O Órgão de Apelação inverteu a ordem da análise, iniciando-a pelas alíneas e concluindo que a medida era adequada aos objetivos previstos nas exceções do Artigo XX, mas inadequada, em uma segunda camada, ao *caput*, por ter considerado a medida uma forma de discriminação injustificável e uma falha no multilateralismo, uma vez que o padrão

²⁰ STONEHOUSE, D. Peter. A review of WTO and environmental issues. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, v. 13, p. 121-144, 2000, p. 121.

²¹ STONEHOUSE, op. cit., nota de rodapé 30, p. 125.

²² Sobre o caso, ver nota de rodapé 23.

regulatório norte americano não teria sido discutido ou negociado em nenhum momento junto aos países reclamantes.

As exceções previstas no artigo XX(b) e XX(g) do GATT ganharam contornos mais precisos com dois acordos estabelecidos a partir da criação da OMC: o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, na sigla em inglês). Em conjunto, esses dois acordos introduzem nuances e aprofundamentos, no sistema multilateral de comércio, para a análise de medidas adotadas pelos Estados em matéria ambiental. O escopo do acordo SPS, conforme definido em seu Anexo A, relaciona-se à saúde humana e animal, bem como à proteção vegetal. Já as disposições do acordo TBT, nos termos do artigo 1.5, aplicam-se por exclusão às medidas sanitárias e fitossanitárias abrangidas pelo acordo SPS.

Embora o acordo TBT mencione expressamente algumas medidas compreendidas em seu escopo, entre elas aquelas destinadas à conservação do meio ambiente (artigo 2.2), a lista prevista no acordo não é exaustiva e, por isso, revela-se mais abrangente do que a do acordo SPS. Ao longo das últimas décadas, alguns casos envolvendo a contestação de medidas adotadas pelos Estados para regular questões ambientais foram levados ao mecanismo de solução de controvérsias. Os casos que evidenciam, primeiro, a aplicação exclusiva da estrutura do artigo XX do GATT e, posteriormente, sua aplicação em conjunto com o acordo TBT são os casos EUA – Atum/Golfinhos I e II.²³

O primeiro caso ocorreu em 1991, portanto, ainda antes da criação da OMC, e foi analisado exclusivamente à luz das disposições do GATT. O centro da discussão foi a proibição da importação de atum mexicano associado a técnicas de pesca que causavam a morte de espécies de golfinhos. O embargo estabelecido por essa medida não tinha por objeto o produto em si, nem a qualidade a ele associada (o atum), mas sim o método produtivo empregado — que, à época, não era vedado pela regulação ambiental mexicana — que ameaçava outra espécie marinha.

O relatório do Painel à época concluiu que os EUA não poderiam adotar a proibição da importação de atum com fundamento na ausência de padrões ambientais, nas normas mexicanas, equivalentes àqueles previstos nas normas americanas. O Painel também foi instado a se manifestar sobre a rotulagem do atum no mercado norte-americano como “seguro para Golfinhos”. A conclusão alcançada no início da década de

²³ Sobre os casos, ver nota de rodapé 24.

1990 foi a de que essa prática não seria incompatível com o GATT, por se tratar de uma medida aplicável tanto ao produto doméstico quanto ao importado, em uma abordagem voltada à prevenção de possível prática enganosa ao consumidor. O relatório do Painel, contudo, nunca chegou a ser adotado, em razão da ausência de consenso entre as partes²⁴.

Uma limitação estrutural desses primeiros casos foi, portanto, o fato de que o sistema GATT se voltava à regulação de produtos, não de métodos e processos de produção. Nessa linha, o *Standards Code* negociado na Rodada de Tóquio, precursor do Acordo TBT, aplicava-se apenas a produtos, excluindo os processos produtivos e suas inerentes consequências ambientais²⁵. Essa lacuna criou a controvérsia que o caso a seguir viria a deixar flagrante.

O caso EUA - Atum/Golfinho II já teve como centro da discussão exatamente as normas norte-americanas para rotulagem que apresentavam o selo “seguro para Golfinhos” e foi apresentado ao sistema de soluções de controvérsias em 2009, sendo o relatório do Órgão de Apelação adotado em 2012. A base da análise do caso incorporou, além do artigo XX(g) do GATT, o acordo TBT, uma vez que a medida que abrangia a exigência norte-americana de rotulagem foi classificada como um “regulamento técnico” que estabeleceu uma definição única e obrigatória para o rótulo veiculado nas embalagens de atum.

O Painel, em relatório de 2011, concluiu que a medida norte-americana não violava a obrigação de não discriminação prevista no artigo 2.1 do Acordo TBT, mas configurava restrição ao comércio mais gravosa do que o necessário para atingir os objetivos legítimos perseguidos, em violação ao artigo 2.2 do mesmo acordo. O Órgão de Apelação reverteu a decisão inicial do painel deste caso por entender que a medida violava a obrigação de não-discriminação prevista no artigo 2.1 do acordo TBT por falta de equidade, uma vez que as exigências não estavam calibradas para diferentes métodos de pesca em diferentes áreas oceânicas e o risco que cada uma poderia oferecer às espécies de golfinho, gerando um impacto prejudicial para o atum de origem mexicana. Os EUA foram condenados a revisar a medida de acordo com parâmetros de calibração, adaptação e compatibilidade desta com os fins a que se destinariam. É notável que a condenação não endereçava em si a existência da medida, mas, sim, parâmetros que fizessem desta uma

²⁴ OMC, 2023, op. cit., nota de rodapé 24.

²⁵ STONEHOUSE, op. cit., nota de rodapé 30, p. 126.

norma adequada à conservação do meio ambiente e não uma barreira disfarçada ao comércio²⁶.

A evolução desde a aplicação exclusiva do artigo XX do GATT, em Atum/Golfinho I, até sua aplicação conjunta com o acordo TBT, em Atum/Golfinho II, foi analisada por Ayu e Monkelbaan²⁷, para quem a distinção entre regulamentos técnicos e padrões — cuja linha de corte depende, sobretudo, da natureza obrigatória ou voluntária da medida — permanece, décadas depois, uma fonte de incerteza para medidas ambientais que envolvam rotulagem ou processos e métodos de produção.

Quase três décadas após o paradigmático caso, muito foi ponderado a partir da interseção entre comércio internacional e meio ambiente. O próprio Órgão de Apelação ponderou em sua decisão que os membros da OMC teriam o direito de proteger espécies ameaçadas, mas em respeito ao equilíbrio e às obrigações previstas no sistema multilateral.

Esse equilíbrio, contudo, não é fixo: segundo Cheyne²⁸, a “linha de equilíbrio” entre o exercício do artigo XX e os direitos substantivos de outros membros se desloca conforme a natureza e a forma de cada medida, e sua aplicação permanece, necessariamente, casuística. O sistema multilateral de comércio mostrou-se, assim, capaz de *reconhecer*, caso a caso, a interseção entre comércio e meio ambiente — mas não de *internalizá-la* em categorias normativas estáveis. Essa lacuna entre reconhecimento pontual e disciplina sistemática é o que, segundo Maskus²⁹, explica por que questões ambientais permanecem mal

²⁶ OMC, 2012, op. cit., nota de rodapé 24.

²⁷ AYU, Michelle; MONKELBAAN, Joachim. Climate change, labelling, international standards and the Technical Barriers to Trade Agreement: Are they in (dis)harmony? *Journal of World Trade Studies*, v. 5, n. 2, p. 49-66, nov. 2015.

²⁸ CHEYNE, Ilona. Trade and the Environment: The Future of Extraterritorial Unilateral Measures after the Shrimp Appellate Body. *Web Journal of Current Legal Issues*, n. 5, 2000. Disponível em: https://eprints.ncl.ac.uk/file_store/production/56626/87C01275-588E-4557-8502-E991584A5B34.html. Acesso em: 14 jun. 2026.

²⁹ MASKUS, Keith E. *Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection, and Core Labor Standards*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2000. Disponível em: https://www.iatp.org/sites/default/files/Regulatory_Standards_in_the_WTO_Comparing_I_2.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

ajustadas à arquitetura institucional da OMC, ainda que sua relevância para o comércio seja, hoje, inquestionável.

4. O CBAM e a hierarquia do valor climático: assimetrias entre o regime comercial e a transição energética

Dando andamento à instrumentalização do Pacto Ecológico Europeu³⁰ dentro de sua cadeia produtiva, a UE regulamentou em 2023 o processo de descarbonização industrial incluindo insumos importados de alta intensidade de carbono, através do Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira³¹ (CBAM, em inglês). A partir de sua entrada em vigor definitiva, em janeiro de 2026, importadores de produtos siderúrgicos devem comprar certificados de emissão de carbono, que possui diferentes custos a depender da emissão total de CO₂ na cadeia produtiva do exportador, de forma a equalizar com a obrigatoriedade já existente para os produtores locais através do EU *Emissions Trading System* (ETS). Isto criou uma assimetria no tratamento comercial entre importadores e exportadores, à medida que, quanto menor a emissão maior a competitividade dentro do mercado europeu.

No novo contexto, a medição da assimetria na cadeia siderúrgica mundial se dá pela tecnologia empregada e sua concentração entre os países. Usinas que utilizam majoritariamente sucata ferrosa como matéria prima são premiadas em detrimento de usinas que produzem o aço a partir do minério de ferro e carvão metalúrgico. Conforme dados da OCDE³², a emissão média do primeiro grupo é 55% menor em relação ao

³⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Pacto Ecológico Europeu**. COM(2019) 640 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>. Acesso em: 7 jun. 2026

³¹ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023**, que estabelece um mecanismo de ajustamento carbônico na fronteira. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 130, p. 52, 16 maio 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>. Acesso em: 7 jun. 2026

³² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Carbon Intensity Metrics in the Steel and Cement Sectors of Climate Club Members**. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/carbon-intensity-metrics-in-the-steel-and-cement-sectors-of-climate-club-members_3348d8c7/56681870-en.pdf. Acesso em: 7 jun. 2026

segundo, 1,1 e 2,3t CO₂/t aço, respectivamente. A distribuição geográfica dessas tecnologias revela distorções como a Índia, que registrou emissão 1,5x acima da média mundial, e Noruega, que emitiu somente 0,2tCO₂e/t aço no período analisado pela OCDE.

A adoção do CBAM causou uma hierarquia explícita de valor climático entre tecnologias, países e empresas ao determinar *benchmarks* de emissão diferentes por cada produto e processo produtivo. Nessa hierarquia, importadores tendem a preferir aço produzido do minério de ferro em relação ao aço da sucata ferrosa, o que pode alterar a precificação nas negociações no mercado transfronteiriço. Como uma forma de indiretamente incentivar os fornecedores a padronizarem a medição e o cálculo das emissões de gás carbônico, o mecanismo determina valores de emissão *default* por país de origem com adição de *mark-ups*, que variam de 10% em 2026 a 30% a partir de 2028³³.

Com isso, exportadores não auditados ficam expostos a um custo crescente e potencialmente superior à sua emissão real, o que aprofunda a assimetria ao longo do tempo. O CBAM cria uma vantagem competitiva para empresas com matriz produtiva baseada em sucata ferrosa, mas, simultaneamente intensifica a demanda internacional por esse insumo, atraindo volumes para mercados externos que já operam predominantemente com o produto reciclável. Conforme levantamento do Boston Consulting Group, a demanda por sucata ferrosa deve crescer a uma taxa anual composta de 3,3% entre 2021-2030, enquanto a oferta acresce apenas 3% no mesmo período³⁴.

Em 2025, 22,9% da produção de aço no Brasil utilizou sucata como matéria prima³⁵ e a produção via fornos elétricos subiu 17,8%

³³ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento de Execução (UE) 2025/2621 da Comissão, de 16 de dezembro de 2025**, relativo aos valores por defeito das emissões incorporadas para efeitos do Regulamento (UE) 2023/956, Anexo II. **Jornal Oficial da União Europeia**, L, 31 dez. 2025. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2025/2621/oj/eng#anx_II. Acesso em: 07 jun. 2026

³⁴ LEE, Janice; VOIGT, Nicole; FETH, Martin; CHHIBBAR, Gaurav. **Shortfalls in Scrap Will Challenge the Steel Industry**, Exhibit 1 Boston: Boston Consulting Group, 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.bcg.com/publications/2024/shortfalls-in-scrap-will-challenge-steel-industry>. Acesso em: 7 jun. 2026.

³⁵ INSTITUTO AÇO BRASIL. **Estatísticas da Indústria do Aço 2025 — 4º Trimestre**. São Paulo: Instituto Aço Brasil, 2026.

entre 2014 e 2024 ³⁶, enquanto a produção total do aço no país avançou somente 1,7% no mesmo período. Os números denotam uma migração estrutural entre as tecnologias no país e, considerando que em 2024 a utilização da capacidade instalada de usinas com fornos elétricos a arco encerrou o ano em 56%, há espaço para um aumento significativo no consumo de sucata ferrosa internamente³⁷. Considerando o potencial de redução de emissão de 1,5 toneladas de CO₂ para cada tonelada de aço produzido com sucata ferrosa, o Brasil possui potencial para se destacar como um fornecedor de aço com baixa emissão de carbono com vantagem competitiva frente a produtores do Sul e Sudeste Asiáticos que pretendem aumentar sua capacidade em 466Mtpa, 86% com alta intensidade de emissões³⁸.

Com investimentos da ordem de USD 300 a 400 por tonelada de capacidade instalada para uma nova planta³⁹, a viabilidade econômica da transição depende diretamente da previsibilidade de suprimento doméstico de sucata ferrosa, exatamente o que a fuga do insumo para o mercado externo compromete. A demanda crescente por um insumo que não possui distribuição geográfica uniforme, mas que é essencial para a descarbonização da cadeia siderúrgica, leva os Estados a buscarem medidas para limitarem sua exportação.

Todavia, como argumentado na seção anterior, a OMC trata a sucata como qualquer outra commodity exportável, proibindo no artigo XI do GATT qualquer intervenção em seu comércio pelo lado da oferta, enquanto a União Europeia implementa medidas que favorecem a demanda. Essa assimetria entre regimes deixa os Estados sem instrumentos juridicamente viáveis para responder ao incentivo criado pelo CBAM. No Brasil, essa lacuna produziu uma resposta legislativa,

³⁶ SINDINESFA. **Panorama da Reciclagem de Metais Ferrosos 2025 (Ano Base 2024)**: Panorama Anual de Monitoramento e Avaliação dos Indicadores de Materiais Ferrosos no Brasil. São Paulo: Sindinesfa, 2025.

³⁷ Ibidem.

³⁸ SELVARAJU, Sangeeth; SANTOMAURO, Mateus Getlinger; MARTIN, Guillaume Bastos. **Asia's steel expansion is creating carbon lock-in**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 11 fev. 2026. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/asias-steel-expansion-is-creating-carbon-lock-in/>. Acesso em: 7 jun. 2026

³⁹ LEE et al., op. cit., nota de rodapé 34.

o Projeto de Lei 1.657/2025⁴⁰, retirado pelo próprio autor em abril de 2025, evidenciando que o objetivo é legítimo, mas o sistema normativo não oferece o caminho.

Não ironicamente, a União Europeia também está no caminho para limitar a saída de matérias primas essenciais para a descarbonização. As exportações de sucata de alumínio da UE cresceram 53% entre 2019 e 2024, enquanto o uso doméstico cresceu apenas 5%. Com a tarifação do governo americano para importação de alumínio acabado chegando a 50% e a isenção do imposto para sucata, produtores americanos passaram a pagar 20% acima do preço europeu pela matéria prima metálica. O aumento expressivo dos preços causou fuga do insumo, deixando 15% da capacidade de reciclagem europeia ociosa⁴¹. Em dezembro de 2025, a Comissão Europeia abriu uma consulta pública para que interessados propusessem medidas para restringir a saída de sucata de alumínio do bloco⁴².

O caso europeu relativo à sucata de alumínio revela uma contradição estrutural: o mesmo bloco que, pelo lado da importação, criou incentivos para uso doméstico de sucata ferrosa via CBAM, enfrenta agora, pelo lado da exportação, a fuga de um insumo com o mesmo grau de importância, recorrendo ao único instrumento disponível: a restrição à exportação. O artigo XI do GATT torna esse tipo de medida juridicamente restrita para qualquer membro da OMC. A lacuna normativa não distingue entre protecionismo e política climática legítima, e isso afeta igualmente países em desenvolvimento e o bloco que desenhou o regime climático.

5. Entre o multi e o plurilateralismo: quais os caminhos possíveis na interseção entre comércio e meio ambiente?

Atualmente, o sistema multilateral de comércio não oferece instrumentos robustos para que um Estado retenha resíduos recicláveis

⁴⁰ O PL 1.657/2025 propunha alterar a Lei nº 12.305/2010 para condicionar a exportação de sucata metálica ao atendimento prévio da demanda do mercado interno, estabelecendo que a saída do insumo só seria autorizada após comprovação de que a oferta doméstica estava assegurada. O mecanismo buscava, em essência, garantir a disponibilidade de sucata para os produtores siderúrgicos nacionais — exatamente o tipo de gestão de oferta que o Artigo XI do GATT proíbe para membros da OMC, independentemente da finalidade climática subjacente.

⁴¹ BOUNDS, op. cit., nota de rodapé 17.

⁴² COMISSÃO EUROPEIA, op. cit., nota de rodapé 18.

industriais com fundamento em objetivos sustentáveis e climáticos de descarbonização. O GATT confere à sucata metálica o mesmo tratamento de qualquer outra mercadoria, e as exceções do artigo XX (pensadas para, entre outras medidas, proteção à saúde, à vida das pessoas e dos animais e conservação dos recursos naturais esgotáveis) não foram desenhadas para acomodar a lógica da economia circular⁴³. Como resultado, os países recorrem a restrições quantitativas juridicamente frágeis ou simplesmente deixam o insumo escoar para fora do território, contrariando seus próprios objetivos de descarbonização. A questão que permanece, portanto, é de que forma preencher essa lacuna normativa.

Um primeiro caminho seria a reinterpretação conjuntural do próprio artigo XX do GATT. O Órgão de Apelação, no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, já demonstrou, no caso EUA Camarões-Tartarugas (1997), que a categoria de “recursos naturais esgotáveis” admite leitura dinâmica conforme o contexto internacional e os acordos ambientais multilaterais vigentes, de modo que a capacidade de reciclagem poderia ser enquadrada nessa categoria. O problema é que o *caput* do artigo XX, que exige ausência de discriminação arbitrária e de restrição disfarçada ao comércio, dificulta justificar medidas cujo efeito primário é reter insumo para uso doméstico, independentemente da intenção climática por trás de tais medidas⁴⁴.

A aplicação do Acordo TBT tampouco oferece uma via adequada: seu escopo cobre regulamentos técnicos e padrões de produto, e a jurisprudência do caso EUA Atum/Golfinhos II (2012) apontou que mesmo os instrumentos formalmente compatíveis com objetivos ambientais podem ser lacônicos se não estiverem calibrados para riscos específicos e verificáveis. Para sucata metálica, a ausência de padrões internacionais consolidados sobre pegada de carbono de resíduos recicláveis agrava ainda mais essa fragilidade⁴⁵. A reinterpretação conjuntural, portanto, tem uma utilidade rasa: não resolve o problema na estrutura de um sistema que, em 1994 (ano do GATT mais recente),

⁴³ VRANES, Erich. Trade and the Environment: Fundamental Issues in International Law, WTO Law and Legal Theory. Oxford: Oxford University Press, 2009.

⁴⁴ VRANES, op. cit., nota de rodapé 42.

⁴⁵ OMC; FMI; OCDE; UNCTAD; BANCO MUNDIAL. Working together for better climate action: Carbon pricing, policy spillovers, and global climate goals. Relatório conjunto da Joint Task Force on Climate Action, Carbon Pricing, and Policy Spillovers. Genebra: OMC, out. 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/climate_action_e.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

simplesmente não considerava resíduos recicláveis como insumos estratégicos de descarbonização.

Uma via promissora seria por meio das negociações em curso na própria OMC. Desde 2021, 48 (quarenta e oito) membros participam da Discussão Estruturada sobre Comércio e Sustentabilidade Ambiental (TESSD, do inglês *Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*), fórum plurilateral sem decisões vinculantes, mas com pauta que inclui transparência em medidas comerciais com objetivos legítimos de descarbonização, subsídios prejudiciais ao meio ambiente, ao comércio de bens e serviços ambientais. O volume de matéria não é pequeno: entre 2009 e 2022, mais de 5.500 medidas comerciais vinculadas a objetivos climáticos foram notificadas à OMC por seus membros, sem que disciplina específica sobre resíduos recicláveis industriais tenha emergido desse processo⁴⁶. Esse dado revela tanto a escala do problema quanto a inadequação da resposta jurídico-institucional até o momento: o sistema recebe as medidas, mas não as disciplinas.

Nesse contexto, a questão dos resíduos recicláveis industriais poderia ser introduzida de forma construtiva, não como nova exceção ao GATT, o que demandaria consenso universal e reabertura de texto que os membros são resistentes em modificar, mas como agenda positiva dentro do TESSD e, em longo prazo, como capítulo específico de um eventual acordo multilateral sobre comércio e meio ambiente. O plurilateralismo de disciplinas ambientais na OMC, embora politicamente custoso, é a via mais realista para acomodar instrumentos climáticos específicos sem exigir reforma do GATT. A lógica é a mesma que produziu, ao longo das últimas décadas, acordos plurilaterais sobre compras governamentais e tecnologia da informação: quando o consenso universal é inviável, um núcleo representativo de membros pode avançar e gerar massa crítica para adesão progressiva⁴⁷.

Alternativas como uma decisão interpretativa do caput do artigo XX exigiriam consenso entre os 166 membros da OMC, enquanto a espera por jurisprudência pacificadora dependeria de litígio com resultado incerto e de prazo indeterminado — sobretudo num cenário em que o Órgão de Apelação permanece sem funcionamento pleno. O

⁴⁶ OMC et al., op. cit., nota de rodapé 44.

⁴⁷ NAKATOMI, M. Plurilateral Agreements: A Viable Alternative to the World Trade Organization? ADBI Working Paper 439. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2013. Disponível em: http://www.adbi.org/working-paper/2013/10/24/5914_plurilateral_agreements_alternative_wto/. Acesso em: 11 jun. 2026.

TESSD, por reunir voluntariamente um núcleo de membros e operar de forma cumulativa, permite que o tema avance sem depender desse consenso nem desse tempo.

O conteúdo dessa disciplina precisaria, de início, reconhecer o que o regime atual ignora, ou seja, os resíduos recicláveis industriais não se comportam como insumos primários, e conferir o mesmo tratamento às duas categorias produz consequências climáticas assimétricas. Quando um país restringe exportações de minério de ferro, o mercado importador pode buscar outro fornecedor e a extração simplesmente migra geograficamente. Quando restringe exportações de sucata metálica, o importador pode voltar ao alto-forno a carvão, com todas as emissões incorporadas que isso implica. A restrição de um insumo primário redistribui o mercado; a restrição de um resíduo reciclável pode, a depender do contexto, redistribuir emissões. Essa assimetria de consequências climáticas é o fundamento para um tratamento normativo diferenciado ⁴⁸.

A construção de uma categoria própria para esses fluxos não seria inovação sem precedente, pois o que se propõe é que o direito multilateral reconheça, para resíduos recicláveis industriais, a mesma especificidade que já reconhece para outros mercados cujas particularidades não conseguem ser capturadas adequadamente pelas regras gerais. Essa categoria refere-se a resíduos recicláveis não classificados como perigosos nos termos da Convenção de Basileia (Anexo IX), cuja movimentação já é regulada por considerações de saúde e meio ambiente de natureza distinta das aqui discutidas — evitando, assim, sobreposição com aquele regime.

Para que essa disciplina não se transforme em um instrumento protecionista, ela deve equilibrar o que Nakatomi chama de “parâmetros essenciais”: (i) nível de ambição e verificabilidade do benefício ambiental; (ii) escopo de participantes e não discriminação entre compradores externos; (iii) agilidade de implementação e proporcionalidade da medida. No primeiro parâmetro, o Estado requerente precisaria demonstrar, por metodologia internacionalmente verificável (os *benchmarks* do próprio CBAM europeu seria um ponto de partida natural), que, diferente de um insumo primário, a retenção doméstica da sucata gera um benefício ambiental ao evitar a assimetria de consequências climáticas que ocorreria caso o importador fosse forçado a retroceder para processos

⁴⁸ VRANES, op. cit., nota de rodapé 42.

de produção primária⁴⁹. Tal critério deslocaria o ônus da justificativa do campo da intenção regulatória para o do resultado verificável, reduzindo a margem para uso protecionista da exceção.

Reconhece-se que critérios baseados em proporcionalidade e verificabilidade podem reproduzir, em alguma medida, a indeterminação que Cheyne⁵⁰ identifica no caput do artigo XX — cuja aplicação, segundo a autora, permanece necessariamente casuística. A proposta não pretende eliminar essa margem de apreciação — tarefa provavelmente inalcançável em qualquer regime baseado em proporcionalidade —, mas ancorá-la em metodologias já existentes e auditáveis, como os benchmarks do próprio CBAM, reduzindo, ainda que não eliminando, a discricionariedade observada em casos como Atum/Golfinho II.

No segundo parâmetro, eventual restrição quantitativa de exportação deveria ser aplicada sem preferência por compradores de destinos específicos, preservando o princípio da nação mais favorecida no âmbito do volume autorizado à exportação. No terceiro parâmetro, a medida deveria ser implementada proporcionalmente ao déficit real entre capacidade de processamento doméstico e oferta disponível de resíduos recicláveis, com revisão periódica em curto período (por exemplo, máximo de 3 anos) para evitar a fragmentação. Aqui, sugere-se um mecanismo análogo às salvaguardas do GATT, mas orientado por lógica climática. Desta forma, restrições permanentes e sem vinculação a metas concretas de expansão de capacidade seriam presumidamente protecionistas⁵¹.

Há, por fim, um obstáculo político que não pode ser subestimado. Países em desenvolvimento podem ter a leitura de que novas categorias normativas, na prática, legitimam instrumentos já disponíveis para economias avançadas⁵². Uma disciplina sobre resíduos recicláveis pode beneficiar principalmente quem já investiu em forno elétrico a arco, o que na prática corresponde a economias avançadas e reproduz a mesma assimetria que o CBAM criou no lado da demanda. O caso brasileiro é ilustrativo: o Brasil exporta sucata metálica ao mesmo tempo em que parte de uma metalurgia ainda opera com tecnologias intensivas em carbono. Deste modo, uma restrição à exportação sem investimento

⁴⁹ OMC et al., op. cit., nota de rodapé 44.

⁵⁰ CHEYNE, op. cit., nota de rodapé 38.

⁵¹ NAKATOMI, op. cit., nota de rodapé 46.

⁵² VRANES, op. cit., nota de rodapé 42.

simultâneo em infraestrutura de coleta e processamento seria prematura e possivelmente contraproducente⁵³. Uma proposta adequada precisa, portanto, vir acompanhada de mecanismos de tratamento especial e diferenciado para países que ainda não completaram a transição tecnológica, o que inclui não apenas flexibilidades no cumprimento das obrigações, mas também instrumentos de financiamento e transferência de capacidade que tornem a adesão ao regime genuinamente viável, e não apenas formalmente possível.

A janela para avançar nessa agenda existe, ainda que estreita. A convergência entre a implementação do CBAM e a ausência de disciplina multilateral consolidada cria uma conjuntura em que o custo da omissão começa a ser percebido por todos os lados. O que se observa é que reformas na OMC raramente ocorrem por pressão normativa abstrata; ocorrem quando o vazio de regras produz litígios e imprevisibilidade suficientes para que a negociação multilateral se torne preferível à fragmentação unilateral e ao isolamento dos blocos regionais⁵⁴.

A crise de governança em torno dos fluxos transfronteiriços de resíduos recicláveis industriais pode ser, nesse sentido, o principal motivador da disciplina que ainda não existe. A ausência de disciplina multilateral específica para resíduos recicláveis industriais não parece uma lacuna accidental, mas sim o resultado de um sistema construído antes que esses fluxos adquirissem relevância climática.

6. Conclusão

O presente artigo partiu de um ponto específico para evidenciar uma tensão estrutural mais ampla: o dinamismo das relações multilaterais frente à rigidez dos mecanismos que normatizam esses contatos. A ausência de categoria normativa específica para resíduos recicláveis industriais com valor climático verificável é somente um exemplo que demonstra a alteração no tratamento de insumos e produtos essenciais para o avanço de políticas voltadas à descarbonização de setores industriais. E na interseção entre política industrial e comercial está a oportunidade de construção de uma disciplina que reconheça essa distinção e o atual contexto geoeconômico.

Não se pretende aqui questionar a relevância do sistema multilateral de comércio ou a legitimidade da OMC como foro de

⁵³ OMC et al., op. cit., nota de rodapé 44.

⁵⁴ NAKATOMI, op. cit., nota de rodapé 46; VRANES, op. cit., nota de rodapé 42.

governança global. Pelo contrário, é precisamente porque esse sistema importa que sua atualização se torna urgente. Os acordos que o compõem foram construídos para um mundo anterior à transição climática, focado em redução de tarifas, e as ações unilaterais de Estados e Blocos, como a implementação do CBAM, não são o problema em si, mas o sintoma de uma defasagem normativa que o multilateralismo não foi capaz de endereçar. Todavia, não podemos deixar de pontuar o enfraquecimento do sistema de solução de controvérsias da OMC, cujo Órgão de Apelação permanece sem funcionamento pleno desde 2019, limitando a capacidade do sistema de produzir jurisprudência que poderia contribuir para o preenchimento dessas lacunas.

O Brasil é uma evidência concreta da tensão normativa criada ao redor do mundo no que tange a contenção do fluxo de saída de sucata ferrosa e de alumínio, a partir da adoção do CBAM e a hierarquia do valor climático oriunda da medida europeia. A vantagem competitiva potencial do país está em um parque produtivo que só se sustenta no longo prazo com garantia de disponibilidade desse insumo metalúrgico estratégico para a cadeia global de descarbonização e transição energética. Mas a partir do momento em que a limitação da fuga da matéria prima para além da fronteira pode levar a discussões jurídicas, como a Indonésia e o níquel, a ausência da revisão normativa se torna incontornável.

Não existe uma resposta simples para tratarmos esse tema, principalmente pela crença de que não existe uma disciplina única para o tratamento do problema apresentado, muito menos asseverar que restrições e banimentos são resoluções ideais para a sustentabilidade de indústrias relevantes na descarbonização global. É evidente que o multilateralismo e o livre comércio se consolidaram em um mundo onde os resíduos recicláveis não possuíam a relevância climática vista atualmente. A reinterpretção do sistema internacional em um arcabouço plurilateral para o tratamento de insumos estratégicos de descarbonização é a contribuição que este artigo oferece ao debate — não como resposta definitiva, mas como caminho a ser construído coletivamente.

Bibliografia

AYU, Michelle; MONKELBAAN, Joachim. Climate change, labelling, international standards and the Technical Barriers to Trade Agreement: Are they in (dis)harmony? **Journal of World Trade Studies**, v. 5, n. 2, p. 49-66, nov. 2015.

BOUNDS, Andy. EU moves to shield aluminium from Trump tariff blow. **Financial Times**, Londres, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://www.ft.com/content/29cc0af7-3626-432f-bebf-1877f181c1c0>. Acesso em: 14 mai. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1657, de 11 de abril de 2025**. Altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para condicionar a exportação de metais recicláveis e sucata metálica ao atendimento da demanda do mercado interno. Autor: Senador Giordano (MDB/SP). Retirado pelo autor em 24 abr. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/168088>. Acesso em: 7 jun. 2026.

CHEYNE, Ilona. Trade and the Environment: The Future of Extraterritorial Unilateral Measures after the *Shrimp* Appellate Body. **Web Journal of Current Legal Issues**, n. 5, 2000. Disponível em: https://eprints.ncl.ac.uk/file_store/production/56626/87C01275-588E-4557-8502-E991584A5B34.html. Acesso em: 14 jun. 2026.

COLOMBO, Ilaria; MATTIOLO, Pierfrancesco. From Rust to Reuse: The International and European Legal Frameworks Governing the Trade in Steel and Aluminium Scrap. **Global Trade and Customs Journal**, v. 21, n. 2, p. 103-113, 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **EU aluminium sector — trade measures to ensure sufficient availability of aluminium scrap on the EU market**. Iniciativa legislativa n. 16192. Bruxelas: Comissão Europeia, 19 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16192-EU-aluminium-sector-trade-measures-to-ensure-sufficient-availability-of-aluminium-scrap-on-the-EU-market_en. Acesso em: 7 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Pacto Ecológico Europeu**. COM(2019) 640 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>. Acesso em: 7 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **Speech by Commissioner Šefčovič at the European Aluminium Summit 2025**. SPEECH/25/2713. Bruxelas: Comissão Europeia, 18 nov. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2713. Acesso em: 14 jun. 2026.

EUROPEAN ALUMINIUM. **Restore Fair Trade: The Case for Aluminium Scrap Export Fees**. Bruxelas: European Aluminium, 2025. Disponível em: https://european-aluminium.eu/wp-content/uploads/2025/06/25-08-28-European-Aluminium_Scrap-export-fees.pdf. Acesso em: 14 jun. 2026.

GLUSHCHENKO, Andrii. **48 countries have already restricted scrap exports**. GMK Center, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://gmk.center/en/infographic/48-countries-have-already-restricted-scrap-exports/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

INSTITUTO AÇO BRASIL. **Estatísticas da Indústria do Aço 2025 — 4º Trimestre**. São Paulo: Instituto Aço Brasil, 2026.

INTERNATIONAL ALUMINIUM INSTITUTE (IAI). *Aluminium recycling saves 95% of the energy needed for primary aluminium production*. Londres: IAI, 2024. Disponível em: <https://international-aluminium.org/landing/aluminium-recycling-saves-95-of-the-energy-needed-for-primary-aluminium-production/>. Acesso em: 07 jun. 2026

LEE, Janice; VOIGT, Nicole; FETH, Martin; CHHIBBAR, Gaurav. **Shortfalls in Scrap Will Challenge the Steel Industry**. Boston: Boston Consulting Group, 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.bcg.com/publications/2024/shortfalls-in-scrap-will-challenge-steel-industry>. Acesso em: 7 jun. 2026.

MASKUS, Keith E. **Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection, and Core Labor Standards**. Washington, DC: Institute for International Economics, 2000. Disponível em: https://www.iatp.org/sites/default/files/Regulatory_Standards_in_the_WTO_Comparing_I_2.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

NAKATOMI, M. 2013. *Plurilateral Agreements: A Viable Alternative to the World Trade Organization?* ADBI Working Paper 439. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Disponível em: <http://www.adbi.org/working-paper/2013/10/24/5914.plurilateral.agreements.alternative.wto/> Acesso em: 11 jun. 2026.

