

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**IMPACTOS DA NOVA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA
NA ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA**

IARA DO ESPÍRITO SANTO

Brasília-DF, 2023

IARA DO ESPÍRITO SANTO

IMPACTOS DA NOVA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA NA ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Fernando Boarato Meneguim.

Brasília-DF 2023

IARA DO ESPÍRITO SANTO

IMPACTOS DA NOVA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA NA ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 26 / 07 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim - Orientador

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

Prof. Dr. Marcio de Oliveira Júnior

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann

E77i Espírito Santo, Iara do
Impactos da nova lei de defesa da concorrência na análise de atos de
concentração econômica / Iara do Espírito Santo. – Brasília: IDP, 2024.

90 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração
Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Prof Dr. Fernando Boarato Meneguim.

1. Administração Pública. 2. Defesa de concorrência. 3. Concentração
econômica. I. Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

O trabalho verifica os ganhos de eficiência da Lei de Defesa da Concorrência, a Lei nº 12.529/2011, na análise de atos de concentração econômica. Para tanto, adota o método hipotético-dedutivo para avaliar a hipótese de que a Lei nº 12.529/2011 trouxe eficiência à análise de atos de concentração. Utiliza quatro indicadores para o teste da hipótese, quais sejam: tempo médio de análise de atos de concentração; quantidade de atos de concentração notificados; quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados e quantidade de judicializações em decisão de atos de concentração. Em revisão bibliográfica, constata que não há trabalho robusto sobre o tema publicado nos últimos três anos ou com abordagem da Administração Pública. Apresenta o histórico legislativo da análise de atos de concentração no país, as alterações trazidas pela Lei nº 12.529/2011 e as avaliações internacionais sobre a política brasileira de defesa da concorrência. Conclui que a Lei nº 12.529/2011 trouxe ganhos à política brasileira de defesa da concorrência, principalmente no tempo de análise dos casos e na segurança jurídica das decisões administrativas.

Palavras chave: Defesa da Concorrência; Lei nº 12.529/2011 2; Ato de concentração econômica; Administração Pública.

ABSTRACT

This study examines the efficiency gains of the Brazilian Competition Law, Law n° 12,529/2011, in the merger transactions analysis. For this purpose, it adopts the hypothetical-deductive method to assess the hypothesis that the Lei n° 12.529/2011 made the merger transactions analysis more efficient. It uses four indicators to evaluate the hypothesis, namely: average time to analyze merger transactions; number merger transactions notified; number of anticompetitive conduct cases judged and number of judicializations in decisions on merger transactions. In a bibliographic review, it finds that there is no robust work on the subject published in the last three years or with an approach from the Public Administration. It presents the legislative history of merger transactions analysis in the country, the changes brought Law n° 12.529/2011 and the international evaluations on the Brazilian competition policy. It concludes that Law n° 12.529/2011 brought gains to the Brazilian competition policy, mainly in the time to analyze cases and in the legal certainty of administrative decisions.

Keywords: Competition Defense; Law n° 12.529/2011; Merger transaction; Public management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1

Tempo médio de análise de atos de concentração 69

Gráfico 2

Relação entre a quantidade de atos de concentração notificados e o tempo de análise em dias 72

Gráfico 3

Relação entre a quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados e de atos de concentração notificados 76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Referências bibliográficas da revisão de literatura

.....21

Quadro 2

Recomendações da OCDE em peer review

.....62

Quadro 3

Indicadores de eficiência da Lei nº 12.529/2011

.....67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Tempo médio de análise de atos de concentração **68**

Tabela 2

Quantidade de atos de concentração notificados por ano **71**

Tabela 3

Decisões em atos de concentração por ano **73**

Tabela 4

Quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados por ano **75**

Tabela 5

Quantidade ações judiciais em atos de concentração **78**

Tabela 6

Quantidade de atos de concentração judicializados, por Lei, de 2002 a 2021 **79**

Tabela 7

Tipos de decisão em atos de concentração judicializados **79**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

1.1 METODOLOGIA DO TRABALHO18

2. REVISÃO DE LITERATURA 21

3. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE CONCORRÊNCIA E ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO26

3.1 LEI N° 8.884/1994 **31**

3.2 LEI N° 12.529/2011 **40**

3.3 AVALIAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE LEGISLAÇÃO E POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA BRASILEIRAS: REVISÃO POR PARES DA OCDE **52**

4. INDICADORES DE EFICIÊNCIA DA LEI N° 12.529/2011 66

4.1 TEMPO MÉDIO DE ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO **67**

4.2 QUANTIDADE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO NOTIFICADOS **70**

4.3 QUANTIDADE DE PROCESSOS DE CONDUTA ANTICOMPETITIVA JULGADOS **75**

4.4 QUANTIDADE DE JUDICIALIZAÇÕES EM DECISÃO DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO **77**

5. CONCLUSÃO 82

REFERÊNCIAS 86



1

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Cidadã em 1988 até 2018, foram publicados 5,4 milhões de normas no nosso país, tais como leis, medidas provisórias, decretos e emendas constitucionais, contabilizando cerca de 770 atos editados por dia útil. Cada cidadão se vê regido, em média, por 218.000 normas federais, estaduais ou municipais (GIANTURCO, 2018). As consequências dessa inflação legislativa são preocupantes: incentivo à arbitrariedade do legislador, imprevisibilidade do sistema normativo, insegurança jurídica, desconhecimento das leis, redução na eficácia e eficiência das normas, excessiva interferência estatal na sociedade e ampliação exacerbada da máquina burocrática.

Soares (2007), em seus estudos sobre legística, identifica baixa qualidade na legislação nacional. Os efeitos, segundo a autora, são deletérios, como intensificação do ativismo judicial, perda de credibilidade nas instituições e aumento do sentimento de injustiça. O somatório desses efeitos causa a fuga de investimentos no país, o aumento do custo Brasil, a redução do PIB e, por fim, representa um empecilho para o desenvolvimento brasileiro.

Ferreira, Meneguim e Bugarin (2018) apresentam panorama desanimador a respeito da produção legislativa em nível estadual. Em estudo empírico, os autores identificam que as assembleias demandam grande orçamento enquanto, em contrapartida, produzem lei com baixo impacto para o bem-estar social, com temas irrelevantes ou particularistas e com incorrência frequente de declaração de inconstitucionalidade.

Conclui-se, portanto, que o Brasil sofre de inflação legislativa aliada à baixa qualidade das normas. O impacto é percebido por cada cidadão que se vê sobrecarregado de obrigações, por vezes confusas ou desnecessárias, e que mantém um Estado rule maker e fiscalizador aquém do orçamento empregado.

Para melhor compreender a influência do conjunto normativo no desenvolvimento nacional, podemos recorrer ao economista Douglass North, ganhador do Nobel ao teorizar que o desenvolvimento

econômico de um país é determinado pela qualidade das suas instituições ou, conforme o teórico, da sua matriz institucional (GALA, 2003).

No institucionalismo de Douglas North, as instituições são as regras do jogo de uma sociedade que estruturam um sistema de incentivos norteador da interação entre as pessoas nas esferas política, social e econômica (FIANI, 2003). Essas regras podem ser formais, como as leis, ou informais, como a cultura e os valores sociais, e ambas trazem clareza, previsibilidade e segurança às relações, notadamente, as econômicas. Uma boa matriz institucional, portanto, reduz os custos de transação e estimula a eficiência do mercado, levando, assim, ao desenvolvimento econômico (FIANI, 2003).

Adotando este conceito como pano de fundo, é possível afirmar que o Estado é elemento central na construção da matriz institucional, enquanto formulador de normas que delinham incentivos e restrições para as ações dos indivíduos. Fiani (2003, p.329) pontua: “ainda que normas e convenções também desempenhem um papel ao viabilizar as interações econômicas dos agentes, papel destacado é atribuído ao Estado por North, como fundamento das instituições em sociedades [...]”.

O institucionalismo, portanto, lança luz à relação direta entre o corpus normativo e o desenvolvimento econômico de um país. Assim, estudar o impacto dos atos normativos editados no Brasil é relevante para compreender os incentivos ou as restrições que instituem e qual o resultado para o avanço do país.

Partindo destes referenciais teóricos, pretende-se estudar os impactos da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (LDC), a Lei nº 12.529/2011, na análise de concentrações econômicas realizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Quais foram os benefícios da Lei na análise de concentrações econômicas? Quais indicadores podem representar esses ganhos?

Ato de concentração é um gênero no qual se incluem fusão, aquisição, incorporação, contrato associativo, consórcio ou joint venture:

A fusão é caracterizada pela união de duas ou mais empresas distintas que deixam de existir para a formação de uma nova. A incorporação acontece quando uma ou mais empresas são absorvidas por outra, ou seja, as empresas são extintas e

agregadas à compradora. A aquisição se dá quando uma empresa compra os ativos ou o controle de outras. Por fim, contrato associativo, consórcio e *joint venture* são caracterizados pela exploração de atividade econômica por duas ou mais empresas em um período estabelecido (RESENDE; SACCARO JUNIOR; MENDONÇA, 2020, p. 16).

O controle de atos de concentração econômica, objeto deste estudo, é uma atividade imputada ao Estado para prevenir a formação de empresas capazes de abusar da sua posição dominante no mercado, situação que permitiria a elevação de preços, o subinvestimento em inovação e desenvolvimento, a eliminação de concorrentes ou a negociação desequilibrada com fornecedores. É parte da macroatividade de defesa da concorrência que pretende manter o ambiente econômico nacional concorrencialmente saudável.

Entende-se que a concorrência deve ser tutelada porque é sabido que mercados concentrados (com poucos competidores ou com competidor que dominam o mercado) facilitam o estabelecimento de condutas empresariais indesejáveis como elevação de preço, cartel, paralelismo de preços e redução da qualidade e da inovação (PEREIRA NETO, CASAGRANDE, 2016). A concorrência, portanto, entendida como um bem difuso da coletividade, garante o bem-estar do consumidor e promove o desenvolvimento econômico.

Regida pela Lei nº 12.529/2011, a avaliação de atos de concentração, também conhecida como controle de estruturas (de mercado), é de competência exclusiva do Cade, autoridade da concorrência incumbida de tutelar o ambiente concorrencial no país.

A análise de atos de concentração é uma ação entendida como preventiva, pois os movimentos empresariais como fusões, aquisições, incorporações, consórcios e aquisições de participação acionária, por exemplo, precisam ser autorizados administrativamente antes de serem concretizados. Desta forma, o Estado evita, previamente, a formação de concentrações potencialmente prejudiciais à concorrência.

Forgioni (2020) traz importante esclarecimento sobre a correlação entre a atuação do Estado na economia e as determinações constitucionais sobre a ordem econômica brasileira. A autora aduz que, ao contrário do que alguns podem pensar, a intervenção estatal na economia não conflita com o liberalismo, o sistema capitalista, a livre

iniciativa ou a autonomia privada; ao contrário, esta intervenção é desejável para garantir tudo isso.

Assim, no princípio da livre-iniciativa (e da livre-concorrência) abriga-se, também, a atuação estatal no sentido de (i) disciplinar comportamentos que resultariam em prejuízos à concorrência e (ii) disciplinar a atuação dos agentes econômico, de forma a implementar uma política pública, dando concreção aos ditames do art. 3º e do art. 170 da CF. Em conclusão, quando a autoridade antitruste autoriza ou coíbe determinado comportamento do agente econômico, deve atuar o princípio da livre-iniciativa e da livre-concorrência, tal qual modernamente concebidos e existentes no seio da nossa Constituição (FORGIONI, 2020, p. 142).

Assim, a defesa da concorrência realizada com a intervenção estatal na economia endossa e dá concretude à livre iniciativa.

A presente pesquisa intenta avaliar a hipótese de que a Lei nº 12.529/2011 trouxe eficiência à política brasileira de defesa da concorrência, em especial à análise de atos de concentração, na medida em que tornou a atividade mais célere, fortaleceu o *enforcement* do Cade, trouxe clareza ao administrado, otimizou o desenho institucional do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e conferiu segurança jurídica às decisões administrativas.

A Lei nº 8.884/1994, predecessora da LDC, estabelecia o controle de estruturas *a posteriori*, de forma que o Cade analisava uma operação já concretizada (as firmas já se encontravam em pleno funcionamento após a fusão ou aquisição). Portanto, a capacidade de execução da decisão final, quando denegatória ou restritiva, se tornava prejudicada. O formato de autorização prévia inaugurado pela LDC aumenta o poder de barganha da autoridade de concorrência e diminui a chance de judicializações. Ainda, a LDC estabeleceu critérios mais claros para definir quais atos de concentração devem ser submetidos ao escrutínio do Cade, reduzindo aplicação de multas pela não submissão, multas essas que eram objeto, frequentemente, de recursos administrativo e judicial.

A hipótese do trabalho será avaliada utilizando-se quatro indicadores: tempo médio de análise de atos de concentração; quantidade de atos de concentração notificados; quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados e quantidade de judicializações em decisão de atos de concentração. O recorte temporal

dos dados abarcará os dez antes anteriores à LDC e os dez anos posteriores, para efeito comparativo.

Será utilizado método hipotético-dedutivo para avaliar a hipótese de que a LDC trouxe eficiência à política brasileira de defesa da concorrência, em especial na análise de atos de concentração. Os indicadores serão decisivos para o teste da hipótese e permitirão avaliar se a premissa se confirma, se deve ser ajustada ou refutada.

A pesquisa apresenta revisão bibliográfica para identificar os principais aspectos que têm sido estudados sobre a temática. Ainda, apresenta o histórico legislativo nacional da análise de atos de concentração e as avaliações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a política pública brasileira de defesa da concorrência. Por fim, serão apresentados os indicadores referentes aos dez anos anteriores à vigência da nova Lei e aos dez anos posteriores.

O presente estudo se mostra relevante aos legisladores, aos formuladores de políticas públicas (*policymakers*), aos agentes econômicos enquanto *policytakers*, aos burocratas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e àqueles que estudam antitruste e políticas públicas.

Os legisladores poderão compreender os impactos da atividade legislativa por meio de dados que indicarão se a justificção do projeto de lei da LDC foi alcançada e se o processo legislativo foi virtuoso para endereçar os problemas existentes.

Os *policymakers* poderão verificar como esses atores adaptaram a política pública de defesa da concorrência após a LDC, principalmente na atividade de análise de atos de concentração, e quais foram os resultados dessas adaptações. Com isso, poderão avaliar como está a política pública sob a LDC, como ela evoluiu e se há necessidade de melhorias.

Os agentes econômicos destinatários da política pública poderão identificar os resultados da LDC no serviço que utilizam, qual seja, de solicitação de autorização para ato de concentração. Os *policytakers* poderão contextualizar o cenário atual sob a LDC, por meio de dados, verificando se houve melhora em relação ao cenário da lei anteriormente vigente.

Os burocratas que atuam no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência poderão examinar os dados das suas atividades na análise de atos de concentração e verificar as alterações decorrentes da LDC.

Os estudiosos de antitruste e políticas públicas poderão utilizar esse trabalho para realizar novas pesquisas, apresentar novas perspectivas ou interpretações.

O estudo é relevante, *a priori*, por apresentar um recorte sobre a qualidade da Lei Antitruste na matriz institucional brasileira. A pesquisa confirma sua relevância pela importância desta Lei para o desenvolvimento do país. De acordo com a OCDE, leis de concorrência efetivas são essenciais para promover o crescimento econômico, o emprego, a eficiência econômica e a elevação do padrão de vida das pessoas no médio e longo prazo (OCDE, 2005).

Ainda, o controle de concentrações tem grande impacto no desenvolvimento de economias de mercado. Esse controle fomenta o crescimento econômico e o dinamismo do ambiente de negócios, incentiva a redução de preços para o consumidor e a melhora de serviços, influencia positivamente o risco-país, atrai investimentos financeiros, gera renda e emprego, entre outros.

Para dimensionar a externalidade do controle de estruturas realizado pela autoridade da concorrência, vamos aos dados: nos últimos cinco anos foram analisadas mais de 2.700 operações cujo valor ultrapassa 4 trilhões de reais. Verifica-se, portanto, o montante e a grandeza das operações submetidas ao escrutínio estatal.

Em exercício contrafactual, imaginemos se fusões e aquisições ocorressem livremente formando monopólios e minando a competição? Ou se fossem bloqueadas ou restringidas indevidamente? Ou, ainda, se uma operação tivesse de esperar demasiado tempo para receber o aval administrativo? Estaríamos diante de um cenário de estagnação da economia combinado com insegurança jurídica.

Matias-Pereira (2006) é peremptório:

É inegável que o adequado funcionamento da economia depende que o Estado exerça de maneira eficiente, eficaz e efetivo o seu papel de orientar e tutelar a liberdade de concorrência e proibir, restringir ou sancionar condutas que

atentem de forma ilegítima contra esta (Posner, 1998). Assim, é responsabilidade do Estado dar maior celeridade e tornar mais seletivos os critérios que definem quais atos de concentração precisam ser submetidos à aprovação dos órgãos de defesa da concorrência (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 67).

Isso exposto, reitera-se que a Lei nº 12.529/2011 é estratégica para o desenvolvimento do país e, portanto, deve conferir eficiência à política pública de defesa da concorrência. Este trabalho pretende contribuir para a análise deste normativo, com base na literatura e em dados do Cade.

