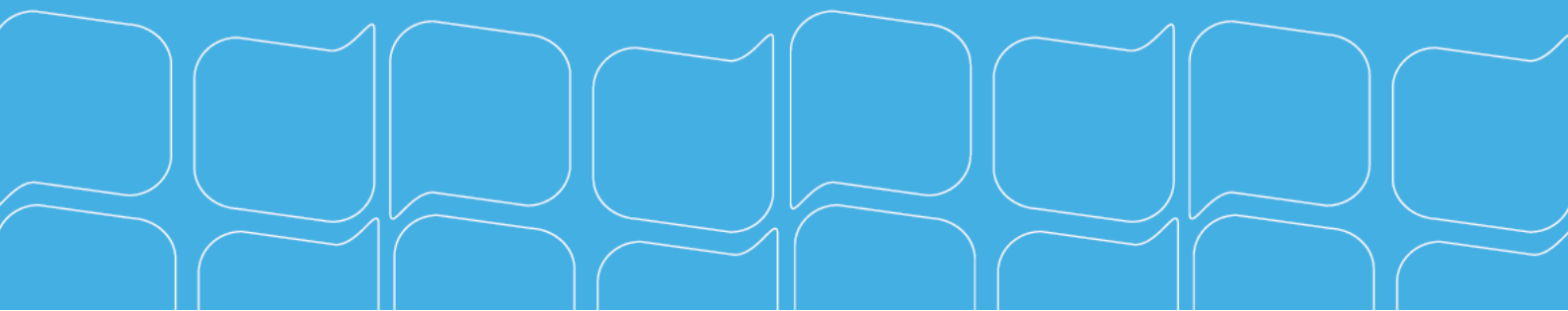




Sejan.

CÂMARA DE PROMOÇÃO DE SEGURANÇA
JURÍDICA NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS



PLANO DE SOLUÇÃO

Juridicidade de acordos privados voluntários que fixam parâmetros de sustentabilidade acima do fixado da norma legal *versus* a observância das normas regras e institutos de política concorrencial

I – SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

A interface entre a legalidade de acordos privados voluntários que fixam parâmetros de sustentabilidade acima do fixado da norma legal *versus* a observância das normas, regras e institutos de política concorrencial estrutura um debate complexo que coloca em evidência dois bens juridicamente justificáveis. Não por acaso, o desenvolvimento sustentável e a livre concorrência estão previsto de forma expressa no artigo 170 da Constituição Federal, que os reconhece como pilares complementares da ordem econômica.

Nos dias de hoje, o problema ganha uma conjuntura ainda mais evidente em razão das discussões temáticas específicas realizadas nos âmbitos administrativo e judicial. É o caso da Moratória da Soja, objeto de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), ações coletivas e processos administrativos instaurados no Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, que, em apertada síntese, questionam a legalidade do ajuste firmado por suposta violação às normas concorrenciais e/ou rechaçam atos normativos que tangenciam essa discussão ao prever mecanismos fiscais com potencial para esvaziar a vantajosidade do acordo e, por consequência, os resultados apurados no período histórico.

Numa primeira análise fruto de pensamento indutivo, pode-se inferir que o ponto ótimo da questão reside na construção de um modelo que estimule a maximização da política ambiental, sem, contudo, sacrificar as regras de repressão de condutas anticompetitivas identificadas. Trata-se, no entanto, de desafio não linear marcado por complexidades evidentes, sobretudo quando se nota a relevância de aprimorar a equação dos bens jusfundamentais identificados a partir da fixação de requisitos racionais, técnicos, sistematizados e intersubjetivamente comprováveis, incidentes inclusive sobre as funções das múltiplas entidades de poder com competência correlata, com base nas discussões e melhores práticas ainda em construção no Brasil e no mundo.

Nessa medida, e tendo em conta a notória relevância e repercussão dos resultados decorrentes desses ajustes nas políticas públicas estipuladas pelo estado brasileiro, fato é que a necessidade de dar clareza da abrangência e da profundidade da participação do Estado nos acordos de sustentabilidade, como medida apta a garantir a proteção das normas concorrenciais, impõe um debate construtivo, coletivo e democrático, com vias a avaliar a pertinência e a fixação de requisitos, critérios e balizas que possam ser consideradas para aperfeiçoar procedimentos para orientar a presença de entidades públicas na estrutura e na governança desses arranjos.

I.1 – Relevância do tema na política ambiental nacional

Tanto no Brasil quanto no cenário internacional, é crescente entre as lideranças do setor produtivo a percepção de que a crise climática exige respostas urgentes. No entanto, a atuação isolada no combate às mudanças climáticas pode expor as empresas a situações de

desvantagem econômica, como o aumento de custos e riscos, razão pela qual a cooperação entre as organizações surge como uma estratégia relevante capaz de reduzir tais obstáculos.