OCDE. **Carbon Intensity Metrics in the Steel and Cement Sectors of Climate Club Members**. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/08/carbon-intensity-metrics-in-the-steel-and-cement-sectors-of-climate-club-members_3348d8c7/56681870-en.pdf. Acesso em: 7 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Climate Action Summit 2019**. Nova York: ONU, 2019. Disponível em: <https://press.un.org/en/2019/dsgsm1326.doc.htm>. Acesso em: 14 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Órgão de Apelação. **Estados Unidos - Proibição à Importação de certos camarões ou produtos derivados de camarões: AB-1998-4, WT/DS58/AB/R**. Genebra: OMC, 12 out. 1998. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm. Acesso em: 07 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Mexico versus EUA: ‘atum/golfinhos’**. Genebra: OMC, 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm. Acesso em: 7 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Órgão de Apelação. **Estados Unidos: Medidas relacionadas a importação, marketing e venda de atum e produtos derivados de atum: Relatório do Órgão de Apelação. Documento WT/DS381/AB/R**. Genebra: OMC, 16 maio 2012. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/381ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 7 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Painel. **Indonésia — Measures Relating to Raw Materials. WT/DS592/R**. Genebra: OMC, 30 nov. 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

OMC; FMI; OCDE; UNCTAD; BANCO MUNDIAL. **Working together for better climate action: Carbon pricing, policy spillovers, and global climate goals**. Relatório conjunto da Joint Task Force on Climate Action, Carbon Pricing, and Policy Spillovers. Genebra: OMC, out. 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/climate_action_e.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

SELVARAJU, Sangeeth; SANTOMAURO, Mateus Getlinger; MARTIN, Guillaume Bastos. **Asia’s steel expansion is creating carbon lock-in**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 11 fev. 2026. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/asias-steel-expansion-is-creating-carbon-lock-in/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

SINDINESFA. **Panorama da Reciclagem de Metais Ferrosos 2025 (Ano Base 2024)**: Panorama Anual de Monitoramento e Avaliação dos Indicadores de Materiais Ferrosos no Brasil. São Paulo: Sindinesfa, 2025.

STONEHOUSE, D. Peter. A review of WTO and environmental issues. **Journal of Agricultural and Environmental Ethics**, v. 13, p. 121-144, 2000

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023**, que estabelece um mecanismo de ajustamento carbónico na fronteira. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 130, p. 52, 16 maio 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956> . Acesso em: 7 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1252 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024**, que estabelece um regime para garantir um aprovisionamento seguro e sustentável de matérias-primas críticas. **Jornal Oficial da União Europeia**, L, 3 maio 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj/eng>. Acesso em: 14 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento de Execução (UE) 2025/2621 da Comissão, de 16 de dezembro de 2025**, relativo aos valores por defeito das emissões incorporadas para efeitos do Regulamento (UE) 2023/956, Anexo II. **Jornal Oficial da União Europeia**, L, 31 dez. 2025. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2025/2621/oj/eng#anx_II . Acesso em: 07 jun. 2026.

VRANES, Erich. **Trade and the Environment: Fundamental Issues in International Law, WTO Law and Legal Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS DE RONDÔNIA: A DEPENDÊNCIA DO MERCADO CHINÊS COMO VETOR DE VULNERABILIDADE COMERCIAL

Maria Laura Melo Almeida¹

Resumo: Os dados analisados evidenciam a expansão de Rondônia no comércio internacional em 2025, impulsionada sobretudo pelo agronegócio, com destaque para carne bovina e soja. O estudo examina a estrutura das exportações rondonienses sob a perspectiva da concentração geográfica da demanda, verificando a expressiva participação do mercado chinês como destino das exportações agropecuárias. Conclui-se que, embora o crescimento exportador represente importante vetor de desenvolvimento e inserção internacional, sua sustentabilidade exige diversificação de mercados e fortalecimento da resiliência comercial.

Palavras-chave: Rondônia, Comércio internacional, Exportações agropecuárias, China, Geoeconomia, Vulnerabilidade comercial.

Abstract: The analyzed data evidence Rondônia's expansion in international trade in 2025, driven primarily by agribusiness, with particular emphasis on beef and soybean exports. The study examines the structure of Rondônia's exports from the perspective of the geographic concentration of demand, highlighting the significant role of the Chinese market as a destination for agricultural exports. It concludes that, although export growth constitutes an important vector of development and international integration, its sustainability requires market diversification and the strengthening of trade resilience.

Keywords: Rondonia, International trade, Agricultural exports, China, Geoeconomics, Commercial vulnerability.

1. Introdução

A presente análise examina a geoeconomia a partir dos resultados econômicos e comerciais alcançados pelo Estado de Rondônia em 2025, considerando projeções que indicam que o estado deverá registrar o

¹ Advogada. Pós-graduanda em Direito Societário e Negócios pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). MBA em Fashion Business pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Vice-Presidente da Comissão de Direito da Moda da OAB/CE. E-mail: meloalmeidamarialaura4@gmail.com.

terceiro maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no país, impulsionado sobretudo pelo desempenho do setor agropecuário. Trata-se de unidade federativa relativamente jovem, em processo de desenvolvimento e com economia em expansão, atualmente detentora do terceiro maior Produto Interno Bruto da Região Norte².

O Estado de Rondônia apresentou no primeiro semestre do ano de 2026, os resultados referentes às exportações realizadas no exercício de 2025, sobretudo de seus principais ativos agropecuários³. Em consonância com a base de dados *Comex Stat*, divulgados pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, percebe-se que as exportações rondonienses atingiram a marca de US\$3,009 bilhões (três vírgula nove bilhões de dólares) ao negociar cerca de 362 (trezentos e sessenta e dois) produtos com 109 (cento e nove) países diversos, colocando o Estado em posição relevante do agronegócio no exterior e para a economia brasileira⁴.

Todavia, a estrutura das exportações rondonienses revela elementos econômicos e geopolíticos que merecem devida análise e estudo. Ao examinar a composição dos dados comerciais, nota-se que os dois principais produtos do agronegócio local – carne bovina e soja – respondem conjuntamente por US\$ 2,49 bilhões de dólares do resultado econômico atingido. Além disso, o principal destino dos fluxos comerciais foi a China, a qual importou US\$ 668,1 milhões em carne

² PENSAR AGRO. Estado deve ter o 3º maior crescimento do PIB em 2025, puxado pelo agro. Pensar Agro, 4 dez. 2025. Disponível em: <https://pensaragro.com.br/estado-deve-ter-o-3o-maior-crescimento-do-pib-em-2025-puxado-pelo-agro/>. Acesso em: 16 jul. 2026.

³ RONDÔNIA. Governo do Estado. **Exportações de Rondônia atingem marca histórica de US\$ 3 bilhões e conquistam mais de 100 destinos**. Porto Velho, 26 maio 2026. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/exportacoes-de-rondonia-atingem-marca-historica-de-us-3-bilhoes-conquistam-mais-de-100-destinos/>. Acesso em: 16 jul. 2026.

⁴ A apuração utilizou a base de dados de exportação detalhada por NCM disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, que contém, entre outros campos, o ano e o mês da operação, o código NCM, o país de destino, a unidade federativa de origem e o valor FOB exportado. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Estatísticas de Comércio Exterior em Dados Abertos. Brasília, DF: MDIC, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/base-de-dados-bruta>. Acesso em: 16 jul. 2026.

bovina, correspondente a mais da metade do ativo das exportações deste produto, e US\$ 270 milhões em soja.

O problema investigado nesta análise consiste em verificar em que medida o expressivo crescimento das exportações agropecuárias de Rondônia, no período de 2024 para 2025, embora economicamente benéfico, pode representar um fator de vulnerabilidade comercial quando associado à concentração das exportações e à dependência de mercados consumidores específicos

Em detalhe, os dados analisados evidenciam a elevada concentração das exportações agropecuárias rondonienses em torno do mercado chinês. Embora essa relação comercial tenha contribuído para o expressivo desempenho exportador do Estado em 2025, ela também revela potencial fator de vulnerabilidade comercial. Logo, faz-se pertinente analisar as consequências decorrentes da concentração das relações comerciais externas do Estado em um mercado consumidor predominante, bem como refletir sobre as medidas que podem ser adotadas para mitigar eventuais riscos associados a essa dinâmica.

A contribuição proposta reside na análise da dependência de um único parceiro comercial relevante não apenas como resultado estatístico, mas como fator capaz de influenciar a estabilidade futura dos fluxos de exportação. A concentração de parcela substancial da receita externa em poucos produtos e destinos torna a economia estadual mais sensível a alterações de demanda, disputas comerciais ou mudanças na geopolítica. Sob essa perspectiva, busca-se compreender os limites da atual expansão exportadora e indicar caminhos para o fortalecimento da posição de Rondônia no mercado internacional.

2. Análise estrutural

2.1. Cultura comercial do Estado de Rondônia e sua repercussão internacional

A compreensão do atual papel desempenhado por Rondônia no comércio internacional exige a análise dos fatores estruturais que conformaram sua base produtiva e influenciaram sua inserção nos fluxos globais de comércio. Em perspectiva mais ampla, observa-se que a Região Norte apresenta características histórico-econômicas que resultaram na predominância da produção de bens primários, a exploração econômica de recursos naturais e a reduzida diversificação da pauta exportadora.

Tais elementos contribuíram para a formação do padrão de inserção internacional fortemente associado à oferta de *commodities* e demais produtos intensivos em recursos naturais, condicionando a forma pela qual a região se integra aos mercados internacionais e participa das cadeias globais de valor. Essa configuração revela, ainda, que a participação nortista no comércio exterior brasileiro não se desenvolve de maneira homogênea, mas a partir de especializações produtivas localizadas, diretamente associadas às características econômicas, territoriais e setoriais de cada Estado⁵

Diante do histórico regional, o caso rondoniense se especializa de sobremaneira na agropecuária, esta que assumiu posição central na organização da atividade econômica estadual, consolidando-se como vetor de produção, circulação de riqueza e inserção externa. Essa centralidade não decorre apenas do desempenho recente das exportações, mas de uma estrutura produtiva progressivamente orientada à oferta de bens primários com demanda no mercado internacional. Assim, a presença de Rondônia nos fluxos globais de comércio deve ser compreendida a partir da articulação entre disponibilidade territorial, aptidão produtiva, expansão agrícola e consolidação de cadeias econômicas vinculadas ao agronegócio.⁶

O diferencial da produção rondoniense justifica-se por meio do ponto de vista agrônomo: segundo estudos desenvolvidos no Estado há indícios de ocorrência de Latossolos Vermelho-Amarelos em áreas destinadas à produção agrícola, inclusive em regiões submetidas a sistemas de sucessão soja-milho⁷.

Embora tais solos apresentem limitações naturais, especialmente relacionadas à acidez e à necessidade de correção química, o manejo adequado permite o aprimoramento de seus atributos físicos e químicos, favorecendo o desenvolvimento de sistemas agrícolas intensivos, condição que contribui para a expansão de cultivos economicamente

⁵ LOBÃO, Mário Sérgio Pedroza; CORRÊA, Alexandre de Souza; SCHNEIDER, Mirian Beatriz. Região Norte do Brasil e sua inserção no comércio internacional brasileiro. *Interações*, Campo Grande, v. 18, n. 2, p. 87-102, abr./jun. 2017. Acesso em: 16 de julho de 2026.

⁶ Ibid.

⁷ NOGUEIRA, Karine Passos. **Manejo do solo e efeito residual da calagem sobre atributos físicos de um Latossolo no Vale do Guaporé, Rondônia**. 2025. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Agronomia) — Fundação Universidade Federal de Rondônia, Rolim de Moura, 2025, p. 10-15.

relevantes, como a soja, cuja produtividade depende diretamente da qualidade do solo, do manejo técnico e da adoção de práticas voltadas à sustentabilidade da produção.⁸

A consolidação da base produtiva repercute diretamente na composição da pauta exportadora estadual, visto que a predominância de *commodities* agropecuárias evidencia a forma de inserção internacional fundada na competitividade de produtos primários. Trata-se de característica comum de economias regionais cuja participação no comércio exterior permanece fortemente vinculada à disponibilidade de recursos naturais e à especialização setorial.

Portanto, verifica-se, sob a perspectiva jurídico-econômica, que a estrutura produtiva projeta efeitos relevantes sobre a posição do Estado nas relações comerciais internacionais, uma vez que a capacidade exportadora passa a depender não apenas da eficiência produtiva interna, mas também da estabilidade da demanda externa, das condições regulatórias de acesso a mercados e da dinâmica dos principais parceiros comerciais.⁹

2.2. A inserção internacional de Rondônia no contexto geoeconômico contemporâneo

A inserção internacional de Rondônia compreende-se sob a ótica da transformação advinda da atual geoeconomia, atuando como referencial de análise das relações entre economia, direito e política internacional. Na atual geoeconomia, os instrumentos econômicos deixam de ser observados apenas como mecanismos de cooperação comercial e passam a ser interpretados também como meios de promoção de interesses estratégicos dos Estados, em cenário no qual comércio, recursos naturais e cadeias produtivas assumem papel central na disputa por influência internacional.¹⁰

Ocorre que a geoeconomia se desenvolve justamente na interseção entre poder econômico e competição estratégica, permitindo compreender como mercados, fluxos comerciais e recursos produtivos

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ RIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi; FERNANDES, Magali Favaretto Prieto. Geoeconomia: economia, direito e diplomacia em perspectiva multidisciplinar. In: THORSTENSEN, Vera (coord.). Comércio e investimentos internacionais no referencial da geoeconomia. São Paulo: FGV EESP Geoeconomia, 2025, p. 14-23.

podem ser utilizados para expandir o poder e influência de um ente no sistema internacional. Logo, o comércio exterior, embora formalmente regulado por normas jurídicas e instituições multilaterais, opera em ambiente cada vez mais condicionado pelas disputas de poder e interesses econômicos.¹¹

No cenário rondoniense, observa-se que a produção agropecuária estadual se encontra em setores sensíveis à dinâmica geoeconômica contemporânea, por exemplo, a carne bovina e a soja que, além de representarem produtos de elevada importância econômica para Rondônia, integram cadeias globais associadas à segurança alimentar, ao abastecimento de mercados consumidores e à disputa por fontes estáveis de *commodities*. Sendo assim, a participação do Estado no comércio internacional integra ampla lógica comercial, na qual produtos agropecuários podem adquirir relevância para países importadores.¹²

Porém, perante a dinâmica política global, a inserção do Estado, mesmo com ativos cobiçáveis, necessita de um elemento que se deve priorizar nas negociações internacionais: a estabilidade.

Com a intensificação das disputas entre grandes potências, especialmente entre Estados Unidos e China, as relações comerciais passaram a ser condicionadas por critérios como segurança econômica e controle de cadeias de suprimento. Desse modo, a dependência de determinados mercados consumidores pode representar tanto oportunidade de expansão comercial quanto fator de exposição a decisões externas, sobretudo quando concentrada em poucos produtos e destinos.¹³

Embora Rondônia não participe autonomamente da elaboração das regras internacionais de comércio, o Estado integra fluxos econômicos sujeitos a essas transformações. A relevância do volume exportado em 2025 deve ser observada, sobretudo, no plano estadual: a carne bovina e a soja, isoladamente, representaram aproximadamente 82,7% (oitenta e dois vírgula sete por cento) da receita exportadora rondoniense. Desse modo, mais importante do que comparar o Estado com os maiores

¹¹ Ibid.

¹² REQUIÃO, Rafael Guimarães. A fragmentação geopolítica global e as vulnerabilidades da agricultura brasileira. 2025. 91 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) — Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2025, p. 14-21 e 30-37

¹³ Ibid.

exportadores nacionais é compreender o peso exercido por esses produtos sobre sua própria estrutura econômica.¹⁴

A presença de Rondônia nesse ambiente também deve ser lida à luz da posição ocupada pelo Brasil nas relações comerciais sino-brasileiras. Estudos sobre o tema demonstram que a ascensão econômica da China ampliou a demanda por recursos energéticos, matérias-primas e alimentos na América Latina, com especial impacto sobre o Brasil. Essa dinâmica fortaleceu o comércio bilateral, mas também evidenciou assimetrias relevantes, sobretudo quando a pauta exportadora brasileira se concentra em produtos primários, enquanto a China se projeta como grande mercado consumidor e potência industrial.¹⁵

No caso específico do agronegócio, a demanda chinesa por *commodities* agrícolas está vinculada a transformações internas do próprio país asiático, especialmente à urbanização, à mudança dos padrões alimentares e ao aumento do consumo de proteína animal, fatores que pressionaram a necessidade de importação de grãos e outros produtos agropecuários. Esse movimento contribuiu para a consolidação da China como destino relevante para a produção agrícola brasileira e ajuda a explicar a centralidade assumida pelo mercado chinês na pauta exportadora de regiões produtoras de produtos agropecuários.¹⁶

Portanto, a geoeconomia oferece referencial adequado para examinar a relação entre o desempenho exportador de Rondônia e sua exposição a mercados predominantes. Se, por um lado, a inserção em cadeias globais de alimentos amplia a presença internacional do Estado e fortalece sua participação no comércio exterior brasileiro, por outro, a concentração em produtos primários e em destinos específicos impõe a necessidade de avaliar a resiliência da estrutura exportadora

¹⁴ Ibid.

¹⁵ BRANCO, Tatiana Esteves Poly. **A relação comercial entre Brasil e China no século XXI e seu impacto na vulnerabilidade externa brasileira**. 2018. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) — Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2018, p. 28-42.

¹⁶ FURTADO, Paloma Cristina Costa Guitarrara. **Agronegócio e dependência externa: análise das relações sino-brasileiras e sua influência em escala regional — o caso dos Cerrados do Centro-Norte do Brasil (MATOPIBA)**. 2019. 323 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019, p. 103-123 e 173-196. Acesso em: 16 de jul. de 2026.

diante de mudanças regulatórias, comerciais e geopolíticas no cenário internacional contemporâneo.¹⁷

2.3. Concentração da demanda externa e dependência do mercado chinês

A análise dos destinos das exportações agropecuárias rondonienses evidencia a posição de destaque ocupada pela China na estrutura comercial do Estado. Conforme demonstrado anteriormente, o país asiático figurou em 2025 como principal comprador dos dois produtos de maior relevância da pauta exportadora estadual, absorvendo US\$ 688,1 milhões em carne bovina e US\$ 270 milhões em soja.

As economias exportadoras especializadas em determinados produtos apresentam maior sensibilidade às decisões adotadas pelos grandes mercados consumidores do que estes em relação aos seus fornecedores individuais. Isso ocorre porque a substituição de mercados compradores costuma demandar tempo, investimentos e reestruturação logística, enquanto grandes importadores frequentemente possuem maior capacidade de diversificação de fornecedores.¹⁸

Tal assimetria não implica, necessariamente, situação de dependência absoluta. Todavia, evidencia uma relação de dependência relativa, caracterizada pela concentração de parcela relevante das receitas de exportação em mercado específico. Nessa hipótese, alterações regulatórias, sanitárias, comerciais ou econômicas promovidas pelo principal comprador tendem a produzir impactos mais significativos sobre a economia exportadora do que o movimento inverso.¹⁹

Sob essa perspectiva, a relevância da China para as exportações rondonienses ultrapassa a condição de mero destino comercial. Sua posição como principal compradora dos dois produtos mais relevantes da pauta exportadora estadual faz com que a estabilidade da demanda chinesa exerça influência direta sobre o desempenho econômico do setor agroexportador local.

Contudo, a elevada concentração da demanda em um único mercado consumidor merece análise sob a perspectiva da segurança econômica e da resiliência comercial, especialmente em ambiente

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

internacional caracterizado por crescente volatilidade geopolítica e geoeconômica.²⁰

2.4. Vulnerabilidade comercial e resiliência da estrutura exportadora rondonienses

A principal vulnerabilidade identificável nos resultados de 2025 não decorre da expansão das exportações em si, mas da forma pela qual essa expansão foi estruturada. O desempenho recorde alcançado por Rondônia no ano de 2025, com exportações de US\$ 3,009 bilhões, presença em 109 mercados internacionais e comercialização de 362 produtos distintos, demonstra capacidade relevante de inserção internacional. Entretanto, a análise qualitativa da composição dessa pauta revela cenário de concentração econômica que exige reflexão mais aprofundada.²¹

Embora o Estado tenha ampliado seus destinos comerciais e diversificado formalmente o número de produtos exportados, parcela substancial da receita externa permanece vinculada a poucos bens agropecuários. A carne bovina e a soja concentram aproximadamente 82,7% (oitenta e dois vírgula sete por cento) das exportações estaduais, evidenciando que o crescimento econômico associado ao comércio exterior continua fortemente sustentado por *commodities* agropecuárias.²²

Sob a ótica do comércio internacional, a vulnerabilidade comercial pode ser compreendida como a suscetibilidade de determinada economia aos efeitos decorrentes de alterações externas capazes de afetar sua capacidade de exportação ou geração de receitas. Nesse sentido, estruturas produtivas altamente especializadas tendem a apresentar maior exposição a oscilações de preços, barreiras sanitárias, mudanças regulatórias, restrições comerciais e transformações nos padrões de consumo dos principais mercados compradores.

²⁰ FURTADO, Paloma Cristina Costa Guitarrara. **Agronegócio e dependência externa: análise das relações sino-brasileiras e sua influência em escala regional — o caso dos Cerrados do Centro-Norte do Brasil (MATOPIBA)**. 2019. 323 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Instituto de Geociências,

²¹ RONDÔNIA. **Exportações de Rondônia atingem marca histórica...**, cit. Percentuais calculados pela autora a partir dos valores divulgados: US\$ 688,1 milhões sobre US\$ 1,46 bilhão; US\$ 270 milhões sobre US\$ 1,03 bilhão; e US\$ 958,1 milhões sobre o total estadual de US\$ 3.009.507.716. Acesso em: 16 de julho de 2026.

²² Ibid.

As projeções mercadológicas derivadas dos dados disponíveis não permitem concluir pela existência de tendência de retração da demanda internacional por alimentos. Pelo contrário, a relevância global das cadeias agroalimentares continua conferindo papel estratégico a regiões produtoras capazes de fornecer *commodities* em escala. Todavia, a continuidade desse cenário favorável não elimina os riscos inerentes à concentração econômica observada, sobretudo quando associada à dependência de mercados específicos.²³

Porém, a diversificação pode ocorrer tanto pela ampliação dos destinos dos produtos atualmente predominantes quanto pelo fortalecimento de outras cadeias que já integram a pauta estadual. Milho, café, madeira, algodão, pescados e outros produtos de origem animal já alcançam mercados na América do Norte, Europa, África e Ásia.²⁴

Outra frente consiste na agregação de valor à produção local, a partir do desenvolvimento de atividades de processamento e industrialização que podem reduzir a dependência exclusiva da exportação de produtos em estado primário e ampliar a variedade de bens oferecidos ao exterior. A diversificação, nesse sentido, não pressupõe a substituição da carne bovina, da soja ou do mercado chinês, mas a formação de uma base comercial capaz de preservar os ganhos existentes e, paralelamente, reduzir os efeitos de eventuais choques.

Nesse contexto, a resiliência comercial passa a assumir papel tão relevante quanto o próprio crescimento das exportações. Mais do que ampliar volumes exportados, a sustentabilidade da inserção internacional rondoniense depende da capacidade de adaptação a mudanças externas, da ampliação de mercados consumidores, da agregação de valor à produção local e da redução gradual da dependência relativa de poucos produtos e compradores.²⁵

Assim, os resultados alcançados em 2025 revelam simultaneamente um cenário de êxito econômico e um conjunto de desafios estruturais. A expansão das exportações demonstra a competitividade do agronegócio rondoniense e sua crescente integração ao comércio internacional. Contudo, a concentração setorial e geográfica observada sugere que a manutenção desse desempenho, no longo prazo, dependerá não apenas da continuidade da demanda internacional, mas também da capacidade

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

de fortalecimento da resiliência comercial do Estado diante das transformações do ambiente geoeconômico contemporâneo.²⁶

3. Considerações finais

Os dados examinados demonstram que Rondônia atravessa um período de expansão de sua presença no comércio internacional, impulsionado principalmente pelo desempenho do agronegócio. O resultado histórico revela a importância crescente das atividades agropecuárias para a economia estadual e confirma a relevância adquirida pelo Estado nos fluxos comerciais externos.²⁷

Contudo, a posição ocupada pela China como principal compradora dos dois produtos mais relevantes da pauta exportadora estadual demonstra a existência de uma relação comercial particularmente significativa para a manutenção dos resultados observados em 2025. Embora essa dinâmica tenha contribuído para o crescimento das exportações, ela também revela um grau de concentração capaz de tornar a economia estadual mais suscetível a mudanças ocorridas fora de seu âmbito de influência.²⁸

No ambiente internacional marcado pela crescente interação entre interesses econômicos, estratégicos e políticos, mercados consumidores assumem papel cada vez mais determinante para a estabilidade dos fluxos comerciais. Nesse cenário, a dependência de poucos destinos pode ampliar a exposição de economias exportadoras a alterações regulatórias, comerciais ou geopolíticas que afetem seus principais parceiros econômicos.

Diante desse quadro, a continuidade do crescimento exportador rondoniense passa não apenas pela manutenção de sua competitividade agropecuária, mas também pela ampliação das oportunidades comerciais disponíveis. O desenvolvimento de novos mercados consumidores, a diversificação gradual da pauta exportadora e a identificação de parceiros alternativos representam caminhos capazes de reduzir os efeitos da concentração atualmente observada. Mais do que uma estratégia de expansão econômica, trata-se de medida voltada ao fortalecimento da posição de Rondônia em um comércio internacional cada vez mais dinâmico, competitivo e sujeito a transformações estruturais.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Bibliografia

BRANCO, Tatiana Esteves Poly. A Relação Comercial entre Brasil e China no Século XXI e seu Impacto na Vulnerabilidade Externa Brasileira. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Guerra Naval (EGN).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Comex Stat. Dados de exportação municipal. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio/153454>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FURTADO, Paloma Cristina Costa Guitarrara. Agronegócio e dependência externa: análise das relações sino-brasileiras e sua influência em escala regional-o caso dos Cerrados do Centro-Norte do Brasil (MATOPIBA). 2019. Tese de Doutorado. [sn].

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Exportações de Rondônia atingem marca histórica de US\$ 3 bilhões e conquistam mais de 100 destinos. 26 maio 2026. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/exportacoes-de-rondonia-atingem-marca-historica-de-us-3-bilhoes-e-conquistam-mais-de-100-destinos/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

LOBÃO, Mário Sérgio Pedroza; CORRÊA, Alexandre de Souza; SCHNEIDER, Mirian Beatriz. Região Norte do Brasil e sua inserção no comércio internacional brasileiro. Interações (Campo Grande), v. 18, n. 2, p. 87-101, 2017.

NASCIMENTO, Adriano Teixeira do. A crescente presença da China na América do Sul: implicações para a geopolítica regional e para os laços sul-americanos com os Estados Unidos. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Guerra Naval (EGN).

NOGUEIRA, Karine Passos. Manejo do solo e efeito residual da calagem sobre atributos físicos de um Latossolo no Vale do Guaporé, Rondônia. 2025.

PENSAR AGRO. Estado deve ter o 3º maior crescimento do PIB em 2025, puxado pelo agro. Pensar Agro, 4 dez. 2025. Disponível em: <https://pensaragro.com.br/estado-deve-ter-o-3o-maior-crescimento-do-pib-em-2025-puxado-pelo-agro/>. Acesso em: 16 jul. 2026.

REQUIÃO, Rafael Guimarães. A fragmentação geopolítica global e as vulnerabilidades da agricultura brasileira. 2025.

THORSTENSEN, Vera Helena. Geoeconomia: novo referencial de análise. 2025.

GEOECONOMIA E CONTRATOS EMPRESARIAIS INTERNACIONAIS: REGULAMENTAÇÃO, RISCOS E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Ana Beatriz Machado Lima Pacheco¹

Nailia Aguado Ribeiro Franco²

Thaís Magrini Schiavon³

Resumo: O presente artigo analisa os impactos da geoeconomia contemporânea sobre contratos empresariais inseridos em cadeias globais de valor. Parte-se da premissa de que Estados e blocos econômicos têm utilizado, de forma crescente, instrumentos regulatórios, comerciais, tarifários, ambientais e estratégicos para alcançar objetivos econômicos, climáticos e geopolíticos. Tais instrumentos produzem efeitos que ultrapassam o plano das relações interestatais e incidem diretamente sobre relações privadas. Nesse contexto, examina-se a transformação da agenda ESG e do *European Green Deal* como mecanismos de regulação unilateral com efeitos extraterritoriais indiretos, especialmente por meio de exigências de *due diligence*, rastreabilidade e conformidade ambiental. Em seguida, analisa-se a dificuldade de enquadramento dos choques geoeconômicos contemporâneos nas categorias tradicionais de revisão contratual do direito brasileiro, em diálogo com os modelos estrangeiros

¹ Graduanda em Direito pela UFRRJ, com passagem pela UNMDP (Argentina). Estagiária em MAGRINI SCHIAVON ADVOCACIA. Pesquisadora e membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Empresarial (NUPDEM).

² Advogada na Andersen Ballão Advocacia, atua nas áreas de Direito Empresarial, Contratual, Societário e Comércio Internacional, com foco na assessoria a empresas estrangeiras, investidores e sociedades de capital estrangeiro no Brasil. Pós-graduada e Pós-graduanda em Direito Contratual e Responsabilidade Civil pela ESA Nacional e conclusão de Direito Empresarial e Econômico pela ABDCo. Coordena o Grupo de Trabalho de Gestão, Liderança e Empreendedorismo da Comissão das Mulheres Advogadas – CMA e integra a Comissão de Direito Internacional – CDI da OAB/PR. É pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional – NEADI/PUCPR e associada da Women Inside Trade.

³ Advogada e sócia fundadora do MAGRINI SCHIAVON ADVOCACIA, especializado em internacionalização de negócios brasileiros e consultivo empresarial. MBA em Negócios Internacionais e Globalização de Empresas (FIA School of Business - em andamento). Diretora de Interiorização da Comissão de Direito Internacional da OAB/PR (gestão 2025/2027). Membro da Câmara Mulheres da FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

de alteração das circunstâncias. Por fim, sustenta-se que os contratos empresariais internacionais passaram a desempenhar função central na gestão e alocação de riscos geoeconômicos, mediante cláusulas de força maior, *hardship*, *change in law*, sanções, *export control*, *compliance*, auditoria e rastreabilidade. Conclui-se que a autonomia privada não desaparece diante da intensificação regulatória estatal, mas se transforma em instrumento de adaptação, cooperação e gestão dinâmica de riscos no comércio internacional.

Palavras-chave: geoeconomia; comércio internacional; contratos; cadeias globais de valor; ESG; alocação de riscos.

Abstract: This article analyzes the impacts of contemporary geoeconomics on international business contracts embedded in global value chains. It is based on the premise that States and economic blocs increasingly employ regulatory, commercial, tariff, environmental, and strategic instruments to pursue economic, climate-related, and geopolitical objectives. Such measures produce effects that extend beyond interstate relations and directly affect private legal relationships. In this context, the article analyzes the transformation of the ESG agenda and the European Green Deal into mechanisms of unilateral regulation with indirect extraterritorial effects, particularly through due diligence, traceability, and environmental compliance requirements. Subsequently, it examines the challenges of accommodating contemporary geoeconomic shocks within the traditional doctrines of contract revision under Brazilian law, in dialogue with foreign approaches to changed circumstances. Finally, the article argues that international business contracts have come to play a central role in the management and allocation of geoeconomic risks through force majeure, hardship, change in law, economic sanctions, export control, compliance, audit, and traceability clauses. It concludes that private autonomy does not disappear in the face of increasing state regulation but is transformed into an instrument of adaptation, cooperation, and dynamic risk management in international trade.

Keywords: geoeconomics; international trade agreements, contracts; global value chains; ESG; risk allocation.

1. Geoeconomia Contemporânea: Conceitos, Instrumentos e Crise do Multilateralismo

As últimas décadas foram marcadas pela intensificação da integração econômica internacional, pela expansão das cadeias globais de valor e pelo aprofundamento da interdependência entre Estados,

empresas e mercados. Contudo, eventos recentes, como a pandemia do COVID-19, a adoção de sanções econômicas pelos Estados, o aumento dos controles de exportação e importação, o agravamento das disputas tarifárias, os recentes conflitos armados e a proliferação de medidas regulatórias unilaterais com efeitos extraterritoriais passaram a alterar significativamente a dinâmica do comércio internacional e a organização das cadeias produtivas globais.

Nesse sentido, a imposição de barreiras tarifárias, sanções econômicas, restrições a investimentos estrangeiros, controles tecnológicos e políticas industriais nacionalistas deixaram de representar instrumentos exclusivamente econômicos ou comerciais, passando a ser frequentemente legitimadas por argumentos relacionados à segurança nacional, à proteção de setores estratégicos, à sustentabilidade ou à política externa, embora também funcionem como mecanismos de competição econômica e projeção de poder na ordem internacional.⁴

Esse fenômeno, atualmente descrito pela literatura como geoeconomia, representa a utilização de instrumentos econômicos para a promoção de interesses estratégicos estatais, deslocando parte da competição internacional do campo militar para as esferas comercial, financeira, tecnológica e regulatória. A intensificação da rivalidade entre grandes potências, especialmente entre Estados Unidos e China, bem como a crescente adoção de medidas unilaterais por diferentes Estados e blocos econômicos, conferiu renovada centralidade ao tema.⁵

Embora a relação entre economia e poder político não seja propriamente nova, observa-se uma mudança considerável na forma como os Estados utilizam a interdependência econômica, as cadeias produtivas globais e os mercados internacionais como instrumentos de influência, pressão e competição estratégica. Nesse contexto, a geoeconomia emerge como categoria analítica relevante para compreender as transformações do comércio internacional e os impactos decorrentes da crescente instrumentalização da economia para fins políticos e geopolíticos, em especial nos contratos empresariais.

A compreensão desse fenômeno mostra-se particularmente importante para o presente estudo. Afinal, medidas geoeconômicas, embora frequentemente revestidas de finalidades legítimas, produzem

⁴ LUTTWAK, Edward N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990.

⁵ BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

efeitos diretos sobre agentes privados, cadeias de suprimento e contratos empresariais internacionais.⁶ Por essa razão, torna-se necessário examinar os fundamentos conceituais da geoeconomia, seus principais instrumentos e as transformações contemporâneas do sistema multilateral de comércio.