1.1 METODOLOGIA DO TRABALHO

Marconi e Lakatos (2017) afirmam que não há ciência sem o emprego de método científico, o qual pode ser conceituado como o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permite produzir conhecimentos válidos e verdadeiros com segurança e economia. O método científico é, portanto, elemento fundamental para a produção de conhecimento pela ciência e é o fator que diferencia a ciência do senso comum e das demais modalidades de expressão da subjetividade humana, como a filosofia, a arte e a religião (SEVERINO, 2014).

Matias-Pereira (2016) ressalta que a metodologia científica se adequa à pesquisa elaborada. O presente trabalho, adotará a metodologia hipotético-dedutiva ao avaliar a hipótese de que a LDC trouxe eficiência à política brasileira de defesa da concorrência, em especial na análise de atos de concentração.

O método hipotético-dedutivo foi definido por Karl Popper a partir de críticas ao método indutivo que partia de observações para elaboração de teorias. Popper, então, inaugura a sequência de pensamento que se inicia com a identificação do problema, é seguida pela formulação hipóteses explicativas, as quais são testadas ou falseadas: se a hipótese não for confirmada nos testes, estará refutada, exigindo sua reformulação; se for confirmada, estará corroborada (GIL, 2008).

O presente trabalho adota o método hipotético-dedutivo para analisar os ganhos de eficiência da Lei nº 12.529/2011 na análise de atos de concentração realizada pelo Cade. Primeiramente, observa-se pontos de ineficiência na Lei nº 8.884/1994, predecessora da LDC, que

prejudicavam a análise de fusões e aquisições. Formula-se a hipótese de que a LDC, novo marco normativo, trouxe eficiência à análise de atos de concentração. Para testar essa hipótese, utiliza-se quatro indicadores mensurados a partir da coleta de dados relativos aos dez anos anteriores à LDC e aos dez anos posteriores. A análise dos indicadores permitirá avaliar se a hipótese se confirma ou se deve ser ajustada ou refutada, e oferecerá uma visão crítica sobre como a Lei nº 12.529/2011 contribui para uma análise mais eficiente e equilibrada dos atos de concentração no mercado.

O primeiro indicador é o tempo médio de análise de atos de concentração, proposto para verificar se a atividade se tornou mais célere após a LDC. O segundo indicador é a quantidade de atos de concentração notificados, que indicará se a Lei otimizou o critério que determina quais operações devem ser apresentadas. Pretende-se, com isso, verificar se o Cade, após a Lei, passou a analisar operações com impacto potencial à concorrência. O terceiro indicador é a quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados pelo Cade, que verificará se a otimização da análise de concentrações permitiu endereçar esforços para a investigação e o julgamento de infrações à ordem econômica. Por fim, o quarto indicador é a quantidade de judicializações em decisões de atos de concentração, proposto para avaliar se a LDC trouxe mais segurança jurídica às decisões do Cade.

Os dados para os indicadores serão coletados dos relatórios anuais de gestão¹, do sistema processual do Cade e de controles internos das áreas da autarquia.

¹ Disponíveis no site do Cade, em: www.gov.br/cade/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria



REVISÃO DE LITERATURA

Em pesquisa bibliográfica realizada, foram encontrados alguns estudos sobre a análise de concentração econômicas na Lei nº 12.529/2011, conforme quadro abaixo.

Quadro 1: Referências bibliográficas da revisão de literatura			
	Referência	Ano	Área do conhecimento
1	SILVINO, Ângelo José Menezes. A nova dinâmica de análise dos atos de concentração, a efetiva tutela da concorrência e o desenvolvimento nacional. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.	2016	Direito
2	JALORETTO, Maria Fernanda. A análise dos atos de concentração pelo Cade e as leis 8.884/1994 e 12.529/11. 2012. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012.	2012	Direito
3	BACCHI, Fabiana Mesquita. A análise dos atos de concentração sob a ótica da Lei nº 12.529/12: a trajetória da análise de estruturas e a aproximação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência aos principais sistemas antitruste. 2012. Monografia (Bacharelado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2012.	2012	Direito
4	CONÇALVES, Everton das Neves; BURG, Amanda Karolini. A instituição do controle prévio e a alteração dos critérios para submissão de atos de concentração perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica: comparação entre os cenários anterior e posterior à Lei n.º 12.529/2011. <i>Percurso</i> , Curitiba, v. 2, n. 29, p. 112-133, 2019.	2019	Direito
5	CARVALHO, Julia Mendes de. A nova lei da concorrência e o impacto de suas mudanças nas análises de atos de concentração pelo Cade. <i>Revista de Defesa da Concorrência</i> , v. 1, n. 2, p. 134-148, 2013.	2013	Direito e Economia
6	FERNANDES, Diego dos Santos. Avaliação de impacto da mudança no controle de atos de concentração pelo Cade: uma abordagem por controle sintético. Dissertação	2020	Economia

	(Mestrado profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.		
--	---	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Com abordagem jurídica, Silvino (2016) contextualiza a nova dinâmica de análise de atos de concentração como representativa como evolução do antitruste no país. O autor defende que o Direito da Concorrência deve perseguir não apenas a tutela efetiva da concorrência, como também o desenvolvimento nacional – esta cadeia argumentativa é uma inovação da dissertação.

Apresentando dados quantitativos, Silvino (2016) mensura três indicadores que demonstram os ganhos de eficiência do novo regimento: quantidade de atos de concentração notificados; quantidade de atos de concentração julgados e tempo médio de análise dos casos. Os resultados são: redução em 40% na quantidade de atos de concentração notificados em 2010 e em 2014; conseqüentemente, a quantidade de operações analisadas também diminuiu, juntamente com o tempo de análise, o que permitiu ao Cade se dedicar a outros tipos de processo, como investigação de cartel. Por fim, o autor conclui que o controle de atos de concentração normatizado na LDC inaugura a fase da efetiva tutela da concorrência no país.

Jaloretto (2012) elabora seu estudo logo após a sanção da nova Lei, ocorrida em 30 de novembro de 2011. A autora, portanto, apresenta extensa revisão sobre atos de concentração na Lei nº 8.884/1994 e, a respeito da Lei nº 12.529/2011, apresenta sucinta sistematização das alterações legislativas. O trabalho da autora, dado o momento da sua elaboração, não traz observações fáticas sobre a implementação da nova Lei, e sim expectativas.

Bacchi (2012) também desenvolve seu trabalho imediatamente após a promulgação da nova Lei. A autora elenca três principais aspectos positivos do marco normativo: reestruturação dos órgãos antitruste; análise prévia dos atos de concentração econômica; e novos critérios para notificação de operações. Conclui que a Lei nº 12.529/2011 alinha o direito antitruste brasileiro às boas práticas internacionais em análise dos atos de concentração, nos moldes das legislações norte-americana e europeia.

Gonçalves e Burg (2019) comparam a análise de atos de concentração na Lei nº 12.529/2011 e na Lei nº 8.884/1995 sob dois aspectos: momento de análise (controle prévio ou posterior) e critérios para submissão da operação à autoridade da concorrência. A partir da literatura os autores inferem que a Nova Lei Antitruste trouxe eficiências ao instituir a análise prévia e ao estipular critérios objetivos para a submissão de operações. Apresentam dados estatísticos sobre a atuação do Cade que corroboram a literatura, como: diminuição da quantidade de operações notificadas e redução do tempo médio de análise dos casos.

Carvalho (2013) afirma que as inovações da Nova Lei da Concorrência trouxeram eficiência e eficácia à análise de atos de concentração. Nesse sentido, a autora salienta dois aspectos: requisitos mais claros para notificação de operações e alteração na instrução dos casos com análise prévia, contagem ininterrupta do prazo para decisão e instituição única de autuação e decisão.

Carvalho (2013) apresenta dados interessantes que demonstram o impacto concreto dessas mudanças na atuação do Cade, apenas no ano de 2012. A autora compara casos de complexidade e temáticas aproximadas, analisados sob cada uma das legislações, identificando que o Cade decidiu mais rapidamente na vigência da Lei nº 12.529/2011.

Utilizando técnica econômica contrafactual, Fernandes (2020) verifica o impacto da análise prévia de atos de concentração, instituída pela Lei nº 12.529/2011, no número de operações internacionais ocorridas no Brasil. A intuição econômica do autor é que o controle a posteriori gerava insegurança jurídica, o que inibia empresas estrangeiras de adquirirem empresas nacionais. O autor, então, conjectura que a mudança de regime cria incentivos para o aumento de concentrações internacionais no país. A avaliação contrafactual realizada demonstrou que a nova Lei resultou em mais operações internacionais no Brasil de 2012 a 2018.

Dessa forma, a intuição econômica deste estudo é que, na vigência da legislação anterior – de controle a posteriori de atos de concentração – gerava-se uma insegurança jurídica para as empresas estrangeiras que teriam interesse em adquirir uma empresa nacional. Assim, ao se trocar a regra de um controle posterior para um controle prévio, pode-se conjecturar que esta mudança cria incentivos para um maior interesse em fusões e aquisições estrangeiras no Brasil

A partir da revisão de literatura realizada, é possível observar algumas convergências. É unânime o entendimento de que a Lei nº 12.529/2011 trouxe eficiência para a atividade de análise de concentrações econômicas, comparativamente à situação anterior. Como justificativa, os autores elegem duas principais inovações do normativo: a análise prévia de operações e os novos critérios para submissão obrigatória. Também é recorrente a apresentação de dados que indicam esse ganho de eficiência, como a diminuição do tempo de análise e da quantidade de operação apresentadas.

Os estudiosos também apontam que a nova Lei conferiu segurança jurídica às decisões do Cade, porém não foram encontrados estudos que apresentem dados que reflitam essa constatação.

Cabe ressaltar que não foi localizado trabalho que verse sobre a análise de concentração econômicas na Lei nº 12.529/2011 publicado nos últimos três anos. Avalia-se que o estudo mais robusto sobre esta temática é Silvido (2016). Também não foi encontrado trabalho com recorte da Administração Pública ou que apresente comparação, com dados, do impacto da Lei.

Conclui-se, portanto, que o presente trabalho apresenta abordagem inovadora da Administração Pública e apresenta atualização sobre o tema, com dados obtidos até 2021.



3

3

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE CONCORRÊNCIA E ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO

A literatura aponta a Constituição brasileira de 1934 como inaugural da trajetória normativa pátria na seara antitruste. Esta Carta introduz a garantia à liberdade econômica no texto constitucional, ao mesmo tempo que a condiciona sob os princípios da justiça, das necessidades da vida nacional e da existência digna (FORGIONI, 2020). A limitação expressa da liberdade econômica estava em linha com a política econômica brasileira da época, marcada pelo intervencionismo estatal em defesa de interesses nacionais e em detrimento dos agentes econômicos.

A Constituição de 1937, por sua vez, exclui a garantia à liberdade econômica e insere a proteção à economia popular, que se torna a tônica da intervenção estatal no ambiente econômico. Esta Carta determina que a lei fomentará a economia popular e que os crimes contra ela serão punidos. O intervencionismo do Estado na economia é recrudescido, sendo realizado por meio de controle, estímulo ou gestão direta, para suprir deficiências da iniciativa privada e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar e resolver conflitos e introduzir os interesses da Nação no jogo das competições (BRASIL, 1937).

Em 1938 é promulgado o Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, definindo os crimes contra a economia popular, sendo alguns nitidamente anticoncorrenciais como cartel, abuso de poder dominante, fechamento de mercado e criação de monopólio, mesmo sem utilizar essa nomenclatura (MARTINEZ, 2011). Considerado por alguns autores como o primeiro diploma antitruste brasileiro, mesmo que timidamente, este Decreto introduziu diretrizes que perduram até os dias atuais.

Forgioni (2020) afirma que, ao defender a economia popular, em voga desde a Constituição de 1937, este primeiro normativo assume viés consumerista. A autora deduz, portanto, que o antitruste nasce no Brasil para reprimir o abuso de poder econômico em defesa dos interesses da população, diferente de outros países, em que o surgimento decorre do ímpeto liberalista de mitigar efeitos autodestrutíveis do mercado e de incentivar a economia.

Ao fim, o Decreto-Lei nº 869/1938, foi utilizado para reprimir fraudes contra o consumidor e teve pouca aplicação na defesa da concorrência (CARVALHO; LIMA, 2012)

Em 1942, o Decreto-Lei nº 4.807, de 7 de outubro de 1942, cria a Comissão de Defesa Econômica (CDE), subordinada ao Presidente da República e composta por ministros nomeados por ele. Dentre as incumbências da CDE, chama a atenção uma em particular: rescindir contratos em que sejam partes pessoas cuja atividade econômica deva ser reprimida (BRASIL, 1942). Surge aí, claramente, o controle de estruturas de mercado, realizada *a posteriori*.

Em 1945, o então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Agamenon Magalhães, patrocina a elaboração e a publicação do Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945, conhecido como Lei Malaia (em alusão aos traços do Ministro). Este Decreto-Lei trata dos atos contrários à ordem moral e econômica, trazendo uma grande novidade: tratando-os como ilícitos administrativos e não mais penais (MARTINEZ, 2011). É o primeiro diploma a disciplinar, de forma específica, sistemática e direta, o abuso do poder econômico.

O Decreto-Lei nº 7.666/1945 também inova ao criar expressamente o controle prévio e obrigatório de concentrações econômicas, que deveria ocorrer em alguns setores, como bancário, bélico, químico, de materiais odontológicos, de produção e distribuição de alimentos, de seguros e capitalizações, de transporte, de comunicação (editoras, jornais, rádio e televisão), de tecidos e calçados, de mineração e de distribuição de instrumentos de trabalho. Ao estruturar a Administração Pública para implementar a defesa da concorrência, cria a Comissão Administrativa de Defesa Econômica, órgão autônomo, com personalidade jurídica própria, subordinado ao Presidente da República e presidido pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

O Decreto-Lei nº 7.666/1945 dá contornos à política pública de defesa da concorrência que permanecem até os dias atuais. Não se refere mais a crimes contra a economia popular, e sim atos contrários aos interesses da economia nacional, que passa a ser a tônica da intervenção estatal no ambiente econômico (FORGIONI, 2020).

As inovações da Lei Malaia causaram insegurança no cenário político, o que resultou na sua revogação no mesmo ano. Porém, suas ideias não desapareceram. A próxima Constituição Federal, de 1946,

trouxe pela primeira vez a ideia de repressão ao abuso de poder econômico, abandonando, definitivamente, a ideia de defesa da economia popular. Esta Constituição determina que a lei reprimirá qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive concentrações que culminem na dominação de mercado, eliminação da concorrência e no aumento arbitrário de lucro (MARTINEZ, 2011).

A previsão constitucional é regulamentada apenas em 1962, com a primeira lei antitruste efetiva, a Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, decorrente de projeto de lei de autoria de Agamenon Magalhães. A Lei regulava a repressão ao abuso de poder econômico, definindo formas de abuso, e criava a estrutura administrativa para persecução da ordem econômica. A Lei nº 4.137/1962 separa, de vez, a proteção da concorrência da proteção da economia popular e do abastecimento.

É criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) com a incumbência de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, tendo sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. Vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, o Cade era composto por um presidente e quatro membros, nomeados pelo Presidente da República após indicação do Presidente do Conselho de Ministros, dentre brasileiros maiores de trinta anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada. Junto ao Cade funcionava uma Procuradoria e um representante do Ministério Público. O cargo de presidente do Cade seria de livre nomeação e os demais membros teriam mandato de quatro anos. Nesse momento, era desenhada a arquitetura institucional da autoridade brasileira antitruste que perdura até os dias atuais.

A Lei nº 4.137/1962, criava, de forma clara, o controle de estruturas. Primeiro, criava o controle prévio, identificando formas de concentração que seriam abuso de poder econômico e, portanto, proibidas (BRASIL, 1962). Após, criava o controle posterior, determinando a apresentação para aprovação pelo Cade de atos entre empresas que tivessem o efeito de: equilibrar a produção com o consumo; regular o mercado; padronizar a produção; estabilizar os preços; especializar a produção ou distribuição; e estabelecer uma restrição de distribuição em detrimento de outras mercadorias do mesmo gênero ou destinadas à satisfação de necessidades conexas. A Lei criava, ainda, multa para o caso de não submissão da operação ao Cade no prazo regulamentar (BRASIL, 1962).

Vê-se, portanto, que determinados tipos de concentrações e cooperações econômicas estavam sujeitas a dois tipos de controle: um prévio, no âmbito do controle de estruturas previsto no art. 74, e outra a posteriori no âmbito do controle de estruturas anticompetitivas previsto no art. 2º. Não era qualquer ato entre empresas que exigia o controle prévio, mas apenas aqueles que preenchessem as condições (subjetivas, há de se dizer, sem presunção de lesividade) do art. 74. Como os efeitos esperados de uma concentração não são aqueles enumerados nas alíneas do art. 74, e no juízo de discricionariedade do CADE, a jurisprudência foi evoluindo para o registro prévio restrito essencialmente a cooperações econômicas entre concorrentes, contratos de distribuição que impunham restrições a concorrentes e de exclusividade (MARTINEZ, 2011, p. 321).

Apesar de representar um marco normativo para o antitruste, a Lei nº 4.137/1962 não conseguiu produzir grandes efetivos na repressão do abuso do poder econômico e, principalmente, no controle de estruturas. Isso porque o contexto econômico do país endossava políticas de substituição de importações, de tabelamento de preços e de proteção da indústria nacional, as quais não prezavam pela promoção da concorrência (MARTINEZ, 1962).