Com a soma de esforços e recursos, torna-se possível o desenvolvimento de soluções e mecanismos inovadores que aceleram o alcance de metas sustentáveis, sobretudo considerando que a proteção ao meio ambiente é dever constitucional que também recai sobre o setor privado, ainda mais diante de um contexto em que empresas brasileiras enfrentam crescente pressão de clientes e parceiros internacionais pela implementação de práticas sustentáveis.

Nesse cenário, os acordos privados e voluntários de sustentabilidade se apresentam como importante instrumento complementar da regulação estatal ambiental, uma vez que ampliam o alcance de políticas públicas ao acelerar compromissos e a adesão do setor privado a valores tutelados por ações governamentais.

É sempre importante enfatizar que, para o efetivo controle do desmatamento no país, há necessidade da participação direta de todos os segmentos da sociedade, principalmente das instituições federais, estaduais e municipais, sociedade civil e instituições privadas ligadas ao tema, de modo que qualquer iniciativa que busque desencorajar a atuação de uma instituição para prevenir e controlar o desmatamento deve ser observada e eventualmente mitigada, utilizando os mecanismos legais existentes pelos atores responsáveis.

No caso específico da Moratória da Soja, espécie de acordo privado que fixa voluntariamente parâmetros de sustentabilidade, vê-se que o ajuste tem sido considerado um importante instrumento para a implementação de planos de prevenção e controle de desmatamento associado à agricultura na Amazônia e no Cerrado em face das metas climáticas assumidas pelo Brasil em decorrência de tratados internacionais.

Em termos de efetividade, afere-se que milhões de hectares de florestas foram preservados graças ao pacto, ao mesmo tempo em que a produção de soja continuou a crescer por meio do uso de áreas já abertas e da intensificação produtiva.

Tendo em vista que a produção desordenada de soja tem potencial para ser um dos principais vetores de desmatamento do bioma, o acordo tem possibilitado a conciliação da atividade econômica com a política pública de preservação do meio ambiente, uma vez que incentiva a conversão de pastagens subutilizadas que tenham sido abertas antes da Moratória e, por outro lado, desincentiva a abertura de novas áreas para o cultivo da soja.

Nesses termos, dispõe o [Relatório da Moratória da Soja da Safra 2021-2022](#):

Desde a safra 2007/08 - quando foi cultivada uma área de 1,64 Mha - a soja vem seguindo em franca expansão no bioma Amazônia, a uma taxa média de 354 mil hectares ao ano, chegando a 6,60 milhões de hectares na safra 2021/22, o que indica claramente que a Moratória não coibiu a expansão da soja no bioma Amazônia, mas direcionou a produção para áreas já desflorestadas anteriormente à Moratória, buscando incentivar o desenvolvimento agrícola de forma sustentável. No bioma Amazônia, 98% (6,46 Mha) da área cultivada com soja na safra 2021/22 se encontra em 116 municípios que compõem a atual área de estudo. Com base nas análises anuais do Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite

(PRODES), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o desflorestamento verificado no bioma Amazônia entre 22 de julho de 2008 (marco da Moratória; PRODES-2009) e a avaliação do PRODES-2021 foi de 9,12 milhões de hectares. Desse total, 3,86 milhões de ha ocorreu nesses 116 municípios, onde foram identificados 192.753 ha de soja em desacordo com a Moratória. Essa área em desacordo corresponde a 2,9% do total cultivado com a oleaginosa na safra 2021/22, no bioma Amazônia, a 2,1% do desflorestamento acumulado durante a Moratória e a 4,9% do total desflorestado nos 116 municípios produtores de soja. Ou seja, 95,1% dos desflorestamentos ocorridos nesses municípios, no período da Moratória da Soja, não estão associados à conversão de florestas para soja. Cabe destacar que apenas 10 municípios concentram 68% da soja em desacordo com a Moratória.

No tocante à vantajosidade da Moratória da Soja sob o prisma climático, estima-se, a partir de um total de 1.800 km² de desmatamento anuais evitados, uma redução de 82.663.323 tCO₂e por ano devido à vigência do acordo, o que representa uma contribuição significativa em relação aos compromissos climáticos assumidos pelo país¹.

A Moratória da Soja foi consolidada como instrumento da política pública ambiental, inserindo-se como estratégia de política de combate ao desmatamento, com previsão expressa de obrigações ao poder público dispostas no Termo de Compromisso assinado em 2009 e posteriormente ratificado em 2016.

O acordo foi progressivamente incorporado às estratégias governamentais de proteção ambiental, constituindo-se numa importante iniciativa dos Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas Amazônia (PPCDAm)² e Cerrado (PPCerrado)³, previstos no art. 6º, da Lei 12.187/2009. Trata-se, portanto, de caso de concretização da política pública pela atuação conjunta entre o Poder Público e os entes privados.