1.1. Do Poder Geopolítico ao Poder Geoeconômico

As relações internacionais sempre foram marcadas pela disputa por poder entre Estados. Durante grande parte da história moderna, essa competição manifestou-se predominantemente por meio da projeção de poder militar, da expansão territorial e da capacidade bélica. A geopolítica clássica, nesse contexto, concentrou-se na análise da influência da geografia, do território e dos recursos estratégicos sobre o comportamento estatal e a distribuição do poder internacional.⁷

Contudo, o encerramento da Guerra Fria, a intensificação da globalização econômica e o aprofundamento da interdependência entre Estados produziram transformações significativas na dinâmica da competição internacional. A crescente integração dos mercados, das cadeias produtivas e dos fluxos financeiros ampliou a relevância dos instrumentos econômicos como mecanismos de projeção de poder e influência entre os Estados.⁸

Foi nesse contexto que Edward Luttwak formulou a noção de geoeconomia, sustentando que o conflito interestatal não teria

⁶ FERNANDES, Magali; KANAS, Vera; CORTELLINI, Anna; MOTA, Catherine Rebouças. *Geoeconomia: estratégias das corporações na nova ordem econômica*. Working Paper n. 578. São Paulo: FGV EESP, 2025. Disponível em: <https://geoeconomia.fgv.br/publicacao/geoeconomia-estrategia-das-corporacoes-na-nova-ordem-economica>. Acesso em 29 jun. 2026; MILHAUPT, Curtis J. *Corporate Governance in an Era of Geoeconomics*. ECGI Law Working Paper n. 790/2024, 2025. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4888623>. Acesso em 29 jun 2026.

⁷ “Traditionally, geopolitics was understood to be the study of how geography influences the international policies of nations and societies. [...] Whereas the Anglo-American school focused on how geography determines a nation’s military security and its options to project power”. In: KLEMENT, Joachim. *Geo-Economics: The Interplay between Geopolitics, Economics, and Investments*. Charlottesville: CFA Institute Research Foundation, 2021, p. xv-xvi. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3836915>. Acesso em 29 jun. 2026.

⁸ KLEMENT, Joachim. *Geo-Economics: The Interplay between Geopolitics, Economics, and Investments*. Op cit.

desaparecido com o declínio relativo das disputas militares entre as grandes potências, mas passaria a se manifestar por meio daquilo que denominou de “a lógica da guerra na gramática do comércio”.⁹ Segundo ele, a rivalidade entre os Estados permaneceria orientada pela busca de vantagens estratégicas, embora os instrumentos empregados passassem a situar-se na esfera econômica, financeira, comercial e tecnológica.

A geoeconomia, nesse sentido, não substitui a geopolítica, mas transforma as formas de exercício do poder estatal, de modo que barreiras comerciais (tarifárias ou não), subsídios, restrições ao comércio, políticas industriais, sanções econômicas e controles de exportação adquirem relevância comparável àquela tradicionalmente atribuída ao emprego da força militar.¹⁰

Décadas após a formulação original de Luttwak, Blackwill e Harris desenvolveram essa perspectiva ao definir a geoeconomia como a utilização deliberada de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos, reconhecendo que comércio, investimentos, política industrial, energia, tecnologia e finanças passaram a ocupar posição central na atual competição entre as potências.¹¹

Mais recentemente, a literatura passou a destacar que a crescente instrumentalização da economia para fins estratégicos produz efeitos que ultrapassam as relações interestatais e alcançam diretamente o setor privado. A rivalidade entre grandes potências, as estratégias de *de-risking* e *reshoring*, as restrições regulatórias e o emprego de instrumentos econômicos para objetivos geopolíticos influenciam decisões de investimento, cadeias de suprimento, modelos de governança e a gestão de riscos corporativos.¹²

Nesse contexto, a geoeconomia emerge como ferramenta indispensável para compreender a transformação da interdependência econômica em instrumento de poder, influência e competição estratégica, produzindo consequências diretas sobre empresas e relações privadas transnacionais. A crescente exposição das atividades empresariais aos riscos decorrentes de sanções econômicas, restrições regulatórias,

⁹ LUTTWAK, Edward N. Idem. Op cit.

¹⁰ LUTTWAK, Edward N. Idem. Op Cit.

¹¹ BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. Idem. Op cit.

¹² FERNANDES, Magali; KANAS, Vera; CORTELLINI, Anna; MOTA, Catherine Rebouças. Op Cit.

controles tecnológicos e alterações das cadeias globais de valor desloca parte significativa desses impactos para o âmbito dos contratos empresariais internacionais,¹³ tema que será examinado nos capítulos seguintes.

1.2. Instrumentos Geoeconômicos e a Crise do Sistema Multilateral de Comércio

A utilização de instrumentos econômicos para a consecução de objetivos estratégicos ocorre em um ambiente jurídico internacional historicamente orientado pela liberalização do comércio e pela redução de barreiras econômicas. Após a Segunda Guerra Mundial, a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)¹⁴, em 1947, estabeleceu as bases de um sistema multilateral fundado nos princípios da não discriminação, na reciprocidade e na progressiva eliminação de obstáculos ao comércio internacional.

A institucionalização desse modelo foi aprofundada com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, responsável por ampliar a disciplina multilateral do comércio e consolidar mecanismos de solução de controvérsias entre os Estados. O sistema multilateral buscou limitar a adoção de medidas unilaterais e promover previsibilidade nas relações comerciais internacionais, reduzindo a utilização do comércio como instrumento de rivalidade política.

Todavia, a própria arquitetura normativa do sistema multilateral admite hipóteses excepcionais que permitem a adoção de restrições comerciais. O art. XXI do GATT prevê a possibilidade de adoção de medidas destinadas à proteção dos interesses essenciais de segurança nacional, enquanto o art. XX estabelece exceções gerais relacionadas, entre outras hipóteses, à proteção da saúde, da vida humana, animal ou vegetal e à conservação dos recursos naturais.

Essas exceções, concebidas originalmente para situações extraordinárias, passaram a assumir crescente relevância diante da intensificação das disputas econômicas contemporâneas. Sanções econômicas, controles de exportação, restrições a investimentos estrangeiros, políticas industriais, subsídios e medidas regulatórias vêm sendo frequentemente justificados com fundamento em segurança

¹³ MILHAUPT, Curtis J. Op cit.

¹⁴ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT). General Agreement on Tariffs and Trade. Geneva, 1947.

nacional, proteção de setores estratégicos, sustentabilidade ou interesses públicos essenciais.

Nesse contexto, os instrumentos geoeconômicos coexistem de forma tensa com os princípios do sistema multilateral de comércio. A ampliação do recurso a medidas unilaterais, a crescente utilização de exceções de segurança nacional e as disputas comerciais entre grandes potências evidenciam as limitações do modelo multilateral construído no pós-guerra para enfrentar as novas formas de competição econômica internacional.¹⁵

Por este motivo, infere-se que a crise do sistema multilateral não decorre propriamente da inexistência de normas aplicáveis, mas da crescente dificuldade de conciliar os princípios da liberalização comercial com a utilização da economia como instrumento de poder estatal. A expansão das medidas unilaterais e a ampliação do recurso a exceções relacionadas à segurança nacional evidenciam a crescente tensão entre a lógica do multilateralismo e as novas formas de competição econômica internacional.

Como consequência, os efeitos decorrentes dessas transformações deixam de se restringir às relações entre os Estados e passam a incidir diretamente sobre agentes privados, cadeias de suprimento e contratos empresariais internacionais, transferindo para as relações contratuais parcela significativa dos riscos econômicos, regulatórios e comerciais produzidos pela geoeconomia contemporânea. Esse contexto exige, portanto, uma releitura das categorias tradicionais de alocação de riscos e evidencia as limitações dos mecanismos convencionais de revisão contratual.

2. Dinâmica dos Contratos Empresariais Internacionais: Autonomia Privada e Regulação Unilateral

No cenário global contemporâneo, as questões ambientais atingem os países do Norte e do Sul Global, ainda que de formas distintas. A governança corporativa global passa por uma metamorfose estrutural em que a agenda ESG (*Environmental, Social, and Governance*) deixa de habitar o campo exclusivo da *soft law* — caracterizada por compromissos voluntários e relatórios institucionais de sustentabilidade — para se

¹⁵ MULDER, Nicholas. *The economic weapon: the rise of sanctions as a tool of modern war*. New Haven: Yale University Press, 2022; BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. Op cit.

consolidar, em determinados setores e jurisdições, como verdadeira *hard law*, dotada de imperatividade e sanções jurídicas cogentes.

O epicentro dessa transição normativa localiza-se na União Europeia, cuja formulação do *European Green Deal* (Pacto Ecológico Europeu)¹⁶, conjunto abrangente de políticas da União Europeia cujo objetivo central é tornar o continente o primeiro a atingir a neutralidade climática até 2050, transcende os limites de uma política pública estritamente regional. Ao instrumentalizar o acesso ao seu mercado consumidor interno, o bloco europeu passa a ditar padrões de conformidade socioambiental que alcançam agentes econômicos sediados além de suas fronteiras territoriais.¹⁷ Temáticas que antes configuravam mera recomendação passam a tensionar de forma coercitiva a lógica dos contratos empresariais internacionais.

Diante desse cenário, o presente capítulo propõe-se a analisar o impacto do *European Green Deal* como conjunto regulatório com efeitos extraterritoriais indiretos, investigando de que forma o *enforcement* indireto ambiental, que inclui exigências de *due diligence*, redesenha a execução dos contratos internacionais, redefinindo o equilíbrio sinalagmático e a gestão de riscos nas transações transfronteiriças.

2.1. O ESG, Regulação Unilateral e Efeitos Extraterritoriais

O *European Green Deal* transformou a União Europeia em bloco pioneiro a definir metas ambientais vinculadas à neutralidade climática. O marco serviu de guarda-chuva para regulações unilaterais posteriores, que transformaram metas ambientais em obrigações comerciais, como o *EU Taxonomy Regulation*, *Corporate Sustainability Reporting Directive*, *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, entre outras. Esse efeito, conhecido no direito internacional como “*The Brussels Effect*” obriga as empresas fora do bloco a se adequarem às normas unilaterais para não perderem acesso ao mercado consumidor europeu.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. *The European Green Deal*. Brussels, 11 Dec. 2019. (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – COM(2019) 640 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>. Acesso em: 29 jun. 2026.

¹⁷ BRADFORD. *The Brussels effect*. Northwestern University Law Review, 2012.

O *European Union Deforestation Regulation* (EUDR), instituído em 2023, afetou sensivelmente os contratos empresariais do setor agropecuário brasileiro, uma vez que implicou em custos adicionais de diligência, rastreabilidade da cadeia completa de fornecimento e comprovação documental a serem implementados em curto espaço de tempo. Ademais, o regulamento foi alvo de críticas, principalmente na região da América Latina e Caribe, pois apresentou-se como “uma regulamentação unilateral e impositiva para os parceiros comerciais do bloco, suscitando preocupações com relação à compatibilização entre o regulamento e as regras multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC)”.¹⁸

Por outro lado, cabe ressaltar que as regulações unilaterais em matéria ambiental impostas pela União Europeia não são recentes. Em 2012, o bloco impôs às companhias aéreas (inclusive as estrangeiras que não operavam diretamente na Europa) medidas relacionadas à emissão de gases de efeito estufa.¹⁹

No caso em tela, a regulação unilateral da União Europeia repercutiu não só nos contratos empresariais firmados com as companhias aéreas operantes em seu território, mas também em companhias e mercados consumidores diversos, caracterizando seu efeito extraterritorial.

A crítica que emerge é a de que a utilização desses mecanismos, ainda que fundada em objetivos legítimos, como a proteção ambiental, pode gerar efeitos de natureza protecionista, culminando em: (i) desincentivo para entrada de sociedades empresárias no mercado europeu; (ii) prejuízo aos contratos em curso e custos de (re)adequação;

¹⁸ CLIMATE POLICY INITIATIVE. Políticas Ambientais Brasileiras e o Novo Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento: Oportunidades e Desafios. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/politicas-ambientais-brasileiras-e-o-novo-regulamento-da-uniiao-europeia-para-produtos-livres-de-desmatamento-oportunidades-e-desafios/>. Acesso em 25 jun. 2026.

¹⁹ Neste sentido, vide: “*All airlines, including foreign ones, have to buy emission permits for all their flights that depart from or land at European airports. This way, airlines cannot limit their compliance to the part of the journey that takes place in the European airspace, making the scheme nondivisible. For instance, on a flight from San Francisco to London, only 9% of the emissions are calculated to occur in the EU airspace (29%, 37%, and 25% of the emissions occurring over the United States, Canada, and the high seas, respectively)*”. In: BRADFORD. *The Brussels effect*. Northwestern University Law Review, 2012 p.30.

(iii) risco de exclusão econômica; e (iv) aumento da desigualdade no comércio internacional.

Essa assimetria regulatória desperta intensos debates no âmbito da OMC, onde países em desenvolvimento frequentemente questionam a compatibilidade de medidas adotadas pela União Europeia, como o CBAM e o EUDR, com os princípios do Artigo XX do GATT. Embora referido artigo autorize exceções políticas para a proteção da vida humana, animal ou preservação de recursos naturais esgotáveis, a jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC impõe que tais barreiras não sejam aplicadas de forma discriminatória ou como restrição disfarçada ao comércio internacional.²⁰

Assim, sob a roupagem de um “protecionismo verde”, a imposição unilateral de exigências técnicas severas tensiona o princípio basilar da “Responsabilidade Comum, mas Diferenciada” estabelecido no Acordo de Paris, transferindo, ao menos em parte, o ônus financeiro da transição ecológica europeia para os produtores estrangeiros.²¹ Desse modo, o que se apresenta formalmente como um esforço civilizatório em prol do clima opera, na prática, como uma barreira capaz de sufocar a competitividade externa e distorcer o equilíbrio sinalagmático de contratos internacionais já consolidados.

2.2. A Perturbação da Base do Negócio por Intervenções Regulatórias Unilaterais: Uma Análise Comparada

No ordenamento jurídico brasileiro, contratos empresariais presumem-se simétricos e paritários, salvo diante da presença de elementos concretos que afastem essa presunção. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima²² e a excepcionalidade da revisão contratual²³, distanciando-se, por óbvio,

²⁰ WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). WTO rules and environmental policies: GATT exceptions. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm. Acesso em 16 jun. 2026.

²¹ UNITED NATIONS. *TRADE AND DEVELOPMENT REPORT: Growth, Debt, and Climate: Realigning the Global Financial Architecture*. 2023. p. 44.

²² OLIVEIRA FILHO, Paulo Furtado de; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. *Os reflexos da interpretação dos contratos empresariais pelo Poder Judiciário*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, n. 50, p. 123-141, jul./ago. 2019. p. 125.

²³ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www>.

da lógica consumerista, que opera sobre outras diretrizes, em razão da ausência da premissa de vulnerabilidade estrutural da posição ocupada pelas partes.

Ao revés, na esfera empresarial, presume-se a capacidade negocial, a assistência de assessoria especializada e a assunção consciente dos riscos próprios da atividade econômica. A autonomia da vontade, nesse contexto, opera com maior amplitude, de modo que as cláusulas livremente pactuadas entre empresários vinculam as partes com rigor, sendo a intervenção judicial reservada a hipóteses excepcionais de desequilíbrio manifesto, fraude ou violação à boa-fé objetiva.

Por este motivo, inclusive, entende a jurisprudência atual pela excepcionalidade da revisão dos contratos, o que se observa em diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça²⁴, que pacificou o entendimento de que, nos contratos civis e empresariais, as partes presumem-se paritárias e simétricas, salvo a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, em alusão ao previsto no art. 421-A do Código Civil.²⁵

Em decorrência disso, o empresário, ao ingressar em relação contratual de natureza mercantil no Brasil, assume os ônus e riscos negociais como expressão natural de sua condição profissional, o que

planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

²⁴ A título exemplificativo, menciona-se: no julgamento do REsp 2.001.086, a Terceira Turma do STJ assentou a inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) à contratação de negócios jurídicos e operações de crédito destinadas ao fomento da atividade empresarial, reconhecendo que a mera condição de microempresa não é suficiente para caracterizar vulnerabilidade, sendo necessária a demonstração de vulnerabilidade técnica, jurídica, fática ou informacional. Na mesma linha, no REsp 2.020.811, a Terceira Turma afastou a incidência do CDC em relação jurídica firmada entre empresas diante da ausência de demonstração de vulnerabilidade entre as partes. Ainda, a Quarta Turma, no REsp 1.497.574, decidiu pela inaplicabilidade do CDC aos contratos celebrados por sociedade empresária para incremento de seus negócios, por se tratar de relação de insumo, e não de relação de consumo.

²⁵ “Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que: I - as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução; II - a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada”. BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Op cit.

afasta, por consequência, a incidência automática das normas protetivas voltadas ao consumidor vulnerável. Isso não significa, contudo, ausência de instrumentos de revisão ou reequilíbrio no direito brasileiro, os quais permanecem excepcionalmente admitidos, nos termos do Código Civil, por meio da teoria da imprevisão, da onerosidade excessiva, da boa-fé objetiva e da função social do contrato, desde que presentes os respectivos pressupostos legais.

O ponto central está na dificuldade de enquadrar determinados choques geoeconômicos contemporâneos — especialmente aqueles decorrentes de medidas regulatórias unilaterais estrangeiras — nas categorias tradicionais de imprevisão, onerosidade excessiva e alteração superveniente das circunstâncias.

Nesse contexto, as recentes alterações nas políticas tarifárias internacionais — notadamente os recentes e sucessivos reajustes impostos pelos Estados Unidos a partir de 2025²⁶ — configuram hipótese emblemática de evento superveniente com potencial de abalo à base objetiva dos contratos empresariais. Isso porque a elevação abrupta de tarifas de importação e exportação reconfigura os custos de transação previstos pelas partes no momento da celebração do contrato, impactando diretamente a equação econômica do negócio e a alocação de riscos originalmente acordada.

Ilustram esse cenário, por exemplo, o adiamento ou cancelamento unilateral de exportações pelo importador estrangeiro diante da elevação tarifária, o aumento do custo da prestação com consequente compressão da margem de lucro do exportador, e a venda de produtos agrícolas perecíveis em consignação com preço fixado apenas na liquidação.

Nessa última hipótese, a alteração tarifária superveniente, ao inviabilizar ou retardar a comercialização, tende a gerar prejuízo irreversível ao exportador em razão da própria natureza do bem. São situações em que a mudança das circunstâncias impacta sensivelmente

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA — IBRE/FGV. Tarifaço de Trump e seus impactos regionais. Blog do IBRE, ago. 2025. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/tarifaco-de-trump-e-seus-impactos-regionais>. Acesso em: 15 jun. 2026; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Entre erros de cálculo e disputas geopolíticas: veja os impactos do tarifaço dos EUA. Niterói: UFF, abr. 2025. Disponível em: <https://www.uff.br/16-04-2025/entre-erros-de-calculo-e-disputas-geopoliticas-veja-os-impactos-do-tarifaco-dos-eua/>. Acesso em: 15 jun. 2026.

a base econômica do contrato, embora não necessariamente autorize, de forma automática, sua revisão ou resolução.

No direito brasileiro, a alteração superveniente das circunstâncias é enfrentada por meio de institutos como a boa-fé objetiva, a interpretação do negócio jurídico conforme os usos, costumes, práticas de mercado e racionalidade econômica das partes, a revisão por desproporção manifesta da prestação, a teoria da imprevisão e a onerosidade excessiva, especialmente nos termos dos arts. 113²⁷, 317²⁸ e 478 a 480²⁹ do Código Civil.

Contudo, diferentemente de outros ordenamentos estrangeiros³⁰, o código brasileiro não positivou uma cláusula geral de perturbação da

²⁷“Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração. § 1º A interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que: I - for confirmado pelo comportamento das partes posterior à celebração do negócio; II - corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio; III - corresponder à boa-fé; IV - for mais benéfico à parte que não redigiu o dispositivo, se identificável; e V - corresponder a qual seria a razoável negociação das partes sobre a questão discutida, inferida das demais disposições do negócio e da racionalidade econômica das partes, consideradas as informações disponíveis no momento de sua celebração. § 2º As partes poderão livremente pactuar regras de interpretação, de preenchimento de lacunas e de integração dos negócios jurídicos diversas daquelas previstas em lei”. BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Op cit.

²⁸“Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação”. BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Op cit.

²⁹“Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação”. “Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato”. “Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva”. BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Op cit.

³⁰ A título exemplificativo, o direito alemão positivou a denominada *Störung der Geschäftsgrundlage* (perturbação da base do negócio), prevista no § 313 do *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB), permitindo a adaptação ou resolução do contrato quando circunstâncias fundamentais que serviram de base ao negócio se alteram de maneira significativa após sua celebração. De modo semelhante, o direito português disciplina a alteração das circunstâncias no art. 437.º do Código Civil português,

base do negócio jurídico, optando por disciplinar o tema por meio de institutos específicos e cláusulas gerais de direito contratual.

Por este motivo, observa-se uma limitação dos mecanismos atualmente existentes no direito brasileiro para enfrentar os impactos decorrentes dos choques geoeconômicos contemporâneos.

Embora o ordenamento nacional admita, em hipóteses excepcionais, a revisão ou a resolução dos contratos diante de fatos supervenientes, extraordinários e imprevisíveis, especialmente por meio dos arts. 317 e 478 a 480 do Código Civil, tais institutos foram concebidos para situações tradicionalmente associadas à onerosidade excessiva e à alteração das circunstâncias negociais.

Nos contratos empresariais, a incidência desses mecanismos é ainda restringida pela presunção de paridade e simetria das partes, pela intervenção mínima e pela excepcionalidade da revisão contratual, diretrizes reforçadas pelo art. 421-A do Código Civil.

Nesse contexto, a jurisprudência brasileira oferece parâmetros relevantes sobre revisão contratual, onerosidade excessiva e alocação de riscos, mas ainda não enfrentou de forma sistemática os impactos específicos da geoeconomia sobre contratos empresariais internacionais. A prática contratual, portanto, tende a avançar antes da jurisprudência, mediante a incorporação de cláusulas específicas aplicadas a contratos inseridos no comércio internacional.

A vulnerabilidade das empresas brasileiras, nesse cenário, não decorre propriamente da inexistência de tutela jurídica, mas da dificuldade de aplicação previsível das categorias tradicionais diante de medidas regulatórias unilaterais de efeitos extraterritoriais e de choques

conferindo à parte lesada o direito à resolução ou à modificação do contrato, segundo juízos de equidade, quando a exigência das obrigações assumidas se tornar gravemente contrária aos princípios da boa-fé e não estiver compreendida nos riscos próprios do contrato. Sobre o tema: ALEMANHA. *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB). Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_313.html. Acesso em: 29 jun. 2026; PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966*. Código Civil Português. Legislação consolidada. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>. Acesso em: 15 jun. 2026; LARENZ, Karl. *Base del Negocio Jurídico y Cumplimiento de Los Contratos*. Ediciones Olejnik, 2018; VARELA, João de Matos Antunes. *Das Obrigações em Geral*, v. II. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2017; MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé no Direito Privado*: critérios para a sua aplicação. 3a edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

geoeconômicos capazes de alterar substancialmente a matriz econômica e regulatória originalmente considerada pelas partes.

Por essa razão, a rigidez do art. 421-A do Código Civil e a deferência judicial à autonomia privada são fundamentais para garantir segurança jurídica, mas devem ser lidas em conjunto com o art. 113 do mesmo diploma, que orienta a interpretação dos negócios jurídicos conforme a boa-fé, os usos e costumes do mercado, o comportamento posterior das partes e a racionalidade econômica da contratação.

A interpretação dos contratos sob esse prisma é particularmente importante em contratos empresariais internacionais, nos quais a execução contratual pode ser impactada por fatores externos não expressamente previstos, mas relacionados à lógica econômica da operação e à alocação original de riscos.

Assim, vislumbra-se que a resposta aos riscos geoeconômicos não se esgota nos mecanismos de revisão judicial previstos pelo ordenamento brasileiro. O próprio Código Civil, especialmente por meio do art. 113 e de seu § 2º, confere às partes ampla liberdade para disciplinar a interpretação, a integração e a alocação de riscos nos contratos empresariais, abrindo espaço para soluções contratuais mais adequadas às incertezas do comércio internacional.

3. A Reconfiguração dos Contratos Empresariais Internacionais diante de Riscos Geoeconômicos

As transformações analisadas nos capítulos anteriores evidenciam que a geoeconomia contemporânea não se limita ao plano das relações entre Estados. Seus efeitos irradiam-se sobre relações privadas, especialmente contratos empresariais inseridos em cadeias globais de valor, que, de modo direto ou indireto, integram o comércio internacional. Sanções econômicas, controles de exportação, conflitos armados, políticas tarifárias e medidas ambientais de *enforcement* indireto³¹ podem alterar, durante a execução contratual, a matriz econômica, jurídica e operacional originalmente considerada pelas partes.

Nesse cenário, o contrato deixa de ser apenas instrumento para a circulação de bens, serviços, tecnologia ou capital. Embora os contratos

³¹ O *enforcement* ambiental indireto se refere ao uso de mecanismos econômicos, financeiros ou mercadológicos para induzir o cumprimento de normas ambientais e promover a sustentabilidade, como a exigências de *due diligence*, em vez de depender unicamente da fiscalização e punição direta, como multas e embargos.

empresariais sempre tenham cumprido função relevante de alocação de riscos, no contexto atual passam a desempenhar, de forma ainda mais evidente, uma função de gestão de riscos regulatórios, políticos e estratégicos.

Diante desse contexto, a pergunta contratual deixa de ser apenas “quem deve cumprir determinada obrigação?” e passa a incluir também “quem suportará os riscos decorrentes de uma alteração superveniente provocada por decisão estatal, conflito internacional ou restrição regulatória estrangeira?”

Essa mudança não elimina a autonomia privada. Ao contrário, exige maior sofisticação da técnica contratual. Cláusulas antes tratadas como disposições padronizadas, tais como força maior, *hardship*, *compliance*, sanções, alteração legislativa e rescisão, passam a ocupar papel central na negociação e execução de contratos.

3.1. Riscos geoeconômicos e efeitos sobre contratos em curso

Contratos empresariais inseridos em cadeias globais de valor sempre conviveram com riscos cambiais, logísticos, comerciais e políticos. A novidade da geoeconomia contemporânea está na intensificação e na natureza desses riscos. Muitas vezes, o evento superveniente não decorre de mero comportamento de mercado, mas de decisão deliberada de Estados ou blocos econômicos que utilizam instrumentos econômicos e regulatórios para alcançar objetivos estratégicos.

As sanções econômicas são exemplo relevante³². A partir da guerra entre Rússia e Ucrânia, atores relevantes como Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido entre outros Estados e blocos econômicos intensificaram medidas restritivas contra pessoas, empresas, setores econômicos, instituições financeiras, bem como contra a circulação de energia, determinados produtos e serviços³³. Tais medidas não

³² Sobre a utilização de sanções econômicas como instrumento de pressão geopolítica no contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia, ver: CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Russia's war of aggression against Ukraine: Council extends economic sanctions for another year*. Bruxelas, 25 jun. 2026. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/25/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-council-extends-economic-sanctions-for-another-year/>. Acesso em: 29 jun. 2026.

³³ Sobre a intensificação de sanções direcionadas a setores estratégicos, incluindo energia, complexo militar-industrial, tecnologia e serviços, ver: CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Russia's war of aggression against Ukraine: Council*

impactaram apenas as partes diretamente sancionadas. Na prática, afetam pagamentos, transporte, seguro, financiamento, preço de bens e serviços e, de forma direta e indireta, o fornecimento de insumos, manutenção de equipamentos, assistência técnica e relações com intermediários financeiros.

Além disso, sanções secundárias e práticas de *de-risking* por bancos³⁴, seguradoras e transportadores podem produzir efeitos mesmo quando a operação não está expressamente proibida. Uma empresa pode estar juridicamente autorizada a cumprir o contrato, mas enfrentar bloqueios operacionais decorrentes da recusa de instituições financeiras ou logísticas em participar da transação.

Os conflitos armados em si também impactam, indiretamente, contratos em curso. Seus efeitos ultrapassam o território dos Estados diretamente envolvidos, afetando rotas marítimas, disponibilidade de insumos, preços de energia, fretes internacionais, prazos de entrega e segurança das cadeias de suprimento. Para empresas brasileiras que dependem de insumos importados ou atuam em mercados internacionais, tais eventos podem gerar atrasos, aumento expressivo de custos ou, em determinadas hipóteses, impossibilidade de cumprimento das obrigações assumidas.

Os controles de exportação, por sua vez, ampliam essa complexidade³⁵. Tradicionalmente associados a armamentos ou bens sensíveis, passaram a ganhar relevância em setores como tecnologia, semicondutores, inteligência artificial, *softwares*, máquinas, produtos

extends economic sanctions for another year: Bruxelas, 25 jun. 2026. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/25/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-council-extends-economic-sanctions-for-another-year/>. Acesso em: 29 jun. 2026.

³⁴ O *de-risking* bancário é a prática por instituições financeiras de encerram ou restringem serviços a clientes ou setores específicos a fim de evitar riscos, em vez de gerenciá-los. Nesse contexto, principalmente adotado para evitar sanções e cumprir regras de *compliance*, evitando assim a sua exclusão do sistema financeiro.

³⁵ Sobre controles de exportação aplicáveis a semicondutores, softwares e tecnologias sensíveis, ver: UNITED STATES OF AMERICA. Bureau of Industry and Security. *Commerce Strengthens Export Controls to Restrict China's Capability to Produce Advanced Semiconductors for Military Applications*. Washington, D.C., 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bis.gov/press-release/commerce-strengthens-export-controls-restrict-chinas-capability-produce-advanced-semiconductors-military>. Acesso em: 29 jun. 2026.

químicos, equipamentos industriais e bens de uso dual³⁶. Uma obrigação contratual aparentemente simples — entregar determinado produto, prestar assistência técnica ou licenciar tecnologia — pode depender de autorização estatal, classificação regulatória, declaração de uso final ou análise da cadeia de destino.

Esses exemplos demonstram que os riscos geoeconômicos não se confundem com riscos comerciais ordinários. Em muitos casos, não há apenas aumento de custo, mas alteração do próprio ambiente regulatório e físico de execução do contrato. Por isso, a gestão desses riscos não pode ser posterior ou improvisada. Deve integrar a fase pré-contratual, a negociação das cláusulas e o acompanhamento da execução.

3.2. Força maior, hardship e cláusulas específicas de alocação de riscos

Em meio a tantas incertezas, não é possível — nem desejável — que o contrato tente prever todas as situações possíveis e impossíveis. O papel do contrato, nesse contexto, não é eliminar integralmente o risco, mas estabelecer mecanismos claros de resposta, mitigação e alocação de consequências quando eventos supervenientes afetarem sua execução.

Nesse rol, destaca-se a cláusula de força maior, que voltou ao centro das discussões em razão de conflitos armados, pandemia, sanções, interrupções logísticas e restrições comerciais. Em linhas gerais, sua função é disciplinar situações em que evento externo, imprevisível ou inevitável, impede o cumprimento da obrigação contratual. No entanto, sua aplicação exige cautela: não basta a existência de guerra, crise política ou restrição comercial em abstrato. É necessário demonstrar o impacto direto do evento sobre a obrigação assumida e a impossibilidade de evitar ou mitigar seus efeitos.

Essa distinção é relevante porque muitos choques geoeconômicos não tornam a prestação impossível, mas apenas mais onerosa, demorada ou complexa. Nesses casos, a cláusula de força maior pode ser insuficiente. A depender da redação contratual e da lei aplicável, o aumento de custos, a redução da margem econômica ou a dificuldade logística não autorizam automaticamente a suspensão ou resolução do contrato.

³⁶ Produtos de uso dual, ou dupla utilização, são bens, tecnologias ou softwares que podem ter fins civis (comerciais ou pacíficos) ou fins militares, estratégico ou sensível.

É nesse ponto que a cláusula de *hardship* assume papel central. Diferentemente da força maior, voltada à impossibilidade de cumprimento, essa disposição busca preservar o contrato diante de alteração extraordinária do equilíbrio econômico originalmente pactuado. Sua finalidade é permitir a renegociação de preço, prazo, volume, logística, obrigações acessórias ou outros elementos afetados pelo evento superveniente, respeitada a alocação de riscos originalmente pactuada entre as partes.

A cláusula de *hardship* aproxima-se, em certa medida, da lógica da onerosidade excessiva, pois incide em situações nas quais a prestação permanece possível, mas passa a impor a uma das partes um ônus desproporcional ou substancialmente diverso daquele considerado no momento da contratação. No direito brasileiro, essa discussão dialoga com os artigos do Código Civil brasileiro aqui já mencionados, que admitem, em hipóteses excepcionais, a revisão ou resolução do contrato diante de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis. Contudo, nos contratos empresariais, a aplicação desses mecanismos deve ser analisada com cautela, em razão da presunção de paridade e simetria entre as partes, da intervenção mínima e da excepcionalidade da revisão contratual.

A efetividade dessa cláusula depende diretamente de sua redação. Previsões genéricas de “obrigação de renegociar” tendem a gerar pouca segurança jurídica se não acompanhadas de critérios objetivos. Em contratos inseridos na cadeia global de valor, é recomendável prever quais eventos caracterizam, ou não, *hardship*, qual o grau de impacto econômico necessário, quais documentos devem ser apresentados, qual o prazo para renegociação e quais consequências decorrerão da ausência de acordo, a depender do caso concreto.

Além de cláusulas de força maior e *hardship*, contratos passaram a incorporar cláusulas mais específicas para riscos geoeconômicos. Cláusulas de sanções econômicas podem estabelecer declarações e garantias sobre a inexistência de sanções aplicáveis às partes, seus controladores, administradores e beneficiários finais, além de obrigações contínuas de comunicação, apresentação de relatórios e conformidade. Podem ainda prever direito de suspensão ou rescisão sem penalidade caso a continuidade da relação exponha uma das partes a violação de sanções ou risco regulatório material.

Por sua vez, cláusulas de *export control* (controle de exportação) disciplinam a circulação de bens, tecnologia, *software*, dados técnicos e produtos de uso dual, garantindo o cumprimento pelas partes de leis

internacionais de comércio e segurança. As partes devem indicar quem será responsável por licenças, autorizações, declarações de uso final, classificação regulatória e verificação do destino dos bens, evitando o envio de tais bens a nações restritas, usuários finais ou partes sancionadas. Além disso, é importante prever o que ocorrerá se uma licença for negada ou se houver alteração superveniente nas regras aplicáveis.

As cláusulas de *change in law e price adjustment*, por sua vez, são relevantes quando alterações legislativas, tarifárias ou regulatórias impactam o custo da operação. Podem prever reajuste de preço, extensão de prazo, renegociação, compartilhamento de custos extraordinários, suspensão de obrigações ou resolução contratual. Em um ambiente geoeconômico, a expressão “alteração legislativa” deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo sanções, restrições comerciais, medidas aduaneiras, controles de exportação, exigências ambientais e novas obrigações de *due diligence*.

Ainda, ganham importância cláusulas de *compliance*, auditoria e rastreabilidade. A geoeconomia afeta contratos não apenas pela relação direta entre as partes, mas por toda a cadeia de fornecimento. Por isso, contratos internacionais devem prever deveres de cooperação documental, manutenção de registros, direito de auditoria, obrigação de comunicar não conformidades e mecanismos de remediação.