A conduta protecionista do país refletia nos julgamentos do Cade:

Não há dados disponíveis acerca do número de atos e contratos que foram registrados perante o CADE nos termos do artigo 74 no período de vigência da Lei n.º 4.137/62. Contudo, é esperado que esse número tenha sido bastante reduzido. Como indicativo, de 1963 a 1990 o CADE instaurou 117 processos administrativos, que resultaram em apenas 16 condenações (todas suspensas no Judiciário) (MARTINEZ, 2011, p. 321).

Em 1988 é promulgada a Constituição Cidadã que eleva a livre concorrência a princípio constitucional essencial da ordem econômica. A Carta Magna também determina que o abuso do poder econômico será reprimido por lei quando levar à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (BRASIL, 1988). A política econômica dos anos 90, marcada por liberalização e abertura, fez com que não demorasse a vir esta lei.

Em 1991 é publicada a Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991, que institui normas para a defesa da concorrência, alterando a Lei nº

4.137/1962 vigente há quase três décadas (sem a revogar). O normativo robustece a capacidade de o Estado atuar na defesa da concorrência inserindo nessa atividade a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE), do Ministério da Justiça, que realizaria a apuração de condutas anticompetitivas. O Cade permaneceria responsável pelo julgamento dos casos.

A Lei nº 8.158/1991 altera substancialmente a Lei nº 4.137 no artigo que tratava da análise de estruturas, tornando mais claro o controle do Estado. Agora, deveriam ser apresentados os atos que poderiam limitar ou reduzir a concorrência, os quais seriam aprovados se resultassem em aumento de eficiência, melhora de bens e serviço e distribuição dos benefícios decorrentes entre os empresários e consumidores.

Apesar dos avanços, a coexistência de diferentes leis sobre a defesa da concorrência gerava insegurança e, mais uma vez, a temática foi entendida como estratégica para a economia brasileira. Dessa forma, após dois anos de vigência da Lei nº 8.158/1991, o Poder Executivo encaminha o Projeto de Lei nº 3712/1993 ao Congresso Nacional. O texto da proposta é resultado do esforço do Ministério da Justiça em pensar a consolidação da legislação e a criação de um novo modelo institucional que aperfeiçoasse a ação governamental nessa política pública (MARTINEZ, 2011).

Foram identificados quatro principais gargalos institucionais no antitruste brasileiro:

- a) Falta de corpo técnico especializado nos órgãos que desempenham essa atividade;**
- b) Falta de mecanismo que garanta as decisões administrativas no Poder Judiciário, como um Procuradoria especializada;**
- c) Falta de difusão da cultura da livre concorrência;**
- d) Falta de delimitação de competência entre os órgãos de defesa da concorrência para celeridade na tramitação dos processos.**

Em 11 de junho de 1994, então, é promulgado um novo marco normativo antitruste: a Lei nº 8.884/1994.

3.1 LEI N° 8.884/1994

Carvalho e Lima (2012) contextualizam o panorama político-econômico que levou ao aprimoramento da legislação antitruste na década de 90:

No Brasil a relação entre Estado e Mercado se estruturou sob o signo da complementaridade, em que o poder econômico concentrado não significou um limite às políticas macroeconômicas. A virada nesse processo começou a ocorrer na década de 1990, com a reestruturação patrimonial do Estado Brasileiro, identificada com o processo de privatizações e surgimento das agências de regulação. O discurso da retirada do Estado dá espaço para o surgimento da defesa da concorrência como fonte de intervenção estatal (CARVALHO; LIMA, 2012, p. 12).

Matias-Pereira (2006) alinha-se a essa interpretação. O autor contextualiza que nas décadas de 70 e 80 a economia brasileira se apoiava nas grandes empresas estatais. As privatizações ocorridas na década de 90, portanto, impulsionaram o surgimento de novos agentes econômicos, o que demandou a reformulação de políticas de defesa da concorrência.

O Cade, com a relevância dada pelo Estado para a sua função de regulador, ampliou significativamente a sua dimensão. A abertura da economia e a promulgação da Lei n°. 8.884, de 1994 criam as condições para garantir a defesa da concorrência no país (Salgado, 1997). Procura-se evitar, assim, que as empresas estabelecidas abusem de suas posições dominantes, impondo restrições à competição nos mercados em que atuam, ou ainda incrementem seu poder de mercado por meio de alianças ou fusões com empresas concorrentes. Assim, as políticas de defesa da concorrência, além de coibir que as barreiras suprimidas pelo governo sejam recompostas pelos agentes com elevado nível de poder econômico, propõe-se a criar uma cultura concorrencial entre produtores e consumidores, cujas normas de competição passam a ser necessárias para garantir a própria existência do mercado (Considera & Araújo, 2002) (MATIAS-PEREIRA, 2006, p.52).

Ante este panorama, fica claro que a Lei n° 8.884/1994 foi um marco na análise de atos de concentração econômica, tornando esta atividade efetiva e consolidada na Administração Pública. Foi somente a partir desse momento que o Cade, existente desde 1962, começa a realizar o controle de estruturas.

O impacto da nova Lei foi imediato:

Vê-se que se passou de um sistema antes baseado na defesa da economia popular (ainda que transvestido do nome “concorrência” no período 1962--1988) para a promoção da concorrência propriamente dita (a partir de 1994) [...]. A aplicação dos novos conceitos em um ambiente econômico propício gerou uma verdadeira revolução antitruste no Brasil. A mudança de escala da nova estrutura foi rápida. Por exemplo, de maio a dezembro de 1996 foram julgados 162 processos, com 20 condenações, versus 152 julgados e 16 condenações no período 1963-1984 [...]. Parte desse êxito deve-se ao empenho do CADE, já em 1996, em se firmar como instituição e expandir sua área de atuação (MARTINEZ, 2011, p. 328).

O novo normativo revogou as leis anteriores, conferindo unidade e sistematicidade à defesa da concorrência no país. Foram alicerceados os três pilares da ação estatal nessa seara: atuação preventiva, com o controle de concentrações econômicas, atuação repressiva, com o controle de condutas anticompetitivas, e atuação educativa, com promoção da cultura da concorrência (MARTINEZ, 2011).

Forgioni (2020) sistematiza aos avanços conquistados ao longo da vigência desta Lei:

- a) Consolidação da análise de atos de concentração, tanto pela administração pública que se apropria desta atividade, quanto pelo empresariado que toma consciência da necessidade de submeter as operações ao SBDC;**
- b) Consolidação do controle de cartéis com a efetividade das investigações e dos julgamentos**
- c) Aumento do respeito do Poder Judiciário às decisões do Cade;**
- d) Aumento da atuação do Ministério Público na área antitruste, atuando ativamente nas decisões dos órgãos do SBDC.**

A nova Lei manteve a ideia da Lei nº 8.159/1991 que introduziu outros órgãos na defesa da concorrência e cria o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), formado pelo Cade, pela Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda.

O Cade, por sua vez, é transformado em autarquia federal, permanecendo na estrutura do Ministério da Justiça, angariando orçamento próprio, autonomia e independência. A nova Lei delega ao

Cade o julgamento final dos casos, realizado pelos seus Conselheiros e Presidente.

O Cade, então, passa a ser composto por um Presidente e seis Conselheiros, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, escolhidos entre cidadãos com mais de trinta anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. O legislador claramente reconhece a importância do Cade e de suas decisões, estabelecendo mecanismo de controle republicado pelo Poder Legislativo sobre as indicações ao Cade e garantindo independência funcional por meio de mandato fixo.

O fortalecimento institucional do Cade com o novo regime jurídico autárquico não veio acompanhado de criação de carreira própria. Para mitigar a falta de servidores, a Lei inclui uma solução criativa: a possibilidade de o Cade requisitar serviços e pessoal de qualquer instituição pública federal. Veremos adiante que esta saída paliativa representa, ainda hoje, uma fragilidade à instituição.

Além do Plenário, o Cade contava com uma Procuradoria, chefiada pelo Procurador-Geral com os mesmos requisitos de investidura dos Conselheiros, e contava a participação do Ministério Público Federal Perante o Cade.

A SDE integrava a estrutura do Ministério da Justiça que indicaria o seu secretário. Cabia à SDE toda a instrução dos processos do SBDC que ao final seriam julgados pelo Cade: receber e analisar denúncias, instaurar processo administrativo punitivo, realizar investigação, inclusive com busca e apreensão, adotar medidas preventivas e, por fim, instruir e analisar processos de ato de concentração.

A SEAE, da pasta do Ministério da Fazenda, era responsável por elaborar parecer técnico, sob aspecto econômico, nos processos do SBDC.

Quanto ao controle de estruturas, a Lei nº 8.884/1994 define ato de concentração como atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercado relevante (BRASIL, 1994). Adiante, a Lei tentou circunscrever os casos que deveriam ser apresentados ao SBDC, quais sejam, os atos em que qualquer dos participantes tenha faturamento

de R\$ 400.000.000,00 deveriam requerer autorização do Cade (BRASIL, 1994).

A apresentação deveria ser feita previamente ou em 15 dias úteis da realização do ato, com o encaminhamento de documentação em três vias à SDE, que enviaria uma via ao Cade e outra à Seae. O descumprimento do prazo implicaria em multa pecuniária, aplicada pelo Cade.

A Lei é clara, portanto, ao determinar que a eficácia dos atos de concentração de submissão obrigatório dependiam da aprovação do Cade. Para tanto, é definido prazo para a tramitação do processo no SBDC: a Seae teria 30 dias para elaborar parecer técnico e encaminhá-lo à SDE, a qual deveria se manifestar no mesmo prazo e encaminhar o caso para julgamento pelo Cade que, for fim, deveria fazê-lo em 60 dias. A Lei previa, ainda, autorização tácita caso se excedesse o prazo.

Porém, adiante a Lei traz uma previsão que desvirtua a intenção de celeridade processual. Segundo a norma, os prazos seriam suspensos para solicitação de esclarecimentos imprescindíveis à análise do processo. Na prática, o tempo legal previsto era inexecutável, pois a cada envio de ofício às requerentes, aos concorrentes ou a instituições públicas, o cronômetro era pausado.

A contagem de prazo no formato *stop-the-clock*, somada ao regime de notificação posterior, permitia às empresas agirem de forma procrastinadora com a autoridade da concorrência, retardando sua decisão final. A ideia era que a autoridade encontrasse dificuldade em aplicar restrições efetivas a respeito de uma operação que se consolidou com o decurso do tempo (CARVALHO, 2013).

Quanto ao poder decisório do Cade, a Lei definia que, caso um ato fosse reprovado e já tivesse produzido efeitos perante terceiros, a decisão da autoridade acarretaria a desconstituição da operação para eliminar os efeitos nocivos à ordem econômica. Entretanto, esse desfazimento não era trivial e, por vezes, irrealizável. As empresas poderiam realizar ações, até propositalmente para dificultar a decisão da autoridade e forçar uma aprovação, tais como: vender ou comprar plantas fabris, imóveis ou marcas, demitir ou contratar empregados, alterar a estrutura organizacional da empresa, realizar campanha publicitária ou celebrar contratos com fornecedores ou clientes.

Adicione a demora na tramitação dos casos no SBDC, então enfrentamos a probabilidade de a decisão final da autoridade se deparar com uma estrutura empresarial consolidada.

A Lei, portanto, atribuía coercitividade às decisões do Cade na análise de atos de concentração, porém o desenho da atividade mostrava que a realidade seria diferente da letra da Lei.

Corroborando o poder decisório do Cade e privilegiando o princípio da especialidade, as decisões do Cade eram terminativas e não cabia recurso ou revisão perante outra instituição do Poder Executivo.

A Lei nº 8.884/1994 cria três decisões possíveis para análise de operações: aprovação sem restrições, reprovação ou aprovação com remédios antitruste (impostos unilateralmente pela autoridade ou negociados com as empresas em Compromisso de Desempenho).

Para aprovação de um ato de concentração, a Lei trazia condições necessárias:

- a) A operação deveria ter por objetivo aumentar a produtividade, melhorar a qualidade de bens ou serviço ou propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico;**
- b) Os benefícios decorrentes da operação deveriam ser distribuídos equitativamente entre as empresas e os consumidores;**
- c) A operação não poderia implicar em eliminação substancial da concorrência em mercado relevante de bens e serviços; e**
- d) Deveriam ser observados os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados.**

Também poderiam ser legitimados os atos por motivo preponderantes da economia nacional e do bem comum, desde que não resultassem em prejuízo ao consumidor ou usuário final. Nota-se, aqui, resquícios de uma política econômica protecionista e uma certa confusão entre defesa da concorrência e defesa do consumidor.

Martinez (2011) afirma que, desde a promulgação da Lei no ano de 1994, até 2000, as grandes concentrações alertavam as autoridades. Nos anos iniciais, muitas operações foram reprovadas ou sofreram restrições. O primeiro caso analisado pelo SBDC ilustra essa postura

inicial: o processo nº 0001/1994², entre empresas do setor de autopeças, foi rejeitado pelo Cade.

Para contornar o problema da análise posterior das operações o SBDC foi, ao longo do tempo, adotando soluções mitigadoras. Em 2002 foi criado o Acordo de Preservação de Reversibilidade da Operação, instrumento acordado entre as partes e o Cade que preservava certa estrutura empresarial para garantir a implementação de possíveis restrições, evitando a adoção de medidas unilaterais pela autoridade. Em 2003, foram criados os procedimentos sumário (ou *fast track*, em inglês) e ordinário para análise de atos de concentração. Assim, casos de baixo impacto à concorrência sob o rito sumário tramitariam de forma simplificada e expressa. O SBDC também tentou otimizar o desenho da política pública por meio da jurisprudência, tentando afinar os critérios de notificação e criar entendimento para o não conhecimento de casos irrelevantes para a concorrência. Também foram adotadas *soft laws* como guias de análise para simetrizar a informação entre o administrado e a autoridade. Por fim, a criação do Departamento de Estudos Econômicos em 2009, por meio da Resolução CADE nº 53/2009, representou um enorme ganho qualitativo às decisões do Sistema.

Porém, apesar de todos os esforços, o SBDC via sua capacidade de melhoria de eficiência limitada por impropriedades pontuais da Lei nº 8.884/1994.

A estrutura tripartite do SBDC gerava fragmentação da instrução processual, demora na análise dos casos, aumento do custo de coordenação, falta de sinergia, replicação de esforços e aumento de custo para o jurisdicionado.

A falta de pessoal era apontada como um gargalo para melhoria de eficiência e de tempo de análise dos casos. Quando ao tempo de instrução processual, certamente a análise de atos de concentração era a mais questionada. Era um distúrbio na política pública que o mercado tivesse de esperar anos para ter o aval de uma operação econômica, ficando, durante todo esse tempo sob uma situação precária. Era necessário alterar o desenho da política para dar celeridade à análise sem renunciar à proteção à concorrência.

² Disponível no sistema de pesquisa pública do Cade.

A análise de atos de concentração era ineficiente por três motivos: a decisão da autoridade era feita após a consumação da operação, havia falta de clareza nos critérios de submissão obrigatória e os critérios estavam descalibrados, de forma que casos com nenhum impacto à concorrência fossem analisados pelo SBDC.

A análise *a posteriori* representava fragilidade no *enforcement* das decisões do Cade. A submissão de operações ao SBDC na forma de comunicação de uma fusão já em implementação, tornava tanto árduo quanto questionável, a decisão final do Cade. Havia problemas, portanto, nas três possibilidades de decisão da autoridade para atos de concentração. Caso fosse aprovado, as partes se viam por longo período em situação precária aguardando a decisão do Cade. Caso fosse aprovada com remédios, as partes teriam o trabalho de desfazer parte da operação para implementar as medidas impostas. Caso fosse reprovada, o cenário era mais dramático: uma operação concretizada deveria ser completamente desfeita. Com isso, fica clara a ineficiência do *timing* da decisão antitruste, permitindo que prejuízos à concorrência sejam percebidos durante o período de análise dos casos.

Quanto aos critérios para apresentação de uma operação ao SBDC, os dois parâmetros legais apresentavam problema. O primeiro determinava a submissão de atos com participação de empresa que detinha 20% de um mercado relevante. Porém, cabia ao administrado avaliar sua concentração de mercado, podendo divergir da metodologia da autoridade ou ter má-fé para não submissão. O segundo critério determinava a submissão de atos em que qualquer dos participantes tivesse faturamento de R\$ 400.000.000,00, fazendo com que qualquer aquisição de uma empresa desse montante, mesmo que a empresa alvo fosse diminuta, tivesse de ser notificada. Como isso, uma grande quantidade de casos era submetida sem representar preocupações à concorrência, gerando excesso de burocracia, desperdício de recursos e ineficiência na entrega do serviço público.

Todas essas críticas culminavam em uma situação de insegurança jurídica, com judicializações de decisões do Cade, sendo muitas decisões da autoridade revertidas.

Aguillar e Coutinho (2012) sintetizam as problemáticas decorrentes da Lei nº 8.884/1994: falta de recursos e de pessoal no SBDC; fragmentação e redundância do SBDC; falta de articulação institucional do SBDC com órgãos reguladores setoriais para sinergia

de atividades; questionamentos judiciais das decisões do Cade; e ineficácia da análise *a posteriori* de atos de concentração.