A inclusão explícita da Moratória da Soja como ação estratégica nos marcos das diversas fases do PPCDAm e do PPCerrado reforça seu natureza de instrumento público-induzido, atuando em sinergia com ações estatais de comando e controle, regularização fundiária, monitoramento ambiental e fomento à produção sustentável. Sua governança multissetorial exemplifica um modelo de corresponsabilidade entre Estado e sociedade para enfrentar as causas do desmatamento.

Dessa forma, percebe-se que a Moratória da Soja deixou de ser uma mera iniciativa de autorregulação empresarial e passou a ser parte integrante e essencial de um conjunto de estratégias das políticas públicas ambientais nacionais. Hoje inequivocamente o acordo é tido como um dos instrumentos centrais para reduzir o desmatamento, conservar a

¹ Heilmayr, R., Rausch, L.L., Munger, J. et al. Brazil's Amazon Soy Moratorium reduced deforestation. *Nat Food* 1, 801–810 (2020). <https://doi.org/10.1038/s43016-020-00194-5>.

² Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/amazonia-ppcdam-1>

³ Disponível em https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/ppcerrado/ppcerrado_4fase.pdf

biodiversidade, fortalecer a integridade climática e valorizar as cadeias produtivas mais sustentáveis. Por isso, a manutenção de acordos dessa natureza - e até mesmo sua expansão para outras regiões - é fundamental para o sucesso das ações previstas nos planos governamentais e para consolidar um modelo de desenvolvimento que una produção e conservação.

No plano normativo, cumpre ressaltar que o Brasil é signatário de compromissos transnacionais, devidamente reconhecidos pelo STF – em sede de julgamento da ADPF 708 – como base do regime jurídico supranacional pela estabilidade climática. Entre tais compromissos, merecem relevo aqueles definidos no Acordo de Paris, de 2016, o qual estabeleceu, entre outras medidas, que cada país apresentasse, voluntariamente, sua "*contribuição nacionalmente determinada*" para a redução de emissões dos gases de efeito estufa.

Com vistas à concretização de referido esforço, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) por meio da Lei nº 12.187/2009, que prevê a adoção de mecanismos financeiros e econômicos enquanto instrumento para o enfrentamento das alterações climáticas. Atualmente, após a ratificação do Acordo de Paris pelo Decreto nº 9.073/2017 e a sua elevação a nível supralegal enquanto tratado internacional de direitos humanos, no âmbito da ADPF 708, o Brasil assumiu a meta de zerar o desmatamento ilegal até 2030.

Assim, é certo que discussões como esta que orbitam a Moratória da Soja serão cada vez mais recorrentes no cenário brasileiro, uma vez que se ambientam no universo da sustentabilidade, conceito que estrutura e, por conseguinte, irradia efeitos sobre toda a política pública ambiental contemporânea, impondo o compromisso do Estado, em suas múltiplas perspectivas, de dar coerência e adequação aos modelos de autorregulação que repercutam, de forma positiva, sobre o regime jurídico vigente, equilibrando valores constitucionalmente tutelados.

1.2 – Repercussão do tema na política concorrencial

Evidenciada a relevância dos acordos privados voluntários que fixam parâmetros de sustentabilidade acima do fixado da norma legal no âmbito da política pública ambiental, há que se ter em conta que o modelo não pode desprezar as normas, regras e institutos extraídos da política concorrencial, que visam garantir um mercado livre, justo e propulsor de eficiência econômica, inovação e de um ambiente de negócios saudável para produtores e consumidores.

Assim, se por um lado a experiência nos mostra a relevância de se reconhecer os benefícios ambientais difusos oriundos de acordos de sustentabilidade *lato sensu* como eficiências transferíveis à coletividade, por outro não se pode imunizar todas e quaisquer condutas sob o pretexto ambiental, notadamente quando se identificam abusos e uso indevido do argumento ambiental para albergar efeitos coordenados anticoncorrenciais a partir da criação ou da imposição de padrões de sustentabilidade.

Nesse caso, o conjunto de agentes públicos envolvidos e com interesse direto na cadeia dos ajustes dessa natureza devem instrumentar mecanismos capazes de criticizar as externalidades negativas potencialmente presentes nas relações privadas voluntárias, avaliando

especialmente fatores como: *i)* a transparência das bases dos acordos; *ii)* a clareza e adequação dos aspectos ambientais priorizados na relação; *iii)* a liberdade e independência das partes na tomada de decisões em relação aos principais parâmetros da concorrência; *iv)* a forma como são trocadas e limitadas a circulação de informações comerciais sensíveis no âmbito do acordo; e *v)* a intensidade da repercussão do modelo do acordo nos preços ou em eventual redução de produção, qualidade ou inovação.

Esses fatores podem ser extraídos do conjunto de decisões dos conselheiros do Cade proferidos no processo 08700.008421/2025-60, que enfrentou uma série de Recursos Voluntários (“RVs”) interpostos em face do Despacho Decisório da Superintendência-Geral n. 13/2025, sagrando-se como vencedor o voto do Conselheiro José Levi Mello do Amaral Júnior, que *“manteve suspensa a eficácia da Medida Preventiva adotada pela Superintendência-Geral desta Autarquia até 31 de dezembro de 2025, “tempo para que as partes privadas e os agentes públicos possam dialogar nos termos que considerarem cabíveis”, a teor do quanto muito bem colocado pelo Exmo. Sr. Relator da ADI 7774”*.