Em síntese, a principal função dessas cláusulas não é eliminar o risco, mas torná-lo administrável. Afinal, contratos eficientes não são aqueles que tentam prever todos os cenários possíveis, mas aqueles que criam procedimentos claros de resposta, mitigação e reequilíbrio diante de eventos que afetem sua execução.

3.3. Desafios para Empresas Brasileiras Inseridas em Cadeias Globais de Valor

Para empresas brasileiras, os efeitos da geoeconomia são especialmente relevantes. O Brasil ocupa posição estratégica em cadeias globais de alimentos, agronegócio em sentido amplo, energia, mineração, celulose, siderurgia, produtos químicos, máquinas, tecnologia e serviços. Essa inserção amplia oportunidades comerciais, mas também expõe empresas nacionais a regimes regulatórios estrangeiros que produzem efeitos para além de seus territórios.

O impacto não se limita às empresas exportadoras. Empresas brasileiras que atuam como fornecedoras de grupos multinacionais, importadoras de insumos, distribuidoras, licenciadas de tecnologia

estrangeira, prestadoras de serviços internacionais ou participantes de *joint ventures* podem ser afetadas por sanções, controles de exportação, exigências de rastreabilidade, políticas de compras responsáveis e restrições impostas por financiadores ou seguradoras.

No agronegócio, por exemplo, exigências ambientais e de rastreabilidade podem alterar contratos de fornecimento, compra e venda, armazenagem, transporte e financiamento. Na indústria, controles de exportação podem restringir o acesso a insumos, equipamentos, peças de reposição, softwares e assistência técnica. Em operações financeiras e societárias, sanções e regras de beneficiário final podem impactar pagamentos, garantias, investimentos estrangeiros e fechamento de transações.

Esse contexto exige uma revisão da prática contratual brasileira. Em contratos vigentes, recomenda-se avaliar a exposição direta e indireta da operação a riscos externos, inclusive, e principalmente, em contratos padronizados. A análise deve considerar origem e destino dos bens, rotas logísticas, dependência de insumos importados, instituições financeiras envolvidas, beneficiários finais, subcontratados relevantes e mercados de destino.

Em novos contratos, é necessário investir em maior clareza e detalhamento. A previsão expressa de eventos geopolíticos, sanções, restrições comerciais, controles de exportação e alterações regulatórias como gatilhos contratuais tende a reduzir incertezas. A redação contratual deve, ainda, prever mecanismos objetivos de resposta, como revisão de preços, suspensão temporária de obrigações, prorrogação de prazos, substituição de fornecedores, rotas alternativas e hipóteses de resolução.

A boa-fé objetiva assume função prática relevante. Em eventual disputa judicial ou arbitral, o comportamento das partes durante a execução contratual constitui elemento relevante para a interpretação do negócio jurídico, nos termos do supramencionado art. 113, § 1º, I e III, do Código Civil, que atribui especial importância à boa-fé e ao comportamento posterior dos contratantes. Empresas que comunicam tempestivamente os impactos, apresentam documentos, propõem soluções razoáveis e buscam mitigar prejuízos demonstram maior aderência aos deveres de cooperação e lealdade contratual.

Por fim, a discussão e adoção de políticas e estratégias de *reshoring*, *nearshoring* e *friendshoring* indicam que a reorganização das cadeias globais de valor pode gerar tanto riscos quanto oportunidades para o Brasil. Esses movimentos refletem a tentativa de Estados e empresas de reduzir dependências consideradas estratégicas, aproximar fornecedores

de mercados consumidores, privilegiar parceiros politicamente alinhados e diminuir a exposição a jurisdições percebidas como instáveis ou sensíveis.

Para empresas brasileiras, esse rearranjo pode abrir espaço para a diversificação de mercados, atração de investimentos e inserção em cadeias produtivas que buscam fornecedores alternativos, especialmente em setores nos quais o país possui relevância internacional, como alimentos, energia limpa, mineração, celulose, siderurgia e determinados segmentos industriais.

O Acordo Mercosul-União Europeia ilustra esse potencial³⁷: em um contexto de maior instabilidade da política comercial internacional, inclusive pela adoção de medidas unilaterais e tarifárias pelos Estados Unidos da América³⁸, a aproximação entre os blocos funciona como instrumento de diversificação estratégica para ambas as partes, ampliando o acesso a mercados, reduzindo barreiras tarifárias e criando novas oportunidades de integração produtiva.

Ao mesmo tempo, essa possível oportunidade vem acompanhada de maiores exigências contratuais e regulatórias. A escolha de novos fornecedores ou mercados tende a ser condicionada à comprovação de origem dos produtos, rastreabilidade da cadeia, cumprimento de padrões ambientais, trabalhistas e anticorrupção, observância de regras de sanções econômicas e controles de exportação, além de obrigações de auditoria e cooperação documental.

Nesse sentido, a diversificação das cadeias globais não significa apenas substituição de parceiros comerciais, mas também a imposição de novos padrões de conformidade. Para empresas brasileiras, o desafio está

³⁷ Sobre a eliminação de tarifas pela União Europeia para mais de 5 mil produtos a partir de 1º de maio de 2026 e a possibilidade de liberalização de mais de 90% do comércio bilateral ao longo da implementação, ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Brasil conclui etapa final para entrada em vigor do acordo Mercosul-UE. Brasília, 28 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2026/abril/brasil-conclui-etapa-final-para-entrada-em-vigor-do-acordo-mercosul2013ue>. Acesso em: 29 jun. 2026.

³⁸ A adoção de medidas unilaterais e tarifárias pelos Estados Unidos, também conhecida como “tarifaço” refere-se ao pacote de tarifas de importação anunciado pelo governo de Donald Trump. As chamadas “tarifas recíprocas” de 10% começaram a valer a partir de abril de 2025. Em agosto de 2025, uma sobretaxa elevou as tarifas para parceiros como o Brasil. Em fevereiro de 2026, essas tarifas de emergência foram derrubadas pela Suprema Corte dos EUA, mas substituídas logo em seguida por uma nova tarifa global de 15%.

em transformar sua posição estratégica em vantagem competitiva, sem ignorar que o acesso a essas cadeias dependerá cada vez mais de contratos capazes de disciplinar riscos regulatórios, deveres de informação, alocação de custos de *compliance* e mecanismos de adaptação diante de novas exigências internacionais.

Assim, os contratos empresariais internacionais tornam-se instrumentos centrais para a formalização e alocação de riscos geoeconômicos. Sanções, conflitos armados, problemas climáticos, controles de exportação, barreiras regulatórias e reorganização de cadeias produtivas não são apenas temas de política externa ou comércio internacional. São fatores que incidem diretamente sobre obrigações privadas.

No fim, a autonomia privada não desaparece diante da intensificação regulatória estatal. Ela se transforma. Em vez de simples liberdade de contratar, passa a significar capacidade de estruturar mecanismos eficientes de adaptação, cooperação e alocação dinâmica de riscos.

Para empresas brasileiras, compreender essa dinâmica é essencial para negociar, executar e preservar contratos em um ambiente internacional cada vez mais instável, no qual a capacidade de antecipar, distribuir e administrar riscos geoeconômicos passa a representar elemento central da segurança jurídica e da própria sustentabilidade das relações empresariais internacionais.

4. Conclusão

O presente estudo partiu da premissa de que a geoeconomia contemporânea envolve a utilização de instrumentos econômicos, comerciais, regulatórios e estratégicos como formas de projeção de poder por Estados e blocos econômicos. Conforme demonstrado ao longo do Capítulo Primeiro, os efeitos desse fenômeno não se limitam ao plano das relações internacionais, irradiando-se de forma concreta sobre contratos empresariais internacionais, especialmente aqueles inseridos em cadeias globais de valor.

O Capítulo Segundo demonstrou que medidas regulatórias unilaterais, especialmente aquelas associadas à agenda ESG e ao *European Green Deal*, constituem exemplos relevantes dessa transformação. Exigências de *due diligence*, rastreabilidade, relatórios de sustentabilidade e mecanismos de *enforcement* indireto deixaram de operar apenas como recomendações ou compromissos voluntários

e passaram a influenciar diretamente a execução de contratos internacionais. Embora tais instrumentos se apoiem em objetivos legítimos, como a proteção ambiental e a transição climática, sua aplicação unilateral pode gerar efeitos extraterritoriais indiretos, custos relevantes de conformidade e potenciais distorções na alocação original de riscos entre as partes.

Nesse contexto, o problema não reside propriamente na ausência de instrumentos jurídicos aptos a enfrentar alterações supervenientes das circunstâncias. O ordenamento brasileiro admite, em hipóteses excepcionais, a revisão ou resolução de contratos diante de fatos supervenientes, extraordinários e imprevisíveis, especialmente por meio dos arts. 317 e 478 a 480 do Código Civil.

Além disso, o art. 113 do mesmo diploma permite que a interpretação dos negócios jurídicos considere a boa-fé, o comportamento posterior das partes, os usos e práticas do mercado e a racionalidade econômica da contratação. A principal dificuldade está na aplicação previsível dessas categorias a choques geoeconômicos contemporâneos, sobretudo em contratos empresariais marcados pela presunção de paridade, pela intervenção mínima e pela excepcionalidade da revisão contratual.

O Capítulo Terceiro, por sua vez, demonstrou que os riscos geoeconômicos não se confundem com riscos comerciais ordinários. Sanções econômicas, controles de exportação, conflitos armados, políticas tarifárias, restrições ambientais, exigências de rastreabilidade e reorganização de cadeias produtivas podem alterar não apenas o custo da prestação, mas o próprio ambiente regulatório, logístico e operacional de execução do contrato. Em muitos casos, a prestação permanece juridicamente possível, mas se torna economicamente desequilibrada, operacionalmente inviável ou regulatoriamente sensível.

Diante disso, os contratos empresariais internacionais deixam de desempenhar apenas a função de formalização de obrigações privadas e passam a atuar como instrumentos de gestão, prevenção e alocação de riscos geoeconômicos. Cláusulas de força maior, *hardship*, *change in law*, sanções econômicas, controle de exportação, *compliance*, auditoria, rastreabilidade, revisão de preços, suspensão de obrigações e resolução contratual tornam-se mecanismos centrais para disciplinar eventos supervenientes e preservar a continuidade das relações contratuais.

Nesse contexto, a boa-fé objetiva adquire especial relevância prática. O comportamento das partes durante a execução contratual, a comunicação tempestiva de impactos, a adoção de medidas mitigatórias

e a busca de soluções cooperativas constituem elementos relevantes para a interpretação dos negócios jurídicos, especialmente à luz do art. 113, § 1º, I e III, do Código Civil.

Para empresas brasileiras, essa discussão possui relevância especial. O Brasil ocupa posição estratégica em cadeias globais de alimentos, energia, mineração, celulose, siderurgia, produtos químicos, máquinas, tecnologia e serviços. Essa inserção pode gerar oportunidades, inclusive em um contexto de diversificação de fornecedores, *nearshoring*, *friendshoring* e reorganização de fluxos comerciais. Ao mesmo tempo, amplia a exposição de empresas nacionais a exigências regulatórias estrangeiras, padrões de conformidade, sanções, controles de exportação, políticas de compras responsáveis e deveres de rastreabilidade.

Confirma-se, portanto, a hipótese inicialmente formulada: a geoeconomia contemporânea produz externalidades contratuais que não são adequadamente absorvidas por modelos contratuais genéricos ou por cláusulas padronizadas. A resposta jurídica mais eficiente não reside exclusivamente na revisão judicial posterior, mas na construção preventiva de contratos aptos a disciplinar procedimentos de comunicação, renegociação, adaptação, compartilhamento de custos, mitigação de danos e eventual resolução das obrigações.

Conclui-se, assim, que a autonomia privada não desaparece diante da intensificação regulatória estatal. Ela se transforma. Em vez de significar apenas liberdade de contratar, passa a representar a capacidade das partes de estruturar mecanismos eficientes de adaptação, cooperação e alocação dinâmica de riscos. Em um ambiente internacional marcado por instabilidade geopolítica, fragmentação regulatória e reorganização das cadeias globais de valor, contratos empresariais internacionais tornam-se instrumentos essenciais para preservar a segurança jurídica, a continuidade das relações comerciais e a competitividade das empresas brasileiras no comércio internacional.

Bibliografia

ALEMANHA. *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB). Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_313.html. Acesso em: 29 jun. 2026.

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

BRADFORD. *The Brussels effect*. Northwestern University Law Review, 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Brasil conclui etapa final para entrada em vigor do acordo Mercosul–UE*. Brasília, 28 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2026/abril/brasil-conclui-etapa-final-para-entrada-em-vigor-do-acordo-mercotel2013ue>. Acesso em: 29 jun. 2026.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Políticas Ambientais Brasileiras e o Novo Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento: Oportunidades e Desafios*. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/politicas-ambientais-brasileiras-e-o-novo-regulamento-da-uniao-europeia-para-produtos-livres-de-desmatamento-oportunidades-e-desafios/>. Acesso em 25 jun. 2026.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Russia's war of aggression against Ukraine: Council extends economic sanctions for another year*. Bruxelas, 25 jun. 2026. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/25/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-council-extends-economic-sanctions-for-another-year/>. Acesso em: 29 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. The European Green Deal. Brussels, 11 Dec. 2019. (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – COM(2019) 640 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>. Acesso em: 29 jun. 2026.

FERNANDES, Magali; KANAS, Vera; CORTELLINI, Anna; MOTA, Catherine Rebouças. *Goeconomia: estratégias das corporações na nova ordem econômica*. Working Paper n. 578. São Paulo: FGV EESP, 2025. Disponível em: <https://goeconomia.fgv.br/publicacao/goeconomia-estrategia-das-corporacoes-na-nova-ordem-economica>. Acesso em 29 jun. 2026.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT). General Agreement on Tariffs and Trade. Geneva, 1947.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA — IBRE/FGV. Tarifaço de Trump e seus impactos regionais. *Blog do IBRE*, ago. 2025. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/tarifaco-de-trump-e-seus-impactos-regionais>. Acesso em: 15 jun. 2026.

KLEMENT, Joachim. *Geo-Economics: The Interplay between Geopolitics, Economics, and Investments*. Charlottesville: CFA Institute Research Foundation, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3836915>. Acesso em 29 jun. 2026.

LARENZ, Karl. *Base del Negocio Jurídico y Cumplimiento de Los Contratos*. Ediciones Olejnik, 2018.

LUTTWAK, Edward N. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, n. 20, p. 17-23, 1990.

MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-fé no Direito Privado: critérios para a sua aplicação*. 3a edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

MILHAUPT, Curtis J. *Corporate Governance in an Era of Geoeconomics*. ECGI Law Working Paper n. 790/2024, 2025. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4888623>. Acesso em 29 jun 2026.

MULDER, Nicholas. *The economic weapon: the rise of sanctions as a tool of modern war*. New Haven: Yale University Press, 2022.

OLIVEIRA FILHO, Paulo Furtado de; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. *Os reflexos da interpretação dos contratos empresariais pelo Poder Judiciário*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, n. 50, p. 123-141, jul./ago. 2019.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966*. Código Civil Português. Legislação consolidada. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>. Acesso em: 15 jun. 2026.

UNITED NATIONS. *TRADE AND DEVELOPMENT REPORT: Growth, Debt, and Climate: Realigning the Global Financial Architecture*. 2023. p. 44.

UNITED STATES OF AMERICA. Bureau of Industry and Security. *Commerce Strengthens Export Controls to Restrict China's Capability to Produce Advanced Semiconductors for Military Applications*.

Washington, D.C., 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bis.gov/press-release/commerce-strengthens-export-controls-restrict-chinas-capability-produce-advanced-semiconductors-military>. Acesso em: 29 jun. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Entre erros de cálculo e disputas geopolíticas*: veja os impactos do tarifaço dos EUA. Niterói: UFF, abr. 2025. Disponível em: <https://www.uff.br/16-04-2025/entre-erros-de-calculo-e-disputas-geopoliticas-veja-os-impactos-do-tarifaco-dos-eua/>. Acesso em: 15 jun. 2026.

VARELA, João de Matos Antunes. *Das Obrigações em Geral*, v. II. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). WTO rules and environmental policies: GATT exceptions. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm. Acesso em 16 jun. 2026.

CONTRATOS INTERNACIONAIS PRIVADOS NO BRICS+: ENTRE A DESDOLARIZAÇÃO E A NOVA *LEX MERCATÓRIA*

Maria Antônia Tonin Ramires ¹

Nina Kastrup Pereira²

Resumo: A presente pesquisa pretende analisar os impactos jurídicos decorrentes da utilização de moedas locais nos contratos internacionais firmados entre os países do BRICS+ especialmente diante do processo contemporâneo de desdolarização da economia internacional. O estudo parte da compreensão de que a hegemonia do dólar estruturou não apenas a ordem financeira global, mas também mecanismos de previsibilidade e estabilidade contratual no comércio internacional. A adoção crescente de moedas nacionais como Real, Yuan, Rublo e Rupia produz novos desafios relacionados à volatilidade cambial, à soberania monetária estatal e à execução dos contratos internacionais. A pesquisa buscará investigar o conflito entre o princípio *pacta sunt servanda* e o exercício da soberania monetária pelos Estados, especialmente em contextos de crises econômicas, restrições cambiais e desvalorização monetária. O referencial teórico será construído a partir da concepção de Karl Polanyi acerca da economia como processo instituído, além da análise da cláusula *rebus sic stantibus* e das cláusulas de estabilização contratual. A hipótese central sustenta que a desdolarização exige a construção de uma nova *lex mercatoria* voltada à redistribuição privada do risco cambial e à harmonização entre arbitragem internacional e direito interno dos Estados.

Palavras-chave: Desdolarização; Soberania Monetária; BRICS+.

BRICS+Abstract: This research aims to analyze the legal impacts arising from the use of local currencies in international contracts concluded among BRICS+ countries, particularly considering the contemporary process of de-dollarization of the international economy. The study is based on the understanding that the hegemony of the US dollar has structured not only the global financial order but also mechanisms of predictability and

¹ Bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro do Young ICCA International Council for Commercial Arbitration e do New Generation CAM-CCBC.

² Graduanda em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Integrante do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável PUCPR (NEADI) e do Grupo de Estudos em Mediação e Negociação PUCPR (GEMN).

contractual stability in international trade. The increasing adoption of national currencies such as the Real, Yuan, Ruble, and Rupee generates new challenges related to exchange rate volatility, state monetary sovereignty, and the enforcement of international contracts. The research will seek to investigate the conflict between the principle of *pacta sunt servanda* and the exercise of monetary sovereignty by States, especially in contexts of economic crises, currency restrictions, and monetary devaluation. The theoretical framework will be built upon Karl Polanyi's conception of the economy as an instituted process, in addition to the analysis of the *rebus sic stantibus* clause and contractual stabilization clauses. The central hypothesis argues that de-dollarization requires the construction of a new *lex mercatoria* aimed at the private redistribution of exchange rate risk and the harmonization between international arbitration and domestic law of States.

Keywords: Dedollarization; Monetary Sovereignty; BRICS+.

1. Introdução

A configuração do Sistema Monetário Internacional (SMI) contemporâneo atravessa um período de transição marcado pela contestação da hegemonia do dólar norte-americano. Historicamente consolidado após a Segunda Guerra Mundial, o padrão dólar organizou a dinâmica das trocas comerciais internacionais, além de fornecer um ambiente de relativa previsibilidade e segurança jurídica aos contratos internacionais privados, funcionando como referência estável de valor e meio de liquidação predominante.

Entretanto, mudanças recentes na ordem econômica e geopolítica, como a intensificação do uso de sanções financeiras, a restrição de acesso a sistemas de pagamentos internacionais e a chamada “armamentização” da moeda, impulsionaram economias emergentes, especialmente aquelas integrantes do BRICS+, a buscar alternativas que reforcem sua autonomia monetária.

Nesse contexto, observa-se a crescente adoção de moedas locais na celebração de contratos internacionais, fenômeno que, embora reduza a dependência do dólar, introduz novos desafios jurídicos relevantes. Entre eles, destacam-se a ampliação da volatilidade cambial, a intensificação dos riscos associados à execução contratual e a reconfiguração da relação entre soberania monetária estatal e segurança jurídica das obrigações privadas.

O problema central que orienta este estudo consiste em compreender de que maneira a desdolarização impacta a estabilidade dos contratos internacionais privados firmados no âmbito do BRICS+, especialmente diante da tensão entre o princípio *pacta sunt servanda* e o exercício da soberania estatal sobre políticas monetárias e cambiais.

Como hipótese, sustenta-se que o avanço da desdolarização exige a reformulação dos mecanismos jurídicos tradicionais de alocação de risco, demandando o fortalecimento da autonomia privada e a consolidação de uma nova *lex mercatoria*, capaz de redistribuir os riscos cambiais e harmonizar a interação entre arbitragem internacional e ordenamentos jurídicos nacionais.

Para tanto, este artigo investiga como o movimento de desdolarização impacta a estabilidade das relações contratuais, tensionando o princípio da força obrigatória dos pactos frente à volatilidade das moedas periféricas. Propõe-se que a autonomia das partes e a construção de uma nova *lex mercatoria* são fundamentais para gerir os riscos cambiais nesta nova ordem multipolar.

2. Centralidade Histórica do Dólar e Desdolarização Contemporânea no BRICS+

Para compreender efetivamente o SMI, bem como o estratégico posicionamento majoritário do dólar na história econômica internacional, é necessário contemplar fatores geopolíticos pós Segunda Guerra Mundial e a relevância das discussões em relação a regimes monetários internacionais. Em 1944, a Conferência de Bretton Woods estabeleceu, a partir da criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), um regime de taxas de câmbio fixas ancoradas diretamente ao ouro, com conversibilidade ao dólar³.

A escolha do dólar como moeda de referência não foi casual. Os Estados Unidos da América (EUA) exerciam uma função hegemônica derivada de sua supremacia industrial, financeira e militar, reconstruindo inclusive as economias europeias e japonesa sob sua liderança⁴. No padrão ouro-dólar, o preço oficial do ouro em dólar era mantido fixo, o

³ OCAMPO, José Antonio. *Resetting the International Monetary (Non)System*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 2.

⁴ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 11, p. 12, dez. 1998.

que reforçava a confiança internacional e permitia aos EUA sustentar déficits globais em sua própria moeda evitando, dessa maneira, as desvalorizações competitivas desestabilizadoras no período entre guerras⁵.

A consolidação do dólar como moeda-chave conferiu aos EUA a função de “banco central do mundo”, ao prover liquidez internacional por meio de déficits permanentes em seu balanço de pagamentos. Tal condição exemplifica o denominado “privilégio exorbitante”, permitindo ao país financiar suas obrigações externas mediante a emissão de sua própria moeda, sem enfrentar as restrições de liquidez que infligem outras economias nacionais⁶.

Essa volatilidade impõe uma tensão ao princípio da força obrigatória dos contratos, justificando juridicamente a busca por cláusulas de estabilização ou o uso da cláusula *rebus sic stantibus* frente a choques monetários imprevisíveis. Como observa Serrano, “esse risco zero, por sua vez, também faz com que a taxa de juros determinada exogenamente pelas autoridades monetárias desse país determine a taxa de juros básica da economia internacional”, consolidando uma assimetria estrutural profunda no sistema⁷. Nesse contexto, o dólar consolidou-se como o ativo das maiores reservas mundiais e o mais seguro das carteiras internacionais, preservando sua centralidade mesmo diante das crises cambiais e das revisões institucionais subsequentes.

Com a suspensão da conversibilidade em ouro decretada pelo presidente Richard Nixon em 1971⁷, foi inaugurado o atual padrão dólar flexível, de caráter fiduciário, sem comprometer a supremacia da moeda norte-americana no sistema monetário internacional⁸. Esse padrão conferiu à moeda norte-americana a liberdade de ajustar sua paridade em relação às demais moedas conforme a conveniência da política econômica dos EUA. Esse ajuste ocorre, sobretudo, por meio de alterações na taxa de juros definida pelo *Federal Reserve*, mecanismo capaz tanto de valorizar quanto de desvalorizar o dólar frente às demais divisas.

⁵ SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 238, jul./dez. 2002.

⁶ SERRANO, Franklin. *Op. cit.*, p. 248.

⁷ SERRANO, Franklin. *Op. cit.*, p. 239.

⁸ SERRANO, Franklin. *Op. cit.*, p. 251.

No novo arranjo, não há mais o temor de uma fuga para o ouro, uma vez que o padrão dólar flexível é integralmente inconversível, sustentado pela premissa de que a confiança nos ativos denominados em dólar e no poder político e militar dos EUA substitui o antigo lastro metálico como fundamento da hegemonia monetária internacional⁹. Sob a ótica de Karl Polanyi, esse sistema representa o auge de uma finança global “desentranhada” (*disembedded*) da sociedade, onde as leis do mercado financeiro e o poder de veto dos investidores passam a ditar as regras da vida econômica nacional¹⁰.

O movimento de desdolarização no âmbito do BRICS+ configura-se como uma estratégia política direcionada para maior independência financeira nos negócios e economia das nações, reduzindo assim a imperatividade da utilização do dólar e participação em seu ecossistema¹¹. O fenômeno estrutura-se em dois pilares, sendo estes: a construção de estrutura financeira paralela com novos modelos de pagamento, regulação e sistemas de compensação; reforma de regras de governança econômica global no contexto multipolarizado do século XXI¹².

A expansão da autonomia das economias de mercado emergentes (EMEs) busca estruturar redes alternativas dentro de um sistema monetário internacional hierarquizado e constantemente oneroso para nações do sul global, impactando seu desenvolvimento econômico público e privado. Adicionalmente, é possível afirmar que tal processo acompanha a constante “armamentização”, sendo essa uma utilização coercitiva (sanções e exclusão no *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) do monopólio da moeda como percebido nas políticas tarifárias norte-americanas de 2025-2026, impulsionada pelo histórico “privilégio exorbitante” da moeda norte-americana no sistema de financiamento de déficits mencionado anteriormente¹³.

⁹ CINTRA, Marcos Antonio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves (Orgs.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013, p. 221.

¹⁰ Ibidem, p. 38.

¹¹ Ibidem, p. 131.

¹² MARTINS, Aline Regina Alves. A democracia na zona do euro em tempos de crise. In: CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. (Orgs.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013, p. 102.

¹³ ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. O BRICS+ e a agenda de desdolarização: avanços e desafios na presidência do Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 38, p. 289, ago. 2025.

Há de se pontuar, paralelamente ao desenvolvimento da multipolaridade, uma constante busca de isolacionismo no âmbito comercial, como o afastamento da participação norte-americana em organismos internacionais, a exemplo da Organização Mundial do Comércio que possui um ente de resolução de controvérsias no quesito comercial econômico que atualmente opera de maneira limitada.

Uma vez apontados os pilares estruturantes da desdolarização e seus fatores contextuais, torna-se imperativo analisar as políticas operacionais implementadas pelo BRICS+, com destaque para o papel do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB). Diferente das instituições tradicionais de Bretton Woods, o NDB foi concebido como uma plataforma de financiamento que privilegia a soberania nacional, utilizando os sistemas socioambientais e de aquisições próprios de cada país-membro em seus projetos estratégicos de infraestrutura¹⁴.

Um de seus mecanismos mais inovadores é a organização de empréstimos em moedas nacionais, estratégia essencial para mitigar os riscos de volatilidade cambial e reduzir a dependência das economias emergentes em relação ao ecossistema do dólar. Sua estrutura de governança assegura direitos de voto igualitários entre os cinco membros fundadores e a ausência deliberada de poder de veto, estabelecendo um contraste nítido com as normas de condicionalidade do Banco Mundial¹⁵.

O objetivo de 30% faz parte da Estratégia Geral 2022-2026¹⁶. Com o encerramento deste ciclo em 2026, o banco já prepara uma nova estratégia para o período 2027-2031, que prevê elevar essa participação para mais de 45% e banco sinaliza uma tentativa institucional de reequilibrar o sistema monetário internacional e proteger o espaço de manobra política das nações periféricas contra a volatilidade financeira¹⁷.

Iniciativas como o *BRICS Pay* e canais de liquidação independentes sinalizam movimentações recentes sobre alternativas

¹⁴ Ibidem, p. 288.

¹⁵ THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana. *O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma primeira leitura*. São Paulo: Aduaneiras, 2014.

¹⁶ NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). *General Strategy: 2022–2026*. Shanghai: NDB, 2022. Disponível em: <https://www.ndb.int>.

¹⁷ *O Banco de Desenvolvimento prepara emissão de títulos em rupias indianas*. TV BRICS, Moscou, maio 2026. Disponível em: <https://tvbrics.com/pt/news/novo-banco-de-desenvolvimento-prepara-emiss-o-de-t-tulos-em-r-pias-indianas/>. Acesso em: 12 jul. 2026.

produzidas por e para EMEs¹⁸. A utilização de moedas alternativas ao dólar possui implicações não apenas econômicas, mas também jurídicas, especialmente em contratos internacionais privados. Nesse contexto, torna-se necessário examinar como a soberania monetária dos Estados influencia a estabilidade contratual e a gestão dos riscos cambiais.

3. Soberania Monetária Estatal e Segurança Contratual no Direito Internacional Privado

A soberania monetária consiste no poder jurídico do Estado de emitir moeda, regular o crédito e administrar o sistema de pagamentos em seu território¹⁹. No entanto, no contexto da globalização financeira, esse poder é condicionado pela “capacidade de filtro” estatal, que precisa equilibrar a abertura econômica com a proteção do bem-estar da população frente a choques externos²⁰. Os mercados internacionais detêm um “poder de veto” sobre as políticas macroeconômicas domésticas, pressionando os governos a adequar suas decisões soberanas às demandas da estabilidade financeira global²¹. Essa contradição é particularmente visível nos países do BRICS+, onde o exercício da soberania monetária frequentemente colide com as exigências de austeridade impostas pela autoridade financeira privada internacional²².

As escolhas governamentais sobre taxas de câmbio e regimes monetários afetam diretamente o valor real das obrigações assumidas em contratos privados internacionais de longo prazo. Oscilações abruptas na paridade da moeda nacional em relação ao dólar atuam como instrumentos de transferência de renda, podendo provocar descompassos monetários (*currency mismatches*) graves²³. Para os agentes privados, essas flutuações externas tornam o cumprimento contratual

¹⁸ REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27.

¹⁹ ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. O BRICS e a agenda de desdolarização: avanços e desafios na presidência do Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 38, p. 287-320, ago. 2025.

²⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

²¹ ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. *Op. cit.*, p. 296.

²² CINTRA, Marcos Antonio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves (Orgs.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013. p. 131.

²³ ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. *Op. cit.*, p. 289.

desproporcionalmente custoso, comprometendo o equilíbrio econômico do negócio jurídico original. Dessa forma, políticas cambiais soberanas voltadas à defesa do balanço de pagamentos podem, na realidade, inviabilizar o cumprimento rigoroso das cláusulas de pagamento em moedas estrangeiras fortes, gerando insegurança jurídica.

A execução de contratos privados varia consideravelmente conforme a estabilidade das moedas do bloco: o *renminbi* chinês dispõe de uma “convertibilidade controlada” sustentada por uma âncora estável, ao passo que o real brasileiro, enquadrado como “moeda-commodity”, continua exposta a elevada volatilidade especulativa. Tais assimetrias obrigam que contratos firmados em moedas locais incluam prêmios de risco elevados, onerando o investimento produtivo²⁴.

A crescente adoção do *renminbi* em setores estratégicos no Brasil, como nas exportações de minério de ferro e celulose, reflete uma tentativa de escapar dessa volatilidade externa do dólar. Trata-se de uma busca por maior previsibilidade na execução financeira das transações comerciais, protegendo as partes contra decisões de política monetária de um Estado estrangeiro sobre o qual não exercem controle²⁵.

Essas variações cambiais e intervenções estatais, portanto, não permanecem restritas ao plano macroeconômico, mas acabam alterando diretamente o valor e o equilíbrio das obrigações assumidas pelas partes. É justamente nesse ponto que surge a dificuldade de aplicar, de forma rígida, a lógica tradicional de cumprimento dos contratos internacionais.

4. O Princípio *Pacta Sunt Servanda* sob a Volatilidade Cambial

O direito internacional dos contratos repousa sobre um fundamento de caráter axiomático: o princípio *pacta sunt servanda*. Na formulação clássica de Francisco Rezek, trata-se de “um modelo de norma fundada no consentimento perceptivo”, sendo “impossível, em definitivo, conceber que a mais rudimentar das comunidades sobreviva sem que seus integrantes reconheçam, quando menos, o dever de honrar as obrigações livremente assumidas”²⁶. Trata-se, portanto, de norma de

²⁴ Ibidem, p. 298.

²⁵ ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. O BRICS+ e a agenda de desdolarização: avanços e desafios na presidência do Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 38, p. 296-297, ago. 2025.

²⁶ REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27.

jus cogens que transcende os ordenamentos jurídicos nacionais e ancora toda a arquitetura do comércio internacional.

No contexto dos contratos internacionais celebrados entre países do BRICS+, a aplicação deste princípio é desafiada de modo particularmente agudo pelo fenômeno da desdolarização. À medida que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul ampliam o uso de suas moedas nacionais nas transações bilaterais e multilaterais, os contratos passam a ser denominados em divisas sujeitas a volatilidade cambial estrutural, restrições de conversibilidade e, em alguns casos, exclusão do sistema *SWIFT*. Estes fatores introduzem um elemento de incerteza que tensiona diretamente a força obrigatória do pacto originalmente estabelecido²⁷.

A soberania monetária estatal constitui o primeiro vetor de tensão. Como observa Celso D. de Albuquerque Mello, “desde o século XIII que os reis consideram como seu atributo fixar as taxas de câmbio”, sendo que “os Estados consideram que esta matéria pertence à sua jurisdição doméstica e que eles podem regulamentá-la livremente, a não ser quando limitarem a soberania por seu consentimento expresso”²⁸.

Trata-se, portanto, de exercício legítimo de soberania que, não obstante, pode produzir efeitos devastadores sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos internacionais. Quando um Estado membro do BRICS+ impõe controles de capital, restringe a remessa de divisas ou desvaloriza compulsoriamente sua moeda, o custo da prestação contratual pode ser alterado de forma radical e unilateral.

Diante dessas perturbações, a doutrina internacionalista passou a se voltar para a discussão de mecanismos de adaptação contratual. O primeiro deles é a cláusula de estabilização, que, segundo Mello, “visa colocar o investidor ao abrigo de mudanças legislativas unilaterais que alterem a base econômica do contrato”²⁹.

²⁷ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 103-104. “Nesse sentido, os países emergentes - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS+) - e os países em desenvolvimento estariam adstritos a uma complexa trama institucional jurídica internacional que reforçaria uma lógica de exclusão destes. O direito internacional marginalizaria estes dos principais centros decisórios internacionais”

²⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1418.