Os autores, entretanto, arrematam:

Ainda assim, em meio a dificuldades estruturais, institucionais e ligadas ao fato de que o país não tem uma “cultura de concorrência” arraigada em sua história, o SBDC enfrentou e julgou muitos casos importantes entre 1994 e 2011. Esses casos eram relativos a movimentos de concentração econômica por vezes preocupantes (em relação aos quais o Cade impôs restrições comportamentais, sobretudo, mas também estruturais) e também relativos a condutas anti-concorrenciais. Vale destacar o esforço que as autoridades antitruste brasileiras despenderam para combater, com poucos recursos, os cartéis que reduzem e ainda reduzem a eficiência da economia brasileira (AGUILLAR; COUTINHO, 2012, p. 145).

Matias-Pereira (2006) apresenta estudo sobre o desempenho do SBDC sob a égide da Lei nº 8.884/1994. O autor identificou pontos positivos, como a perenidade na investigação de condutas anticompetitivas, o programa de leniência antitruste e a criação de procedimento simplificado para a análise de fusões e aquisições. Por outro lado, as questões negativas foram a intensa burocracia, o excesso de informações necessárias na submissão de operações, a demora para a decisão final nesse tipo de processo, a falta de um sistema de notificação prévia e a carência de carreira própria e de orçamento para aumentar a capacidade institucional do Cade.

Neste estudo, Matias-Pereira (2006) apresenta uma matriz com as principais decisões do Cade em atos de concentração de 1994 a 2004. O autor observa que os casos apresentam análises adequadas quanto ao instrumental teórico, microeconômico e jurídico. Porém, ressaltou que a sociedade desconhece as decisões do SBDC, ficando os debates enclausurados nos espaços políticos, empresariais e acadêmicos.

O autor também realizou pesquisa qualitativa com entrevista de especialistas da área. Os entrevistados reconhecem que a Lei nº 8.884/1994 criou condições para que as políticas públicas de defesa da concorrência ocupassem posição de destaque na agenda nacional. Ainda, demandaram celeridade nas decisões e clareza sobre quais atos de concentração deveriam ser apresentados ao SBDC (o que acarretaria a consequente redução de processos a serem analisados). Os entrevistados julgam importante para a defesa da concorrência a

conscientização da sociedade sobre a importância da livre concorrência e o fortalecimento do arcabouço jurídico-institucional.

Matias-Pereira (2006) conclui, por fim, que o fortalecimento da legislação antitruste e das políticas de defesa da concorrência são indispensáveis para o crescimento econômico do país. O autor aponta alterações necessárias à legislação antitruste, na análise de atos de concentração:

- a) Criação do regime de análise prévia;**
- b) Melhor definição dos critérios para submissão obrigatória;**
- c) Decisões céleres.**

Martinez (2011), ao estudar os desafios do controle de concentrações no país, elege os aspectos similares aos do Matias-Pereira (2006) para a reforma da Lei nº 8.884/1994: criação do controle prévio com prazos céleres de análise, aperfeiçoamento dos critérios de notificação e eliminação da sobreposição das atividades da SDE e da SEAE.

Diante das demandas claras da comunidade antitruste e empresarial para alteração da legislação, em 2004 é apresentado o Projeto de Lei (PL) nº 3937/2004 do deputado federal Carlos Eduardo Cadoca do PMDB/PE. O PL tratava de três pontos principais, sendo dois relativos a atos de concentração, tamanha a necessidade de se alterar o normativo nesse aspecto: definia melhor as condutas anticompetitivas, aclarava os critérios para notificação de ato de concentração e criava a análise prévia.

Importante rememorar que o parlamentar havia apresentado um PL no ano anterior que continha, adicionalmente, a criação da Agência Nacional de Concorrência e de sua carreira própria. Como a criação de cargo público ou de órgão da administração federal são privativas ao Presidente da República, houve a apresentação de novo Projeto em 2004. O Poder Executivo não tomou iniciativa para criação de uma nova agência antitruste ou de carreira própria para esta política pública.

Na justificação do Projeto de Lei nº 3937/2004, o parlamentar mostra preocupação com a implementação do exame prévio de operações frente à carência de servidores e de orçamento do SBDC. Assim, impossibilitado de aumentar despesas, propõe regras para a concretude do novo regime. Também traz alterações nos critérios de

notificação para evitar a submissão (e análise administrativa) de casos que não geram impacto à concorrência. Retira o critério de notificação de operações baseado em domínio do mercado relevante, entendendo que a análise de concentração seja feita pela autoridade e não pelas requerentes, visto que estas têm interesses enviesados ou desconhecem a metodologia que devem adotar. Por fim, o Projeto cria a possibilidade de acordo, entre o Cade e os requerentes, em atos de concentração, evitando soluções duras e discussões no judiciário.

Tamanha foi a importância dada ao assunto pelo governo, que a reforma do SBDC passou a fazer parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007. Espera-se que o novo marco normativo pudesse criar ambiente institucional favorável ao livre funcionamento dos mercados e ao investimento privado (MARTINEZ, 2011)

Após sete anos de tramitação do PL, é promulgada a Lei nº 12.529 em 30 de novembro de 2011, surgindo um novo (e até hoje vigente) marco antitruste brasileiro, a Lei de Defesa da Concorrência (LDC).

3.2 LEI Nº 12.529/2011

A LDC endereçou as principais críticas que eram feitas à Lei nº 8.884/1994. Já na sua ementa, inicia com importante ponto do seu conteúdo: “Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência [...]” (BRASIL, 2011). Com a nova Lei, o SBDC, antes composto por dois órgãos instrutórios e um judicante, passa a ser composto por somente dois: Cade e SEAE.

De uma situação na qual os órgãos do Sistema eram unidades estanque atuando em um mesmo processo, temos uma nova configuração de órgãos atuando na mesma política pública, mas em diferentes frentes.

A atividade de defesa da concorrência da SDE é transferida integralmente ao Cade, ficando exclusivamente com a incumbência de defesa do consumidor, motivo pelo qual foi renomeada para Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon). O mesmo acontece com as competências instrutórias da SEAE, ficando esta Secretaria com a advocacia da concorrência.

Para viabilizar a execução das novas funções instrutória e investigativa, a Lei cria a Superintendência-Geral (SG) na Cade. Em

conjunto com o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica (TADE) e o Departamento de Estudos Econômicos (DEE), a SG compõe os três órgãos da instituição.

A SG passa a exercer as funções de investigação e de instrução dos processos, antes desempenhadas pela SDE e pela SEAE, além da função decisória de arquivamento de casos incipientes de conduta e de aprovação de atos de concentração que não apresentam preocupações concorrenciais.

O TADE continua responsável pelo julgamento de condutas anticompetitivas e, agora também, de atos de concentração em segunda instância. O Tribunal mantém sua composição de sete membros, nomeados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado, mas o mandato passa a ser de quatro anos, sem recondução.

O DEE, por fim, presta suporte aos demais órgãos realizando estudos e pareceres econômicos, de ofício ou por solicitação. Este Departamento se torna responsável pela visão econômica nos processos antitruste, antes desempenhada pela SEAE. Mais uma vez, a LDC introjeta na mesma instituição os três nós do antigo SBDC.

A Lei reserva à SEAE uma ação específica da política pública de defesa da concorrência: o *advocacy*. Esta Secretaria realiza a promoção da concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade, por meio de eventos especializados e de elaboração de pareceres sobre proposições legislativas no Congresso Nacional ou sobre atos normativos, de entidade pública ou privada.

Não há mais sobreposição de atividades entre os órgãos do SBDC e cada unidade tem função autônomas e claras.

O Cade, portanto, passa a concentrar todo o processo de análise de contrações econômicas e de repressão de condutas anticompetitivas. Não é de se surpreender que, durante as discussões da nova Lei, tenha sido apelidado de Supercade e que tenha surgido receios sobre o acúmulo de poderes na instituição. A respeito deste último ponto, a Lei fortalece a autarquia com capacidade e controles institucionais para comportar as novas atribuições.

O desenho tripartite anterior do SBDC fazia com que dois órgãos e uma entidade de dois ministérios diferentes atuassem em um mesmo processo administrativo. Por óbvio, isso gerava demora na

tramitação, retrabalho e custos ao administrado. Em notificações de ato de concentrações, por exemplo, era necessário que os interessados providenciassem toda a documentação inicial para os três órgãos. As duas Secretarias davam parecer em todos os processos, o que representava redundância de atividade, falta de otimização de recursos e demora na tramitação dos casos.

O novo desenho institucional do SBDC concentrou as atividades preventiva e repressiva da política pública em um mesmo órgão, privilegiando os princípios da especialização e da eficiência.

Bacchi (2012) apresenta contraponto às críticas ao SBDC na Lei nº 8.884/1994:

A despeito da ineficiência deste sistema, havia o aspecto positivo do mesmo ato de concentração ser analisado por três órgãos diferentes o que conferia mais legitimidade às decisões do SBDC, na medida em que limitava que decisões unilaterais ou enviesadas fossem aplicadas. Apesar dos pareceres da SEAE e da SDE não serem vinculantes, é possível sustentar que havia um sistema de pesos e contrapesos no SBDC na medida em que os pareceres emitidos por órgãos distintos influenciavam as decisões do CADE (BACCHI, 2012, p. 49).

A autora pondera, entretanto, que o atual desenho é mais eficiente pois estabelece sistema de freios e contrapesos entre a SG e o Tribunal, criando instâncias decisórias e recursais:

No entanto, o sistema de *checks and balances* permanece e até mais significativo. Permanece, pois as decisões da SG podem ser questionadas pelo Tribunal tanto por avocação do próprio Tribunal quanto por impugnação de terceiros interessados. É mais significativo, pois, enquanto no sistema anterior havia apenas influência da SEAE e da SDE nas decisões do CADE que não podiam ser revisadas no âmbito administrativo, no sistema atual o Tribunal é segunda instância administrativa, na medida em que a SG é um órgão tomador de decisões que podem ser revisadas no Tribunal. No mesmo sentido, Cordovil et al (2012, pp. 38) destaca que a manutenção do sistema de pesos e contrapesos é marcante no processo de análise de concentrações (BACCHI, 2012, p. 50).

Compreendendo a importância adquirida pela SG, a Lei atribui requisitos legais para o provimento do responsável por esta unidade. Ao contrário dos secretários da SDE e da SEAE, de livre indicação pelo Presidente da República, o Superintendente-Geral deve ter mais de 30 anos de idade, notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada,

é nomeado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal. Ainda, tem mandato definido de dois anos, com possibilidade de uma recondução. Com isso, a Lei estende também ao Superintendente os controles e garantias dos Conselheiros, ampliando a independência administrativa do Cade e a legitimidade das suas decisões.

A LDC, sabiamente, não define a estrutura interna da SG, deixando este ponto flexível às necessidades da política pública. Hoje, a SG é composta por onze coordenações, sendo cinco para análise de atos de concentração e seis para análise de conduta anticompetitiva. Ainda, há onze divisões temáticas:

- a) Análise de atos de concentração em mercados de varejo e serviços em geral, educação, saúde e mercado financeiro;**
- b) Análise de atos de concentração em mercados de produtos diferenciados, medicamentos, agronegócio e tecnologia;**
- c) Análise de atos de concentração nas indústrias de base, química, petroquímica e demais produtos primários;**
- d) Análise de atos de concentração em mercados regulados;**
- e) Análise de atos de concentração sumários e residuais e triagem das notificações;**
- f) Investigação de cartel nacional;**
- g) Investigação de em cartel internacional;**
- h) Investigação de cartel em licitações;**
- i) Triagem de denúncias anticompetitivas e produção de inteligência;**
- j) Negociação de acordos de leniência; e**
- k) Investigação de condutas unilaterais.**

Ressalta-se que a SG e o Tribunal são órgãos distintos que funcionam ora como instâncias num processo decisório, ora como unidade de investigação e unidade de decisão. Assim, temos um *chinese-wall* (segregação interna de atividades, procedimentos e informações) entre o Tribunal e a SG para preservar a independência e imparcialidade de cada instituição. O Tribunal tem ciência de um caso apenas após a conclusão da investigação na SG. Essa modelo institucional objetiva garantir que a investigação pela SG seja independente e técnica e que não possa ser influenciada por demais interesses (OCDE, 2019).

Ainda entre as mudanças institucionais trazidas pela nova Lei, a criação de um Departamento de Estudos Econômicos é considerada uma importante inovação. Este órgão aproxima as normas jurídicas dos princípios econômicos e representa um salto em qualidade no desempenho da defesa da concorrência pelo Cade. O DEE tem ação proeminente na análise de atos de concentração, utilizando ferramental econométrico para avaliar mercado relevante, poder de mercado e efeitos competitivas das fusões. Além disso, o Departamento torna efetiva a atividade educativa da política pública, realizando estudos de mercado³ e de jurisprudência. Como isso, o DEE dissemina conhecimento antitruste para a sociedade ao mesmo tempo que retroalimenta o Cade com dados sobre a sua atuação que conduzem ações futuras.

Carvalho e Lima (2012) também apontam a consolidação do papel da Procuradoria Federal Especializada junto ao do Cade como um ganho institucional advindo da LDC. Além das atividades consultiva e de defesa judicial da autarquia, a Lei atribui a esta unidade participação mais ativa na instrução dos processos, atendendo não apenas ao Tribunal, como também à SG. A Procuradoria também passa a ter competência expressa para tomar medidas judiciais para a obtenção de documentos e para propor ação de busca e apreensão. Seus servidores especializados garantem qualidade e segurança jurídica nos processos administrativos do Cade, assim como garante a manutenção das decisões da autarquia quando há judicialização.

A LDC traz importantes e necessárias alterações na análise de atos de concentração: a análise prévia e novos critérios para submissão.

Conforme tem sido destacado nas análises da nova lei, a lei 12.529/2011 faz profundas alterações no controle de estruturas, com a introdução do sistema de análise prévia de atos de concentração, há muito recomendado pelas melhores práticas internacionais. O Brasil era um dos únicos países do mundo em que se facultava às empresas pedir a aprovação ao Cade após a consumação da concentração econômica. Tal procedimento, realizado *a posteriori*, era não só ineficiente do ponto de vista econômico como ineficaz na proteção e defesa do interesse público (CARVALHO; LIMA, 2012, p. 26)

A LDC determina, portanto, que os atos de concentração de submissão obrigatória devem ser autorizados pela autoridade antes de

³ A série de estudos Cadernos do Cade é um exemplo da produção de literatura técnica do DEE.

sua consumação. O prazo para análise se torna finito: 240 dias prorrogável por até 90 dias. A Lei é clara quanto a impossibilidade de prorrogação, definindo que os prazos não se suspendem ou interrompem por qualquer motivo. Após esse o prazo legal, a interpretação é de que o ato se dá como autorizado tacitamente. Cabe ressaltar que ainda não houve operação aprovada por decurso de prazo.

No mesmo sentido de trazer segurança ao mercado e evitar paralisia do ambiente econômico pela análise do Cade, o Conselheiro-Relator pode autorizar o ato de concentração precária e liminarmente, impondo condições que preserve a sua reversibilidade, como se fazia na lei anterior enquanto se aguardava o longo tempo de análise da autoridade. Porém, o tempo de análise das operações tem sido exíguo ao ponto de essa prerrogativa não ser necessária. Ainda, a autorização prévia se mostrou eficiente, ao ponto de os requerentes preferirem aguardar a decisão final a negociar medidas contingenciais.

Em 2016 o Cade estabelece em Resolução (Resolução nº 16, de 1º de setembro de 2016 hoje consolidada na Resolução nº 33, de 14 de abril de 2022), que os atos analisados sob o procedimento sumário deverão ser decididos em 30 dias. Com isso, a autoridade se compromete com a celeridade processual para os casos simples com menor potencial ofensivo à concorrência. Fica demonstrado, assim, que a análise prévia não impacta o mercado, como se temia na discussão do projeto de lei.

A análise prévia permite à autoridade examinar a operação antes que seja consumada e, portanto, antes que produza efeitos no ambiente concorrencial (que podem ser prejudiciais, de difícil reparação ou reversão). A análise *a priori* tem como grande vantagem, portanto, impedir que operações afetem a concorrência enquanto a autoridade toma sua decisão. Ainda, impede que atos de concentração consumados tenham de ser desfeitos ou que sofram remédios de difícil implementação.

Os remédios antitruste são restrições a um ato de concentração, impostas pelo Cade ou negociadas com as empresas envolvidas, utilizadas quando a operação apresenta risco à concorrência. O pacote de remédios envolve a indicação de obrigações ou proibições aos envolvidos na operação e formas de monitoramento e de verificação de cumprimento pela autoridade (CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA, 2020). Exemplos de remédios são: venda de

marca ou de planta fabril, desinvestimentos e alienação de controle societário.

As restrições podem ser impostas unilateralmente pela autoridade da concorrência ou podem ser negociadas com as empresas, por meio de celebração de acordos.

Attayde e Sakowski (2020) explicam que o poder de barganha do Cade para negociar ou impor remédios aumenta na Lei nº 12.529/2011 quando as empresas precisam do aval da autoridade para realizar suas operações e quando não se depara com uma situação de fusão em implementação:

Acrescente-se que, no contexto da Lei no 12.529/2011, com a adoção do sistema de análise prévia de ACs, o aumento do poder de barganha da autoridade antitruste no que tange à negociação de remédios pode ser constatado, seja pela adoção de remédios com maior potencial de efetividade, em especial, remédios estruturais, seja por condicionar o fechamento de dada operação à assinatura de um acordo vinculativo com o comprador do desinvestimento, o que configura o chamado *upfront buyer*. (ATTAYDE; SAKOWSKI, 2020, p. 75).