Assim, há que se buscar um modelo no qual os objetivos de desenvolvimento sustentável estejam alinhados com a defesa da concorrência, a partir da internalização de mecanismos endógenos e exógenos aos ajustes que fixem as condições que devem ser cumpridas pelos acordos de sustentabilidade para que sinalizem o alinhamento com as normas e premissas extraídas do arcabouço concorrencial.

I.3 – Panorama da discussão no cenário internacional

A complexidade dos assuntos e sua simbiose em modelos extraídos de acordos originalmente privados impulsionam nos dias de hoje fortes debates do cenário internacional, que nos apontam soluções e diretrizes gerais para o enfrentamento das eventuais externalidades negativas decorrentes dos acordos de sustentabilidade.

O Guia de Acordos Verdes da *Competition and Markets Authority (CMA)* do Reino Unido, ao centralizar a relevância da participação privada para o atingimento de metas de sustentabilidade pelo Reino Unido, aduz que os acordos de sustentabilidade devem possuir presunção de legalidade quando os benefícios do acordo superam o prejuízo competitivo, que pode ser demonstrado a partir de quatro critérios: (i) benefícios para a produção, distribuição ou progresso econômico; (ii) ser indispensável para a concretização desses benefícios; (iii) consumidores devem receber uma parte justa dos benefícios esperados; e (iv) o acordo não deve eliminar a concorrência em relação a uma parte substancial dos produtos envolvidos⁴.

A Comissão Europeia, no mesmo sentido, publicizou suas Diretrizes Horizontais sobre Acordos de Cooperação entre Empresas, buscando garantir segurança jurídica e ajudar as empresas a avaliar a compatibilidade dos seus acordos de cooperação horizontal com as regras de concorrência da União e assegurando, simultaneamente, uma proteção eficaz da concorrência. Em capítulo exclusivamente dedicado aos acordos de sustentabilidade (*vide cap. 9*), a Comissão aponta ser pouco provável que os acordos de normalização para a

⁴ COMPETITION & MARKETS AUTHORITY. Green agreements guidance: guidance on the application of the Chapter I prohibition in the Competition Act 1998 to environmental sustainability agreements. CMA 185. 12 out. 2023. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6526b81b244f8e000d8e742c/Green_agreements_guidance.pdf.

sustentabilidade produzam efeitos negativos consideráveis na concorrência quando estejam preenchidas as seguintes seis condições cumulativas:

Em primeiro lugar, o procedimento de elaboração da norma de sustentabilidade deve ser transparente e todos os concorrentes interessados devem poder participar no processo conducente à seleção da norma.

Em segundo lugar, a norma de sustentabilidade não deve impor às empresas que não desejem participar na norma qualquer obrigação direta ou indireta de respeitar a norma.

Em terceiro lugar, a fim de assegurar o cumprimento da norma, podem ser impostos requisitos vinculativos às empresas participantes, mas estas devem continuar a ter a liberdade de aplicar normas de sustentabilidade mais exigentes.

Em quarto lugar, as partes na norma de sustentabilidade não devem trocar informações sensíveis do ponto de vista comercial que não sejam objetivamente necessárias e proporcionadas para a elaboração, a implementação, a adoção ou a alteração da norma.

Em quinto lugar, deve ser garantido um acesso efetivo e não discriminatório aos resultados do processo de fixação de normas. Tal inclui permitir um acesso efetivo e não discriminatório aos requisitos e condições de utilização do rótulo, logótipo ou marca acordada e permitir que as empresas que não tenham participado no processo de elaboração da norma a adotem numa fase posterior.

Em sexto lugar, a norma de sustentabilidade deve satisfazer pelo menos uma das duas condições seguintes:

- (a) A norma não deve conduzir a um aumento significativo do preço ou a uma redução significativa da qualidade dos produtos em causa;
- (b) A quota de mercado combinada das empresas participantes não deve exceder 20 % em qualquer mercado relevante afetado pela norma⁵.

A Lei Holandesa de Concorrência (*Dutch Competition Act*), por sua vez, aplica critérios amplos para mensurar benefícios sustentáveis, especialmente climáticos, admitindo externalidades positivas globais para além das locais (ex.: redução de emissões no planeta, não só no mercado local). Em síntese, há a previsão de que (a) os acordos devem oferecer ganhos de eficiência, incluindo benefícios relacionados à sustentabilidade; (b) uma parte de tais benefícios é revertida aos usuários/consumidores dos produtos em questão; (c) a restrição à concorrência é necessária para a obtenção dos benefícios e não vai além do que é indispensável; e, (iv) a concorrência não pode ser eliminada em relação a uma parte substancial dos produtos envolvidos.