²⁹ *Ibid*, p. 1420.

Contudo, na mesma obra, Mello aponta que a eficácia dessas cláusulas tem sido contestada por autores como Jiménez de Aréchaga, para quem “a soberania do Estado sobre os recursos naturais se sobrepõe a uma cláusula de estabilização”³⁰, negando a existência de um direito internacional dos contratos capaz de limitar o poder regulatório estatal. Esse debate revela a tensão estrutural entre a segurança jurídica contratual e a soberania estatal, tensão esta que se manifesta com especial intensidade no contexto da desdolarização dos BRICS+.

O segundo instrumento adaptativo é a cláusula *rebus sic stantibus*, cujo fundamento reside na ideia de que o consentimento contratual é dado em relação a uma determinada configuração de circunstâncias. Quando estas se alteram de modo fundamental, a base objetiva do acordo desaparece.

Rezek delimita com precisão os requisitos para sua aplicação: “a mudança nessas circunstâncias deve ter sido fundamental, levadas em conta sua dimensão e seu valor qualitativo”, sendo que “essa mudança circunstancial deve, ademais, entender-se imprevisível”³¹. No contexto do BRICS+, a questão que se coloca é se a volatilidade cambial extrema preenche os requisitos da imprevisibilidade e da fundamentalidade exigidos para a incidência da cláusula.

A resposta não é simples. A volatilidade cambial nos países emergentes é, em certa medida, um dado estrutural e historicamente recorrente³². Um operador econômico dotado de diligência mínima que contrate em Rublos ou Rupias deve antecipar oscilações significativas de valor. Nesse sentido, parte da doutrina sustenta que a volatilidade cambial não é, por si só, imprevisível³³, de modo que não satisfaz o requisito exigido para a revisão contratual via *rebus sic stantibus*.

³⁰ Ibidem.

³¹ REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 104.

³² ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. O BRICS e a agenda de desdolarização: avanços e desafios na presidência do Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 38, p. 285-321, ago. 2025. p. 287. “As economias emergentes enfrentam restrições estruturais impostas pelo papel central do dólar, como a necessidade de acumular reservas cambiais e a exposição a ciclos de instabilidade financeira”

³³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. v. 2, p. 1649. “A desvalorização deve ser considerada como um ilícito quando ela for discriminatória em relação

Contudo, eventos de natureza disruptiva (como a exclusão de um Estado do sistema *SWIFT*, a imposição de embargos financeiros ou a implementação de controles cambiais de caráter excepcional) podem ser qualificados como circunstâncias verdadeiramente imprevistas, que alteram radicalmente a base do negócio jurídico celebrado.

A aplicação cautelosa desses mecanismos é imperativa para que não se produza insegurança jurídica sistêmica. Conforme afirma Huck, “a ilimitada adoção da *lex mercatoria* poderá conduzir à ditadura das frias regras de mercado, sem qualquer consideração com as regras políticas e jurídicas de cada Estado nacional”³⁴. Isto é, o uso indiscriminado da cláusula *rebus sic stantibus* ou das cláusulas de estabilização como pretextos para o inadimplemento oportunista comprometeria a própria credibilidade do comércio internacional no âmbito dos BRICS+.

O equilíbrio adequado está na exigência rigorosa dos pressupostos legais para a revisão contratual: imprevisibilidade objetiva, alteração radical das circunstâncias e ausência de imputabilidade da parte que invoca a cláusula. Somente nessas condições a revisão contratual pode ser admitida sem que o princípio *pacta sunt servanda* seja esvaziado de seu conteúdo normativo essencial.

Se, por um lado, a obrigatoriedade dos contratos continua sendo um pressuposto fundamental, por outro, essas mudanças econômicas mostram que nem sempre ela consegue, sozinha, preservar o equilíbrio original das relações. É nesse contexto que passam a ganhar relevância soluções mais flexíveis desenvolvidas no próprio comércio internacional.

5. A Nova Lex Mercatoria e a Autonomia Contratual

A insuficiência dos ordenamentos jurídicos nacionais para regular adequadamente as transações comerciais internacionais é um diagnóstico consolidado na literatura jurídica especializada. Irineu Strenger identificou, com precisão, que diante dessa “incapacidade dos ordenamentos jurídicos nacionais para fornecer resposta adequada

ao estrangeiro, e de modo abusivo. Nos demais casos, ela não é um ilícito, tendo em vista que o Estado o faz por necessidade econômica. As mesmas considerações podem ser dirigidas às restrições cambiais”

³⁴ HUCK, Hermes Marcelo. *Sentença estrangeira e lex mercatoria: horizontes e fronteiras do comércio internacional*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 213

às solicitações do comércio internacional”³⁵, emergiria um sistema a-nacional de regras, a denominada nova *lex mercatoria*.

Este sistema, progressivamente construído pela prática dos operadores do comércio internacional, constitui um *corpus* normativo dotado de relativa autonomia em relação às ordens jurídicas estatais.

A definição clássica da nova *lex mercatoria*, citada por José Augusto Fontoura Costa, apresenta-a como “um regime para o comércio internacional produzido, espontânea e progressivamente, pela *societas mercatorum*”, a qual, para Eric Loquin, é “uma comunidade internacional composta de homens de negócios e de comerciantes suficientemente homogênea e solidária para suscitar a criação destas normas”³⁶.

A ideia central é a de que a comunidade mercantil internacional possui densidade social e normativa suficiente para produzir suas próprias regras, independentemente da sanção dos Estados nacionais. Berthold Goldman, em formulação mais radical, sustentou que essa “sociedade de comerciantes desvinculada do poder soberano de seus respectivos Estados, liberta de qualquer fronteira estatal” constitui uma realidade juridicamente autônoma, igualmente capaz de editar suas próprias regras jurídicas³⁷.

No contexto da desdolarização dos BRICS+, a nova *lex mercatoria* adquire relevância prática renovada por dois motivos principais. Primeiro, porque oferece instrumentos padronizados³⁸ que distribuem riscos e custos de forma previsível, independentemente da moeda de denominação do contrato. Segundo, porque permite às partes contornarem as insuficiências e inconsistências dos direitos nacionais por meio da autonomia da vontade. Conforme denota Strenger:

³⁵ STRENGER, Irineu. *Direito do Comércio Internacional e Lex Mercatoria*. São Paulo: LTr, 1996, p. 78.

³⁶ COSTA, José Augusto Fontoura. A autonomia da nova *lex mercatoria* e a estabilização de relações comerciais internacionais. *Revista de Direito Internacional e Brasil (RIDB)*, ano 2, n. 6, p. 4783-4810, 2013, p. 4785.

³⁷ HUCK, Hermes Marcelo. *Lex mercatoria - Horizonte e fronteira do comércio internacional*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 67.

³⁸ Como os INCOTERMS da Câmara de Comércio Internacional (CCI) e as Regras e Usos Uniformes sobre Créditos Documentários (RUU 600). A escolha de um INCOTERM adequado, como o CIF (Cost, Insurance and Freight) ou o DDP (Delivered Duty Paid), pode alocar os riscos cambiais de modo transparente entre exportadores e importadores situados em diferentes países do bloco.

Com efeito, **o maior sustentáculo da *lex mercatoria* é a autonomia da vontade**, porquanto ela se revela, a cada passo, mais atuante e mais receptiva, não só pela doutrina e jurisprudência, como pelo próprio direito positivo dos diferentes países.³⁹(grifo próprio)

Isto é, por meio da *lex voluntatis*, as partes de um contrato internacional podem eleger o direito aplicável à relação jurídica, optando por ordenamentos que ofereçam maior segurança e previsibilidade.

A arbitragem comercial internacional funciona como a jurisdição por excelência desta *societas mercatorum*. Ao subtrair as disputas comerciais da competência dos tribunais estatais – cujas decisões podem ser influenciadas por considerações de política econômica doméstica – e submetê-las a árbitros internacionais independentes, as partes garantem a aplicação neutra das normas da *lex mercatória*.

A eficácia coercitiva da *lex mercatoria* não repousa, contudo, apenas na arbitragem formal. Como aponta a Strenger, a comunidade mercantil internacional dispõe de sanções reputacionais de grande efetividade: o boicote comercial, a exclusão de redes de fornecimento, a inscrição em listas negras setoriais e a deterioração do rating de crédito⁴⁰.

Tais mecanismos informais de *enforcement*, ancorados na interdependência dos agentes econômicos, frequentemente se revelam mais eficazes do que os mecanismos de execução forçada dos direitos nacionais. Isto ocorre especialmente em setores econômicos altamente concentrados e com poucos fornecedores globais, como o de commodities agrícolas, petróleo e minerais estratégicos, exatamente os setores em que os países do BRICS+ concentram sua participação no comércio internacional⁴¹.

A construção de uma nova *lex mercatoria* adaptada ao contexto dos BRICS+ exige, todavia, que se enfrentem limitações estruturais significativas. A heterogeneidade jurídica do bloco – que reúne países de tradição romano-germânica (Brasil), *common law* (Índia, África do

³⁹ STRENGER, Irineu. *Direito do Comércio Internacional e Lex Mercatoria*. São Paulo: LTr, 1996, p. 84.

⁴⁰ Ibid, p. 53.

⁴¹ MENDONÇA, Marco Aurélio Alves de; TAIOKA, Tainari; UNGARETTI, Carlos Renato. *O Brasil e o BRICS+ expandido: relações comerciais recentes e recomendações*. Brasília: Ipea, 2025, p.6.

Sul), direito socialista de mercado (China) e tradição mista pós-soviética (Rússia) – dificulta a formação de usos e práticas uniformes.

A ausência de uma instituição arbitral supranacional do BRICS+, dotada de reconhecimento e legitimidade equivalentes à CCI ou à London Court of International Arbitration, é um déficit institucional que limita a capacidade do bloco de desenvolver sua própria *lex mercatoria* interna. A superação deste déficit é condição necessária para que a desdolarização das trocas comerciais entre os países do BRICS+ possa avançar com segurança jurídica.

Nesse sentido, a nova *lex mercatoria* apresenta-se como um instrumento capaz de oferecer maior flexibilidade e previsibilidade às relações contratuais internacionais, especialmente em cenários marcados por instabilidade monetária. Contudo, sua efetividade depende da operacionalização de mecanismos contratuais concretos que permitam a adequada gestão dos riscos, em especial o risco cambial, o que conduz à análise das cláusulas de adaptação contratual.

6. Desafios da Deslocalização: Hardship e Jurisdições Offshore

A desdolarização do comércio internacional no âmbito do BRICS+ impõe aos contratos privados a necessidade de incorporar mecanismos sofisticados de gestão de risco cambial. Entre esses mecanismos, destaca-se a cláusula de *hardship*, definida por Glitz:

Conhecidas nos negócios internacionais como cláusulas de *hardship* que criam a obrigação de negociação quando preenchidas dadas circunstâncias previamente antecipadas pelos contratantes e que alterem profundamente as condições objetivas do contrato, seja pelo aumento dos custos ou pela diminuição do valor da contraprestação⁴².

Isto é, diferentemente da cláusula *rebus sic stantibus*, que opera no plano da revisão judicial ou arbitral do contrato, a cláusula de *hardship* institui um procedimento negocial obrigatório entre as partes, preservando a relação contratual ao mesmo tempo em que permite sua adaptação às novas circunstâncias.

⁴² GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. *O costume como fonte de obrigações contratuais nacionais e internacionais*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, p. 423.

A distinção entre *hardship* e força maior é tecnicamente relevante no contexto do BRICS+. A força maior opera como causa de extinção da obrigação, liberando as partes do vínculo contratual quando a prestação se torna impossível⁴³. O *hardship*, por sua vez, não pressupõe impossibilidade, mas apenas onerosidade excessiva superveniente⁴⁴.

Nos contratos denominados em moedas locais dos BRICS+, a volatilidade cambial raramente torna a prestação objetivamente impossível, mas pode tornar a prestação excessivamente onerosa para uma das partes. É precisamente para essa hipótese que a cláusula de *hardship* foi concebida, restabelecendo o equilíbrio econômico do contrato sem recorrer à sua extinção⁴⁵.

A operacionalização prática da cláusula de *hardship* exige que as partes definam, com precisão técnica, os gatilhos que ativam o dever de renegociação. No contexto dos contratos denominados em moedas do BRICS+, recomenda-se a fixação de um percentual de variação cambial como critério objetivo para a ativação da cláusula⁴⁶.

⁴³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações*. 25. ed. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. II, p. 338.

⁴⁴ UNIDROIT. *Principles of international commercial contracts – 2010*. Rome: International Institute for the Unification of Private Law, 2010. Disponível em: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/chapter-6-section-2/#1623694323415-30641944-9988>. “There is hardship where the occurrence of events fundamentally alters the equilibrium of the contract either because the cost of a party’s performance has increased because the value of the performance a party receives has diminished, and (a) the events occur or become known to the disadvantaged party after the conclusion of the contract; (b) the events could not reasonably have been taken into account by the disadvantaged party at the time of the conclusion of the contract; (c) the events are beyond the control of the disadvantaged party; and (d) the risk of the events was not assumed by the disadvantaged party”

⁴⁵ ALBUQUERQUE, Raul César de; TÁVORA FILHO, Frederico Soares. Aspectos processuais da cláusula de hardship no sistema multiportas. In: FERNANDEZ, Leandro; EWERTON, Ferreira; LEANDRO, Juliana Melazzi (coords.). *Ensaio de direito processual: justiça multiportas*. 2026, p. 233.

⁴⁶ FERRAZZO, Bruna Linhares; TOMIMATSU, Camila Emi; COELHO, Catarina Bastouly. Medidas unilaterais de comércio e seus efeitos em contratos: um olhar estratégico sobre remédios e prevenção. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, n. 8, p. 142-161, 2025, p. 158.

Alternativamente, as partes podem vincular o gatilho a eventos específicos, como a implementação de controles cambiais pelo banco central de um dos países envolvidos, a exclusão de uma das moedas do sistema *SWIFT*, ou a declaração formal de estado de emergência econômica pelo Estado emissor da moeda contratual. A objetividade dos gatilhos é essencial para evitar disputas sobre a caracterização do evento de *hardship*, que poderiam tornar a cláusula ineficaz justamente quando seria mais necessária⁴⁷.

O segundo grande desafio identificado na literatura é a tendência dos operadores econômicos à “*offshore litigation*”. Como aponta Fontoura Costa:

[...] um novo grupo de tecnocratas autoconscientes conduzem a transição da *lex mercatoria* e uma arbitragem relativamente informal para a *offshore litigation*, tipicamente regulada não pela *lex mercatoria* europeia, mas pelo Direito comercial de Nova Iorque e da Inglaterra⁴⁸.

Este fenômeno revela que, na ausência de um sistema monetário estável e de um arcabouço jurídico consolidado para a solução de disputas no BRICS+, os agentes econômicos racionais tendem a buscar jurisdições alternativas, percebidas como mais seguras e previsíveis.

A tendência à *offshore litigation* apresenta, contudo, um paradoxo estrutural em relação aos objetivos da desdolarização. Se os contratos denominados em moedas do BRICS+ são sistematicamente submetidos ao direito de Nova York ou ao direito inglês, a desdolarização da denominação monetária dos contratos não implica necessariamente a desdolarização de sua estrutura jurídica. O contrato pode ser denominado em Yuan ou em Rublos, mas continuar a ser interpretado e executado

⁴⁷ STEINER, Renata. Cláusulas de *hardship*: o que considerar na sua negociação? In: *AGIRE | Direito Privado em Ação*, n.º 98, 2024. Disponível em: <https://agiredireitoprivado.substack.com/p/agire98>.

⁴⁸ COSTA, José Augusto Fontoura. A autonomia da nova *lex mercatoria* e a estabilização de relações comerciais internacionais. *Revista de Direito Internacional e Brasil (RIDB)*, ano 2, n. 6, p. 4783-4810, 2013, p. 4800.

segundo os parâmetros do *Uniform Commercial Code*⁴⁹ americano ou da *Sale of Goods Act*⁵⁰ britânica.

Esta dissociação entre a moeda de denominação e o sistema jurídico de referência limita o alcance das ambições geopolíticas do BRICS+ de construir uma ordem econômica verdadeiramente alternativa à hegemonia ocidental⁵¹. A superação desse paradoxo passa pelo desenvolvimento de capacidades jurídicas institucionais no próprio bloco.

Isso exige, no mínimo, três iniciativas coordenadas: a criação de um centro de arbitragem internacional do BRICS+ com credibilidade e neutralidade reconhecidas; o desenvolvimento de regras contratuais-modelo (*template contracts*) adaptadas às especificidades das moedas locais do bloco; e a celebração de acordos de reciprocidade para o reconhecimento e a execução de sentenças arbitrais entre os países membros, complementando ou superando as limitações da Convenção de Nova York⁵² no contexto específico do BRICS+.

Somente por meio dessas iniciativas institucionais será possível construir uma *lex mercatoria* genuinamente do BRICS+, capaz de oferecer às partes segurança jurídica equivalente à oferecida pelos sistemas de Nova York e Londres, sem a dependência estrutural em relação às jurisdições ocidentais que atualmente caracteriza a *offshore litigation*. Ademais, o uso de cláusulas de estabilização nos contratos de investimento direto estrangeiro no âmbito do BRICS+ merece atenção específica. Tais cláusulas, ao “colocar o investidor ao abrigo de mudanças legislativas unilaterais que alterem a base econômica do

⁴⁹ UNIFORM LAW COMMISSION. *Uniform Commercial Code (UCC)*. Chicago: Uniform Law Commission, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.uniformlaws.org/acts/ucc>>. Acesso em: 14 jul. 2026.

⁵⁰ REINO UNIDO. *Sale of Goods Act 1979*. 1979 c. 54. London: UK Parliament, 1979. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/54>>. Acesso em: 14 jul. 2026.

⁵¹ MENDONÇA, Marco Aurélio Alves de; TAIOKA, Tainari; UNGARETTI, Carlos Renato. *O Brasil e o BRICS+ expandido: relações comerciais recentes e recomendações*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), abr. 2025, p. 7.

⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras (Convenção de Nova York)*, de 10 de junho de 1958. Nova York: ONU, 1958. Disponível em: https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/conventions/foreign_arbitral_awards. Acesso em: 14 jul. 2026.

contrato”⁵³, interação de modo complexo com o exercício da soberania monetária pelos Estados.

A questão de saber se uma desvalorização cambial compulsória ou a imposição de controles de capital equivale a uma “mudança legislativa” para fins das cláusulas de estabilização é uma das mais controversas do direito internacional dos investimentos contemporâneo. A resposta a essa questão determinará, em larga medida, a distribuição dos riscos cambiais entre investidores estrangeiros e Estados hospedeiros no âmbito dos BRICS+, com implicações diretas para os fluxos de investimento direto estrangeiro no bloco.

7. Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que o processo de desdolarização não constitui apenas uma mudança monetária ou financeira, mas representa uma transformação estrutural com impactos jurídicos profundos sobre os contratos internacionais privados. A substituição progressiva do dólar por moedas locais no âmbito do BRICS+ altera significativamente os parâmetros tradicionais de previsibilidade e estabilidade que historicamente sustentaram o comércio internacional.

Nesse cenário, verifica-se a intensificação da tensão entre dois pilares fundamentais: de um lado, o princípio *pacta sunt servanda*, que assegura a obrigatoriedade dos contratos; de outro, a soberania monetária estatal, que permite intervenções cambiais capazes de modificar substancialmente a base econômica das obrigações pactuadas. A coexistência desses elementos, em contextos de elevada volatilidade cambial, impõe novos desafios à segurança jurídica.

Como demonstrado, os instrumentos tradicionais de adaptação contratual – como cláusulas de estabilização, *rebus sic stantibus* e *hardship* – assumem papel central na mitigação desses riscos, mas sua eficácia depende de aplicação criteriosa e tecnicamente estruturada, sob pena de gerar insegurança sistêmica ou incentivar comportamentos oportunistas.

Diante dessas limitações, ganha destaque a necessidade de fortalecimento de uma nova *lex mercatoria*, capaz de oferecer soluções normativas mais flexíveis e adaptadas à realidade multipolar do

⁵³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1420.

comércio internacional. Tal construção demanda não apenas a ampliação da autonomia privada, mas também o desenvolvimento de instituições jurídicas próprias do BRICS+, como mecanismos arbitrais legitimados e regras contratuais padronizadas.

Conclui-se, portanto, que a desdolarização, para além de seus objetivos geopolíticos, exige uma reorganização do arcabouço jurídico internacional dos contratos, sob pena de comprometer a previsibilidade e a confiança necessárias ao funcionamento dos mercados. O desafio central reside em equilibrar soberania estatal e estabilidade contratual, por meio de instrumentos jurídicos capazes de redistribuir adequadamente o risco cambial em um cenário de crescente fragmentação monetária.

Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ALBUQUERQUE, Raul César de; TÁVORA FILHO, Frederico Soares. Aspectos processuais da cláusula de hardship no sistema multiportas. In: FERNANDEZ, Leandro; EWERTON, Ferreira; LEANDRO, Juliana Melazzi (coords.). *Ensaio de direito processual: justiça multiportas*. 2026.

ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. O BRICS e a agenda de desdolarização: avanços e desafios na presidência do Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 38, p. 285-321, ago. 2025.

ARARIPE, Thaís; PERUFFO, Luiza; CUNHA, André Moreira. O BRICS+ e a agenda de desdolarização: avanços e desafios na presidência do Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 38, p. 285-321, ago. 2025.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 11, p. 11-20, dez. 1998.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves (org.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, José Augusto Fontoura. A autonomia da nova lex mercatoria e a estabilização de relações comerciais internacionais. *Revista de Direito Internacional e Brasil (RIDB)*, ano 2, n. 6, p. 4783-4810, 2013.

FERRAZZO, Bruna Linhares; TOMIMATSU, Camila Emi; COELHO, Catarina Bastouly. Medidas unilaterais de comércio e seus efeitos em contratos: um olhar estratégico sobre remédios e prevenção. *Revista do Direito do Comércio Internacional*, n. 8, p. 142-161, 2025.

GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. *O costume como fonte de obrigações contratuais nacionais e internacionais*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

HUCK, Hermes Marcelo. *Lex mercatoria: horizonte e fronteira do comércio internacional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

HUCK, Hermes Marcelo. *Sentença estrangeira e lex mercatoria: horizontes e fronteiras do comércio internacional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

MARTINS, Aline Regina Alves. A democracia na zona do euro em tempos de crise. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; MARTINS, Aline Regina Alves (org.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: Ipea, 2013.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MENDONÇA, Marco Aurélio Alves de; TAIOKA, Tainari; UNGARETTI, Carlos Renato. *O Brasil e o BRICS+ expandido: relações comerciais recentes e recomendações*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), abr. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK (NDB). *General strategy: 2022-2026*. Shanghai: NDB, 2022. Disponível em: <<https://www.ndb.int>>. Acesso em: 16 jul. 2026.

OCAMPO, José Antonio. *Resetting the international monetary (non) system*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras (Convenção de Nova York), de 10 de junho de 1958*. Nova York: ONU, 1958. Disponível em: <https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/conventions/foreign_arbitral_awards>. Acesso em: 14 jul. 2026.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: teoria geral das obrigações*. 25. ed. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. 2.

REINO UNIDO. *Sale of Goods Act 1979*. 1979 c. 54. London: UK Parliament, 1979. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/54>>. Acesso em: 14 jul. 2026.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 237-253, jul./dez. 2002.

STEINER, Renata. Cláusulas de hardship: o que considerar na sua negociação? *AGIRE | Direito Privado em Ação*, n. 98, 2024. Disponível em: <<https://agiredireitoprivado.substack.com/p/agire98>>. Acesso em: 16 jul. 2026.

STRENGER, Irineu. *Direito do comércio internacional e lex mercatoria*. São Paulo: LTr, 1996.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana. *O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma primeira leitura*. São Paulo: Aduaneiras, 2014.

O Banco de Desenvolvimento prepara emissão de títulos em rúpias indianas. TV BRICS, Moscou, maio 2026. Disponível em: <<https://tvbrics.com/pt/news/novo-banco-de-desenvolvimento-prepara-emissao-de-tulos-em-r-pias-indianas/>>. Acesso em: 12 jul. 2026.

UNIDROIT. *Principles of international commercial contracts: 2010*. Rome: International Institute for the Unification of Private Law, 2010. Disponível em: <<https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/chapter-6-section-2/>>. Acesso em: 16 jul. 2026.

UNIFORM LAW COMMISSION. *Uniform Commercial Code (UCC)*. Chicago: Uniform Law Commission, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.uniformlaws.org/acts/ucc>>. Acesso em: 14 jul. 2026.

SUSTENTABILIDADE EM DEBATE: O PAPEL DA ARBITRAGEM INTERNACIONAL NA EXECUÇÃO DE CLÁUSULAS ESG DERIVADAS DE CONTRATOS DE COMÉRCIO GLOBAL

Yara Soares Oliveira¹

Resumo: O presente artigo examina os desafios e as perspectivas da arbitragem internacional diante da crescente incorporação de cláusulas de ESG (*Environmental, Social and Governance*) em contratos de comércio global. Demonstra-se que, embora a arbitragem seja tradicionalmente reconhecida por sua maior eficiência técnica, celeridade e confidencialidade, tem-se por incontroverso que tais características podem entrar em tensão com a natureza coletiva e difusa dos compromissos de sustentabilidade. Assim, analisa-se de que forma o conflito entre a autonomia da vontade das partes e as exigências de transparência pode ser mitigado mediante ajustes procedimentais, como publicidade seletiva de determinados atos, participação de *stakeholders* e adoção de parâmetros de governança compatíveis com interesses públicos. Conclui-se que a arbitragem internacional, ao adaptar-se a esse novo cenário, pode assumir papel estratégico na efetivação de práticas empresariais responsáveis e na harmonização entre interesses privados e obrigações socioambientais, contribuindo, assim, para a consolidação de uma ordem econômica global mais sustentável.

Palavras-chave: Arbitragem Internacional. Cláusulas de ESG. Comércio Global. Sustentabilidade Empresarial. Transparência.

Abstract: This article examines the challenges and prospects of international arbitration in light of the growing inclusion of ESG (Environmental, Social, and Governance) clauses in global trade contracts. It is demonstrated that, although arbitration is traditionally recognized for its greater technical efficiency, speed, and confidentiality, it is undisputed that these characteristics may come into conflict with the collective and diffuse nature of sustainability commitments. Thus, the article analyses how the conflict between the parties' contractual autonomy and transparency requirements can be mitigated through procedural adjustments, such as selective disclosure of certain proceedings, stakeholder participation, and

¹ Advogada nas áreas de Direito Civil, Empresarial e Constitucional. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora nas áreas de Direito Empresarial, Arbitragem e Acesso à Justiça.

the adoption of governance standards compatible with public interests. It is concluded that international arbitration, by adapting to this new landscape, can play a strategic role in fostering responsible business practices and in harmonizing private interests with socio-environmental obligations, thereby contributing to the consolidation of a more sustainable global economic order.

Keywords: International Arbitration. ESG Clauses. Global Trade. Corporate Sustainability. Transparency.

1. Introdução

O debate contemporâneo acerca da arbitragem internacional e das cláusulas de ESG (*Environmental, Social and Governance*) em contratos de comércio global insere-se no contexto da consolidação do paradigma de desenvolvimento sustentável, especialmente após o Relatório Brundtland (1987)², que consagrou a interdependência entre crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social. No campo empresarial, esse paradigma passou a ser concretizado pela adoção de critérios ESG, estes concebidos como instrumentos de internalização de valores éticos, socioambientais e de governança em práticas corporativas³. Em contratos internacionais, por sua vez, a difusão de tais cláusulas reflete não apenas a pressão social por maior responsabilidade por parte das empresas, mas também a intensificação da regulação transnacional, como demonstram recentes iniciativas da União Europeia⁴.

Apesar do avanço normativo e contratual, a literatura ainda apresenta lacunas quanto à compatibilização entre os compromissos de ESG – de natureza essencialmente coletiva e de interesse público – e os mecanismos privados de resolução de controvérsias. A arbitragem, historicamente marcada pela confidencialidade e pela autonomia da vontade, encontra-se tensionada por demandas crescentes de transparência e *accountability*,

² BRUNDTLAND, G. H. et al. Our common future. Oxford: Oxford University Press, 1987.

³ LAVORATO, Marilena Lino de Almeida. Sustentabilidade, o princípio da lógica e coerência. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 51, maio 2010.

⁴ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

sobretudo em disputas que envolvem cláusulas com impacto social e ambiental de larga escala⁵ ⁶. Nesse cenário, anseia-se compreender em que medida a arbitragem internacional pode se adaptar para assegurar a efetividade das cláusulas ESG sem abdicar de suas características basilares de maior celeridade, neutralidade e especialização.

Parte-se da hipótese de que a arbitragem comercial internacional, embora adequada para dirimir disputas empresariais complexas, demanda ajustes procedimentais para enfrentar litígios envolvendo compromissos ESG. Esses ajustes passam pela incorporação de práticas já consolidadas na arbitragem de investimentos, como a publicidade seletiva de atos e a abertura à participação de terceiros interessados, em direção a um modelo híbrido que concilie interesses privados e obrigações de sustentabilidade⁷ ⁸. Tal perspectiva reforça a compreensão de que a arbitragem não deve ser concebida apenas como mecanismo de resolução privada, mas também como instrumento potencial de concretização da Agenda 2030 da ONU e dos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁹.

O presente estudo, assim, visa analisar de que forma a arbitragem internacional pode se estruturar para garantir a efetividade das cláusulas ESG em contratos de comércio global. Para tanto, busca-se: (i) compreender a natureza e o conteúdo dessas cláusulas nos contratos internacionais; (ii) identificar os principais desafios jurídicos e práticos que se apresentam à arbitragem em face de tais compromissos; e (iii) propor parâmetros de adaptação procedimental que harmonizem

⁵ ARAÚJO NETO, Pedro Irineu de Moura. A confidencialidade do procedimento arbitral e o princípio da publicidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 53, n. 212, p. 139-154, out./dez. 2016..

⁶ NAVARRO, Trícia; PUPPIN, Ana Carolina Bouchabki. O princípio da publicidade nos processos arbitrais: o conflito com a confidencialidade. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 48, n. 338, p. 385-401, abr. 2023.

⁷ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. *Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

⁸ THIEFFRY, Patrick. Arbitration of ESG-related disputes: prospects and prerequisites. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 20, n. 78, p. 307-315, jul./set. 2023.

⁹ EISENLOHR, Ana Luísa Acurcio Santos; ALCURI, Sarah Vecchi. Sustentabilidade e arbitragem comercial: desafios e perspectivas. *Revista do IBRAC*, São Paulo, n. 1, p. 117-132, 2023.

confidencialidade e transparência, à luz da governança corporativa e dos interesses coletivos.

Metodologicamente, esta pesquisa se fundamenta em uma análise bibliográfico-normativa, que conjuga a revisão crítica da literatura especializada com o exame de marcos regulatórios e experiências arbitrais internacionais, a fim de construir parâmetros teóricos e práticos em torno da efetividade das cláusulas ESG. No que se refere à delimitação do objeto, afasta-se do escopo o contencioso estatal, concentrando-se a investigação na arbitragem comercial internacional, ainda que em diálogo com a arbitragem de investimentos, cujas práticas oferecem subsídios relevantes para o enfrentamento de algumas questões.

Por sua vez, a relevância deste estudo justifica-se tanto no plano científico – ao preencher lacunas da literatura sobre a interação entre as práticas de ESG e a arbitragem internacional – quanto no plano social, ao reconhecer que tais mecanismos podem contribuir para a efetividade dos compromissos socioambientais e de governança assumidos pelas empresas em cadeias globais de valor. Estruturado em cinco partes, o presente artigo apresenta, inicialmente, o marco teórico do ESG e sua incorporação ao comércio internacional; em seguida, analisa a natureza e os efeitos das cláusulas ESG em contratos globais; discute a arbitrabilidade e os desafios concretos da arbitragem internacional em tais casos; e apresenta reflexões críticas e recomendações voltadas ao futuro da matéria.

2. Pilares ESG no Comércio Global

A concepção de sustentabilidade, amplamente difundida a partir do Relatório Brundtland de 1987, consolidou-se como paradigma normativo e ético orientador de políticas públicas e de práticas empresariais. Seu tripé – desenvolvimento econômico, proteção ambiental e inclusão social – deixou de ser mera diretriz programática para se converter em parâmetro vinculante de atuação estatal e em exigência crescente aos agentes privados. Como observa Lavorato¹⁰, a sustentabilidade não se limita a um ideal retórico, mas se configura como princípio jurídico que permeia a lógica contratual e redefine o papel da empresa na sociedade.

¹⁰ LAVORATO, Marilena Lino de Almeida. Sustentabilidade, o princípio da lógica e coerência. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 51, maio 2010.

Nesse contexto, os fatores ESG representam um desdobramento operacional do paradigma de sustentabilidade, sobretudo no âmbito corporativo. Para Muñoz¹¹, tais pilares retratam critérios de governança que traduzem valores como ética, responsabilidade social e preservação ambiental em práticas empresariais concretas. Assim, o pilar ambiental (E) abrange ações voltadas à mitigação das mudanças climáticas, à preservação da biodiversidade e ao uso eficiente de recursos naturais; o social (S) envolve a proteção dos direitos humanos, a promoção da diversidade e o combate a práticas laborais abusivas; e a governança (G) refere-se à construção de estruturas internas transparentes, à implementação de políticas de integridade e a mecanismos de responsabilização corporativa.

Além de resposta às pressões sociais, a adoção de práticas ESG transformou-se em exigência de competitividade no mercado global. Em tais termos, Pereira Júnior, Andrade e Araújo¹² pontuam que a sustentabilidade empresarial deve ser compreendida tanto sob a perspectiva da função social da empresa quanto sob a ótica da responsabilidade social corporativa – elementos que, quando em interação, fortalecem a legitimidade organizacional diante de consumidores, investidores e reguladores. Em linha semelhante, Redecker e Trindade¹³ destacam que, nas sociedades anônimas de capital aberto, as práticas ESG operam como mecanismos de compatibilização entre a função social prevista na Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976) e a geração de valor econômico, impulsionando a transição para um modelo de “capitalismo sustentável”.

No comércio internacional, a expansão das cláusulas ESG revela não apenas o crescimento da consciência socioambiental, mas também o fortalecimento da regulação transnacional. A União Europeia, por exemplo, estabeleceu padrões normativos mais rigorosos, como

¹¹ MUÑOZ, María del Pilar Galeote. Sostenibilidad: ética empresarial y gobierno corporativo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Valparaíso, v. 56, p. 145-172, 2021.

¹² PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge; ANDRADE, Thiago Pinho de; ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. Sustentabilidade empresarial: função ou responsabilidade social da empresa? *Revista de Direito Empresarial*, Belo Horizonte, ano 17, n. 3, p. 45-64, set./dez. 2020.