É possível concluir que esta sistemática de análise permite ao Cade desenhar remédios concorrenciais acertados para cada situação concreta, conferindo eficiência e eficácia à política pública de defesa da concorrência.

Outra vantagem desta inovação legislativa é fornecer incentivo para que os requerentes da operação colaborem com a autoridade para que a decisão seja célere e adequada. Nesse novo modelo, as partes se tornam as principais interessadas em fornecer informações tempestivamente e com qualidade (BACCHI, 2012).

A nova lógica torna mais crível, por exemplo, que as respostas e informações sejam fornecidas de forma mais natural e célere pelas empresas. Isso, porque quanto mais rápidas e quanto maior a completude das informações prestadas, mais rapidamente a operação de concentração poderá ser consumada (SILVEIRA, 2013, p. 17).

A Lei determina que as condições de concorrência entre as empresas devem ser preservadas até a decisão final sobre a operação. Assim, as partes devem se manter independentes, sem qualquer interferência entre atividades e sem qualquer troca de informações concorrencialmente sensíveis entre si.

As operações que queimam a largada e não aguardam o aval do Cade, incorrendo em ações que configurem a concentração, em diferentes medidas, são investigadas e multadas por *gun jumping*. Nesse caso, há possibilidade de pena de nulidade e de multa pecuniária entre R\$ 60.000,00 e R\$ 60.000.000,00. Desde a vigência da Lei, foram analisados 27⁴ casos de *gun jumping* pelo Tribunal, sendo a maioria resolvida por meio de acordo.

A investigação de *gun jumping* é realizada sob o procedimento para Apuração de Ato de Concentração (APAC), instruído pela SG e julgado pelo Tribunal nos casos em que a Superintendência conclui pela condenação ou quando o Tribunal avoca para análise.

Sobre os critérios que definem quais operações devem ser obrigatoriamente notificadas ao Cade, a LDC apresenta agora duplo filtro. Devem ser apresentadas à autoridade, os atos de concentração em que, cumulativamente, um envolvido na operação tenha tido faturamento bruto anual no Brasil igual ou superior a R\$ 750.000.000,00 e outro, igual ou superior a R\$ 75.000.000,00.

É interessante salientar que a clareza e a taxatividade inerentes ao novo texto permitem que o controle de estruturas se dê de forma mais eficiente, na medida em que o administrado pode identificar de modo inequívoco a necessidade de submissão do negócio jurídico perante a autoridade estatal. A *contrario sensu*, a redação do artigo reduz a margem de interpretação do Cade, principalmente no que tange à desnecessidade de submissão de determinados atos que se enquadram nas exigências dos arts. 88 e 90, da Lei nº 12.529/11, sem, contudo, apresentarem qualquer relevância concorrencial (GONÇALVES; BURG, 2019, p. 11).

A LDC ainda faculta ao Cade requerer a submissão, no prazo de 1 ano, de qualquer ato de concentração, mesmo que não se enquadre nos critérios legais, única hipótese remanescente para análise *ex post* de atos de concentração. Com isso, o legislador deu poderes para autoridade analisar, de forma proativa e irrestrita, concentrações que

⁴ Processos nº 08700.005775/2013-19, 08700.008292/2013-76, 08700.008289/2013-52, 08700.002285/2014-41, 08700.010394/2014-32, 08700.000137/2015-73, 08700.011836/2015-49, 08700.002655/2016-11, 08700.007160/2013-27, 08700.005408/2016-68, 08700.007612/2016-13, 08700.011294/2015-12, 08700.003319/2018-49, 08700.000631/2017-08, 08700.010394/2015-13, 08700.010071/2015-20, 08700.004924/2015-94, 08700.001886/2019-41, 08700.002479/2019-51, 08700.001567/2018-55, 08700.003660/2019-85, 08700.000422/2020-51, 08700.005455/2019-54, 08700.002914/2020-81, 08700.008174/2016-19, 08700.005713/2020-36 e 08700.001601/2020-14.

julgar alarmantes. Desde a vigência da LDC, essa prerrogativa já foi utilizada para determinar a notificação de quatro casos⁵, sendo que em dois deles foram impostas restrições à operação. Ou seja, a faculdade de requerer a submissão de operações que estão fora dos critérios legais evitou que duas operações prejudicassem o ambiente concorrencial brasileiro.

Mesmo com a possibilidade de requerer a submissão de operações, surge na literatura uma ponderação sobre o critério único de faturamento das empresas. A crítica ocorre em mercados em que os agentes econômicos não auferem faturamento nos patamares estipulados, mas cujas concentrações impactam a concorrência, como os mercados de saneamento ou de economia digital (por exemplo a compra do *WhatsApp* pelo *Facebook* que não foi notificada). Surge, então, a necessidade de a autoridade monitorar as concentrações econômicas em mercados digitais e estabelecer seu entendimento nesses novos casos.

A LDC aclara o que será considerado atos de concentração, com rol taxativo, aprimorando a definição lacônica da antiga lei. Segundo a LDC, ocorre um ato de concentração quando:

- a) Empresas se fundem;**
- b) Uma empresa adquire quotas, títulos, valores mobiliários, ações, ativos ou por qualquer outro meio que conceda controle de outra empresa;**
- c) Uma empresa incorpora outra; ou**
- d) Empresas celebram contrato associativo, consórcio ou *joint venture*.**

Carvalho e Lima (2012) realçam a importância dessa nova definição legal:

A definição de ato de concentração na nova lei também é mais objetiva. Ao invés da linguagem aberta que tratava da notificação de “atos sob qualquer forma manifestados que possam prejudicar a livre concorrência”, e determinava a notificação de “qualquer forma de concentração econômica” agora temos uma lista das hipóteses em que se considera realizado um ato de concentração. Essa opção aumenta a segurança jurídica em torno do tipo de ato a ser notificado, mas também cria desafios para a jurisprudência do novo Cade

⁵ Atos de concentração nº 08700.005959/2016-21, 08700.005972/2018-42, 08700.003244/2019-87 e 08700.006853/2021-11.

ao limitar, por exemplo, a margem de interpretação sobre a desnecessidade da notificação de operações que, embora a princípio se enquadrem na definição geral de ato de concentração da lei, dificilmente representam algum interesse para o direito da concorrência, como, por exemplo, as aquisições a título exclusivo de investimento, reorganizações societárias e aquisição de participação minoritária (CARVALHO; LIMA, 2012, p. 30).

A caracterização das operações como de notificação obrigatória envolve, portanto, duas etapas: o enquadramento como um ato de concentração definido na Lei e a verificação dos faturamentos mínimos estipulados.

Pereira Neto e Casagrande (2016) afirmam que a LDC avançou de forma significativa quanto à clareza das operações que dependem da autorização do Cade. Os autores explicam que a análise *ex ante*, inaugurada nessa Lei, trouxe a necessidade de estabelecer critérios mais claros, uma vez que o impedimento de concretizar a operação sem o aval administrativo tornou indispensável explicitar quais operações poderiam ocorrer livremente.

Ainda, a LDC não traz mais a previsão de autorização de ato de concentração por motivo preponderantes da economia nacional e do bem comum, em plena consonância com a política econômica contemporânea.

Sob a nova legislação, o requerimento de aprovação de ato de concentração é apresentado em apenas um guichê: na Superintendência-Geral do Cade. Verificando as informações e os documentos indispensáveis à instauração do processo administrativo e o comprovante de pagamento da taxa, a SG torna a operação pública e inicia sua análise. Ao final, a SG pode proferir:

- a) Decisão terminativa de aprovação da operação sem restrições, nos casos de menor potencial ofensivo à concorrência;**
- b) Impugnação ao Tribunal, caso entenda que o ato deva ser rejeitado, aprovado com restrições ou que não existam elementos conclusivos quanto aos seus efeitos no mercado.**
- c) Além da hipótese de impugnação pela SG, um ato de concentração pode ser julgado pelo Tribunal em outros dois casos: quando há recurso contra a decisão da SG feito por terceiro interessado ou agência reguladora ou quando o Tribunal avocar o processo. A LDC reitera a nova sistemática**

de análise prévia e determina que o recurso ou a avocação suspende a execução do ato de concentração econômica até decisão final do Tribunal.

Após a distribuição para um Conselheiro-Relator, o Tribunal poderá aprovar o ato, rejeitar ou aprovar parcialmente com restrições que condicional a validade e eficácia do ato.

As restrições impostas devem mitigar os efeitos nocivos do ato de concentração sobre o mercado e podem incluir, por exemplo: venda de ativos; cisão de sociedade; alienação de controle societário; separação contábil ou jurídica de atividades; ou licenciamento compulsório de direitos de propriedade intelectual.

A LDC prevê que, julgado o processo no mérito, o ato não poderá ser novamente apresentado nem revisto no âmbito do Poder Executivo.

A LDC estabelece como regra geral a proibição de atos de concentração que eliminem parte substancial da concorrência em mercado relevante, que criem ou reforcem uma posição dominante ou que resultem na dominação de mercado relevante. Adiante, define critérios balizadores para autorização de uma operação. A autoridade deve observar os limites necessários para atingir os objetivos:

I) Cumulados ou alternativamente:

- a) Aumento de produtividade ou de competitividade;**
- b) Melhoraria de qualidade de bens ou serviços; e**
- c) Aumento da eficiência e do desenvolvimento tecnológico ou econômico; e**

II) Repasse aos consumidores de parte relevante dos benefícios decorrentes do ato de concentração.

A LDC torna a análise de atos de concentrações mais transparente, colaborativa e democrática. Primeiro, institui duas instâncias decisórias: a SG e o TADE. Isso amplia a interação dos requerentes e dos agentes de mercado com a autarquia, aumentando a legitimidade da decisão da autoridade. Segundo, reforça o controle entre as instâncias decisórias com a possibilidade de avocação pelo Tribunal. Terceiro, fomenta a contribuição dos agentes de mercado por meio de recurso de terceiro interessado e permite a colaboração entre as instituições com o recurso de agência reguladora

A nova Lei também aprimora a definição de posição dominante. Inicialmente, a lei anterior era vaga, definindo a posição dominante como o controle de parcela substancial de mercado relevante. Alterações legislativas posteriores estabeleceram a *proxy* de controle de 20% de mercado relevante, podendo o Cade alterar o parâmetro para setores específicos. A LDC define claramente, e de forma economicamente mensurável, que a posição dominante ocorre quando a empresa é capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% de mercado relevante.

Além das definições da LDC, o Cade percebeu a necessidade de especificar, em norma, procedimentos relacionados à análise de atos de concentração. Nesse sentido, foram publicadas as seguintes Resoluções:

- a) Resolução nº 13, de 23 de junho de 2015 e Resolução nº 24, de 08 de julho de 2019, que disciplinam o procedimento administrativo para apurações referentes a atos de concentração (APAC);**
- b) Resolução nº 17, de 18 de outubro de 2016, que disciplina as hipóteses de notificação de contratos associativos;**
- c) Resolução nº 33, de 14 de abril de 2022, que disciplina a notificação dos atos de concentração, prevê procedimento sumário de análise de atos de concentração e consolida as Resoluções nº 02/2012, 09/2014 e 16/2016.**

Não obstante o arcabouço legal e infra legal, o Cade também elaborou instrumentos de *soft law* sobre atos de concentração, como o Guia de Remédios Antitruste, o Guia para Análise da Consumação Prévia de Atos de Concentração Econômica e Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal.

No Relatório de Gestão de 2012 (BRASIL, 2013), o Cade pontua três desafios para o seu planejamento decorrentes da nova Lei: reformulação institucional do novo Cade que incorporou novas competências; adoção da análise prévia de atos de concentração; e cumprimento dos prazos processuais em atos de concentração e em processos de investigação de conduta anticompetitiva.

No mesmo documento, o Cade enumera as principais realizações da sua gestão no ano de 2012. Nota-se que foram ações necessárias por obrigação da nova Lei, ou para implementá-la, e ações

do planejamento da autarquia: implantação do novo Cade; reestruturação organizacional; mudança de sede; criação de nova identidade visual; revisão do arcabouço normativo interno; desenvolvimento de novo sistema de andamento processual; implementação do sistema de análise prévia dos atos de concentração; implementação de novos critérios para notificação de atos de concentração; redução dos prazos de análise de atos de concentração; fortalecimento da atuação no combate a condutas anticompetitivas; fortalecimento do DEE; fortalecimento da interação técnica com agências reguladoras; organização e realização da Conferência Anual da *International Competition Network* (ICN), maior evento internacional na área da defesa da concorrência; participação nas reuniões do Comitê de Concorrência e Grupos de Trabalho de Concorrência da OCDE; celebração de Memorando de Entendimentos com as autoridades da concorrência peruana e chinesa; início das comemorações pelo cinquentenário do Cade; implementação da Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011); julgamento de um quantitativo elevado de atos de concentração e de processos de conduta anticompetitiva.

3.3 AVALIAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE LEGISLAÇÃO E POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA BRASILEIRAS: REVISÃO POR PARES DA OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição formada por países que trabalham cooperativamente pensando em melhores políticas públicas que servem de modelo para as demais nações, com o fim de gerar prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos.

Com 60 anos de existência e 38 nações-membro, a OCDE é um fórum de discussão e de compartilhamento de experiência entre países vocacionados para a melhoria de suas instituições e, assim, para a melhoria da vida de seus cidadãos. O Brasil apresentou em 2017 sua candidatura como membro da OCDE e deve, para tanto, adequar-se às diretrizes da Organização em diversas áreas, como saúde, educação, meio ambiente e, inclusive, concorrência.

A atuação da OCDE na temática da política de concorrência objetiva auxiliar as nações na melhoria de leis e políticas de concorrência e, assim, promover o crescimento econômico, o emprego,

a eficiência econômica e a elevação do padrão de vida dos cidadãos. Nesse sentido, a revisão por pares (*peer review*, em inglês) é um aspecto central do trabalho da OCDE, sendo realizada quando um país submete suas leis e políticas para avaliação por membros da comunidade internacional. Até hoje, o Brasil foi avaliado em três momentos, em 2005, em 2010 e em 2019, que apontaram recomendações para aprimorar a política de concorrência no país.

A revisão por pares, portanto, analisa a aderência das leis, instituições e políticas concorrenciais brasileiras às diretrizes da OCDE. Este processo proporciona *insights* para a parte revisada, promove a transparência internacional e o entendimento recíproco no benefício de todos (OCDE, 2005).

Em 2005, a OCDE realizou o primeiro *peer review* no Brasil, com recorte retrospectivo dos últimos cinco anos de aplicação da política de concorrência. A publicação do documento ocorre nove anos após a promulgação da Lei nº 8.884/1994 e um ano após a apresentação, no Congresso Nacional, do projeto de Lei que originou a Lei nº 12.529/2011. A Organização enaltece os esforços do SBDC de coordenação entre seus órgãos e de superação de divergências internas, para a elaboração da proposta de reformulação legislativa.

O relatório conclui que, apesar de sérias deficiências, o SBDC obteve sucesso em ações para implementar uma sólida política de concorrência no Brasil. Para atos de concentração, o SBDC criou a análise sumária de operações simples para otimizar o esforço de análise, reinterpreto o critério de notificação para requerer apenas operações com efeito no Brasil e criou mecanismo para impedir a consumação de operações preocupantes enquanto durasse a sua análise. Os recursos livres obtidos a partir do aperfeiçoamento da análise de atos de concentração puderam ser direcionados para outras frentes, como a investigação de cartéis.

Ainda entre 2000 e 2005, houve importantes ações institucionais no SBDC. A coordenação entre SDE e SEAE foi assimilada para aumentar a sinergia e estabelecer prioridades comuns, como os preocupantes monopólios estatais; intensificou-se a interação do SBDC com autoridades internacionais e a sua participação em organizações multinacionais; o SBDC atuou no *advocacy*, contestando propostas regulatórias anticoncorrenciais. No campo do *enforcement*, o estoque de casos antigos foi reduzido; o instrumento legal para realizar

operações de busca e apreensão foi robustecido e foi criado instrumento cautelar para cessar conduta anticompetitiva durante sua investigação. Ainda, foram criados os programas de leniência e de *compliance* antitrustes. As análises econômicas foram reforçadas com a criação de centro de métodos quantitativos na SDE e com a contratação de estudos sobre técnicas quantitativas e econométricas.

Para endereçar as judicializações das suas decisões, o SBDC se aproximou do Judiciário, aumentando o entendimento de juízes e promotores sobre a lei de concorrência, participando de audiências sobre casos que questionavam suas decisões e endossando o entendimento de que as multas sob questionamento fossem depositadas em juízo.

Por outro lado, a OCDE identificou aspectos que demandam melhoria, como a falta de atenção às práticas anticoncorrenciais locais e estaduais, a falta de transparência das decisões e nas diretrizes do Cade e o litígio antitruste privado.

Os pontos altos do SBDC incluem um forte empenho institucional no que respeita a altos padrões de integridade, a autonomia, a adoção de uma política de concorrência consistente e procedimentos justos, um excelente quadro de liderança e uma iniciativa privada que o apoia. Pontos fracos incluem uma estrutura institucional ineficiente e uma equipe que não é suficiente em tamanho nem é remunerada adequadamente para reter funcionários qualificados durante muito tempo. As consequências traduzem-se em memória institucional fraca, ineficiência e atrasos. Também há problemas relacionados aos critérios legais de notificação de operações de concentração, bem como ao programa de leniência que interferem com uma efetiva e eficiente aplicação da lei. A falta de familiaridade dos tribunais é outra fonte de dificuldades (OCDE, 2005, p. 108).