Na Espanha, o artigo 10(4), da *Ley de Defensa de la Competencia* n.º 15/2007, permite que o Conselho de Ministros aprove uma fusão corporativa inicialmente proibida por razões de interesse geral, como a proteção do meio ambiente.

⁵ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão – Orientações sobre a aplicação do artigo 101.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal. Jornal Oficial da União Europeia, C 248, 21 jul. 2023, p. 1-55, item 9. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0721\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0721(01))

Além disso, a regularidade de compromissos ambientais ancorados na sustentabilidade teve sua declaração de legalidade reconhecida pelas autoridades concorrenciais e/ou jurisdicionais da Austrália⁶, no Canadá⁷, além da própria União Europeia⁸.

I.4 – Panorama da discussão no STF

Atualmente, existem quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) que tangenciam o acordo da Moratória da Soja através da discussão sobre a constitucionalidade de efeitos tributários postos em Leis Estaduais.

As Leis Estaduais impugnadas – de redação praticamente idêntica – trazem proibição para concessão de incentivos fiscais e de terrenos públicos a empresas do setor agroindustrial que participem de acordos, tratados ou compromissos que imponham restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica.

As ações são as seguintes:

- ADI 7774, de Relatoria do Ministro Flávio Dino – proposta pela ABIOVE em face de Lei do Estado do Mato Grosso.
- ADI 7775, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli – proposta pelo Pcdob, PSOL, Partido Verde e Rede Sustentabilidade em face da Lei do Estado de Rondônia.
- ADI 7823, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso (aposentado) – proposta pela ABIOVE em face de Lei do Estado do Maranhão.
- ADI 7863, de Relatoria do Ministro Luiz Fux – proposta pela ABIOVE em face de Lei do Estado do Tocantins.

Das ações diretas acima listadas, apenas as ADIs 7774 e 7775 tiveram andamentos relevantes, inclusive com prolação de decisão cautelar e tutela provisória incidental, que serão abordadas adiante. As ADIs 7823 e 7863 não tiveram andamentos relevantes que possam impactar a iniciativa de discussão do tema perante a SEJAN.

Na ADI 7774, o Ministro Relator deferiu a medida cautelar pleiteada para suspender integralmente a Lei Estadual do Mato Grosso por possível violação aos princípios da ordem econômica (art. 170, da CF), da proteção ao meio ambiente (art. 225, da CF) e do direito adquirido (art. 5º, inc. XXXVI, da CF).

Após pedido de reconsideração, houve parcial reconsideração da medida cautelar para restabelecer os efeitos do art. 2º da Lei do Estado do Mato Grosso (efeitos tributários) a partir de 1º de janeiro de 2026, o que foi referendado pelo Plenário Virtual do STF.

⁶ Vide autorização AA1000476 da ACCC – <https://academic.oup.com/book/60917/chapter/530974586>.

⁷ Vide *Tervita Corp. v Canada (Commissioner of Competition)* – decidida pela Suprema Corte do Canadá

⁸ Nesse sentido, vide os seguintes casos: a) *Washing Machine case* – CECED (European Committee of Domestic Equipment Manufacturers) (caso IV.F.1/36.718); b) *Caso Sydhavnens Sten & Grus* (Case C- 209/ 98 EU:C:2000:279.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0475>; e c) *Caso Fairtrade - Shared Impact Initiative* (Reino Unido) < https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6579999095987001295dfb1/A_Fairtrade_Foundation_informal_guidance.pdf>.

Em outro momento processual, também na ADI 7774, foi deferido o pedido de tutela provisória incidental feito pela ABIOVE para suspender “ações em curso nas instâncias ordinárias jurisdicionais e administrativas (inclusive o Cade), nas quais se debata direta ou indiretamente a constitucionalidade e/ou legalidade da Moratória da Soja, inclusive sua compatibilidade com regras concorrenciais, até o julgamento definitivo da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, como forma de assegurar o resultado útil do processo”.

A decisão do *i.* Ministro foi clara ao advertir que as suspensões tiveram um fundamento comum: garantir o resultado útil dos processos sob jurisdição do STF. Em razão disso, embora tenha suspenso as ações judiciais e administrativas que discutam, direta ou indiretamente, a constitucionalidade e/ou legalidade da Moratória da Soja, o Ministro Relator deixou em aberto a busca por soluções conciliatórias ao registrar que “*deve ser lembrada a orientação constante do CPC, no sentido de ser também buscadas soluções conciliatórias em âmbito judicial*”.

Por outro lado, na ADI 7775, em que se discute a Lei do Estado de Rondônia, temos um julgamento de mérito sobre a constitucionalidade da Lei Estadual ainda não concluído. O Ministro Relator, Dias Toffoli, votou pela procedência parcial dos pedidos para dar interpretação conforme a Constituição Federal à Lei Estadual. O Ministro Flávio Dino abriu a divergência com voto para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º, da Lei do Estado de Rondônia (revogação imediata de benefícios fiscais concedidos), e estabelecer que os demais artigos produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026, no que foi acompanhado pelos Ministros Cristiano Zanin, Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes.