¹³ REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza de Medeiros. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: um diálogo entre a função social instituída pela Lei nº 6.404/76 e a geração de valor. *Revista Brasileira de Direito Contratual*, Ano 7, n. 2, p. 59-125, 2021.

observado na *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD)¹⁴ e na *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD)¹⁵, que incorporam critérios obrigatórios de diligência ambiental e social às práticas comerciais globais¹⁶. Esse movimento amplia a pressão sobre exportadores e multinacionais, que passam a incluir em seus contratos compromissos explícitos com direitos humanos, governança e proteção ambiental.

Assim, a sustentabilidade e os pilares ESG assumem papel cada vez mais estruturante na dinâmica empresarial do comércio global. Mais do que instrumentos reputacionais, essas cláusulas desempenham função normativa, impondo às empresas o dever de alinhar interesses privados a obrigações de ordem pública. Esse novo quadro regulatório projeta a necessidade de repensar os mecanismos de resolução de litígios, em especial a arbitragem internacional, que se vê desafiada a compatibilizar sua lógica privada com a tutela de valores coletivos de sustentabilidade.

3. Cláusulas ESG em Contratos Internacionais

A crescente difusão das cláusulas ESG em contratos internacionais decorre da necessidade de assegurar, no âmbito privado, a efetividade dos compromissos socioambientais assumidos por empresas. Tais disposições inserem no núcleo contratual obrigações que ultrapassam a contraprestação econômica, vinculando as partes a padrões de conduta relativos ao meio ambiente, aos direitos humanos e à governança corporativa. Como observam Giupponi e Figueiroa¹⁷, tais cláusulas evoluíram de recomendações de boas práticas para compromissos jurídicos dotados de

¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on corporate sustainability reporting (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD). Official Journal of the European Union, L 322, 16 dez. 2022.

¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/1760, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 jun. 2024, relativa à devida diligência em matéria de sustentabilidade empresarial. Jornal Oficial da União Europeia, L, 5 jul. 2024. Disponível em: <https://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>. Acesso em: 23 ago 2025.

¹⁶ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

¹⁷ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

executabilidade, variando desde previsões genéricas de conformidade até disposições detalhadas de *due diligence* socioambiental.

O conteúdo de cláusulas ESG geralmente abrange três dimensões principais¹⁸. No aspecto ambiental, incluem-se obrigações de mitigação de impactos climáticos, promoção da eficiência energética e combate ao desmatamento. No plano social, destacam-se exigências de respeito a direitos trabalhistas, erradicação do trabalho escravo e infantil, além da promoção da diversidade e inclusão. Já no âmbito da governança, preveem-se mecanismos de transparência, auditoria e combate à corrupção. Nesse cenário, práticas outrora voluntárias de responsabilidade social corporativa transformam-se em compromissos contratuais suscetíveis de cobrança judicial ou arbitral.

Outro ponto relevante é a conexão entre cláusulas ESG e o princípio da boa-fé objetiva nos contratos internacionais. De acordo com Biazzi e Lima¹⁹, a violação de padrões ESG pode configurar justa causa para a extinção de contratos de longa duração por comprometer a confiança e a reputação das partes. Isso revela que o dever de lealdade contratual se expande além da esfera econômica, incorporando obrigações de natureza ética, social e ambiental.

Nesse contexto, a *due diligence* contratual desempenha papel central para a efetividade dessas cláusulas. Como assinala Miguelete²⁰, a simples previsão contratual não é suficiente para assegurar o cumprimento das obrigações de sustentabilidade corporativa, sendo indispensável a adoção de mecanismos de monitoramento, auditoria e responsabilização. A ausência desses instrumentos converte tais cláusulas em meras declarações programáticas, suscetíveis a práticas de *greenwashing*, que comprometem sua credibilidade no comércio global.

Ainda, a expansão das cláusulas ESG reflete a influência da pressão regulatória estatal e supranacional. Diretivas da União Europeia,

¹⁸ MIGUELETE, Fabiola Melo. A importância das cláusulas ESG nos contratos internacionais e o exercício da devida diligência. Revista Brasileira de Direito Contratual, Ano VI, n. 21, p. 133-150, out./dez. 2024.

¹⁹ BIAZZI, João Pedro de Oliveira de; LIMA, Cristiano Taverni Alves de. ESG e boa-fé objetiva: a extinção dos contratos de duração por condutas que contrariem os fatores ESG. Revista Brasileira de Direito Contratual, Ano IV, n. 16, p. 68-87, jul./set. 2023.

²⁰ MIGUELETE, Fabiola Melo. A importância das cláusulas ESG nos contratos internacionais e o exercício da devida diligência. Revista Brasileira de Direito Contratual, Ano VI, n. 21, p. 133-150, out./dez. 2024.

relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e guias elaborados pela *International Bar Association* têm contribuído para consolidar parâmetros mínimos de diligência socioambiental, os quais impactam diretamente a redação contratual e ampliam as expectativas de exigibilidade²¹.

Dessa forma, ao serem incorporadas em contratos internacionais, as cláusulas ESG assumem uma dupla função: de um lado, configuram instrumento de governança corporativa e de construção reputacional; de outro, consubstanciam obrigação jurídica vinculante em que eventual violação pode dar ensejo a litígios complexos. A questão que se impõe, portanto, é se a arbitragem internacional, tradicionalmente voltada à solução de conflitos privados, está apta para enfrentar disputas que envolvem interesses coletivos e valores de ordem pública.

4. Arbitrabilidade das Cláusulas ESG

A discussão sobre a arbitrabilidade das cláusulas ESG constitui um dos principais pontos de tensão no debate contemporâneo. Tradicionalmente, a arbitragem é concebida como mecanismo destinado à resolução de litígios patrimoniais disponíveis, nos quais prevalece a autonomia da vontade das partes²². Entretanto, ao versarem sobre direitos humanos, proteção ambiental e governança corporativa, as cláusulas ESG ultrapassam frequentemente a esfera privada, aproximando-se de valores de ordem pública e de interesses difusos.

Segundo Giupponi e Figueiroa²³, a inserção dessas cláusulas em contratos internacionais desafia os contornos clássicos da arbitragem comercial, impondo adaptações tanto procedimentais quanto substantivas. Em muitos casos, os árbitros são chamados a lidar não apenas com a interpretação contratual, mas também com normas de caráter imperativo – como tratados ambientais ou padrões internacionais de direitos humanos

²¹ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. *Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

²² CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e processo: um comentário à Lei nº 9.307/96. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

²³ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. *Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

– que não podem ser afastadas pela vontade das partes²⁴. Surge, assim, um duplo desafio: conciliar a aplicação das disposições contratuais com a observância de parâmetros normativos de interesse público.

Entre os pontos mais controvertidos está a confidencialidade. A arbitragem comercial caracteriza-se historicamente pelo sigilo, prerrogativa considerada atrativa para empresas que buscam proteger informações estratégicas. Contudo, litígios envolvendo cláusulas ESG demandam, em muitos casos, maior grau de publicidade, dada sua relevância social e ambiental. Nesse sentido, Thieffry²⁵ observa que a crescente judicialização de disputas climáticas e de governança pressiona a arbitragem a adotar mecanismos de transparência, aproximando-se, em certos aspectos, do modelo de arbitragem de investimentos.

Esse movimento de hibridização também é destacado por Giupponi e Figueiroa²⁶, que identificam a tendência de formação de um modelo “intermediário” entre a arbitragem comercial e a de investimentos, no qual a confidencialidade seja relativizada e a participação de terceiros interessados se torne mais comum. Nessa mesma linha, Muigua²⁷ argumenta que a arbitragem pode constituir instrumento eficaz de gestão de disputas ESG, desde que adaptada para assegurar transparência, proteção de direitos coletivos e incorporação de especialização técnica.

A arbitrabilidade das cláusulas ESG, portanto, não deve ser concebida de maneira binária – como se tais disputas fossem ou não passíveis de arbitragem. O verdadeiro desafio reside em redefinir os limites da arbitragem comercial tradicional, ampliando seus contornos para abarcar interesses de sustentabilidade sem comprometer a segurança jurídica. A criação de regulamentos arbitrais específicos, a capacitação de árbitros em matérias socioambientais e a incorporação de mecanismos de *soft law* surgem como alternativas promissoras para essa adaptação.

Diante desse panorama, a arbitragem internacional apresenta-se como foro possível, mas em transformação. Sua legitimidade dependerá,

²⁴ Idem.

²⁵ THIEFFRY, Patrick. Arbitration of ESG-related disputes: prospects and prerequisites. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 20, n. 78, p. 307-315, jul./set. 2023.

²⁶ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. *Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

²⁷ MUIGUA, Kariuki. *The place of Environmental, Social and Governance (ESG) in arbitration*. Nairobi: University of Nairobi, 2022.

em grande medida, da capacidade de responder às demandas impostas por cláusulas ESG, conciliando a lógica privada da resolução de conflitos com a proteção de valores coletivos que estruturam o comércio global contemporâneo.

5. Desafios Concretos para a Arbitragem Internacional

A consolidação das cláusulas ESG em contratos internacionais evidencia uma série de desafios práticos para a arbitragem internacional. Embora este mecanismo se destaque pela flexibilidade procedimental e pela eficácia de suas decisões, sua adequação ao tratamento de disputas envolvendo sustentabilidade exige reformulações estruturais e metodológicas.

O primeiro desafio refere-se à interpretação de cláusulas redigidas de forma genérica. Frequentemente, compromissos ESG são estabelecidos em termos amplos, fazendo referência a princípios de sustentabilidade ou a diretrizes internacionais sem detalhamento de métricas específicas. Essa indeterminação pode comprometer a exigibilidade das obrigações e dificultar a atuação dos árbitros. Como observa Miguelete²⁸, a simples previsão contratual não assegura a efetividade das cláusulas, sendo indispensável a adoção de mecanismos de monitoramento e de *due diligence* que confirmem concretude aos compromissos assumidos.

Outro obstáculo relevante é o risco de *greenwashing*. Empresas podem inserir cláusulas ESG apenas para atender a expectativas de mercado ou a exigências reputacionais, sem intenção real de cumpri-las. Esse fenômeno, quando submetido à arbitragem, compromete a credibilidade do instituto e abala a confiança nos compromissos contratuais. Nesse sentido, Redecker e Trindade²⁹ assinalam que a legitimidade das práticas ESG depende de sua efetividade concreta, não bastando a mera adesão formal a padrões de sustentabilidade.

A expertise dos árbitros representa um terceiro desafio. Litígios envolvendo mudanças climáticas, direitos humanos ou governança

²⁸ MIGUELETE, Fabiola Melo. A importância das cláusulas ESG nos contratos internacionais e o exercício da devida diligência. Revista Brasileira de Direito Contratual, Ano VI, n. 21, p. 133-150, out./dez. 2024.

²⁹ REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza de Medeiros. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: um diálogo entre a função social instituída pela Lei nº 6.404/76 e a geração de valor. Revista Brasileira de Direito Contratual, Ano 7, n. 2, p. 59-125, 2021.

corporativa demandam conhecimento técnico que ultrapassa a formação jurídica tradicional. Para Muigua³⁰, a arbitragem deve recorrer a especialistas externos e adotar metodologias multidisciplinares, de modo a assegurar decisões baseadas em evidências técnicas e científicas. A ausência dessa qualificação pode gerar sentenças inconsistentes e reduzir a legitimidade do procedimento.

Adicionalmente, impõe-se a tensão entre confidencialidade e transparência. Se, por um lado, o sigilo constitui característica essencial da arbitragem comercial, por outro, disputas que envolvem valores coletivos reclamam maior publicidade. Thieffry³¹ sustenta que regulamentos arbitrais adaptados podem mitigar esse dilema mediante a adoção de medidas como relatórios públicos resumidos ou a admissão de *amicus curiae*, sem afastar integralmente a confidencialidade.

Por fim, destaca-se o problema do *enforcement* das sentenças arbitrais. Litígios envolvendo cláusulas ESG podem versar sobre obrigações de fazer ou de não fazer de difícil execução, especialmente quando relacionadas a práticas ambientais complexas ou a cadeias globais de fornecimento. Nesses casos, a eficácia da arbitragem dependerá da articulação com legislações nacionais e tratados internacionais, requerendo um maior diálogo entre diferentes jurisdições.

Em síntese, os desafios concretos enfrentados pela arbitragem internacional diante das cláusulas ESG revelam a necessidade de reconfiguração do instituto. Trata-se de adaptar suas práticas a uma nova realidade contratual, marcada pela convergência entre interesses privados e valores coletivos, sob pena de comprometimento de sua legitimidade no comércio global contemporâneo.

6. Perspectivas e Caminhos Possíveis

A consolidação das cláusulas ESG no comércio global exige da arbitragem internacional não apenas a superação de desafios práticos, mas também a adoção de perspectivas inovadoras capazes de compatibilizar a lógica privada da resolução de litígios com as obrigações

³⁰ MUIGUA, Kariuki. The place of Environmental, Social and Governance (ESG) in arbitration. Nairobi: University of Nairobi, 2022.

³¹ THIEFFRY, Patrick. Arbitration of ESG-related disputes: prospects and prerequisites. Revista de Arbitragem e Mediação, São Paulo, v. 20, n. 78, p. 307-315, jul./set. 2023.

de sustentabilidade. Nesse sentido, algumas tendências normativas e institucionais já se delineiam.

Um primeiro caminho refere-se à busca por harmonização normativa internacional. As recentes diretivas da União Europeia ampliam o alcance da diligência obrigatória em matéria de direitos humanos e meio ambiente, impondo às empresas o dever de monitorar suas cadeias globais de fornecimento. Como observam os juristas Giupponi e Figueiroa³², a incorporação desses padrões ao comércio internacional projeta efeitos diretos sobre a redação e a execução de cláusulas ESG, que tendem a assumir caráter mais detalhado e vinculante.

Um segundo vetor consiste no fortalecimento dos programas de *compliance*. Para Medeiros Neto e Oliveira³³, o *compliance* constitui instrumento essencial de concretização da ética empresarial e, por consequência, da sustentabilidade. No contexto da arbitragem, políticas robustas de integridade podem servir como critério de aferição da boa-fé e da diligência das partes, auxiliando os árbitros na avaliação da responsabilidade contratual em disputas ESG.

No plano institucional, vislumbra-se espaço para maior protagonismo das câmaras arbitrais. Nóbrega e Maia³⁴ sustentam que as instituições de arbitragem, ao exercerem funções de gestão, regulação e decisão, podem introduzir parâmetros mínimos de transparência, governança e integridade na condução dos procedimentos. A adoção de regulamentos específicos sobre ESG – prevendo, por exemplo, a participação de *amicus curiae*, a publicação de extratos de decisões e a exigência de árbitros especializados – reforçaria a credibilidade da arbitragem perante a comunidade internacional.

Outro aspecto promissor é a aproximação entre arbitragem comercial e arbitragem de investimentos. Thieffry³⁵ observa que

³² GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. *Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

³³ MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Valéria Martins. O compliance como instrumento concretizador da sustentabilidade. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Belo Horizonte, v. 8, n. 23, p. 51-64, maio/ago. 2019.

³⁴ NÓBREGA, Theresa Christine Albuquerque; MAIA, Alberto Jonathas. Arbitragem institucional e compliance: compreendendo o papel desenvolvido pelas instituições arbitrais. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 18, n. 69, p. 119-144, abr./jun. 2021.

³⁵ THIEFFRY, Patrick. Arbitration of ESG-related disputes: prospects and

disputas envolvendo ESG frequentemente tangenciam matérias de interesse público, exigindo maior sensibilidade para políticas estatais e compromissos internacionais. Nesse cenário, mecanismos tradicionalmente presentes na arbitragem de investimentos, como maior publicidade e abertura para intervenção de terceiros, podem ser adaptados à arbitragem comercial em contratos internacionais.

Por fim, merece destaque a Agenda 2030 da ONU, que consagra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como compromissos globais. Eisenlohr e Alcuri³⁶ demonstram que a arbitragem pode funcionar como instrumento de concretização dos ODS, permitindo que árbitros incorporem critérios de sustentabilidade na interpretação e aplicação das cláusulas contratuais. Essa perspectiva reforça a compreensão de que a arbitragem, além de solucionar litígios privados, pode atuar como mecanismo de promoção de valores universais.

Em síntese, as perspectivas da arbitragem internacional diante das cláusulas ESG apontam para um processo de adaptação gradual e contínua. Harmonização normativa, fortalecimento do *compliance*, inovação institucional e integração com padrões internacionais constituem caminhos promissores para que a arbitragem se afirme como instância legítima e eficaz na conciliação entre interesses privados e obrigações de sustentabilidade.

7. Considerações finais

Resta observado que a presente pesquisa partiu, portanto, da indagação sobre como a arbitragem internacional poderia adaptar-se para assegurar a efetividade das cláusulas de ESG em contratos de comércio global, conciliando a lógica privatista da confidencialidade e da autonomia da vontade com a natureza coletiva dos compromissos socioambientais. Nesse sentido, seu objetivo foi devidamente alcançado ao se demonstrar que, embora a arbitragem esteja tradicionalmente associada à esfera privada, ajustes procedimentais permitem compatibilizar interesses particulares com as exigências de sustentabilidade.

prerequisites. Revista de Arbitragem e Mediação, São Paulo, v. 20, n. 78, p. 307-315, jul./set. 2023.

³⁶ EISENLOHR, Ana Luísa Acurcio Santos; ALCURI, Sarah Vecchi. Sustentabilidade e arbitragem comercial: desafios e perspectivas. Revista do IBRAC, São Paulo, n. 1, p. 117-132, 2023.

Verificou-se que as cláusulas ESG representam uma evolução do paradigma do desenvolvimento sustentável, de modo a ser traduzido na incorporação de exigências ambientais, sociais e de governança às práticas empresariais^{37 38}. A análise também evidenciou que, apesar da adequação técnica da arbitragem para resolver litígios complexos e transnacionais, persistem tensões ligadas à necessidade de maior transparência e *accountability*, sobretudo quando interesses coletivos estão em voga^{39 40}. Nesse cenário, a literatura aponta para soluções inspiradas na arbitragem de investimentos e em experiências de *soft law*, como a publicidade seletiva, a participação de *amicus curiae* e a incorporação de parâmetros de governança capazes de ampliar a legitimidade das decisões^{41 42}.

Esses achados reposicionam a arbitragem internacional não apenas como instrumento de pacificação privada, mas também como mecanismo potencial de concretização de compromissos globais associados à Agenda 2030 da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁴³. Constata-se, portanto, que a arbitragem pode contribuir para alinhar práticas empresariais ao paradigma da sustentabilidade, reforçando sua função regulatória na governança econômica transnacional.

³⁷ LAVORATO, Marilena Lino de Almeida. Sustentabilidade, o princípio da lógica e coerência. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 9, n. 51, maio 2010.

³⁸ MUÑOZ, María del Pilar Galeote. Sostenibilidad: ética empresarial y gobierno corporativo. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, v. 56, p. 145-172, 2021.

³⁹ ARAÚJO NETO, Pedro Irineu de Moura. A confidencialidade do procedimento arbitral e o princípio da publicidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 53, n. 212, p. 139-154, out./dez. 2016.

⁴⁰ NAVARRO, Trícia; PUPPIN, Ana Carolina Bouchabki. O princípio da publicidade nos processos arbitrais: o conflito com a confidencialidade. Revista de Processo, São Paulo, v. 48, n. 338, p. 385-401, abr. 2023.

⁴¹ GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./mayo 2022.

⁴² THIEFFRY, Patrick. Arbitration of ESG-related disputes: prospects and prerequisites. Revista de Arbitragem e Mediação, São Paulo, v. 20, n. 78, p. 307-315, jul./set. 2023.

⁴³ EISENLOHR, Ana Luísa Acurcio Santos; ALCURI, Sarah Vecchi. Sustentabilidade e arbitragem comercial: desafios e perspectivas. Revista do IBRAC, São Paulo, n. 1, p. 117-132, 2023.

Em síntese, conclui-se que a arbitragem internacional pode constituir um verdadeiro laboratório jurídico-normativo para a conciliação entre interesses privados e obrigações coletivas de sustentabilidade. Para tanto, deve mostrar-se permeável às transformações impostas pelos compromissos ESG, incorporando práticas de governança, transparência e publicidade compatíveis com a natureza pública desses interesses. Ao reforçar sua condição de mecanismo célere e especializado, mas também atento ao interesse público, a arbitragem projeta-se como instrumento estratégico para a construção de uma ordem econômica internacional mais justa e sustentável.

Bibliografia

ARAÚJO NETO, Pedro Irineu de Moura. A confidencialidade do procedimento arbitral e o princípio da publicidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 53, n. 212, p. 139-154, out./dez. 2016.

BLAZI, João Pedro de Oliveira de; LIMA, Cristiano Taverni Alves de. ESG e boa-fé objetiva: a extinção dos contratos de duração por condutas que contrariem os fatores ESG. *Revista Brasileira de Direito Contratual*, Ano IV, n. 16, p. 68-87, jul./set. 2023.

BRUNDTLAND, G. H. et al. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo: um comentário à Lei nº 9.307/96*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

EISENLOHR, Ana Luísa Acurcio Santos; ALCURI, Sarah Vecci. Sustentabilidade e arbitragem comercial: desafios e perspectivas. *Revista do IBRAC*, São Paulo, n. 1, p. 117-132, 2023.

GIUPPONI, Belén Olmos; FIGUEROA, Raúl Partido. Arbitralidad de las cláusulas ESG: análisis y propuestas para el futuro. *Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Madrid, v. 1, p. 89-126, ene./ mayo 2022.

LAVORATO, Marilena Lino de Almeida. Sustentabilidade, o princípio da lógica e coerência. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 51, maio 2010.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Valéria Martins. O compliance como instrumento concretizador da sustentabilidade. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Belo Horizonte, v. 8, n. 23, p. 51-64, maio/ago. 2019.

MIGUELETE, Fabiola Melo. A importância das cláusulas ESG nos contratos internacionais e o exercício da devida diligência. *Revista Brasileira de Direito Contratual*, Ano VI, n. 21, p. 133-150, out./dez. 2024.

MUIGUA, Kariuki. *The place of Environmental, Social and Governance (ESG) in arbitration*. Nairobi: University of Nairobi, 2022.

MUÑOZ, María del Pilar Galeote. Sostenibilidad: ética empresarial y gobierno corporativo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Valparaíso, v. 56, p. 145-172, 2021.

NAVARRO, Trícia; PUPPIN, Ana Carolina Bouchabki. O princípio da publicidade nos processos arbitrais: o conflito com a confidencialidade. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 48, n. 338, p. 385-401, abr. 2023.

NÓBREGA, Theresa Christine Albuquerque; MAIA, Alberto Jonathas. Arbitragem institucional e compliance: compreendendo o papel desenvolvido pelas instituições arbitrais. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 18, n. 69, p. 119-144, abr./jun. 2021.

REDECKER, Ana Cláudia; TRINDADE, Luiza de Medeiros. Práticas de ESG em sociedades anônimas de capital aberto: um diálogo entre a função social instituída pela Lei nº 6.404/76 e a geração de valor. *Revista Brasileira de Direito Contratual*, Ano 7, n. 2, p. 59-125, 2021.

THIEFFRY, Patrick. Arbitration of ESG-related disputes: prospects and prerequisites. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, v. 20, n. 78, p. 307-315, jul./set. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/1760, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 jun. 2024, relativa à devida diligência em matéria de sustentabilidade empresarial. *Jornal Oficial da União Europeia*, L, 5 jul. 2024. Disponível em: <https://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>. Acesso em: 23 ago 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on corporate sustainability reporting (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD). *Official Journal of the European Union*, L 322, 16 dez. 2022.

PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge; ANDRADE, Thiago Pinho de; ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. Sustentabilidade empresarial: função ou responsabilidade social da empresa? *Revista de Direito Empresarial*, Belo Horizonte, ano 17, n. 3, p. 45-64, set./dez. 2020.

AS MEDIDAS ANTIDUMPING E A DEFESA DA CONCORRÊNCIA: DO ANTAGONISMO À COMPLEMENTARIEDADE

Elisa Amorim Boaventura¹

Resumo: A relação entre as medidas antidumping e o direito da concorrência é controversa, uma vez que parte da doutrina considera existir antagonismo entre o objetivo de ambos, enquanto outros defendem que ambos os ramos do direito poderiam ser considerados complementares. O potencial antagonismo se dá em razão da aplicação do direito antidumping ter como objetivo a proteção da indústria nacional, enquanto o direito da concorrência tem como principal objetivo a proteção do consumidor. Entretanto, a influência das medidas antidumping no mercado nacional faz com que o direito da concorrência seja elemento essencial a ser avaliado na efetividade da medida antidumping aplicada, sendo esse um forte argumento para entender ambos como complementares. No presente artigo, pretende-se analisar o antagonismo e a complementariedade entre as medidas antidumping e o direito da concorrência, de modo a apresentar revisão bibliográfica acerca do tema. Conclui-se que a avaliação de interesse público é processo no qual ambos os ramos podem ser complementares.

Palavras-chave: Medidas Antidumping; Direito da Concorrência; Defesa Comercial; Avaliação de Interesse Público; Antagonismo; Complementariedade.

Abstract: The relationship between anti-dumping measures and competition law is controversial, since part of the doctrine considers that there is antagonism between the objectives of both, while others argue that both branches of law could be considered complementary. The potential antagonism arises because the application of anti-dumping law aims to protect domestic industry, while competition law has consumer protection as its main objective. However, the influence of anti-dumping measures on the domestic market makes competition law an essential element to be evaluated in the effectiveness of the anti-dumping measure applied, which is a strong argument for understanding both as complementary. This academic article aims to analyze the antagonism

¹ Mestranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Especialista em Comércio Internacional pela USP – Ribeirão Preto e Bacharel em Direito pela FD/UnB. Advogada. E-mail: elisaamorimb@gmail.com.

and complementarity between anti-dumping measures and competition law, to present a literature review on the subject. It is concluded that the assessment of public interest is a procedure in which both branches can be complementary.

Keywords: Anti-dumping measures; Competition law; Trade defense; Public interest assessment; Antagonism; Complementarity.

1. Introdução

A relação entre as medidas antidumping e o direito da concorrência é controversa, uma vez que parte da doutrina considera existir antagonismo entre o objetivo de ambas, enquanto outros defendem que ambos os ramos do direito poderiam ser considerados complementares. No presente artigo, pretende-se analisar o antagonismo e a complementariedade entre as medidas antidumping e o direito da concorrência, de modo a apresentar revisão bibliográfica acerca do tema.

O potencial antagonismo se dá pois aplicação de direito antidumping tem como objetivo a proteção da indústria nacional, enquanto o direito da concorrência tem como principal objetivo a proteção do consumidor. Na prática, observa-se que no momento da aplicação do direito antidumping há potencial de prejuízo ao consumidor, pois o produto importado poderá ter seu preço aumentado com o intuito de proteger o desenvolvimento da indústria nacional, o que pode acarretar, inclusive, na saída desse produto do mercado.

Entretanto, a influência das medidas antidumping no mercado nacional faz com que o direito da concorrência seja elemento essencial a ser avaliado na efetividade da medida antidumping aplicada. Nesse contexto, averiguar os impactos concorrenciais no mercado nacional, assim como para os consumidores, é medida primordial para avaliar os benefícios e prejuízos gerados com a aplicação da medida antidumping. Assim, entende-se que os impactos concorrenciais no mercado nacional devem ser considerados nas avaliações de interesse público, processo em que ambos os ramos (medidas antidumping e direito da concorrência) podem ser relacionados.

Nesse contexto, apresenta-se inicialmente a relação do direito antidumping com a proteção da indústria nacional (tópico 2), para, em seguida, apresentar a relação entre o direito da concorrência e a proteção do consumidor (tópico 3). Passa-se à análise da relação de antagonismo e complementariedade entre medidas antidumping e direito da concorrência (tópico 4), e apresenta-se a avaliação de interesse público

como instrumento que pode ser utilizado como ponte entre as duas áreas (tópico 5). Por fim, passa-se às considerações finais (tópico 6).

2. O direito antidumping e a proteção da indústria nacional

As medidas de defesa comercial têm como principal objetivo assegurar a competição justa entre produtores domésticos e estrangeiros. Nas palavras de Athayde², essas são definidas como “o conjunto de medidas [...] que visam resguardar a indústria nacional de práticas desleais de comércio (dumping e subsídios) ou de surtos de importações (salvaguardas), através da aplicação de remédios adequados e em justa medida”.

No mesmo sentido, Cordovil³ entende que “a medida de defesa comercial é a garantia que um país tem de que, diante de uma abertura ao comércio leal, a preços esperados, em volumes razoáveis, ele terá armas para se proteger das exportações que constituírem exceções a estas regras”. Adicionalmente, a autora compara a defesa comercial com uma “peneira” utilizada diante do fluxo de importações com o objetivo de identificar práticas desleais ao comércio.

Entretanto, as medidas de defesa comercial não podem ser aplicadas de maneira aleatória, uma vez que essas estão inseridas no contexto maior de criação do sistema multilateral de comércio e da Organização Mundial do Comércio (OMC), que têm como objetivo a proteção do livre comércio. A aplicação das medidas de defesa comercial deve estar em consonância com os princípios e dispositivos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), e com o disposto nos instrumentos específicos no âmbito da OMC que versam sobre elas: Acordo Antidumping, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, e Acordo sobre Salvaguardas.

Tendo em vista que os acordos internacionais devem ser incorporados internamente para serem considerados válidos e aplicáveis no país, a adoção de medidas de defesa comercial pelo Brasil também deve ser realizada em consonância com os normativos internos que incorporam esses acordos e versam sobre os procedimentos adotados nos casos de defesa comercial. Os resultados da Rodada Uruguai de

² ATHAYDE, Amanda. Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 704 p.

³ CORDOVIL, Leonor. Antidumping: Interesse Público e protecionismo no comércio internacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

negociações comerciais multilaterais do GATT foram incorporados no Brasil por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, sendo os acordos referentes às medidas de defesa comercial abrangidos por essa incorporação.

Outrossim, as medidas de defesa comercial devem ser aplicadas de maneira específica de acordo com a prática verificada, ou seja, o remédio aplicado é único e exclusivo para a determinada prática, e deve ser aplicado em medida necessária para vedar a prática combatida. Assim, no caso da constatação de prática de dumping, pode-se aplicar medida antidumping; no caso da constatação da prática de subsídios, pode-se aplicar medidas compensatórias; e no caso da constatação de surto de importações, pode-se aplicar salvaguardas. No presente artigo trata-se especificamente das medidas antidumping.

O artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), define dumping como a introdução de “produtos de um país no comércio de outro país a um preço inferior ao valor normal”, sendo essa prática condenada caso cause ou ameace causar prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de um país-membro da OMC, ou retarde sensivelmente o estabelecimento de uma indústria nacional. No mesmo sentido, Barral define dumping como a situação na qual “o preço demandado por um determinado bem, pelo mesmo produtor, difere entre dois mercados, desconsiderando-se os fatores relacionados a transporte, tributos, etc.”⁴.

O Acordo Antidumping destaca que as medidas antidumping somente podem ser aplicadas nas circunstâncias previstas no artigo VI do GATT e com a observância do disposto nas investigações realizadas. Athayde destaca que “as medidas antidumping têm como objetivo neutralizar situações nas quais a indústria doméstica de um país experimente dano, ou ameaça de dano, em decorrência das importações de produtos similares realizadas a preço de dumping”⁵.

No Brasil, os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping estão previstos no Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, e a regulamentação das normas referentes a investigações antidumping está prevista na Portaria SECEX

⁴ BARRAL, Welber. Medidas Antidumping. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. 516 p.

⁵ ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 704 p.

nº 171, de 9 de fevereiro de 2022. O art. 7º do Decreto nº 8.058/2013⁶ conceitua dumping como “a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro, inclusive sob as modalidades de *drawback*, a um preço de exportação inferior ao seu valor normal”, sendo que “poderão ser aplicadas medidas antidumping quando a importação de produtos objeto de dumping causar dano à indústria doméstica”, nos termos do art. 1º do Decreto nº 8.058/2013⁷.

Vale destacar que Barral e Brogini⁸ entendem que a prática de dumping não é uma medida condenável *per se*, pois é preciso identificar se esta prática de fato causa dano à indústria doméstica por meio de investigação apropriada. Logo, para que ocorra a aplicação de medida antidumping é necessário que a investigação original determine a existência de dumping, dano e nexo de causalidade entre ambos. A investigação tem início após solicitação da indústria doméstica por meio de petição devidamente instruída, em consonância com o disposto no art. 37 do Decreto nº 8.058/2013⁹, ou de ofício em razão de circunstâncias excepcionais, em consonância com o art. 44 do Decreto nº 8.058/2013¹⁰.

Destaca-se que a aplicação de medidas antidumping tem como objetivo a proteção da indústria nacional de um país em razão de prática desleal de comércio por parte de exportadores consistente no dumping,

⁶ Decreto nº 8.058/2013. Art. 7º Para os efeitos deste Decreto, considera-se prática de dumping a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro, inclusive sob as modalidades de *drawback*, a um preço de exportação inferior ao seu valor normal.

⁷ BRASIL. *Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013*. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

⁸ BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. *Manual Prático de Defesa Comercial*. São Paulo, Aduaneiras: Imprensa, 2007.

⁹ Decreto nº 8.058/2013. Art. 37. A investigação para determinar a existência de dumping, de dano e de nexo de causalidade entre ambos deverá ser solicitada mediante petição escrita, apresentada pela indústria doméstica, ou em seu nome.

¹⁰ Decreto nº 8.058/2013. Art. 44. Em circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas, a SECEX poderá iniciar investigação de ofício, desde que disponha de indícios suficientes da existência de dumping, de dano e de nexo de causalidade entre ambos.

ou seja, na introdução de produtos de um país com preço abaixo do valor normal, desde que essa prática cause ou tenha o potencial de causar prejuízos para a indústria do país importador. Portanto, observa-se que o direito antidumping tem como objetivo principal a proteção da indústria nacional, de modo que se abre uma exceção às regras da OMC referentes ao livre comércio e ao princípio da não discriminação.

Considerando as características das medidas antidumping e o seu objetivo principal de proteção da indústria nacional, passa-se a apresentar as principais características do direito da concorrência e as razões pelas quais este tem como principal preocupação a proteção do consumidor.

3. O direito da concorrência e a proteção do consumidor

Diferentemente das medidas de defesa comercial, que foram elaboradas no âmbito da OMC, órgão multilateral que tem como objetivo fomentar as discussões que versam sobre a proteção do livre comércio, o direito da concorrência surge em diferentes momentos e formatos. Assim, apesar de haver certa consonância em relação aos principais objetivos do direito da concorrência, há diferentes formas de entendê-los e de aplicá-los. Burnier da Silveira¹¹ destaca que há dois principais sistemas: (i) inquisitorial, em que a autoridade da concorrência assume papel acusatório, sendo esse o sistema adotado pelos Estados Unidos; e (ii) administrativo, em que a autoridade da concorrência possui a dupla função de investigação e julgamento, sendo esse o sistema adotado pelo Brasil.