Dentre as diversas recomendações para melhoria legislativa e institucional da política pública antitruste brasileira no *peer review* de 2005, cabe explorar detalhadamente as que dizem respeito à análise de atos de concentração. A OCDE opinou pela alteração na legislação, conforme a seguir:

a) Adotar um padrão explícito de análise das operações de concentração.

A OCDE alegou que a Lei nº 8.884/1994 não trazia um padrão explícito para avaliar concentrações. Com isso, faltavam transparência ao jurisdicionado e padronização da atuação da autoridade da concorrência. A Organização recomendou alteração legislativa para aclarar quais atos de concentração seriam proibidos.

b) Estabelecer um sistema de notificação prévia à realização da operação.

A OCDE depreendeu que tanto o SBDC quanto a comunidade empresarial avaliavam o sistema de notificação posterior como impraticável e ineficiente. A Organização recomendou a adoção da análise prévia à realização da operação.

c) Substituir o critério de notificação com base em participação de mercado por critérios de faturamento nacional das empresas.

Na Lei nº 8.884/1994, um ato de concentração deveria ser notificado se resultasse em controle de 20% de um mercado relevante ou se qualquer empresa envolvida tivesse faturamento anual igual ou superior a R\$ 400 milhões. A OCDE aponta três problemas nessa formatação: a não limitação do faturamento ao mercado brasileiro implicava na apresentação de transações que não tinham efeitos no país; o critério de participação de mercado das empresas não é objetivamente quantificável; e o critério de faturamento de apenas uma das partes da transação, independentemente do tamanho da outra parte, resultava em notificação de atos de concentração que não tinham efeito anticoncorrencial. A Organização recomendou a implementação de novo critério para submissão baseado no valor de faturamento auferido no Brasil por ambos participantes da operação, abolindo o critério de participação de mercado.

d) Eliminar a notificação de operações que não sejam de fusão.

A Lei nº 8.884/1994 exigia a informação de quaisquer formas de atos que limitassem ou prejudicassem a livre concorrência ou que resultassem na dominação de mercado relevante. Ou seja, todos os acordos restritivos (não apenas fusões) deveriam ser notificados, até mesmo realinhamentos estruturais entre firmas. A OCDE entendeu que o custo gerado à comunidade empresarial e à autoridade com este parâmetro excediam os benefícios resultantes para a concorrência. A Organização recomendou a restrição de notificação apenas às fusões.

e) Analisar com celeridade transações inofensivas.

A Organização recomendou que, além de um sistema de notificação prévia, fosse adotado mecanismo para análise célere de transações que não trouxessem riscos para a concorrência. Recomendou adoção de mecanismo que permitisse um término antecipado (*early termination*), pelo qual uma operação não controversa levasse até 40 dias para ser aprovada.

f) Estabelecer um prazo finito para o Cade determinar se bloqueará uma operação.

A Organização afirmou ser uníssono na comunidade internacional que a análise de um ato de concentração seja finalizada em um prazo razoável que leve em consideração a complexidade da transação, questões concorrenciais e a dificuldade em obter informações. A OCDE recomendou que a análise seja finalizada em um período finito e pré-determinado com devida motivação para prorrogação.

g) Estabelecer procedimento para solução negociada de casos de atos de concentração.

A OCDE recomendou o estabelecimento de mecanismo de resolução negociada para atos de concentração. Ainda, recomendou que o acordo seja publicado para conhecimento de terceiros, garantindo uma avaliação correta dos prováveis impactos do acordo sobre o mercado.

A Revisão por pares de 2005 trouxe, ainda, outras recomendações relevantes, como: consolidar as funções do SBDC em um único órgão; estender o mandato dos Conselheiros e do Superintendente-Geral para quatro anos, para dotar autonomia ao Cade; assegurar que as indicações ao Cade sejam pautadas em expertise técnica; adequar o quórum de votação para não travar julgamentos; criar carreira própria para os servidores do Cade e manter um quantitativo adequado de força de trabalho; analisar a possibilidade de instalar escritórios regionais do Cade pelo país; refutar a ideia de que parcela das multas aplicadas vá para o próprio SBDC. Cade apontar que, dentre essas recomendações, apenas duas não foram adotadas até hoje - a criação de carreira para os servidores do Cade e a criação de escritórios regionais da instituição.

A segunda Revisão por pares da OCDE é realizada cinco anos depois, em 2010, em um momento em que o Congresso Nacional analisava a reforma legislativa da lei de concorrência, alteração que a OCDE recomendou vigorosamente na última avaliação.

O *peer review* de 2010 aponta como principais conquistas brasileiras na seara da concorrência, realizadas no intervalo entre as avaliações, o recrudescimento do combate a cartéis, praticamente inexistente em 2000 e agora ativo e eficaz, e a solidificação do procedimento sumário de revisão de atos de concentração. Por outro lado, a OCDE aponta como principais problemas a falta de pessoal no SBDC levando à demora na análise dos processos e a revisão judicial que frustrava a execução das decisões do Cade.

A OCDE elege, novamente, a reforma do marco legislativo antitruste como a mais importante recomendação, mudança que ocorrerá quase dois anos após este *peer review*, com a promulgação da Lei nº 12.529/2011 em novembro de 2011.

Quanto à análise de atos de concentração, a revisão por pares da OCDE de 2010 recomendou:

- a) Estabelecer um sistema de notificação prévia de atos de concentração;**
- b) Eliminar o critério de participação no mercado relevante e adotar critérios baseados no faturamento bruto doméstico das partes na análise de atos de concentração;**
- c) Eliminar a notificação de transações em que não haja fusão;**
- d) Viabilizar a aprovação sumária de atos de concentração que não tragam preocupações concorrenciais;**
- e) Estabelecer procedimentos formais para acordos em atos de concentração;**
- f) Adotar um padrão explícito para a revisão dos efeitos competitivos de um ato de concentração;**
- g) Promulgar o projeto de lei que trata da aplicação da legislação de concorrência no setor financeiro;**
- h) Buscar impor remédios estruturais ao invés de remédios comportamentais em casos de atos de concentração, sempre que possível;**
- i) Tirar proveito dos acordos em atos de concentração, promovendo eficiência e evitando recursos judiciais onerosos e demorados.**

Nesta avaliação de 2010, a OCDE apresenta três recomendações novas: a revisão *ex post* de atos de concentração, a priorização de remédios comportamentais e a otimização de acordos em controle de concentrações.

Quase uma década depois, o Brasil solicita uma revisão por pares como parte do processo de se tornar um membro associado do Comitê de Concorrência da OCDE. A avaliação de 2019 é a primeira, e única até hoje, realizada sob a vigência da Lei nº 12.529/2011.

A OCDE contextualiza, nesse documento, que antes da LDC havia ineficiências no nosso sistema antitruste, tais como: regime posterior de notificação de atos de concentração; sobreposição de função entre os três órgãos do SBDC; impossibilidade de o Cade iniciar investigações independentes (que apenas eram feitas pela SDE) e a falta de recursos em todo o Sistema. Para a OCDE, a nova Lei modernizou e simplificou a legislação e a política concorrencial no país, adotando as recomendações e as melhores práticas internacionais trazidas nas revisões por pares anteriores.

Ainda sobre a LDC, a OCDE entende que:

Apesar de haver áreas que necessitam de melhoria, o Brasil demonstrou que conseguiu não apenas implementar o novo e aprimorado regime da concorrência com sucesso, mas que, ao fazê-lo, consolidou sua posição dentre as principais jurisdições antitruste ao redor do mundo (OCDE, 2019, p. 17).

Na avaliação, a Organização inspeciona a política antitruste brasileira sob diferentes aspectos, como desenho e arranjos institucionais, aplicação da legislação em casos de conduta e em casos de atos de concentração, sanções e remédios antitruste, persecução concorrencial privada, advocacia da concorrência e cooperação internacional. Por fim, a OCDE emite suas conclusões e recomendações.

No controle de atos de concentração, a OCDE fez as recomendações a seguir:

a) Adotar patamares mais altos para notificação obrigatória.

OCDE identificou que a maioria das operações submetidas à análise do Cade não apresentam preocupações concorrenciais e são processadas sob o procedimento sumário.

Convém notar que cerca de 85% de todas as notificações de atos de concentração se qualificam para a análise sob o rito sumário. Também é notável que somente 46 das 2.588 operações notificadas desde 2012 (i.e. 1,7%) chegou à última fase de uma análise mais aprofundada; e que, em 2017, um ano com número recorde de operações vetadas, apenas 2% das operações não foram aprovadas incondicionalmente (OCDE, 2019, p. 190).

Desta forma, a Organização sugeriu que o Brasil estude seus critérios de notificação obrigatória, avaliando o impacto da adoção de patamares mais altos que reduzam as notificações inofensivas à concorrência. Isso “garantiria uma utilização eficaz dos recursos do Cade, reduziria os custos regulatórios sobre as empresas e tornaria o controle de concentrações no Brasil mais eficiente” (OCDE, 2019, p. 191).

b) Prolongar, de 12 meses para 24 meses, o prazo para o Cade solicitar a submissão de atos de concentração que não se enquadram nos critérios de notificação obrigatória.

Essa medida é desejável no cenário de elevação do *standard* de notificação, fornecendo maior segurança para avaliação de operações problemáticas.

c) Adicionar um novo critério de notificação baseado no valor dos ativos envolvidos na operação.

O critério de notificação atual de faturamento não leva em consideração o valor dos ativos envolvidos na operação, na contramão de diversos países membros da OCDE. Esse novo critério faz frente aos desafios da economia digital, na qual empresas tem baixo faturamento, mas possuem ativos de alto valor e de poder de capitalização, o que pode trazer preocupações à concorrência.

d) Utilizar critérios objetivamente quantificáveis e prontamente disponíveis para notificação de atos de concentração, em detrimento do teste de efeitos.

O Brasil aplica, adicionalmente ao critério de faturamento, um teste de efeitos para determinar se a operação deve ser notificada. A OCDE recomenda que os países intercedam apenas em atos de concentração que tenham umnexo apropriado com seu território e que utilizem critérios claros e objetivos para determinar se e quando uma operação deve ser notificada. A Organização entende que análises de participação de mercado e de efeitos não são objetivamente

quantificáveis ou não estão prontamente disponíveis às partes interessadas na operação. Assim, a OCDE recomenda que o Brasil adote um teste denexo local adequado, que seja mais claro e objetivo do que o teste de efeitos.

Ainda, a OCDE registrou recomendações relevante sobre questões institucionais e administrativas:

- a) Fortalecer a separação entre os momentos de instrução processual e de tomada de decisão. A OCDE pontuou que a possibilidade de uma nova instrução pelo Tribunal compromete os ganhos de eficiência da nova estrutura unificada do SBDC e do novo trâmite processual. As funções de instrução da Superintendência-Geral e de decisão do Tribunal devem ser delineadas claramente para que o segundo atue mais como instância decisória e o primeiro, como órgão investigativo.**
- b) Evitar que a divergência de posicionamentos no Tribunal leve à insegurança jurídica. A OCDE enaltece a importância de as sessões de julgamento do Cade serem públicas e a importância na composição plural do Tribunal. Porém, opiniões distintas podem gerar insegurança e prejudicar a função do Tribunal de liderar e guiar a política e a aplicação da legislação concorrencial, tornando mais difícil estabelecer entendimentos comum sobre o antitruste no país. A OCDE recomenda, ainda, a elaboração de guias que reflitam a prática da autoridade e que padronizem a tomada de decisão. O Cade publicou nove guias⁶ que foram premiados internacionalmente⁷, sendo três sobre atos de concentração.**
- c) Estabelecer um sistema de nomeação transparente para os cargos de Conselheiro e de Superintendente-Geral, permitindo a submissão de candidatura por pessoas interessadas. Esta recomendação demanda alteração legislativa na LDC.**
- d) Equalizar os mandatos dos Conselheiros para que não sejam coincidentes, evitando saídas e nomeações coincidentes. Em**

⁶ Disponíveis no site do Cade em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/guias-do-cade>

⁷ A revista francesa especializada Concurrences premiou o Cade como vencedor em primeiro lugar no *Antitrust Compliance Awards* pelo Guia de Programas de Compliance em 2021, pelo Guia de Combate a Cartéis em Licitação em 2020, pelo Manual de Diligências de Busca e Apreensão Cíveis em 2018 e pelo Guia de Termo de Compromisso de Cessação em 2017.

2022, por exemplo, quatro Conselheiros terão seus mandatos encerrados dentro de um mês. Ainda, a OCDE recomenda que o mandato do Superintendente-Geral seja de quatro anos, e não mais de dois prorrogável, tendo em vista que ele tem grande importância por controlar a agenda de investigações da autoridade. Esta recomendação demanda interlocução do Cade com a Presidência da República e interesse, desta última, em implementar a medida.

- e) Criar uma Coordenação-Geral específica para análise de condutas unilaterais. Esta Coordenação-Geral foi criada em 2022 e conta, hoje, com dez servidores exclusivos.
- f) Criar uma carreira própria para o Cade. Esta recomendação demanda forte interlocução do Cade com o Poder Executivo e com o interesse do Legislativo nessa medida.
- g) Contratar economistas sêniores para o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) e para a Superintendência-Geral, para potencializar as análises econômicas realizadas nos processos antitruste e de *advocacy*. Nos últimos anos o DEE aumentou seu quadro com economistas sêniores, muitos com nível de doutorado.
- h) Fortalecer a autonomia do Cade em relação ao Ministério da Justiça. Essa recomendação foi atendida com a Lei das Agências, Lei nº 13.848/2019, que concede autonomia orçamentária ao Cade.

A OCDE também registrou recomendações sobre a política geral antitruste:

- a) Aumentar a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões do Cade por meio da elaboração de guias sobre temas substantivos.
- b) Melhorar a cooperação em advocacia da concorrência entre o Cade, a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) e a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel).
- c) Para evitar a duplicação de tarefas, o Brasil deve aclarar e fortalecer as responsabilidades da Seprac, da Sefel e do Cade. As secretarias estão mais bem posicionadas para conduzir a avaliação concorrencial de projetos de leis e de atos normativos. Com o conhecimento do Cade sobre o mercado, ele é capacitado para identificar a falta de concorrência nos

setores econômicos e para realizar *advocacy* na construção de uma “cultura da concorrência”.

d) Fortalecer a persecução privada em condutas anticompetitivas. Na época da elaboração do peer review de 2019, estava em tramitação o Projeto de Lei do Senado nº 283/2016 que gerou a Lei nº 14.470/2022.

O quadro a seguir sintetiza todas as recomendações da OCDE sobre atos de concentração, em suas avaliações, e a indicação se foram incorporadas à política de concorrência brasileira.

Quadro 2: Recomendações da OCDE em peer review			
Ano do peer review	Recomendação	Implementado	Observação
2005	Adotar um padrão explícito de análise das operações	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
	Estabelecer um sistema de notificação prévia à realização da operação	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
	Substituir o critério de notificação com base em participação de mercado por critérios de faturamento nacional das empresas	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
	Eliminar a notificação de operações que não sejam de fusão	Sim	Apesar de a Lei nº 12.529/2011 não limitar as notificações aos casos de fusão, trouxe clareza e melhor definição sobre quais casos devem ser submetidos
	Analisar com celeridade transações inofensivas	Sim	Essa ação foi iniciada ainda sob a Lei nº 8.884/1994, com normativo infralegal que criou a análise sumária de operações
	Estabelecer um prazo finito para o Cade determinar se bloqueará uma operação	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011

	Estabelecer procedimento para solução negociada de casos de atos de concentração	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
2010	Estabelecer um sistema de notificação prévia de atos de concentração	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
	Eliminar o critério de participação no mercado relevante e adotar critérios baseados no faturamento bruto doméstico das partes na análise de atos de concentração	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
	Eliminar a notificação de transações em que não haja fusão	Sim	Apesar de a Lei nº 12.529/2011 não limitar as notificações aos casos de fusão, trouxe clareza e melhor definição sobre quais casos devem ser submetidos
	Viabilizar a aprovação sumária de atos de concentração que não tragam preocupações concorrenciais	Sim	A análise sumária de operações foi criada ainda na Lei nº 8.884/1994, porém a Lei nº 12.529/2011 permitiu ao Cade editar a Resolução nº 16 (consolidada na Resolução nº 33 de 2022) que estabeleceu o prazo de 30 dias para análise de atos de concentração sob o rito sumário
	Estabelecer procedimentos formais para acordos em atos de concentração	Sim	Embora o único artigo da Lei nº 12.529/2011 específico para a matéria tenha sido vetado, o Cade tem utilizado essa solução negociada com segurança e maturidade
	Adotar um padrão explícito para a revisão dos efeitos competitivos de um ato de concentração	Não	Apesar de o Departamento de Estudos Econômicos realizar diversos estudos setoriais, entende-se que o Cade não sistematizou a análise ex post como procedimento

	Promulgar o projeto de lei que trata da aplicação da legislação de concorrência no setor financeiro	Sim	Essa questão foi resolvida em 2018 por meio da assinatura de Memorando de Entendimento entre Cade e Banco Central do Brasil
	Buscar impor remédios estruturais ao invés de remédios comportamentais em casos de atos de concentração, sempre que possível	Sim	O Guia de Remédios Antitruste do Cade traz, como diretriz geral, a preferência por remédios estruturais
	Tirar proveito dos acordos em atos de concentração, promovendo eficiência e evitando recursos judiciais onerosos e demorados	Sim	Implementado pela Lei nº 12.529/2011
2019	Adotar patamares mais altos para notificação obrigatória	Não	
	Prolongar, de 12 meses para 24 meses, o prazo para o Cade solicitar a submissão de atos de concentração que não se enquadram nos critérios de notificação obrigatória	Não	
	Adicionar um novo critério de notificação baseado no valor dos ativos envolvidos na operação	Não	
	Utilizar critérios objetivamente quantificáveis e prontamente disponíveis para notificação de atos de concentração, em detrimento do teste de efeitos	Sim	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)



4

4

**INDICADORES DE EFICIÊNCIA
DA LEI Nº 12.529/2011**

A revisão de literatura, o estudo sobre a legislação brasileira de defesa da concorrência e as revisões da OCDE demonstraram que a Lei nº 12.529/2011 trouxe alterações relevantes à política pública antitruste, as quais objetivavam atribuir maior eficiência na análise de atos de concentração. O questionamento que se faz é: quais indicadores avaliam a hipotética melhora de eficiência nessa atividade?