II – OBJETO DA SOLUÇÃO

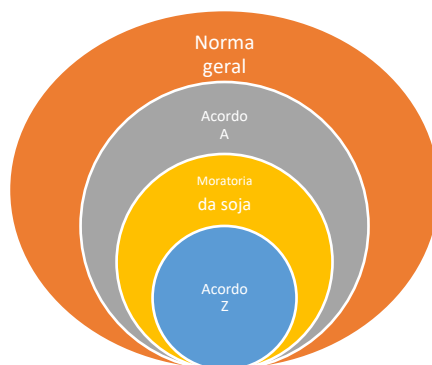
Contextualizado o problema, fica clara a necessidade de o poder público fixar no cenário nacional premissas que consigam sustentar e dar coerência mútua às perspectivas ambientais e concorrenciais extraídas da discussão. Diante disso, emerge o seguinte objeto a ser trabalhado nas instâncias políticas competentes para enfrentamento da questão:

Formulação e estruturação de atos e/ou solução técnica com diretrizes para a participação e/ou acompanhamento do poder público federal em acordos econômicos que fixem padrões voluntários de sustentabilidade

II.1 – Abrangência do produto

Apesar da afetação da discussão atual sobre a (i)legalidade da moratória da soja nos âmbitos administrativo e judicial, sob o ponto de vista técnico-institucional identificou-se a necessidade de as instituições públicas trabalharem a temática numa perspectiva ampla, não restrita a um acordo específico, mas sim num modelo geral vocacionado a guiar a forma e o modo de participação e acompanhamento pelo estado brasileiro de acordos privados voluntários que fixam parâmetros de sustentabilidade.

Em termos gráficos, a solução buscada pode ser representada da seguinte forma:



No que se refere às discussões em curso no STF, é importante advertir que a discussão a ser realizada no fórum de diálogo pretendido pela SEJAN tem objeto mais amplo, haja vista que parte da análise sobre os parâmetros de juridicidade de acordos privados de sustentabilidade - como a Moratória da Soja -, para apresentação de um diagnóstico que certamente influenciará a maneira como a União lidará com esse cenário.

Aliás, a busca pelo resultado útil dos processos afetos à Suprema Corte e o estímulo ao debate consensual reverberados nas decisões do STF e do Cade reforçam a importância de soluções fulcradas no engajamento. Por consequente, temos que a iniciativa pretendida pela SEJAN – que partirá de um problema macro que pode tangenciar o tema da Moratória da Soja – não só não afronta a decisão do Ministro Relator relativa à suspensão de processos judiciais e administrativos, mas também buscará auxiliá-lo na tomada de decisão final, na medida em que:

- a) O objeto da iniciativa da SEJAN não tem como resultado/produto uma decisão sobre a constitucionalidade e/ou ilegalidade da Moratória da Soja em si, mas sim a realização de debate sobre o tema macro que ambienta esta e outras discussões;
- b) A discussão estimulará a adoção de soluções conciliatórias, recomendadas tanto nas decisões do Cade como do STF;
- c) A adesão à iniciativa da SEJAN é voluntária, aberta a todos os agentes e instituições, inclusive aqueles com interesse direto no julgamento das ADIs e dos processos administrativos subjacentes; e
- d) Todo o teor das discussões – e as múltiplas visões certamente presentes no ambiente construtivo - será de conhecimento do STF, que poderá utilizá-lo para qualificar sua decisão final sobre as questões apreciadas.

II.2 – Conteúdo do ato / preocupações

Das diversas preocupações apontadas nas discussões que orbitam o problema ora contextualizado – e sem prejuízo da identificação de novos aspectos relevantes durante sua instrução -, a demanda instaurada buscará avançar no estudo, estruturação, prognóstico e/ou fixação dos seguintes aspectos:

- a) Elementos de transparência pública dos acordos com participação estatal;
- b) Critérios ambientais objetivos que justifiquem a participação estatal em acordos privados de sustentabilidade;
- c) Caracterização da voluntariedade/não coercitividade da adesão privada aos acordos;

- d) Parâmetros para aferição dos benefícios ao consumidor/sociedade (indispensabilidade); e
- e) Salvaguardas concorrenciais/imunizações antitruste:
 - e.1) Criação de mecanismos de limitação de informações concorrencialmente sensíveis; e/ou
 - e.2) Demonstração de não repercussão dos ajustes dos acordos nos preços.

III - LOCAL DE DISCUSSÃO

Identificado o problema e sua repercussão sobre as políticas públicas de sustentabilidade e de defesa concorrencial, bem como as recomendações expedidas pelo STF e pelo Cade para a construção de um modelo dialogal e consensual, sem sacrifícios desproporcionais de direitos, cabe à administração pública, à partida, identificar *locus* adequado para qualificar o debate e apontar soluções juridicamente viáveis e eficientes.