O direito da concorrência surgiu em meados de 1890 nos Estados Unidos com o *Sherman Act*, tendo como finalidade evitar que grandes corporações empresariais (*trustes*) dominassem os mercados. Posteriormente, em 1914, surge lei específica com o objetivo de controlar os atos de concentração. O direito concorrencial norte-americano é até hoje uma das maiores referências mundiais, sendo que influenciou também o surgimento e a construção do direito na concorrência no Brasil.¹²

¹¹ SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência* - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991975/>. Acesso em: 8 set. 2025.

¹² SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência* - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991975/>. Acesso em: 8 set. 2025.

O direito da concorrência aparece no direito brasileiro ainda na década de 60, no entanto, Burnier da Silveira¹³ destaca que somente com a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia e dispôs sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, esse ramo do direito teve uma aplicação efetiva. A partir da Constituição Federal de 1988, o direito da concorrência passa a ter amparo em princípios constitucionais – livre-iniciativa, livre concorrência e repressão ao abuso de poder econômico.

Posteriormente, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispôs sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. O artigo 1º destaca que a Lei “dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”.

A discussão sobre quais seriam os fundamentos do direito da concorrência é frequente, tendo em vista os questionamentos acerca de qual deve ser a sua finalidade: “promover campeões nacionais para concorrer no exterior, proteger pequenas e médias empresas para concorrer no mercado doméstico, ou simplesmente proteger a concorrência como um valor em si?”¹⁴.

Há, portanto, diferentes escolas (Escola de Chicago, Escola de Harvard, e Escola de Freiburg) e com diferentes pensamentos acerca da função e dos objetivos do direito da concorrência, contudo, a ideia de proteção dos consumidores é ponto de intersecção do pensamento dessas, conforme destaca Burnier da Silveira: “a busca da eficiência econômica, a correção de falhas de mercado e a maximização do bem-estar dos consumidores tem evidente sinergia e devem guiar a implementação de uma política pública de defesa da concorrência”¹⁵.

¹³ SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência* - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991975/>. Acesso em: 8 set. 2025.

¹⁴ SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência* - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991975/>. Acesso em: 8 set. 2025.

¹⁵ SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência* - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991975/>. Acesso em: 8 set. 2025.

Frazão Vieira de Mello entende que “a relação entre o Direito da Concorrência e a proteção do consumidor é visceral e, de certa forma, presente desde os debates que propiciaram o *Sherman Act*”¹⁶, de modo que ao longo dos anos a centralidade da proteção do consumidor permaneceu e as alterações de entendimento entre as diferentes escolas se deram em razão do modo como o direito da concorrência deveria ser aplicado para proteção do consumidor.

Assim, enquanto para a Escola de Harvard a proteção ao consumidor ocorreria por meio de um mercado mais pulverizado e menos concentrado, para a Escola de Chicago a eficiência produtiva e alocativa estaria associada ao bem-estar do consumidor¹⁷, de modo que a manutenção de um ambiente competitivo não seria prioridade. Nesse contexto, a visão de Frazão Vieira de Mello é de que:

A defesa do consumidor ainda passa a estar compreendida no contexto maior da ordem econômica constitucional e de preocupações como a redução da pobreza. Por essa razão, mercados de bens e serviços de primeira necessidade, dos quais dependam a própria subsistência das pessoas, passam a ser vistos com um cuidado maior, pois a defesa dos consumidores – inclusive daqueles que, por questões de pobreza, estão afastados do mercado consumi- dor – está conectada a outro dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro.¹⁸

Portanto, observa-se que a proteção do consumidor é objetivo central do direito da concorrência, sendo elemento observado para a verificação de infrações contra a ordem econômica, por exemplo. Entretanto, Frazão Vieira de Mello¹⁹ alerta que a autoridade deve

¹⁶ MELLO, Ana Frazão Vieira de. *Direito da concorrência*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. p.27. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547219611/>. Acesso em: 8 set. 2025.

¹⁷ MELLO, Ana Frazão Vieira de. *Direito da concorrência*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. p.27. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547219611/>. Acesso em: 8 set. 2025.

¹⁸ MELLO, Ana Frazão Vieira de. *Direito da concorrência*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. p.27. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547219611/>. Acesso em: 8 set. 2025.

¹⁹ MELLO, Ana Frazão Vieira de. *Direito da concorrência*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. E-book. p.27. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547219611/>. Acesso em: 8 set. 2025.

considerar também os outros interesses envolvidos, tais como aspectos de inovação, qualidade, diversidade, entre outros – ao verificar a existência de infrações contra a ordem econômica.

Diante da essencialidade da proteção ao consumidor no direito da concorrência, passa-se a explorar a relação entre medidas antidumping e o direito da concorrência, de modo a destacar as ideias de antagonismo e de complementariedade associadas a ambos os campos do direito.

4. Medidas antidumping e direito da concorrência: do antagonismo à complementariedade

A ideia de complementariedade e interdependência das políticas de defesa comercial e de defesa da concorrência, conforme mencionado por Athayde²⁰, foi defendida no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Interação Comércio e Política da Concorrência da OMC, realizado em 1998, em especial no que diz respeito aos papéis complementares desses campos na promoção da eficiência, do desenvolvimento e do bem-estar do consumidor. O estudo do Grupo de Trabalho da OMC também ressalta que a política de concorrência “é essencial para promoção de igualdade de oportunidades competitivas no comércio internacional”, qual seja o papel central da OMC no sistema multilateral.

Entretanto, verifica-se que a relação entre o antidumping e o direito da concorrência é controversa: em um primeiro olhar, não há pontos de intersecção entre as áreas, em verdade, essas por vezes são consideradas opostas, uma vez que várias das premissas da aplicação do antidumping vão de encontro com o direito da concorrência. Enquanto o antidumping tem como objetivo a proteção da indústria doméstica, o direito da concorrência tem como objetivo a proteção dos consumidores, de modo a garantir que esses tenham acesso ao produto de maior qualidade com o menor preço e maior variedade possível em razão da concorrência entre os agentes de mercado. Logo, há visões mais ou menos favoráveis quanto a possibilidade de coexistência desses dois sistemas.

O estudo empírico elaborado por Kannebley Junior, Remédio e Oliveira para o Ipea indica que os principais setores beneficiados pelas medidas antidumping são os mais produtivos e com maior margem de lucro bruto. Entretanto, observa-se que não necessariamente os resultados obtidos nessas indústrias são benéficos para a atividade

²⁰ ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 704 p.

econômica em geral. Na verdade, o estudo verificou que as medidas antidumping favoreceram esses setores pois “[implicam] um aumento de sua margem bruta de lucro, mas, em contrapartida, [levam] à redução de sua eficiência produtiva”²¹.

Na visão de Araujo Júnior²², por exemplo, as medidas antidumping são aplicadas de maneira discricionária e impõem obrigações para os produtores e exportadores que não são válidas para os produtores nacionais. Conclui que as medidas antidumping são uma ferramenta protecionista, sendo que seus resultados são sistematicamente negativos para o país que as aplica. Assim, conforme mencionado por Araujo Júnior (2001), Joseph Stiglitz²³ destaca que essas leis têm um forte efeito anticompetitivo, pois impõem aos consumidores e aos exportadores mais eficientes encargos substanciais, enquanto protege as empresas nacionais menos eficientes que competem com as importações.

No mesmo sentido, Barral aborda a discussão acerca do dumping só ser condenável nos casos em que é predatório, assim, entende que as medidas antidumping deveriam ser aplicadas de maneira restrita, sendo que, quando aplicadas em casos em que não se verifica a existência de preço predatório, “(...) seriam apenas uma nova roupagem para o velho e bom protecionismo, sem qualquer fundamento econômico que pudesse legitimar a sua utilização”²⁴.

²¹ KANNEBLEY JUNIOR, Sergio; REMEDIO, Rodrigo Ribeiro; OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. *Antidumping e Concorrência no Brasil: uma avaliação empírica*. Documento de Trabalho nº 001/2021. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos (DEE) - CADE, 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/6AfcP>. Acesso em: 7 abril. 2025.

²² ARAUJO JUNIOR, Jose Tavares de. *Legal and economic interfaces between antidumping and competition policy*. 24. ed. Santiago, Chile: United Nations, dez 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3c76d5b2-5e89-4aa3-bbda-c76e98872c59/content>. Acesso em: 7 abril. 2025.

²³ Stiglitz, J. E. (1997), “Dumping on Free Trade: The US Import Trade Laws,” Southern Economic Journal 64. P. 418. apud ARAUJO JUNIOR, Jose Tavares de. *Legal and economic interfaces between antidumping and competition policy*. 24. ed. Santiago, Chile: United Nations, dez 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3c76d5b2-5e89-4aa3-bbda-c76e98872c59/content>. Acesso em: 7 abril. 2025.

²⁴ BARRAL, Welber. Medidas Antidumping. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. 516 p.

Diante desse cenário, Araujo Júnior²⁵ entende que as regras referentes às medidas antidumping foram pensadas com o objetivo de tornar possível a criação do sistema multilateral de comércio, pois sem esses remédios de defesa comercial não haveria acordo entre os países-membros para constituição da OMC. Logo, o antidumping seria a consequência da manutenção do sistema de livre comércio entre nações com diferentes níveis industriais e que, por vezes, não estariam preparadas para lidar com a concorrência proveniente de produtos importados. Adicionalmente, o autor destaca que não há certeza dos efeitos que as distorções que as medidas antidumping geram no mercado podem causar nos objetivos do direito da concorrência na promoção da eficiência e da proteção ao consumidor.

Barral²⁶ destaca que as medidas antidumping constituem barreiras eficientes politicamente aceitas por outros países, pois são consideradas como uma reação às práticas privadas desleais. Apesar de variar conforme o setor afetado e a configuração do mercado nacional, geralmente os impactos das medidas antidumping são negativos, sendo consideradas como mais prejudiciais para a economia nacional do que outras medidas de defesa comercial. Assim, conclui que a aplicação de medidas antidumping pode gerar elevado custo social, sendo positiva para o país e sua indústria somente nos casos em que for utilizada para impedir prática desleal ou predatória.

A principal problemática vislumbrada por Barral seria a aplicação indiscriminada de medidas antidumping, de modo que, em sua visão, “a solução seria a eliminação das medidas antidumping, e sua substituição por regras internacionais de defesa da concorrência, calcadas em princípios de direito antitruste”²⁷. Todavia, não há perspectiva próxima de extinção da utilização de medidas antidumping, em especial por

²⁵ ARAUJO JUNIOR, Jose Tavares de. Legal and economic interfaces between antidumping and competition policy. 24. ed. Santiago, Chile: United Nations, dez 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3c76d5b2-5e89-4aa3-bbda-c76e98872c59/content>. Acesso em: 7 abril. 2025.

²⁶ BARRAL, Welber. Medidas Antidumping. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. 516 p.

²⁷ BARRAL, Welber. Medidas Antidumping. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. 516 p.

se tratar de uma das únicas ferramentas que resta aos países para sua proteção.

Contudo, Domingues²⁸ destaca que há diferenças na maneira de adotar políticas de defesa da concorrência e as políticas de defesa comercial, em razão do antagonismo entre as matérias: as políticas de concorrência são geralmente definidas a nível nacional e visam atender aos interesses dos consumidores ou mesmo a manutenção de um ambiente concorrencial saudável, enquanto as políticas de defesa comercial são delimitadas no âmbito multilateral da OMC, variam a depender do setor, e têm como objetivo a proteção dos interesses dos produtores nacionais e da indústria doméstica.

Apesar de diferentes, políticas de defesa comercial e de defesa da concorrência se comunicam na visão de Domingues. A título de exemplo, a autora destaca que “o impacto econômico da aplicação de medidas antidumping é considerável, visto que afeta o processo concorrencial nos mercados nacionais e internacionais. À medida que o antidumping tem como foco o dano à doméstica e não à concorrência, é natural que se estabeleça um viés protecionista”²⁹.

Tendo em vista as diferenças entre políticas de defesa comercial e políticas de defesa da concorrência, especialmente no que diz respeito aos seus objetivos principais, é importante que as autoridades responsáveis por cada uma delas se comuniquem, de modo que as medidas adotadas sejam convergentes e não surjam situações que afetem o bem-estar social ou o desenvolvimento do país.

Cordovil³⁰ sabiamente aponta que o antidumping na atualidade possui um dilema: a necessidade de dosar os efeitos positivos e negativos que a aplicação das medidas antidumping podem causar. Em sua visão, ao mesmo tempo que uma medida antidumping pode contribuir para a diminuição da concorrência, o número da oferta aos usuários, ou mesmo

²⁸ DOMINGUES, Juliana. Concorrência e Comércio Internacional: Reflexões sobre as duas faces da mesma moeda. In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; SAAD-DINIZ, Eduardo; MARRARA, Eduardo. *O Direito Brasileiro em evolução: estudos em homenagem à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto*. São Paulo: Almedina, 2017

²⁹ DOMINGUES, Juliana. Concorrência e Comércio Internacional: Reflexões sobre as duas faces da mesma moeda. In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; SAAD-DINIZ, Eduardo; MARRARA, Eduardo. *O Direito Brasileiro em evolução: estudos em homenagem à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto*. São Paulo: Almedina, 2017

³⁰ CORDOVIL, Leonor. *Antidumping: Interesse Público e protecionismo no comércio internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

a qualidade e variedade dos produtos, esta medida também pode ser a responsável por salvar empregos ao priorizar a indústria doméstica e garantir sua existência.

Diante desse contexto, surgem as discussões acerca do interesse público como ferramenta a ser utilizada nos casos em que os prejuízos decorrentes da aplicação da medida antidumping para a sociedade são maiores que os benefícios. Assim, apresenta-se a seguir a avaliação de interesse público como ferramenta por meio da qual a relação entre medidas antidumping e defesa da concorrência pode ser verificada.

5. A avaliação de interesse público como elemento de conexão com o direito da concorrência

No âmbito da OMC não há uma definição clara de interesse público ou normativa específica que trate do tema; em verdade a aplicação do interesse público é facultada ao país membro da OMC quando este julgar adequada³¹. Na visão de Cordovil, seria essencial a definição de parâmetros no âmbito multilateral para aplicação da noção de interesse público, “caso contrário, a busca do interesse público pode aumentar, ainda mais, a insegurança e a imprevisibilidade que circunda as investigações antidumping”³². Entretanto, na atualidade cada país tem discricionariedade para adotar os critérios que entender adequados no que diz respeito ao interesse público.

No Brasil o art. 3º do Decreto nº 8.058/2013³³ prevê as hipóteses em que seria possível suspender a aplicação de direito antidumping, não aplicar direitos antidumping provisórios, homologar compromisso de preços ou aplicar direito antidumping em valor diferente do recomendado, em razão de interesse público. Já a Portaria SECEX nº 282, de 16 de novembro de 2023, dispõe especificamente sobre os

³¹ ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 537.

³² CORDOVIL, Leonor. *Antidumping: Interesse Público e protecionismo no comércio internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

³³ Decreto nº 8.058/2013. Art. 3º. Em circunstâncias excepcionais, o Conselho de Ministros poderá, em razão de interesse público: I - suspender, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, a exigibilidade de direito antidumping definitivo, ou de compromisso de preços, em vigor; II - não aplicar direitos antidumping provisórios; ou III - homologar compromisso de preços ou aplicar direito antidumping definitivo em valor diferente do que o recomendado, respeitado o disposto no § 4º do art. 67 e no § 2º do art. 78.

procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas antidumping. Destaca-se que o art. 3º da Portaria SECEX nº 282/2023³⁴ prevê duas modalidades de interesse público: (i) econômico-social, com o objetivo de verificar os efeitos positivos e negativos da medida antidumping aplicada sobre os agentes econômicos; e (ii) nos casos de interrupção da fabricação e do fornecimento do produto doméstico similar ao sujeito à medida antidumping.

No que diz respeito a avaliação de interesse público com base econômico-social, verifica-se que o DECOM considera os elementos a seguir listados em sua análise: “(1) características, cadeia produtiva e mercado do produto sob análise; (2) oferta internacional do produto sob análise; (3) oferta nacional do produto sob análise; e (4) impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional”, em conformidade com as Instruções Gerais do Roteiro para Apresentação de Petição de Avaliação de Interesse Público, anexo único da Portaria SECEX nº 282/2023³⁵.

Em relação aos impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional, a Portaria SECEX nº 282/2023 apresenta lista exemplificativa dos elementos a serem analisados referentes aos impactos na indústria doméstica, sendo eles: (i) investimentos em capacidade produtiva e em pesquisa e desenvolvimento ou inovação; (ii) nível de emprego/produtividade e elementos de desenvolvimento regional; (iii) evolução, ao longo da vigência da medida, dos indicadores apresentados no procedimento de defesa comercial que suscitou a

³⁴ Portaria SECEX nº 282/2023. Art. 3º O processo de avaliação de interesse público em defesa comercial, quando conduzido pelo Departamento de Defesa Comercial, terá as seguintes modalidades: I - econômico-social, destinada a examinar os efeitos positivos e negativos da medida antidumping ou compensatória sobre os agentes econômicos pertencentes à cadeia de produção, distribuição, venda e consumo em que se situa a indústria doméstica, incluídos seus elos a montante e a jusante; ou II - na interrupção, total ou parcial, da fabricação e do fornecimento por produtora nacional do produto doméstico similar ao sujeito à medida antidumping ou compensatória, desde que significativa, com duração permanente ou temporária.

³⁵ BRASIL. *Portaria SECEX nº 282, de 16 de novembro de 2023*. Dispõe sobre os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas antidumping e compensatórias. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/legislacao-roterios-e-questionarios/PortariaSECEXn282de2023Compilada_PortariaSECEXn4222025.pdf/view. Acesso em: 22 maio 2025.

petição; e (iv) existência e caracterização de eventuais políticas públicas que tenham por objeto ou afetem o produto similar doméstico.

Diante da possibilidade de realizar avaliação de interesse público para verificar a necessidade de suspensão do direito antidumping, surgem discussões acerca do interesse público como ferramenta a ser utilizada nos casos em que os prejuízos decorrentes da aplicação da medida antidumping para a sociedade são maiores que os benefícios. Nesse sentido, em estudo elaborado para o Departamento de Estudos Econômicos do CADE, destaca que o interesse público está presente se “o impacto da imposição da medida antidumping e compensatória sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida de defesa comercial”³⁶.

Adicionalmente, Athayde entende que “a análise de interesse público deve almejar o efeito em toda a sociedade, incluindo aqueles setores e consumidores dispersos, que não têm voz em disputas altamente complexas como as de defesa comercial”³⁷. No mesmo sentido, Carvalho³⁸ destaca que a análise de interesse público pode (e deve) ir além da análise das questões concorrenciais, de modo que questões como segurança nacional, relações diplomáticas, saúde pública, proteção ao consumidor, entre outros temas dispostos na Constituição Federal também podem ser considerados.

Portanto, entende-se o interesse público como ferramenta ideal para balizar os efeitos e consequências econômicas para a sociedade de medidas antidumping aplicadas em prol da indústria doméstica. Assim, pode ser um instrumento adequado para que outros aspectos relacionados à medida antidumping sejam avaliados, inclusive os aspectos concorrenciais.

³⁶ CARVALHO, Marina Amaral Egydio de. *Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: benchmarking internacional sobre a estrutura, funções e inter-relações das instituições*. Documento de Trabalho nº 007/2021. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos (DEE) - CADE, 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/H3go0>. Acesso em: 22 maio 2025.

³⁷ ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 704 p.

³⁸ CARVALHO, Marina Amaral Egydio de. *Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: benchmarking internacional sobre a estrutura, funções e inter-relações das instituições*. Documento de Trabalho nº 007/2021. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos (DEE) - CADE, 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/H3go0>. Acesso em: 22 maio 2025.

O Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019 (revogado pelo Decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023), previa em seu art. 10³⁹ a participação do CADE como convidado em caráter permanente da GECEX, de modo que o CADE podia opinar e apresentar seu posicionamento acerca dos processos de defesa comercial, em especial aqueles de interesse público. Assim, em consonância com os estudos de Carvalho⁴⁰, o CADE avaliava previamente se havia preocupação concorrencial relevante em relação ao setor, produto ou agentes, de modo que, após essa avaliação e caso as preocupações fossem evidentes, apresentava informações.

Sayeg entendia à época que as “análises [realizadas pelo CADE] são superficiais e em nada se assemelham àquelas análises profundas realizadas em atos de concentração ou investigações de cartel”⁴¹, apesar das últimas tratarem de processos referentes à atividade fim do CADE. Logo, conforme entendido por Sayeg⁴², o CADE deveria dar mais atenção às análises de medidas de defesa comercial e interesse público nas quais lhe era dada a oportunidade de opinar, argumento que se fortalece ao considerar a relação entre as políticas de defesa comercial

³⁹ Decreto nº 10.044/2019. Art. 10. O Presidente do Comitê-Executivo de Gestão poderá convidar autoridades e dirigentes de órgãos e de entidades da administração pública federal para participar de suas reuniões, sem direito a voto, com o objetivo de tratar de matérias específicas de comércio exterior relacionadas com aqueles órgãos e entidades (...) § 2º Representantes da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex-Brasil e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE integrarão o Comitê-Executivo de Gestão como convidados, em caráter permanente, sem direito a voto.

⁴⁰ CARVALHO, Marina Amaral Egydio de. *Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: benchmarking internacional sobre a estrutura, funções e inter-relações das instituições*. Documento de Trabalho nº 007/2021. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos (DEE) - CADE, 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/H3go0>. Acesso em: 22 maio 2025.

⁴¹ SAYEG, Fernanda Manzano. *A necessidade de aprimoramento da avaliação de interesse público em casos de defesa comercial*. In: Colunas da WebAdvocacy: Opiniões Qualificadas. Editora WebAdvocacy, Brasília. Vol. II, abril/maio 2021. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Colunas-da-WebAdvocacy-Vol-II.pdf>. Acesso em: 6 jul.2025.

⁴² SAYEG, Fernanda Manzano. *A necessidade de aprimoramento da avaliação de interesse público em casos de defesa comercial*. In: Colunas da WebAdvocacy: Opiniões Qualificadas. Editora WebAdvocacy, Brasília. Vol. II, abril/maio 2021. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Colunas-da-WebAdvocacy-Vol-II.pdf>. Acesso em: 6 jul.2025.

e a concorrência, e os possíveis impactos que um tipo de política pode causar na outra.

Todavia, com a publicação do Decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023, que dispõe sobre a CAMEX, o CADE deixou de ser convidado em caráter permanente para as reuniões do GECEX. De fato, ainda é possível que o CADE seja convidado para participar das reuniões, entretanto, em consonância com o art. 7º, §2º do Decreto⁴³, este deverá ser convidado pelo Presidente do GECEX com o objetivo de tratar de matérias específicas de comércio exterior que lhes sejam afetas, ou seja, provavelmente matérias que possuem forte impacto na concorrência.

Nesse contexto, a atuação do CADE em matérias afetas à defesa comercial e ao interesse público foi enfraquecida, tendo em vista que a sua participação não é mais obrigatória. No entanto, nos casos em que o CADE é convidado a participar das reuniões do GECEX, entende-se que a sua participação deve ser realizada de maneira atenta e cautelosa, sendo os impactos concorrenciais de fato avaliados pela autoridade de defesa da concorrência. É essencial que a autoridade esteja atenta às medidas de defesa comercial e de interesse público adotadas, assim como, se eventualmente convidada, participe de maneira consciente do processo por meio do qual sua opinião acerca dos riscos concorrenciais decorrentes de determinada medida é solicitada.

Diante do exposto, entende-se que a avaliação de interesse público como elemento de conexão das medidas antidumping com o direito da concorrência, tendo em vista que a análise dos efeitos concorrenciais da aplicação de determinado direito antidumping pode auxiliar na verificação da existência de efeitos negativos da medida antidumping aplicada sobre os agentes econômicos, em especial no que diz respeito às características, cadeia produtiva e mercado do produto sob análise, e aos impactos da medida de defesa comercial na dinâmica do mercado nacional. Assim, a expertise associada a análise dos efeitos concorrenciais da medida antidumping no mercado nacional pode ser considerada como um diferencial nas avaliações de interesse público.

⁴³ Decreto nº 11.428/2023. Art. 7º, §2º O Presidente do Comitê-Executivo de Gestão poderá, quando necessário, convidar autoridades de órgãos e entidades da administração pública federal para participar de suas reuniões, sem direito a voto, com o objetivo de tratar de matérias específicas de comércio exterior que lhes sejam afetas.

6. Considerações Finais

Ante o exposto, observa-se que as medidas antidumping são aplicadas nos casos em que é verificada a prática de dumping, ou seja, a venda de produto pelo exportador em valor inferior ao exercido pela mesma empresa no país de origem, e quando é verificado o dano da indústria doméstica, e que o dano se deu em razão dessa prática. Assim, as medidas antidumping são consideradas remédios com o objetivo de neutralizar os efeitos da prática de dumping sofridos pela indústria doméstica do país importador.

Apesar de alguns autores entenderem que as medidas antidumping e o direito da concorrência são antagônicos, esses possuem uma relação de complementariedade, de modo que há um desafio em dosar os efeitos negativos e os efeitos positivos de cada uma das áreas. Isso ocorre porque as medidas antidumping tem como objetivo a proteção da indústria doméstica, e o direito da concorrência tem como objetivo a proteção dos consumidores, de modo a garantir que esses tenham acesso ao produto de maior qualidade com o menor preço e maior variedade possível em razão da concorrência entre os agentes de mercado.

Nesse contexto, o interesse público surge como ferramenta a ser utilizada nos casos em que os prejuízos decorrentes da aplicação da medida antidumping para a sociedade são maiores que os benefícios. Assim, as questões concorrenciais, segurança nacional, relações diplomáticas, saúde pública, proteção ao consumidor, entre outros temas dispostos na Constituição Federal devem ser considerados para verificação da continuidade da medida antidumping aplicada.

A atuação do CADE em matérias afetas à defesa comercial e ao interesse público deve ser realizada de maneira atenta e cautelosa, sendo os impactos concorrenciais de fato avaliados pela autoridade de defesa da concorrência. É essencial que a autoridade esteja atenta às medidas de defesa comercial e de interesse público adotadas, assim como, se eventualmente convidada, participe de maneira consciente do processo por meio do qual sua opinião acerca dos riscos concorrenciais decorrentes de determinada medida é solicitada.

Adicionalmente, verifica-se que a análise dos efeitos concorrenciais da aplicação de determinado direito antidumping pode auxiliar na verificação da existência de efeitos negativos da medida antidumping aplicada sobre os agentes econômicos, em especial no que diz respeito às características, cadeia produtiva e mercado do produto sob análise, e aos impactos da medida de defesa comercial na dinâmica

do mercado nacional. Assim, a expertise associada a análise dos efeitos concorrenciais da medida antidumping no mercado nacional pode ser considerada como um diferencial nas avaliações de interesse público.

Bibliografia

ARAUJO JUNIOR, Jose Tavares de. *Legal and economic interfaces between antidumping and competition policy*. 24. ed. Santiago, Chile: United Nations, dez 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3c76d5b2-5e89-4aa3-bbda-c76e98872c59/content>. Acesso em: 7 abril. 2025.

ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 704 p.

ATHAYDE, Amanda. *Curso de Defesa Comercial e Interesse Público no Brasil: Teoria e Prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553628731/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BARRAL, Welber. Medidas Antidumping. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC: Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. 516 p.

BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. *Manual Prático de Defesa Comercial*. São Paulo, Aduaneiras: Imprensa, 2007.

BRASIL. *Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994*. Promulgo a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguaí de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013*. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2023/2019/decree/d10044.htm.

gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10044.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 11.428, de 2 de março de 2023*. Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11428.htm#art15. Acesso em: 24 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994*. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm. Acesso em: 26 junho 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12529.htm. Acesso em: 24 maio 2025.

BRASIL. *Portaria SECEX nº 171, de 9 de fevereiro de 2022*. Dispõe sobre as normas referentes a investigações antidumping previstas no Decreto nº 8.058, de 26 de julho de 2013, para fins de cumprimento do Decreto no 10.139, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/secex/portaria-secex/arquivos/2022/portaria-secex-171_2022.pdf/view. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. *Portaria SECEX nº 282, de 16 de novembro de 2023*. Dispõe sobre os procedimentos administrativos de avaliação de interesse público em medidas antidumping e compensatórias. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/legislacao-roteiros-e-questionarios/PortariaSECEXn282de2023Compilada_PortariaSECEXn4222025.pdf/view. Acesso em: 22 maio 2025.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio de. *Defesa da Concorrência e Defesa Comercial: benchmarking internacional sobre a estrutura, funções e inter-relações das instituições*. Documento de Trabalho nº 007/2021. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos (DEE) -

CADE, 2017. Disponível em: <https://encurtador.com.br/H3go0>. Acesso em: 22 maio 2025.

CORDOVIL, Leonor. *Antidumping: Interesse Público e protecionismo no comércio internacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DOMINGUES, Juliana. Concorrência e Comércio Internacional: Reflexões sobre as duas faces da mesma moeda. In: LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; SAAD-DINIZ, Eduardo; MARRARA, Eduardo. *O Direito Brasileiro em evolução: estudos em homenagem à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto*. São Paulo: Almedina, 2017.

KANNEBLEY JUNIOR, Sergio; REMEDIO, Rodrigo Ribeiro; OLIVEIRA, Glauco Avelino Sampaio. Antidumping e Concorrência no Brasil: uma avaliação empírica. Documento de Trabalho nº 001/2021. Brasília: Departamento de Estudos Econômicos (DEE) - CADE, 2017. Disponível em: Disponível em: <https://encurtador.com.br/6AfcP>. Acesso em: 7 abril. 2025.

MELLO, Ana Frazão Vieira de. *Direito da concorrência*, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. *E-book*. p.27. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547219611/>. Acesso em: 8 set. 2025.

SAYEG, Fernanda Manzano. A necessidade de aprimoramento da avaliação de interesse público em casos de defesa comercial. In: Colunas da WebAdvocacy: Opiniões Qualificadas. Editora WebAdvocacy, Brasília. Vol. II, abril/maio 2021. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Colunas-da-WebAdvocacy-Vol-II.pdf>. Acesso em: 6 jul.2025.

SILVEIRA, Paulo Burnier da. *Direito da Concorrência* - 1ª Edição 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991975/>. Acesso em: 8 set. 2025.

FRAUDE ADUANEIRA E ORDEM ECONÔMICA: SUBFATURAMENTO COMO FUNDAMENTO DE REPARAÇÃO CIVIL COLETIVA

Welber Barral¹

Resumo: Este artigo examina se o subfaturamento reiterado nas importações, caracterizado pela declaração dolosa de valor aduaneiro inferior ao efetivamente praticado mediante falsidade documental, pode configurar infração à ordem econômica nos termos do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 pelos efeitos que produz sobre a concorrência no mercado relevante. Com base na jurisprudência de Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, sustenta-se que a prática pode fundamentar duas pretensões civis coletivas cumuláveis em sede de ação civil pública: reparação por danos materiais coletivos à ordem econômica e dano moral coletivo pela violação ao valor constitucional da livre concorrência. O artigo propõe cinco critérios restritivos cumulativos para delimitar o cabimento dessas pretensões.

Palavras-chave: subfaturamento; infração à ordem econômica; dano moral coletivo; ação civil pública; livre concorrência; reparação privada.

Abstract: This article examines whether customs undervaluation — defined as the intentional fraudulent declaration of a customs value lower than the price actually paid — may constitute an infringement of the economic order under Article 36 of Law No. 12529/2011, considering its effects on market competition. Drawing on jurisprudence from Brazilian Federal Courts and the Superior Court of Justice (*Superior Tribunal de Justiça*), the article argues that this practice may ground two cumulative collective civil claims: (i) compensation for collective material damages to market structure, and (ii) collective moral damages for the violation of the constitutional principle of free competition. The article proposes five cumulative criteria to define the scope for such claims.

Keywords: customs undervaluation; economic order infringement; collective moral damage; class action; free competition; private enforcement.

¹ Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (1999) e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993). Sócio do Barral Parente Pinheiro Advogados. O autor agradece aos colegas Natalia Vieira e Pedro Passos pelas críticas à versão preliminar.

1. Introdução

O subfaturamento nas importações consiste na declaração de valor aduaneiro inferior ao efetivamente praticado na transação comercial, mediante falsidade ideológica ou material da fatura comercial.

As consequências jurídicas dessa prática estão consolidadas no ordenamento brasileiro: autuação fiscal, multa de cem por cento sobre a diferença de valor, exigência das diferenças tributárias com multa de ofício e, nos casos de falsidade material, pena de perdimento da mercadoria. O próprio Judiciário, ao julgar ações anulatórias dessas autuações, já afirmou que o subfaturamento configura concorrência desleal e causa danos ao Erário².

A afirmação acima, entretanto, opera exclusivamente na relação entre o importador fraudador e o Estado. O setor produtivo nacional, que perde mercado para produto cujo custo foi artificialmente reduzido por fraude tributária, não dispõe de resposta civil organizada. A sanção administrativa não alcança os concorrentes prejudicados pela distorção competitiva, nem repara a lesão causada à estrutura do mercado. É essa lacuna que este artigo se propõe a preencher.

Propõe-se como tese central que o subfaturamento reiterado, comprovado por autuação definitiva da Receita Federal e uma vez demonstrado o impacto estrutural no mercado relevante, pode configurar infração à ordem econômica pelos efeitos que produz sobre a livre concorrência, nos termos do art. 36, incisos I e II, da Lei nº 12.529/2011. O art. 47 da mesma Lei³ e o art. 1, V, da Lei de Ação Civil Pública⁴ fundamentam duas pretensões civis coletivas cumuláveis: reparação por danos materiais coletivos à estrutura concorrencial do mercado e reparação por dano moral coletivo pela violação ao valor constitucional da livre concorrência.

A construção argumentativa se apoia em jurisprudência convergente de três Tribunais Regionais Federais que reconhecem a dimensão concorrencial do subfaturamento, em precedente do STJ que admite dano moral coletivo em fraude à Receita Federal⁵ e

² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0800915-23.2019.4.05.8100. Rel. Des. Fed. Arnaldo Pereira de Andrade Segundo. 3ª Turma. Julgado em 14 set. 2023.

³ BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Art. 47.

⁴ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 1, V e art. 13.

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.018.442. 5ª Turma. Rel. Min.

em jurisprudência que presume esse dano quando há lesão a valor constitucional protegido⁶.

A ausência de precedente civil específico não configura óbice intransponível, uma vez que o direito concorrencial e a tutela coletiva já dispõem dos instrumentos normativos e processuais adequados. A construção por analogia revela-se, a seguir, o caminho para demonstrar como tais instrumentos podem ser mobilizados em resposta às lacunas identificadas.