O tempo médio de análise de atos de concentração é o primeiro indicador proposto para mensurar a hipótese do estudo. Com ele, buscamos verificar se a análise se tornou mais célere, conferindo eficiência ao procedimento. Também é possível identificar se a LDC, principalmente por meio do estabelecimento da análise *ex ante* de atos de concentração, conferiu capacidade de execução à instituição e otimizou o desenho da política pública.

O segundo indicador é a quantidade de atos de concentração notificados. Ele indicará se a LDC melhorou o filtro de operações que devem ser apresentadas para análise, fazendo com que sejam recebidas aquelas com real impacto à concorrência. Com isso, será verificado se a legislação otimizou o emprego de recursos para entrega de bem público, qual seja, se os recursos do Cade estão sendo direcionados para a efetiva manutenção do ambiente concorrencialmente saudável.

O terceiro indicador verificará a quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados pelo Tribunal Administrativo do Cade, para verificar se a otimização da análise de concentrações permitiu endereçar esforços para a investigação e o julgamento de infrações à ordem econômica

Por fim, o quarto indicador analisará as decisões em atos de concentração que sofreram judicializações. Com isso, pretende-se avaliar se a LDC trouxe segurança jurídica às decisões do Cade, fazendo com que a decisão da autoridade seja respeitada. Este indicador apresentará, portanto, se houve melhora na efetividade da política pública.

Os dados para os indicadores serão coletados dos relatórios anuais de gestão⁸, do sistema processual do Cade e de controles internos das áreas da autarquia.

Quadro 3: Indicadores de eficiência da Lei nº 12.529/2011			
	Nome do indicador	Como será calculado	Fonte de dados
1	Tempo médio de análise de atos de concentração	Tempo médio de análise de atos de concentração, em dias, de 2002 a 2021	Relatórios de gestão do Cade
2	Quantidade de atos de concentração notificados	Quantidade de atos de concentração notificados de 2002 a 2021	Relatório de gestão do Cade
3	Quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados	Quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados de 2002 a 2021	Relatórios de gestão do Cade
4	Quantidade de judicializações em decisão de atos de concentração	Quantidade de judicializações em atos de concentração de 2002 a 2021	Controle interno das áreas do Cade

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

4.1 TEMPO MÉDIO DE ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO

A Lei nº 8.884/1994 estabelecia o exíguo prazo de 90 dias para a análise de um ato de concentração ao mesmo tempo que previa a suspensão desse prazo para solicitar informações ou documentos aos requerentes da operação, aos demais *players* do mercado ou demais instituições. Dessa forma, o prazo de 90 dias não era fatal e se estendia enquanto houvesse informações e documentos a serem apresentados.

⁸ Disponíveis no site do Cade, em: www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/auditoria

Ainda, uma operação era analisada por três órgãos: recebia parecer da SEAE do Ministério da Fazenda e da SDE do Ministério da Justiça para, então, ser julgada pelo Tribunal do Cade. Esse desenho institucional do SBDC causava demora no trâmite administrativo e ineficiência entre as instâncias.

A Lei nº 12.529/2011 simplificou a análise exclusivamente no Cade, que realiza a instrução e a decisão final. A maioria dos casos é decidida pela Superintendência-Geral, em processo simplificado, apenas casos complexos são julgados pelo Tribunal da autarquia.

A LDC criou, ainda, a análise prévia de atos de concentração e, para adequar exequibilidade e segurança à inovação legislativa, estabeleceu um prazo finito para a decisão sobre uma operação submetida. O prazo máximo passa a ser de 330 dias (240 dias prorrogáveis por mais 90 dias).

A tabela a seguir apresenta o tempo médio de análise de atos de concentração, em dias, nas décadas anterior e posterior à LDC:

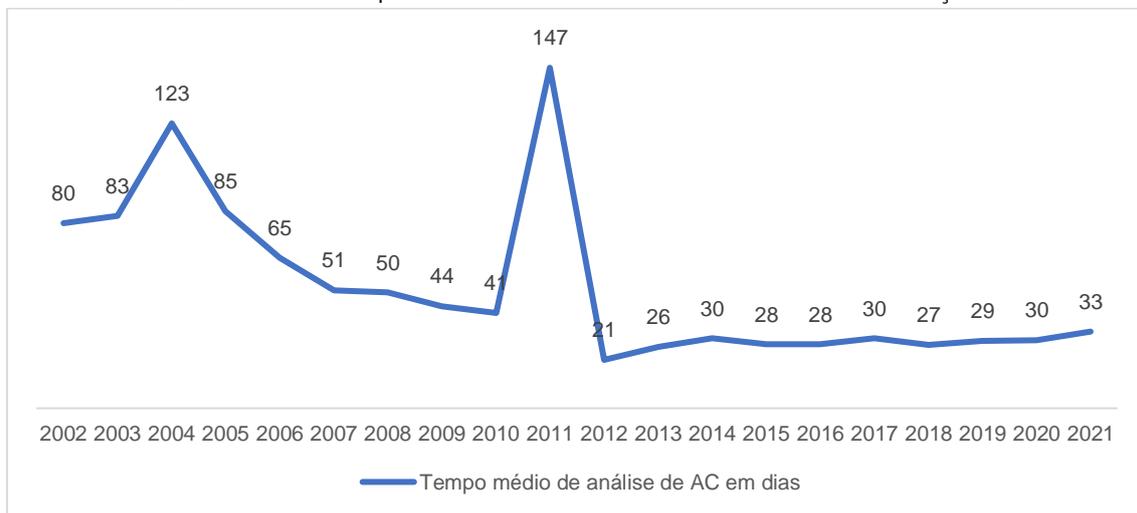
Tabela 1: Tempo médio de análise de atos de concentração	
Ano	Tempo médio de análise de ato de concentração, em dias
2002	80
2003	83
2004	123
2005	85
2006	65
2007	51
2008	50
2009	44
2010	41
2011	147
2012	21
2013	26
2014	30

2015	28
2016	28
2017	30
2018	27
2019	29
2020	30
2021	33

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

De forma gráfica, temos a seguinte representação:

Gráfico 1 – Tempo médio de análise de atos de concentração



Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Nota-se a diminuição do tempo médio de análise a partir de 2012, quando a LDC entra em vigor. O pico percebido em 2011 é explicado pelo sentimento de insegurança, dos agentes de mercado, em relação à nova Lei, que os levou a antecipar as submissões de operações para que tramitassem sob a Lei nº 8.884/1994.

É possível notar, no gráfico 1, que a LDC causou redução imediata no tempo de análise das operações, conforme números de 2010 e de 2012 (o valor de 2011 é considerado *outlier*). Esse resultado imediato arrefeceu a insegurança do mercado sobre a capacidade de o Cade implementar a nova Lei.

Entre 2002 e 2011 o tempo médio que o SBDC levou para analisar atos de concentração foi 77 dias, enquanto entre 2012 e 2021, o Cade

levou 28 dias. Ou seja, após a LDC, o tempo de análise de atos de concentração reduziu 63%.

Apesar dos receios, à época, de que o prazo legal para análise prévia não seria atendido ou de que o mercado ficaria estagnado pela demora das análises *ex ante*, o Cade demonstrou capacidade institucional para absorver os ditames da nova Lei. O conforto com os novos prazos e procedimentos foi tamanho que, em 2016, a autarquia publicou a Resolução nº 16 (hoje consolidada na Resolução nº 33 de 2022) que estabeleceu o prazo de 30 dias para análise de atos de concentração sob o rito sumário.

Para enriquecer a interpretação dos dados de tempo médio de análise de operações, analisaremos a quantidade de atos notificados por ano. Ou seja, quanto esforço foi despendido a cada ano para analisar as demandas que receberam? Como a LDC impactou na submissão de casos?

4.2 QUANTIDADE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO NOTIFICADOS

Na Lei nº 8.884/1994 deveriam ser apresentadas operações com participação de empresa que detivesse 20% de um mercado relevante ou que tivesse faturamento de R\$ 400.000.000,00. As imprecisões legislativas residiam no fato de que cabia ao administrado avaliar sua concentração de mercado, podendo divergir do entendimento da autoridade, e que o critério de faturamento era aplicado apenas a uma das empresas envolvidas, fazendo com que firmas com o faturamento estipulado tivessem de notificar qualquer aquisição, até de pequenas proporções.

Os critérios de notificação eram, portanto, imprecisos e abrangentes, causando dúvida sobre a obrigatoriedade de submissão de uma operação e fazendo com que a autoridade analisasse operações que não apresentavam preocupações concorrenciais.

A LDC mudou esse cenário por meio da notificação prévia, do tempo finito de análise e do duplo critério de faturamento para notificação (uma empresa envolvida deve ter faturamento de R\$ 750.000.000,00 e a outra de R\$ 75.000.000,00). Desta forma, criou-se expectativa de que a LDC diminuiria a quantidade de operações

submetidas, fazendo com que a autoridade analisasse apenas casos com risco potencial à concorrência.

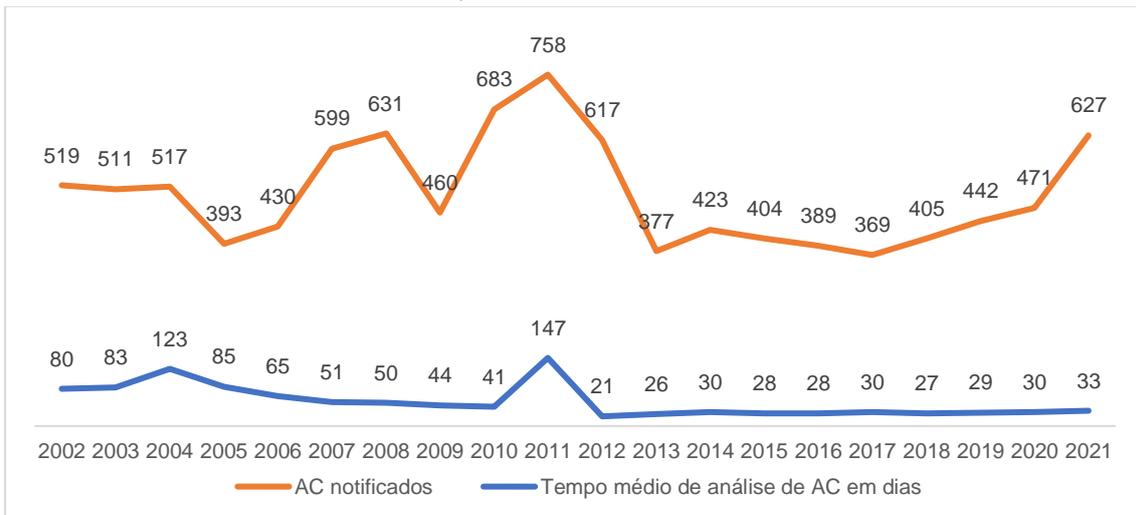
A quantidade de atos de concentração submetidos nas últimas décadas ao SBDC, ano a ano, está apresentada na tabela a seguir:

Tabela 2: Quantidade de atos de concentração notificados por ano	
Ano	Quantidade de atos de concentração notificados
2002	519
2003	511
2004	517
2005	393
2006	430
2007	599
2008	631
2009	460
2010	683
2011	758
2012	617
2013	377
2014	423
2015	404
2016	389
2017	369
2018	405
2019	442
2020	471
2021	627

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

O gráfico a seguir relaciona o tempo de análise com a quantidade de atos de concentração apresentados:

Gráfico 2 – Relação entre a quantidade de atos de concentração notificados e o tempo de análise em dias



Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Verifica-se que o ano de 2013, seguinte à entrada em vigor da LDC, apresenta o menor quantitativo de atos de concentração submetidos da série, o que pode demonstrar que a nova Lei teve impacto imediato na quantidade de notificações ao Cade.

Nota-se, no gráfico 2, que a variação de atos de concentração notificados não é espelhada no tempo de análise. Ou seja, o aumento ou diminuição na quantidade de operação apresentadas não ocasionou em variação proporcional no tempo de análise. Com isso é possível concluir que, nos momentos de aumento de submissões, o SBDC e o Cade demonstraram capacidade de executar a política pública de forma a priorizar a análise de atos de concentração.

Entre 2002 e 2011 foram notificados 5.501 atos de concentração, enquanto entre 2012 e 2021, foram notificados 4.524. Após a LDC, portanto, o quantitativo de atos de concentração apresentados reduziu 18%. A redução é considerada tímida frente às expectativas quanto aos novos critérios de submissão da Lei, que trariam ao escrutínio do Cade apenas operações com relevância concorrencial. Ainda, é possível notar a crescente, a partir de 2018, na quantidade de operações submetidas, alcançando, em 2021, patamares similares aos da Lei anterior.

A modesta redução nas notificações e a crescente a partir de 2018 podem indicar que os critérios atuais de submissão se tornaram defasados ao longo dos anos, conforme apontado pela OCDE no *peer review* de 2019.

Outra consideração a ser feita é a de que fatores exógenos podem afetar a quantidade de atos de concentração realizados, incentivando ou desincentivando a ocorrência de operações. Podemos citar como exemplos: o ciclo econômico, políticas econômicas e monetárias, crise econômica, entre outros. Desta forma, a interpretação deste indicador deve ser ponderada em razão desses fatores exógenos.

O legislador, ciente das variações no ambiente econômico, incluiu a possibilidade de atualizar o critério de submissão de forma infralegal. Desta forma, a LDC determina que o valor do faturamento das empresas envolvidas na operação pode ser adequado pelo Plenário do Cade ou por ato conjunto dos Ministérios da Fazenda e da Justiça.

Não foi encontrado registro de debates sobre a alteração do critério de submissão, o que pode ser justificado pela capacidade institucional demonstrada pelo Cade, analisando mais operações sem aumentar o tempo que leva para isso.

Para avaliar a adequação do atual critério de submissão de operações, podemos verificar as decisões do SBDC e do Cade ao longo do tempo:

Tabela 3: Decisões em atos de concentração por ano					
Ano	Notificados	Aprovados sem restrições	Aprovados com restrições	Reprovados	Não conhecidos ou com perda de objeto
2002	519	474	9	0	35
2003	511	484	8	0	34
2004	517	574	43	1	33
2005	393	345	37	0	115
2006	430	352	20	0	30
2007	599	490	37	0	36
2008	631	550	58	1	29
2009	460	437	19	1	17
2010	683	587	27	1	45
2011	758	649	48	0	19

2012	617	670	39	3	19
2013	377	387	47	3	10
2014	423	413	20	1	8
2015	404	376	7	1	22
2016	389	361	6	0	24
2017	369	355	5	3	15
2018	405	384	6	1	13
2019	442	405	5	0	23
2020	471	423	7	0	24
2021	627	585	6	0	20

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Entre 2002 e 2011, 87,5% das operações foram aprovadas sem restrições, enquanto entre 2012 e 2021, foram 92,8%. Em contraponto, a quantidade de operações reprovadas triplicou sob a vigência da LDC (foram 4 reprovações entre 2002 e 2011 e 12 na década seguinte) e a quantidade de operações com decisão de não conhecimento ou de perda de objeto reduziu pela metade (393 casos tiveram uma dessas decisões entre 2002 e 2011 e 178 na década seguinte).

A partir dos dados de decisões de atos de concentração, podemos inferir que:

- a) Mais operações têm sido aprovadas integralmente sob a LDC, comparativamente à Lei anterior, frustrando a expectativa de que o novo normativo otimizaria a ação da autoridade da concorrência, fazendo com que se analisasse apenas operações com risco à concorrência;**
- b) Mais operações foram reprovadas sob a LDC comparativamente à Lei anterior, demonstrando a capacidade de *enforcement* da nova Lei, permitido que a autoridade possa tomar a decisão mais gravosa em atos de concentração;**
- c) A redução na quantidade de decisões de não conhecimento ou de perda de objeto demonstra o ganho de segurança jurídica advindo da LDC quanto à necessidade de análise prévia e quanto aos requisitos para submissão.**

Para dimensionar o impacto da atividade análise de atos de concentração na política pública de defesa da concorrência podemos

verificar se essa frente preventiva tem sequestrado os esforços do SBDC e do Cade em detrimento de outras ações, como a repressiva.