Nesse plano, vê-se a notória pertinência e aptidão vocacional da Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios – Sejan, instituída na Advocacia-Geral da União - AGU por meio da Portaria Normativa AGU nº 110, de 15 de setembro de 2023, e atualmente regulada pela Portaria Normativa AGU n.º 173, de 28 de abril de 2025, e pela Portaria Normativa SGCS/AGU n.º 4, de 28 de abril de 2025.

Ciente da complexidade dos problemas contemporâneos e da evidente capilaridade e relevância da atuação institucional da advocacia pública na construção de formas inovadoras de exercício das funções estatais, a AGU instituiu a Sejan com o intuito de garantir segurança jurídica e previsibilidade nos ambientes de negócios brasileiro, incluindo a busca e a estruturação de arranjos técnico-jurídicos que promovam a defesa da ordem econômica, do desenvolvimento sustentável e da transição ecológica.

Nessa medida, a partir de uma composição estruturada para refletir a diversidade dos principais segmentos econômicos⁹, dos trabalhadores¹⁰ e das organizações da sociedade civil¹¹, bem como dos entes subnacionais¹² e das instituições de ensino e pesquisa do país, a Sejan se apresenta como ferramenta eficiente e democrática para ampliar e qualificar o diálogo entre a Administração Pública e a sociedade civil, por meio de um processo de trabalho individualizado que possibilite a realização de diagnóstico preciso sobre problemas públicos estruturantes e a atuação articulada para solucioná-los.

⁹ Atualmente compõem a Sejan as seguintes entidades representativas dos setores econômicos: FEBRABAN; CNI; CNA; CNC; CNF; CNT; CEBDS; CNSaúde; CNSeg; ABRASCA; OCB; Conexis Brasil; Camara-e.net; e ABRAPP.

¹⁰ Atualmente compõem a Sejan como entidades representativas dos trabalhadores a CUT; a Força Sindical; a UGT; e a CONTAG.

¹¹ Atualmente compõem a Sejan como entidades representativas das organizações da sociedade civil a ABONG e a ABCR.

¹² O Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG e a Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais – ANPM atuam junto à Sejan como entidades de articulação.

Além disso, notadamente no enfrentamento de problemas transversais que repercutem em múltiplos ambientes de negócios e na órbita de direitos fundamentais individuais e metaindividuais, o diálogo é qualificado também pelo chamamento de todas as entidades da administração pública federal com competência relacionada ao tema e pela realização de tomada de subsídios, oportunizando a apresentação de múltiplas visões pelos reguladores, *stakeholders* e cidadãos, recepcionados como elementos e insumos capazes de consolidar modelos de consenso e/ou materialmente democráticos.

Vê-se, portanto, que a submissão do assunto à Sejan, marcado por evidente complexidade e atualidade, apresenta-se como caminho capaz de elevar o país para uma posição de vanguarda na proteção dos bens jurídicos subjacentes, com suporte na construção de um modelo de governança pública democrático, preventivo e que contribui para uma decisão estatal, administrativa e/ou jurisdicional, consentânea com os diversos interesses juridicamente legítimos afetos à questão.

V – FLUXO DE TRATAMENTO DA DEMANDA E SOLUÇÕES - SEJAN

A Sejan, como regra, individualiza o fluxo de suas demandas a partir dos desafios regulatórios, normativos e administrativos decorrentes do problema jurídico identificado. Em situações de incerteza jurídica de grande relevância e repercussão, como a aqui tratada, a estruturação do problema e a avaliação do modelo procedimental mais aderente são flexíveis, passíveis de reavaliação a cada novo elemento identificado no curso das discussões.

De todo modo, a experiência traz à lume cinco fases bem identificadas, que podem ser graficamente representadas da seguinte forma:



Como resultado das discussões e efetiva entrega, há que se apontar que, em que pese a expertise da AGU para a emissão de pareceres jurídicos, as demandas da Sejan podem ser finalizadas também com *i)* recomendação de alteração/introdução de marcos normativos; *ii)* sugestão de adoção de providência técnica pela administração pública; *iii)* conformação de entendimentos para subsidiar decisões pelos órgãos judiciais, dentre outras soluções apontadas, estruturadas e acordadas pelos atores envolvidos na construção de entendimento.

Em casos de grande repercussão, como o aqui identificado, a Sejan pode atuar na formulação de diagnósticos e mapeamentos de desafios regulatórios, submetendo o produto das discussões às governanças internas dos órgãos para a formalização de providência administrativa/regulatória subsequente, se pertinente.

Em todo caso, há que se ter em mente que a instrução proposta para a presente demanda poderá resultar na apresentação de um modelo colaborativo e paradigmático de

governança estatal dos acordos privados voluntários que fixam parâmetros de sustentabilidade como medida apta a garantir o resultado útil das discussões em curso nos âmbitos administrativo e judicial.