2. O subfaturamento como ilícito qualificado

2.1. *Distinção conceitual: subfaturamento e subvaloração*

A literatura jurídico-aduaneira brasileira distingue duas figuras que, embora possam produzir resultados tributários semelhantes, diferem quanto à licitude da conduta e às consequências jurídicas aplicáveis.

A subvaloração consiste na aplicação equivocada de um dos métodos de valoração aduaneira pelo importador, sem a ocorrência de fraude de valor. Conforme a Opinião Consultiva nº 10.1 do Comitê Técnico de Valoração Aduaneira da OMA, não há falsidade no valor declarado, mas divergência de interpretação sobre a aplicação das regras do Acordo de Valoração Aduaneira entre o operador econômico e as autoridades aduaneiras⁷. Trata-se de irregularidade no campo da licitude, passível de correção mediante aplicação dos métodos substitutivos de valoração.

Por sua vez, o subfaturamento é conduta de natureza distinta. Rodrigo Mineiro Fernandes o define como o registro da Declaração de Importação “com declaração de preço inferior ao efetivamente praticado, com base numa fatura comercial falsa (ideológica ou material)”⁸. No mesmo sentido, Solon Sehn especifica que o subfaturamento “pressupõe a falsidade material ou ideológica. Não resulta da simples constatação

Ribeiro Dantas. Publicado em 6 mar. 2024.

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AREsp 2.281.760. Rel. Min. Regina Helena Costa. 1ª Turma. Julgado em abr./out. 2024.

⁷ Opinião Consultiva nº 10.1 do Comitê Técnico de Valoração Aduaneira da Organização Mundial das Alfândegas (OMA).

⁸ FERNANDES, Rodrigo Mineiro. Valoração aduaneira. In: DOMINGO, Luiz Roberto; SARTORI, Angela; PEIXOTO, Marcelo Magalhaes (Coord.). Tributação aduaneira a luz da jurisprudência do CARF. São Paulo: MP Editora, 2013. p. 251.

de que a venda se deu por preço reduzido ou abaixo do preço de custo. Tampouco se mostra sinônimo de subvaloração, que constitui a redução da base de cálculo decorrente de aplicação equivocada dos métodos de valoração aduaneira, de boa-fé, sem a apresentação de declarações e documentos inverídicos ou inexatos”⁹. A falsidade é, portanto, pressuposto lógico intrínseco ao subfaturamento¹⁰.

2.2. O regime normativo e as consequências administrativas

A valoração aduaneira é disciplinada pelo Decreto nº 6.759/2009, em seus artigos 76 a 89, que implementa o Artigo VII do GATT, incorporado ao direito interno pelo Decreto nº 1.355/1994¹¹. Indica-se, como método primário, o valor da transação, correspondente ao preço efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria importada¹². Os métodos substitutivos do AVA/GATT somente são acionados quando há fundada dúvida sobre a veracidade do valor declarado.

Comprovada a falsidade da fatura comercial, a autoridade aduaneira apura o crédito tributário nos termos do art. 88 da Medida Provisória nº 2.158-35/2001, com aplicação de multa administrativa de cem por cento sobre a diferença entre o preço declarado e o apurado, além das diferenças de tributos acrescidas da multa de ofício de 75% prevista no art. 44 da Lei nº 9.430/1996¹³. Nos casos de falsidade material, é cabível a pena de perdimento da mercadoria, nos termos dos arts. 105 do Decreto-Lei nº 37/1966 e 23, IV, do Decreto-Lei nº 1.455/1976¹⁴. Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou entendimento de que o subfaturamento por falsidade ideológica não autoriza o perdimento, sendo aplicável apenas a multa pecuniária¹⁵.

⁹ SEHN, Solon. Imposto de importação. São Paulo: Noeses, 2016. p. 161.

¹⁰ PEREIRA, Claudio Augusto Goncalves. Subvaloração e Subfaturamento: alguns aspectos materiais e procedimentais. Mercojuris, fev. 2024.

¹¹ BRASIL. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamento Aduaneiro. Arts. 76 a 89.

¹² BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Acordo de Valoração Aduaneira (AVA/GATT), art. 1.

¹³ BRASIL. Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Art. 88, parágrafo único. BRASIL. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Art. 44.

¹⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966. Art. 105. BRASIL. Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. Art. 23, IV.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.825.186.

De toda forma, o regime normativo opera exclusivamente na relação entre o importador e o Estado. A multa arrecadada reverte ao Erário. Os concorrentes nacionais prejudicados pela distorção competitiva causada pela fraude não participam do processo administrativo e não recebem qualquer reparação por essa via.

2.3. *O rigor probatório do CARF*

Analisando-se o posicionamento do CARF, este define que o subfaturamento “é infração que não admite presunção, havendo que ser comprovado e claramente demonstrado”¹⁶. O Acórdão nº 3201-005.482 precisa que “a diferença de preço é apenas o ponto de partida para o aprofundamento da análise de provável subfaturamento”, sendo indispensável a demonstração efetiva da falsidade da fatura comercial¹⁷.

O Acórdão nº 3401-003.259, de relatoria do Conselheiro Rosaldo Trevisan, distingue a dúvida razoável sobre o valor declarado, que autoriza apenas a aplicação sequencial dos métodos substitutivos do AVA, da fraude comprovada, que autoriza o arbitramento com base no art. 88 da MP nº 2.158-35/2001¹⁸. A confusão entre essas duas categorias é vício material que invalida o auto de infração¹⁹.

Note-se que a autuação definitiva que sobrevive a esse processo já atravessou contraditório pleno. Foram afastados os argumentos do importador, demonstrada a falsidade da fatura e comprovado o dolo. Não é ato sumário. E, por isso, constitui instrumento apto a servir de prova qualificada do ilícito em ação civil de reparação, por raciocínio análogo ao que o STJ adotou para as decisões do CADE em ações *follow-on* por cartel.

2.4. *A dimensão concorrencial reconhecida pelo Judiciário*

Embora o subfaturamento seja tratado predominantemente como problema aduaneiro e tributário, o Judiciário já reconheceu sua dimensão concorrencial. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento da Apelação Cível nº 0800915-23.2019.4.05.8100, afirmou

¹⁶ CARF. Acórdão CSRF/03-04.743, de 20 fev. 2006.

¹⁷ CARF. Acórdão nº 3201-005.482. Rel. Conselheiro Paulo Roberto Duarte Moreira. 19 jun. 2019.

¹⁸ CARF. Acórdão nº 3401-003.259. Rel. Conselheiro Rosaldo Trevisan.

¹⁹ CARF. Acórdão nº 3301-007.672.

que “o subfaturamento causa danos ao Erário, configura concorrência desleal e constitui fraude”²⁰. O TRF-4, na Apelação Cível nº 5018910-89.2020.4.04.7000, reconheceu que o controle aduaneiro de preços tem como objetivo “proteger a indústria nacional da concorrência predatória no plano internacional, principalmente quando o ingresso de produtos estrangeiros em território nacional puder repercutir negativamente sobre a economia brasileira, representando concorrência desleal às empresas brasileiras”²¹.

Esses julgados não são ações cíveis de reparação. São processos aduaneiros em que o Judiciário, ao analisar a legalidade das autuações, enunciou que o subfaturamento tem dimensão concorrencial.

Mas o que ainda não se fez foi extrair as consequências civis desse reconhecimento. O art. 47 da Lei nº 12.529/2011 assegura aos prejudicados o direito de ingressar em juízo para obter indenização independentemente do processo administrativo²². As seções seguintes constroem esse caminho.

3. Subfaturamento além do ilícito aduaneiro

Na seção anterior, demonstrou-se que o subfaturamento comprovado é conduta dolosa com consequências administrativas definidas. Contudo, a incidência desse regime restringe-se à relação jurídica estabelecida entre o importador e o Estado.

A questão que se coloca a partir daqui é distinta: em que condições o subfaturamento produz efeitos sobre a ordem econômica que justifiquem sua qualificação como infração à ordem econômica?

A resposta está no modelo normativo adotado pela Lei nº 12.529/2011. O art. 36 define como infração os atos que, sob qualquer forma manifestados, tenham por objeto ou possam produzir efeitos de limitar, falsear ou prejudicar a livre concorrência, dominar mercado relevante, aumentar arbitrariamente os lucros ou exercer abusivamente posição dominante²³.

²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0800915-23.2019.4.05.8100. Rel. Des. Fed. Arnaldo Pereira de Andrade Segundo. 3ª Turma. Julgado em 14 set. 2023.

²¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível nº 5018910-89.2020.4.04.7000. 2021.

²² BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Art. 47.

²³ BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Art. 36, incisos I a IV.

Como se sabe, o legislador não exigiu uma conduta previamente tipificada: o que a norma persegue é o efeito sobre a concorrência. Também não exigiu que o dano concorrencial estivesse consumado, bastando que a conduta tenha potencial de produzi-lo.

Não se trata, portanto, de verificar se o subfaturamento se encaixa em alguma conduta típica do direito antitruste. Trata-se de verificar se seus efeitos sobre o mercado preenchem os requisitos do art. 36. A livre concorrência que esse modelo protege, consagrada no art. 170, IV, da Constituição Federal como princípio da ordem econômica²⁴, não é apenas interesse dos competidores individualmente considerados. É bem jurídico coletivo, e sua lesão tem dimensão que transcende o prejudicado individual.

O subfaturamento ganha relevância porque o preço é o principal mecanismo de coordenação em economias de mercado²⁵. Ele sinaliza custos, orienta investimentos e seleciona os agentes mais eficientes. Quando um importador declara valor aduaneiro inferior ao efetivamente praticado, apresenta ao mercado um preço que não corresponde à realidade econômica de sua operação. Parte do custo tributário foi suprimida mediante fraude. O resultado é uma vantagem competitiva que não deriva de eficiência, de escala ou de inovação, mas da captura ilegítima de margem às custas do Erário²⁶.

Como consequência, os concorrentes que operam licitamente não têm como saber, em condições normais de mercado, que o preço com o qual competem é inviável para quem cumpre a legislação. Reagem como se estivessem diante de um competidor mais eficiente: reduzem margens, cortam custos, adiam investimentos.

Quando a prática é reiterada e em volume suficiente, o resultado econômico é a retração da produção nacional, o fechamento de plantas e a perda de empregos no setor. É esse efeito de falsear e limitar a livre concorrência que o inciso I do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 veda. Os Tribunais Regionais Federais da 4ª e da 5ª Região já reconheceram, em

²⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Art. 170, IV.

²⁵ HOVENKAMP, Herbert. Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice. 5. ed. St. Paul: West Academic, 2016. p. 3-8.

²⁶ FORGIONI, Paula A. Os fundamentos do antitruste. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 197.

acórdãos recentes, que o subfaturamento produz exatamente esse tipo de distorção sobre a indústria nacional²⁷.

O preço predatório, para efeitos de comparação, tipificado no art. 36, parágrafo 3º, XV, da Lei nº 12.529/2011 como a venda injustificada abaixo do custo com objetivo de excluir concorrentes²⁸, é útil para compreender a gravidade do subfaturamento. Evidentemente, aqui, o preço predatório serve como parâmetro analítico, e não como equiparação completa das práticas econômicas discutidas.

A lógica do preço predatório é conhecida: a empresa predadora absorve prejuízo real no curto prazo para eliminar rivais e, após excluí-los, recupera as perdas com preços excessivos²⁹. Para que esse sacrifício faça sentido econômico, é preciso posição dominante, capacidade ociosa e financiamento suficiente para sustentar as perdas durante a predação³⁰.

São esses requisitos cumulativos que tornam a conduta difícil de sustentar na prática, o que explica por que o CADE, em todos os casos analisados entre 2012 e 2021, não proferiu qualquer condenação por preço predatório³¹.

Por sua vez, o subfaturamento reiterado produz o mesmo resultado sem qualquer desses custos. O importador fraudador não absorve prejuízo: ele simplesmente não paga o que deve ao Estado e transfere essa economia ilegal para o preço final. Não há posição dominante necessária, não há capacidade ociosa exigida, não há sacrifício financeiro de curto prazo.

A vantagem competitiva permanece enquanto a fraude não for detectada, e está ao alcance de qualquer importador, independentemente do porte. Se o ordenamento já tipifica como infração anticoncorrencial

²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0800915-23.2019.4.05.8100. Rel. Des. Fed. Arnaldo Pereira de Andrade Segundo. 3ª Turma. Julgado em 14 set. 2023. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível nº 5018910-89.2020.4.04.7000. 2021.

²⁸ BUSSMANN, Tanise Brandão. Preço Predatório e o CADE: análise dos casos entre 2012-2021. Revista do IBRAC, nº 1, 2022, p. 133-134.

²⁹ BUSSMANN, Tanise Brandão. Op. cit., p. 134.

³⁰ BRASIL. CADE. Portaria nº 104, de 28 de março de 2022. Guia para Análise Econômica de Preço Predatório.

³¹ BUSSMANN, Tanise Brandão. Op. cit., p. 157. Cf. também SOARES, Thiago Alves Duarte Faerman. Preço Predatório: Em busca de um sistema de avaliação condizente com as diretrizes do SBDC. Revista de Defesa da Concorrência, v. 2, nº 1, 2014, p. 33.

a venda abaixo do custo com dolo de exclusão, a mesma lógica alcança a prática de preços artificialmente reduzidos por fraude tributária sistemática, que produz efeito equivalente por mecanismo mais simples e de maior alcance³².

Outra ilustração sobre infração anticoncorrencial está no Processo Administrativo nº 08700.004633/2015-04, no qual o CADE investiga suposta manipulação de taxas de câmbio por instituições financeiras internacionais³³. Ainda sem julgamento definitivo pelo órgão antitruste, ilustra uma característica estrutural relevante para o argumento deste artigo.

Naquele caso, as condutas investigadas consistiriam na troca de informações comercialmente sensíveis entre operadores para manipular índices de referência com efeitos sobre o mercado brasileiro³⁴. Ao descrever o alcance do dano, o próprio CADE reconheceu que qualquer agente que operou no mercado de câmbio com esses bancos pode ter sido afetado³⁵.

Esse reconhecimento importa porque evidencia que infrações concorrenciais não precisam ter vítimas determináveis individualmente para justificar tutela coletiva. O dano pode se distribuir de forma difusa por todos os agentes que operavam legitimamente no mercado afetado.

O subfaturamento reiterado apresenta a mesma característica: a conduta ilícita distorce os sinais de preço do mercado relevante, e os prejudicados são todos os que competem licitamente nesse mercado³⁶. É essa natureza difusa e indivisível do dano que justifica a ação civil pública como instrumento adequado de tutela.

Em outro sentido, reconhecer que o subfaturamento pode produzir efeitos anticoncorrenciais não significa que qualquer autuação fiscal

³² BUSSMANN, Tanise Brandao. Op. cit., p. 134-137.

³³ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08700.004633/2015-04. Instaurado em 2 jul. 2015.

³⁴ BRASIL. CADE. Nota da Superintendência-Geral sobre o Processo Administrativo nº 08700.004633/2015-04, abr. 2025.

³⁵ BRASIL. CADE. Nota pública sobre a abertura do Processo Administrativo nº 08700.004633/2015-04, jul. 2015.

³⁶ A analogia entre o cartel do câmbio e o subfaturamento opera no plano dos efeitos difusos sobre o mercado: em ambos os casos, a conduta ilícita distorce os sinais de preço que orientam as decisões dos agentes econômicos, e o dano se distribui de forma difusa pela estrutura concorrencial do setor afetado.

fundamente uma ação civil coletiva. Essa equiparação automática seria incompatível com o direito concorrencial, que exige que a conduta tenha dimensão e impacto suficientes para justificar a intervenção³⁷.

Desta forma, para que o subfaturamento configure ilícito concorrencial para fins civis, é necessária a conjunção de cinco critérios cumulativos. O primeiro é a comprovação da fraude dolosa por autuação definitiva da Receita Federal, reconhecendo falsidade ideológica ou material; subvaloração e erro de boa-fé não bastam.

O segundo é a reiteração por período significativo, afastando condutas episódicas sem potencial estrutural. O terceiro é o volume com impacto no mercado relevante, de modo que a participação do importador autuado seja suficiente para repercutir sobre as condições competitivas do setor.

O quarto é o nexo de causalidade adequado entre a fraude e a distorção concorrencial observada, demonstrável por análise setorial. O quinto é a existência de efeitos estruturais sobre a indústria nacional do segmento afetado, como retração da produção, fechamento de plantas ou perda de participação de mercado.

Quando esses critérios estão satisfeitos, o subfaturamento deixa de ser problema exclusivo da administração aduaneira. Passa a ser também ilícito contra a ordem econômica, com as consequências civis que a seção seguinte apresentará.

4. Reparação civil coletiva: os danos materiais à ordem econômica

O art. 47 da Lei nº 12.529/2011 autoriza os prejudicados a ingressarem em juízo para obter indenização por perdas e danos decorrentes de infração à ordem econômica, independentemente do processo administrativo. Esta independência tem alcance preciso: a pretensão civil não depende, como condição de procedibilidade, de manifestação do CADE nem do desfecho do processo administrativo fiscal. Independência, contudo, não significa indiferença. Como se verá adiante, a autuação definitiva da Receita Federal que reconhece o subfaturamento por falsidade dolosa fornece à ação civil prova já submetida a contraditório pleno, da qual a pretensão indenizatória se beneficia diretamente. Os arts. 186 e 927 do Código Civil estabelecem o dever de reparar o dano causado por ato ilícito voluntário³⁸, e o art. 1º,

³⁷ BRASIL. CADE. Guia de Condutas Unilaterais. São Paulo: CADE, 2020.

³⁸ BRASIL. Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Arts. 186 e 927.

V, da Lei nº 7.347/1985 autoriza a ação civil pública para a reparação de danos causados por infração da ordem econômica³⁹.

O dano que o subfaturamento reiterado produz não é o prejuízo patrimonial de cada empresa concorrente individualmente considerada. O bem jurídico lesado é a estrutura concorrencial do mercado relevante: a normalidade competitiva que garante que os agentes econômicos disputem clientes por eficiência, qualidade e preço real.

Esse bem jurídico é coletivo e indivisível. A lesão não se reparte entre vítimas determinadas: distribui-se de forma difusa por toda a estrutura competitiva do setor, distorcendo preços, reduzindo margens e desestimulando investimentos. É essa natureza que justifica o tratamento coletivo da pretensão e a destinação da condenação ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (LACP)⁴⁰.

Note-se que a ação civil não precisa construir do zero a prova do ilícito. A autuação definitiva da Receita Federal que reconhece o subfaturamento por falsidade dolosa já atravessou contraditório pleno e produziu prova robusta da conduta fraudulenta. Esse material pode ser aproveitado na ação civil por raciocínio análogo ao que o STJ adotou para as decisões do CADE em ações *follow-on* por cartel⁴¹.

Assim, a pretensão civil não visa recuperar o tributo sonegado, que é competência exclusiva da União. Visa sim reparar o dano concorrencial causado a terceiros pela distorção do mercado. Essa distinção é determinante para afastar a vedação do parágrafo único do art. 1 da LACP, que proíbe a ação civil pública para veicular pretensões tributárias⁴².

Ainda, a prova do dano material coletivo opera em lógica setorial. O objeto de prova não é o prejuízo de cada empresa, mas a distorção da estrutura concorrencial do mercado relevante. Essa demonstração exige duas ordens de elementos.

A primeira diz respeito à magnitude da fraude: volume das importações fraudulentas no período, participação de mercado do importador autuado e diferença entre o preço praticado e o que seria

³⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 1, V.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 13.

⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.971.316-SP. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. 4ª Turma. Out. 2022.

⁴² BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 1, parágrafo único.

praticado com o recolhimento correto dos tributos. Esses dados constam dos autos do processo administrativo fiscal e podem ser requisitados judicialmente.

A segunda diz respeito ao impacto setorial: variações na produção doméstica, na participação de mercado da indústria nacional e no nível de emprego no período da prática fraudulenta, demonstradas por análise econômica com metodologia equivalente a que o CADE utiliza para avaliar efeitos anticoncorrenciais sobre mercados relevantes⁴³.

O nexo causal deve ser demonstrado por causalidade adequada: ou seja, a conduta fraudulenta era apta, segundo o curso normal das coisas, a produzir a distorção observada⁴⁴. Não se exige prova de que cada venda do importador fraudador substituiu exatamente uma venda de um concorrente específico.

A condenação em sede de ACP é genérica, sem quantificação individualizada. O valor é arbitrado pelo juízo com base nos dados do processo⁴⁵. Três critérios de referência podem orientar esse arbitramento: o benefício ilegítimo auferido pelo infrator, com respaldo analógico no art. 210, II, da Lei nº 9.279/1996⁴⁶; o impacto sobre a participação de mercado da indústria nacional no período da fraude; e a extensão do dano à concorrência apurado pela perícia econômica⁴⁷.

A ausência de prova individualizada do prejuízo não é obstáculo, pois o objeto da pretensão é o dano à ordem econômica, bem jurídico de natureza coletiva e indivisível, e não o prejuízo patrimonial de cada concorrente simultaneamente considerado. A Lei nº 7.347/1985 (art. 12) e orientações jurisprudenciais permitem que a indenização por dano difuso seja destinada ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) ou

⁴³ BRASIL. CADE. Portaria nº 104, de 28 de março de 2022. Guia para Análise Econômica de Preço Predatório.

⁴⁴ CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 72-75.

⁴⁵ Em ACP (art. 1.001 e seguintes do CDC e CPC aplicável; Lei nº 7.347/1985 — LACP — e o CPC), a sentença pode condenar genericamente à reparação do dano difuso ou coletivo.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Art. 210, II. Como se dirá, a destinação ao Fundo é a regra adequada para dano difuso ou coletivo indivisível, sem excluir hipóteses de individualização quando juridicamente viáveis.

⁴⁷ Os critérios são compatíveis entre si e podem ser complementares. Importa explicitar a metodologia, horizonte temporal, contrafactual e situações de mercado (causalidade concorrencial, causas concorrenciais legítimas).

a destinatários públicos/entidades previstas — especialmente quando o dano é difuso e de difícil individualização. Entretanto, se for possível individualizar os danos ou se houver titularidade individual ou interesses homogêneos a destinação pode contemplar pagamentos diretos a lesados identificáveis⁴⁸.

São legitimados para propor a ACP o Ministério Público Federal, a União, os Estados e o Distrito Federal, e as associações que, constituídas há mais de um ano, incluam entre suas finalidades institucionais a proteção a ordem econômica ou a livre concorrência⁴⁹. A ACP pode cumular os pedidos de cessação da prática fraudulenta, condenação por danos materiais coletivos e condenação por dano moral coletivo, por se tratar de pedidos fundados no mesmo fato gerador⁵⁰.

5. Dano moral coletivo pela infração à ordem econômica

O dano moral coletivo é categoria autônoma de dano extrapatrimonial, distinta do dano moral individual. Não pressupõe a identificação de membros da coletividade que tenham sofrido abalo psicológico. É a lesão intolerável a bem jurídico de natureza metaindividual e indivisível: os valores que a ordem jurídica protege no interesse coletivo⁵¹.

A base normativa para o dano moral coletivo está no art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor⁵² e no art. 1º da LACP⁵³. No REsp 1.057.274, o STJ afastou a exigência de prova de sofrimento ou abalo psicológico: o dano moral coletivo decorre da constatação de

⁴⁸ Cf. Tema 480 (STJ), quando o juízo fixa uma condenação global na fase de conhecimento (ex: com base no ganho ilícito gerado pelo subfaturamento) e múltiplos lesados habilitam-se demonstrando a viabilidade da apuração de suas perdas, o STJ autoriza que o montante global seja rateado proporcionalmente (v.g., por market share) se a soma dos prejuízos individuais ultrapassar o teto da condenação imposta à ré, preservando a igualdade de tratamento entre as vítimas (par condicio creditorum).

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 5, V.

⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.610.821. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. 2021.

⁵¹ MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano moral coletivo. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014. p. 136-137.

⁵² BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Art. 6, VI.

⁵³ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 1.

que a conduta ilícita violou, de forma qualificada, valores que a ordem jurídica protege no interesse coletivo⁵⁴. A função do instituto é punitivo-pedagógica, não compensatória⁵⁵. O valor arbitrado é destinado ao FDD⁵⁶.

Ainda, nos REsp 1.221.756 e 1.303.014, o STJ consolidou que não é qualquer ilícito que configura dano moral coletivo⁵⁷. São necessários três requisitos cumulativos: conduta antijurídica, razoável significância e violação de valores éticos essenciais da sociedade⁵⁸.

O subfaturamento, qualificado pelos critérios propostos na seção anterior, preenche cada um destes requisitos. A conduta antijurídica está caracterizada: o subfaturamento doloso e falsidade ideológica em documento aduaneiro é infração à ordem econômica pelos efeitos que produz, conforme reconhecimento dos Tribunais Regionais Federais. A razoável significância está presente quando observados os critérios restritivos propostos: reiteração, volume relevante e efeitos estruturais sobre o mercado.

O terceiro requisito exige desenvolvimento mais cuidadoso. O bem jurídico violado pelo subfaturamento sistemático não é apenas o patrimônio de cada empresa concorrente. É a lealdade concorrencial como valor da ordem econômica constitucional⁵⁹.

O mercado funciona sobre a premissa de que os agentes econômicos competem pelas mesmas regras. Quando um agente subverte esse pressuposto, por meio de fraude tributária sistemática, corrói a confiança de toda a sociedade na normalidade do mercado e

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.057.274. Rel. Min. Eliana Calmon^o 2^a Turma. 2009.

⁵⁵ ROSENVALD, Nelson^o O Dano Moral Coletivo como uma Pena Civil. In: ROSENVALD, Nelson; TEIXEIRA NETO, Felipe (coord.). Dano moral coletivo. Indaiatuba: Editora Foco, 2018. p. 45.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 13.

⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.221.756. Rel. Min. Massami Uyeda. 3^a Turma. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.303.014. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. 4^a Turma.

⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.221.756. Rel. Min. Massami Uyeda. 3^a Turma.

⁵⁹ FORGIONI, Paula A. Os fundamentos do antitruste. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 26-30.

inverte os incentivos econômicos, premiando a fraude e penalizando a conformidade⁶⁰.

No REsp 2.018.442, julgado em março de 2024, o STJ determinou que o TRF-2 examinasse se houve dano moral coletivo em caso de fraude em fiscalizações da Receita Federal, fixando que a prática de ato ilícito com grave ofensa à moralidade pública, em violação às expectativas de toda a sociedade brasileira, enseja responsabilidade civil pelo dano moral coletivo⁶¹. O subfaturamento constitui fraude à Receita Federal, com efeito concorrencial adicional que o caso mencionado não continha. Mas a *ratio* do precedente é diretamente aplicável.

Em matéria ambiental, a jurisprudência do STJ reforça a construção. No AREsp 2.281.760, a Primeira Turma confirmou que o dano moral coletivo é presumido quando há lesão a valor constitucional protegido, dispensando prova individualizada do sofrimento coletivo⁶².

A livre concorrência, consagrada no art. 170, IV, da Constituição Federal, tem a mesma hierarquia constitucional que o meio ambiente equilibrado, presente no art. 225 da Constituição Federal. Se a lesão ao bem constitucional do meio ambiente gera dano moral coletivo presumido, a lesão ao bem constitucional da livre concorrência, quando qualificada pelos critérios restritivos propostos, deve receber tratamento equivalente⁶³.

Contra esta interpretação, algumas vozes anunciam o risco de banalização. O próprio STJ a reconhece ao exigir razoável significância e violação dos limites da tolerabilidade⁶⁴. A resposta está nos critérios restritivos cumulativos propostos na seção anterior. Eles asseguram que a pretensão de dano moral coletivo seja reservada para hipóteses em que o subfaturamento distorce por período significativo a estrutura

⁶⁰ A lealdade concorrencial como pressuposto do mercado e reconhecida pela doutrina antitruste brasileira. Cf. FORGIONI, Paula A. Op. cit., p. 197.

⁶¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.018.442. Rel. Min. Ribeiro Dantas. 5ª Turma. Publicado em 6 mar. 2024.

⁶² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AREsp 2.281.760. Rel. Min. Regina Helena Costa. 1ª Turma. Julgado em abr./out. 2024.

⁶³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Art. 170, IV e art. 225.

⁶⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.221.756. Rel. Min. Massami Uyeda. 3ª Turma.

competitiva de um setor. Não será qualquer irregularidade aduaneira a preencher esses requisitos.

6. Conclusão

O ordenamento brasileiro já dispõe dos instrumentos necessários para dar resposta civil ao subfaturamento reiterado nas importações, quando houver efeitos concorrenciais relevantes, comprovados e estruturais. O art. 47 da Lei nº 12.529/2011, o art. 1, V, da Lei de Ação Civil Pública e o regime do dano moral coletivo consolidado pelo STJ formam uma base normativa apta.

Essa construção jurídica passa pelo reconhecimento que o próprio Judiciário já efetivou, ainda que sem extrair suas consequências civis: o subfaturamento configura concorrência desleal e prejudica a indústria nacional. A partir daí, o caminho é percorrido pelos efeitos que a conduta produz sobre a estrutura concorrencial do mercado relevante, não pela forma como ela se manifesta. Este é o modelo do art. 36 da Lei nº 12.529/2011.

Dois limites precisam ser mantidos. O primeiro é probatório: a pretensão civil exige autuação definitiva que comprove falsidade dolosa, não mera subvaloração. O segundo é quanto ao impacto: os cinco critérios restritivos propostos asseguram que a via da ação civil pública seja reservada para hipóteses em que a fraude produziu efeitos estruturais sobre o mercado relevante. Sem esses limites, a tese se vulgarizaria.

Com estes limites, o direito brasileiro tem condições de oferecer ao setor produtivo nacional prejudicado por subfaturamento sistemático a resposta ainda pendente: reparação por danos materiais coletivos à ordem econômica e dano moral coletivo pela violação ao valor constitucional da livre concorrência.

Bibliografia

ALENCAR, Luciano Bushatsky Andrade de. **Subfaturamento e subvaloração na importação**. Curitiba: Juruá, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Portaria nº 104, de 28 de março de 2022**. Guia para Análise Econômica de Preço Predatório. Brasília, DF: CADE, 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). **Acórdão CSRF/03-04.743**, de 20 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: CARF, 2006.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). **Acórdão nº 3201-005.482**. Relator: Conselheiro Paulo Roberto Duarte Moreira, 19 de junho de 2019. Brasília, DF: CARF, 2019.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). **Acórdão nº 3301-007.672**. Relator: Conselheiro Salvador Cândido Brandão Junior, 17 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: CARF, 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). **Acórdão nº 3401-003.259**. Relator: Conselheiro Rosaldo Trevisan, 25 de outubro de 2016. Brasília, DF: CARF, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. Promulga a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT (Acordo de Valoração Aduaneira). Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamento Aduaneiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, organiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976**. Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1976.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Lei da Ação Civil Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Lei de Propriedade Industrial. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Lei de Defesa da Concorrência. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.470, de 21 de novembro de 2022.** Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para disciplinar as ações de reparação de danos por infrações à ordem econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2.281.760.** Relatora: Min. Regina Helena Costa. Primeira Turma, julgado em 2024. Brasília, DF: STJ, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.057.274.** Relatora: Min. Eliana Calmon. Segunda Turma, julgado em 2009. Brasília, DF: STJ, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.221.756/RJ.** Relator: Min. Massami Uyeda. Terceira Turma, julgado em 2 de fevereiro de 2012. Brasília, DF: STJ, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.303.014/RS.** Relator para o acórdão: Min. Raul Araújo. Quarta Turma, julgado em 18 de dezembro de 2014. Brasília, DF: STJ, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.610.821/RJ.** Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Quarta Turma, julgado em 15 de dezembro de 2020. Brasília, DF: STJ, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.825.186/RS.** Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 16 de março de 2021. Brasília, DF: STJ, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.971.316/SP.** Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Quarta Turma, julgado em 2022. Brasília, DF: STJ, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.018.442.** Relator: Min. Ribeiro Dantas. Quinta Turma, julgado em 2024. Brasília, DF: STJ, 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5018910-89.2020.4.04.7000**. Julgado em 2021. Porto Alegre, RS: TRF4, 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível nº 0800915-23.2019.4.05.8100**. Relator: Des. Federal Arnaldo Pereira de Andrade Segundo. Terceira Turma, julgado em 14 de setembro de 2023. Recife, PE: TRF5, 2023.

BUSSMANN, Tanise Brandão. Preço Predatório e o CADE: análise dos casos entre 2012-2021. **Revista do IBRAC**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 133-161, 2022.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FAGUNDES, Jorge; KANCZUK, Fabio. Preços predatórios: testes e avanços recentes. **Revista do IBRAC**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 37-55, 2006.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. Valoração aduaneira. *In*: DOMINGO, Luiz Roberto; SARTORI, Ângela; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Tributação aduaneira à luz da jurisprudência do CARF**. São Paulo: MP Editora, 2013. p. 251-265.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

HOVENKAMP, Herbert. **Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice**. 5. ed. St. Paul: West Academic, 2016.

IBRAC. **Guia de Condutas Unilaterais**. São Paulo: IBRAC, 2020.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano moral coletivo**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014.

PEREIRA, Claudio Augusto Gonçalves. Subvaloração e Subfaturamento: alguns aspectos materiais e procedimentais. **Mercojuris**, Buenos Aires, fev. 2024. Disponível em: <https://www.mercojuris.com/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ROSENVALD, Nelson. O Dano Moral Coletivo como uma Pena Civil. *In*: ROSENVALD, Nelson; TEIXEIRA NETO, Felipe (coord.). **Dano moral coletivo**. Indaiatuba: Foco, 2018.

SEHN, Solon. **Comentários ao regulamento aduaneiro: infrações e penalidades**. São Paulo: Aduaneiras, 2019.

SEHN, Solon. **Imposto de importação**. São Paulo: Noeses, 2016.

SOARES, Thiago Alves Duarte Faerman. Preço Predatório: Em busca de um sistema de avaliação condizente com as diretrizes do SBDC. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 33-63, 2014.

TREVISAN, Rosaldo. **Território Aduaneiro**. São Paulo: Amanuense, 2022. v. 1.

É com grande satisfação que apresentamos a 9ª edição da **Revista de Direito do Comércio Internacional (RDCI)**, fruto da parceria institucional com o Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC).

Desde sua criação, em 2019, a RDCI tem se consolidado como um espaço de reflexão crítica e debate qualificado sobre o direito do comércio internacional e áreas correlatas, reunindo contribuições da academia, da advocacia, do setor público e de profissionais que atuam diretamente com os desafios da regulação econômica internacional.

Com esta edição, reafirmamos o compromisso conjunto do IBRAC e da RDCI em fomentar o estudo crítico e qualificado do comércio internacional, promovendo diálogos construtivos e ampliando horizontes de análise.

IBRAC & RDCI

IBRAC

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS
DE CONCORRÊNCIA, CONSUMO E
COMÉRCIO INTERNACIONAL

www.ibrac.org.br