IV - ETAPAS PARA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO

Em atenção ao objetivo lançado e tendo em conta a urgência da questão, submetida ao crivo da Suprema Corte, fixam-se as seguintes etapas para finalização das atividades de competência da Sejan:

Atividades
1 - Recepção da demanda
2 – Publicação de nota com informe sobre objeto da demanda e publicização de cronograma
3 - Articulação junto aos órgãos públicos federais para desenho da tomada de subsídios
4 - Tomada de subsídios junto aos interessados
5 - Tratamento dos subsídios, com submissão das conclusões ao Cade e ao MMA
6 – Oportunidade para manifestação do Cade e MMA
7 – Formulação de diagnóstico com apresentação de diretrizes
8 - Finalização da demanda e envio do produto para governanças internas
9 - Cientificação do STF sobre as providências adotadas

Há que se reconhecer que as etapas podem ser reacomodadas, a depender da complexidade identificada nas anteriores e dos ajustes de abordagem propostos para melhor equalizar as questões, mas que se buscará respeitar, em todo caso, o prazo final de 120 (cento e vinte) dias para a finalização da demanda.

VI PROVIDÊNCIAS IMEDIATAS

Construído o modelo de solução e avaliados os elementos necessários para a estruturação de um ambiente efetivamente engajado e comprometido com as respostas aos problemas postos, três questões emergem, de pronto, para melhor concepção do produto final:

a) Diálogo institucional prévio com o STF

Ainda que a discussão esteja sendo estruturada em perspectiva ampla, voltada à formulação de diagnóstico e endereçamento de diretrizes relacionadas à necessidade de construção de uma governança estatal que harmonize a política ambiental com as diretrizes concorrenciais em acordos privados voluntários que fixam parâmetros de sustentabilidade acima do fixado na norma legal, é preciso reconhecer que a validade de acordos já firmados ou a sua vantajosidade econômica à luz de políticas tributárias estaduais está sendo discutida em processos judiciais e administrativos, inclusive no Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, é desejável e conveniente, com fundamento nos princípios da eficiência, cooperação e lealdade institucionais, que haja diálogo interinstitucional entre as estruturas do Estado brasileiro que atuam para garantir segurança jurídica e harmonização de valores constitucionais relacionados à questão.

Consequentemente, embora não haja identidade entre os objetos tratados em cada instância institucional, a questão de fundo – vista sob a ótica de casos concretos judicializados ou da forma de estruturação de uma governança estatal abstrata - é a mesma. Mostra-se oportuno, portanto, como normatividade decorrente dos princípios da eficiência e da segurança jurídica, que haja coesão e simetria informacional na atuação do Estado brasileiro, até mesmo em razão dos compromissos internacionais de natureza ambiental assumidos pela República Federativa do Brasil que são - ou podem ser - tangenciados pelos efeitos dos acordos privados.

Neste contexto, faz sentido que a proposição da forma de enfrentamento da questão através da construção de um modelo de governança estatal inédito, seja comunicada ao Supremo Tribunal Federal, que atua na análise da constitucionalidade de questões jurídicas relacionadas, ainda que os objetos não sejam totalmente coincidentes.

b) Início de prazo para fruição de efeitos das decisões relacionadas ao tema

Como decorrência do ponto anterior, a construção de uma governança estatal inédita sobre o tema requer que os modelos sob discussão, ancorados nos mesmos elementos que se busca dar profundidade no diálogo proposto pelo poder público federal voltado a encontrar um equilíbrio constitucionalmente sustentado entre a política ambiental e a prevenção de condutas anticompetitivas, sinaliza uma não alteração do quadro fático-normativo atual.

Em termos consequenciais, teme-se que a retomada dos efeitos das leis estaduais no prazo disposto na cautelar deferida esvazie, de imediato, os efeitos da Moratória da soja, afastando o interesse econômico dos seus signatários na manutenção do acordo e neutralizando sua relevante função ambiental antes mesmo que a referida governança seja minimamente estruturada a partir do modelo apresentado pelas partes que atuarão no processo de construção comum no âmbito da Sejan.

De forma macroscópica e subsequente, o receio é que eventuais efeitos fiscais decorrentes do tema tratado pelo STF durante a tramitação da discussão na Sejan maculem o interesse dos *stakeholders* na formação do debate instaurado, encerrando o debate de um tema que possui centralidade no panorama jurídico internacional, como visto alhures.

Nesse contexto, há que se avaliar junto ao STF, de forma preliminar, eventual medida para alterar os termos da medida cautelar deferida, assegurando o resultado útil das discussões e permitindo o contexto necessário para que se avance na construção do modelo regulatório vanguardista no cenário nacional.

c) Comunicação ativa com o STF

Por fim, diante da relevância da condução do STF no assunto, é crucial comunicar à Suprema Corte o andamento concomitante das etapas anteriormente elencadas.



camara.sejan@agu.gov.br