4.3 QUANTIDADE DE PROCESSOS DE CONDUTA ANTICOMPETITIVA JULGADOS

Ao verificar que após a LDC reduziu-se o tempo de análise de atos de concentração e a quantidade de notificações, espera-se que o esforço poupado fosse utilizado no julgamento de condutas anticompetitivas.

A tabela a seguir apresenta a quantidade desses processos julgados pelo Cade ano a ano (processo administrativo para apuração e repressão de infrações da ordem econômica da Lei nº 8.884/1994 e processo administrativo para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica da Lei nº 12.529/2011):

Tabela 4: Quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados por ano	
Ano	Quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados
2002	34
2003	23
2004	42
2005	63
2006	30
2007	39
2008	58
2009	18
2010	20
2011	16
2012	15
2013	38
2014	57
2015	52

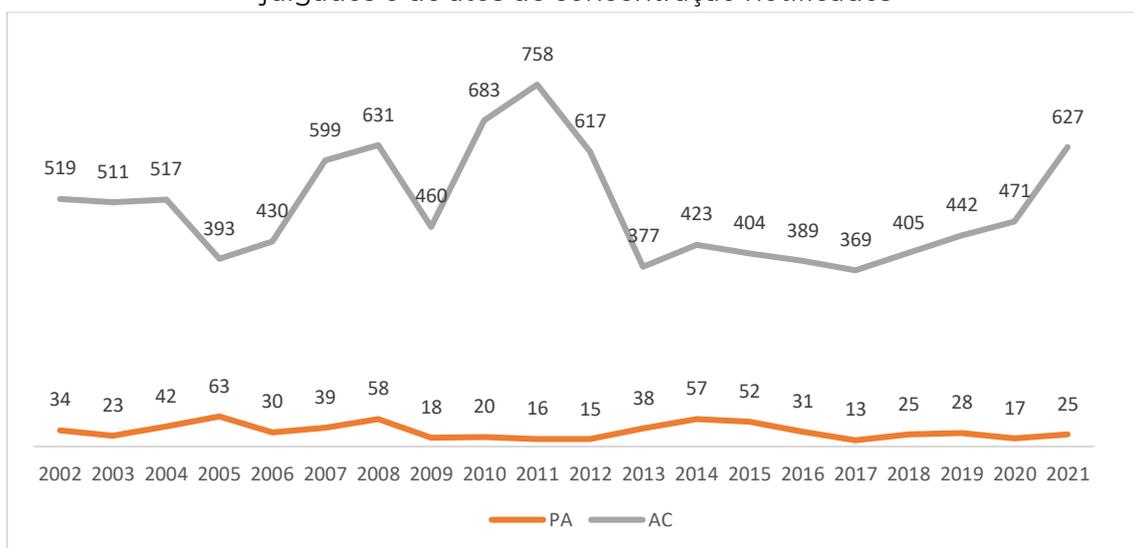
2016	31
2017	13
2018	25
2019	28
2020	17
2021	25

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Entre 2002 e 2011 o Cade julgou 343 processos administrativos, enquanto entre 2012 e 2021, julgou 301, representando uma queda de 12% na segunda década. Retomando que nessa segunda década também houve redução de 18% na quantidade de atos de concentração notificados, não se comprova a hipótese de que, com a diminuição de operações sob análise, o Cade teria mais recursos para priorizar o julgamento de processos administrativos.

O gráfico a seguir apresenta a relação entre a quantidade de processos de conduta anticompetitiva (PA) julgados e de atos de concentração (AC) notificados.

Gráfico 3 – Relação entre a quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados e de atos de concentração notificados



Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

É possível notar que as linhas não apresentam correlação, ou seja, a redução de atos de concentração analisados não leva ao aumento de processos de conduta anticompetitiva julgados.

Este indicador nos relembra que os dispositivos da LDC que otimizaram a análise de atos de concentração (notificação prévia, tempo finito para análise, tramitação em único órgão e clareza de critérios para submissão) demandaram, também, esforço do Cade para seu cumprimento.

Os números demonstrados nesse indicador também podem ser explicados pelo fato de que, antes de o processo de conduta anticompetitiva ser encaminhado para julgamento pelo Tribunal do Cade, ocorre a instrução do processo administrativo pela Superintendência-Geral da autarquia. A tramitação administrativa dos casos neste último órgão depende de recursos financeiros, recursos humanos, desenvolvimento tecnológico, quantidade de denúncias e de instaurações, entre outros. Desta forma, a redução na submissão de atos de concentração ao Cade não é capaz de exercer influência direta na quantidade de processos de conduta anticompetitiva julgados.

4.4 QUANTIDADE DE JUDICIALIZAÇÕES EM DECISÃO DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO

A LDC trouxe clareza no seu texto legal quanto à necessidade de submissão, aos critérios de notificação e quanto à definição de atos de concentração. Ainda, trouxe melhorias de procedimentos, tornando o processo mais participativo e transparente, com a análise em duas instâncias (Superintendência-Geral e Tribunal), possibilidade de recurso administrativo para o Tribunal, participação de terceiros interessados no caso e possibilidade de solução negociada que mitigue preocupações concorrenciais. Esse conjunto de aspectos trouxe segurança jurídica à análise de atos de concentração, seja na compreensão, pelo administrado, sobre suas obrigações, seja na confiança de uma análise célere e técnica.

Para verificar se a LDC realmente trouxe segurança jurídica à análise de atos de concentração, a tabela a seguir apresenta a quantidade de decisões em atos de concentração judicializadas:

Tabela 5: Quantidade ações judiciais em atos de concentração

Ano da decisão do ato de concentração	Quantidade de ações judiciais em atos de concentração
2002	4
2003	1
2004	11
2005	12
2006	6
2007	6
2008	14
2009	7
2010	7
2011	6
2012	1
2013	9
2014	3
2015	3
2016	2
2017	3
2018	0
2019	3
2020	1
2021	3

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Dentre os atos de concentração analisados entre 2002 e 2011, 1,3% tiveram ação na Justiça, enquanto na década seguinte, esse valor foi de 0,6%. Em números absolutos, foram 74 decisões judicializadas na década anterior à LDC, e 28 na década posterior, representando uma queda de 62%.

Apesar de os dados com recorte temporal apresentarem conclusões interessantes, entende-se que este indicador deve ser mensurado verificando o regime jurídico dos atos de concentração judicializados. Com isso, será possível identificar qual regramento incitou mais discussão judicial.

Tabela 6: Quantidade de atos de concentração judicializados, por Lei, de 2002 a 2021

Lei	Quantidade de atos de concentração judicializados
Lei nº 8.884/1994	88
Lei nº 12.529/2011	14

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Verifica-se que 88 contestações ocorreram em decisões tomadas sob a Lei nº 8.884/1994 e 14 sob a LDC. É possível afirmar, portanto, que as decisões de atos de concentração sob a LDC foram mais respeitadas, com queda de 84% de contestações no Judiciário.

A tabela a seguir apresenta o tipo de decisão da autoridade da concorrência que suscitou discussão judicial.

Tabela 7: Tipos de decisão em atos de concentração judicializados

Lei	Tipo de decisão	Quantidade de atos de concentração judicializados
8.884/1994	Aprovação sem restrição	43
	Aprovação com restrição	39
	Não conhecimento	1
	Perda de objeto	3
	Reprovação	2
12.529/2011	Aprovação sem restrição	7
	Aprovação com restrição	4
	Não conhecimento	0
	Perda de objeto	1

	Reprovação	2
--	------------	---

Fonte: Produção da própria autora a partir dos relatórios de gestão do Cade (2023)

Nota-se que, na Lei nº 8.884/1994, 48,9% das decisões judicializadas ocorreram em atos de concentração aprovados. O motivo é a alta contestação da multa aplicada pela apresentação intempestiva da operação. A Lei nº 8.884/1994 determinava a apresentação da operação no prazo de quinze dias úteis após sua realização, sob pena de multa que poderia chegar a quase R\$ 60.000,00. O *enforcement* dessa Lei para a submissão correta de uma operação não se mostrou efetivo ou eficiente. A possibilidade de judicialização por intempestividade de notificação foi extinta na LDC com a determinação da notificação prévia.

Ainda na Lei nº 8.884/1994, dez operações foram contestadas judicialmente quanto ao mérito, ou seja, os requerentes recorreram ao Judiciário para alterar a decisão da autoridade da concorrência. Dentre elas, está o famoso caso da Nestlé e Garoto, operação realizada em 2002, decidida pelo Cade em 2004 e judicializada em seguida. Apenas em 2023 o caso teve solução no Cade, por meio de celebração de acordo consensual que pode encerrar a lide judicial.

Dentre as judicializações ocorridas em atos da LDC, apenas uma contestou o mérito da decisão da autoridade, no caso uma decisão de reprovação, representando em queda de 90% nas contestações de mérito. As demais apresentaram contestação de multa aplicada por apresentação de informação enganosa pelos requerentes, contestação de terceiros (como empresas, cidadãos e agentes políticos) contra a decisão do Cade e houveram pedidos de autorização judicial para implementar a operação quando os trâmites processuais do Cade estavam suspensos por falta de quórum no Tribunal.

Constata-se, portanto, que a LDC reduziu as judicializações em decisão de atos de concentração, inclusive as que discutiam o mérito da decisão, e que um número representativo dessas ações judiciais sob a Lei nº 8.884/1994 decorriam do procedimento e não da decisão final.



5

CONCLUSÃO

A pesquisa apresentada propôs-se avaliar os impactos da nova lei antitruste, a Lei nº 12.529/2011, na análise de atos de concentração econômica. Para isso, adotou o método hipotético-dedutivo. Partindo da observação de que a Lei nº 8.884/1994 apresentava distorções prejudiciais à análise de fusões e aquisições, formulou a hipótese de que a LDC trouxe eficiência a essa atividade. Para testar a hipótese, foram utilizados quatro indicadores mensurados, para comparação, nos dez anos anteriores e posteriores à LDC, cuja análise permitiu confirmar, ajustar ou refutar a hipótese. Os dados para os indicadores foram coletados dos relatórios anuais de gestão, do sistema processual do Cade e de controles internos das áreas da autarquia.

A revisão de literatura apresentou trabalhos selecionados que tangenciam a Lei de Defesa da Concorrência e atos de concentração. Não foi identificado estudo na temática após 2020 ou com recorte da Administração Pública ou que apresente comparação, com dados, do impacto da Lei. O presente estudo, portanto, propõe abordagem nova sobre a temática.

Foi realizado estudo sobre a legislação brasileira de concorrência e a análise de atos de concentração. Com isso, foi delineado o processo brasileiro de desenvolvimento e evolução legislativa e de consolidação da política pública de defesa da concorrência.

Foi apresentada a perspectiva internacional sobre a legislação e a política de concorrência brasileiras, por meio da análise das avaliações realizadas pela OCDE. Foi identificado que a LDC atendeu a todas as críticas realizadas pela OCDE sobre a Lei nº 8.884/1994. Porém, a avaliação realizada pela Organização em 2019, única sob a vigência da LDC, apresenta recomendações à atual legislação.

Por fim, os indicadores foram mensurados e apresentados. A redução de 63% no tempo de análise de atos de concentração após a LDC, confirma que o novo desenho institucional do SBDC, unificando a análise em um único órgão, e o prazo finito para decisão trouxeram eficiência à análise de atos de concentração. Este ponto tem grande impacto para o administrado, que tem a decisão rápida e segura para

concretizar sua operação, diferentemente do cenário da Lei nº 8.884/1994, na qual a operação estava implementada, de forma precária, enquanto aguardava, por longo período, o parecer da autoridade.

A redução de 18% na quantidade de notificações após a LDC indica o impacto dos novos critérios de submissão. Ainda, o novo *standard* esclarece quais operações devem ser submetidas, reduzindo a aplicação de multas pela não submissão, multas essas que eram objeto de recursos administrativo e judicial. A LDC, portanto, otimizou recursos públicos, reduziu custos aos administrados e trouxe segurança jurídica.

A mensuração do indicador de quantidade de operações notificadas demonstrou, também, que a quantidade de operações reprovadas triplicou sob a LDC, evidenciando que a análise *ex ante* inaugurada na LDC aumentou o *enforcement* do Cade.

Foram identificados indícios de que os critérios de submissão de uma operação precisam ser reavaliados: a quantidade de notificações cresce desde 2018 e os casos aprovados integralmente aumentaram sob a LDC. Cabe apontar que a OCDE fez essa recomendação no *peer review* de 2019.

A interpretação do indicador de quantidade de atos de concentração notificados deve ser ponderada, ainda, em razão de fatores exógenos que influenciam a ocorrência de concentrações, como o ciclo econômico e políticas econômicas e monetárias.

A otimização da análise de atos de concentração com a tramitação em balcão único e menos operações a serem analisadas, não causou o aumento de julgamentos de processos de conduta anticompetitiva. Não foi identificada correlação direta entre atos de concentração analisados e processos julgados, antes ou depois da LDC. O que pode ser explicado pelo esforço do Cade de adaptação à LDC e pela necessidade de recursos financeiros e humanos para investigação de condutas anticompetitivas. abertura de casos (decorrentes de denúncia ou de ofício).

A segurança jurídica trazida pela LDC reduziu a judicialização do mérito das decisões em 90%. Ainda, muitas ações judiciais na Lei nº 8.884/1994 contestavam a multa aplicada por intempestividade da submissão, e não a decisão final. A análise prévia instituída pela LDC

extinguiu essa possibilidade de judicialização. Ainda assim, a judicialização de mérito.

Conclui-se, portanto, que a LDC trouxe ganhos de eficiência à política pública de defesa da concorrência, notadamente à análise de atos de concentração, principalmente no tempo de análise dos casos e na segurança jurídica das decisões administrativas



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren; COUTINHO, Diogo R. A evolução da legislação antitruste no Brasil. **Revista de Concorrência e Regulação**, Coimbra, ano II, n. 7/8, p. 139-160, jul./dez. 2012.

ATTAYDE, Maria Cristina de Souza Leao; SAKOWSKI, Patricia Alessandra Morita. Remédios antitruste em atos de concentração: análise da jurisprudência do Cade de 2014 a 2019. In: RESENDE, Guilherme Mendes; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; MENDONÇA, Mário Jorge (ed.). **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise das políticas de defesa da concorrência**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília: Cade, 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938**. Define os crimes contra a economia popular sua guarda e seu emprego. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1938.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.807, de 7 de outubro de 1942**. Cria a Comissão de Defesa Econômica, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1942.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945**. Dispõe sobre os atos contrários à ordem moral e econômica. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1945.

BRASIL. **Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962**. Regula e repressão ao abuso do Poder Econômico. Brasília: Diário Oficial da União, 1962.

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. Brasília: Diário Oficial da União, 1994.

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. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.

BACCHI, Fabiana Mesquita. **A análise dos atos de concentração sob a ótica da Lei nº 12.529/12:** a trajetória da análise de estruturas e a aproximação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência aos principais sistemas antitruste. 2012. Monografia (Bacharelado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2012.

CARVALHO, Julia Mendes de. A nova lei da concorrência e o impacto de suas mudanças nas análises de atos de concentração pelo Cade. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 134-148, 2013.

CARVALHO, Vinícius Marques de; LIMA, Ticiano Nogueira da Cruz. A nova lei de defesa da concorrência brasileira: comentários sob uma perspectiva histórico institucional. **Publicações da Escola da AGU: a Nova Lei do CADE**, Brasília, n. 19, p. 7-34, jul. 2012.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** exercício de 2002. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2003.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** exercício de 2003. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2004.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** 2004. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2005.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** 2005. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2006.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** 2006. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2007.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** exercício de 2007. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2008.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** exercício de 2008. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2009.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Prestação de Contas Ordinária Anual:** relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2011.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Prestação de Contas Ordinária Anual:** relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2012.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Prestação de Contas Ordinária Anual:** relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2013.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013.** Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2014.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013.** Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2014.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014.** Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2015.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015.** Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016.** Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2017.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017.** Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2018.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório de Gestão:** 2018. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2019.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório Integrado de Gestão: 2019**. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Relatório Integrado de Gestão: 2020**. Brasília, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Remédios antitruste no Cade: uma análise da jurisprudência**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2020. (Documento de Trabalho nº 002/2020).

FERNANDES, Diego dos Santos. **Avaliação de impacto da mudança no controle de atos de concentração pelo Cade: uma abordagem por controle sintético**. Dissertação (Mestrado profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

FERREIRA, Déborah Costa; MENEGUIN, Fernando Borato; BUGARIN, Maurício Soares. Atuação do poder legislativo estadual: análise dos incentivos dos deputados estaduais na atividade legislativa **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 700-724, 2018.

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 324-339, 2003.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 11. ed. ver. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 276-292, 2003.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008

GONÇALVES, Everton das Neves; BURG, Amanda Karolini. A instituição do controle prévio e a alteração dos critérios para submissão de atos de concentração perante o Conselho Administrativo de Defesa

Econômica: comparação entre os cenários anterior e posterior à Lei n.º 12.529/2011. **Percursos**, Curitiba, v. 2, n. 29, p. 112-133, 2019.

JALORETTO, Maria Fernanda. **A análise dos atos de concentração pelo Cade e as leis 8.884/1994 e 12.529/11**. 2012. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2012.

MARTINEZ, Ana Paula. Histórico e desafios do controle de concentrações econômicas no Brasil. In: GILBERTO, André Marques; CAMPILONGO, Celso Fernandes; VILELA, Juliana Girardelli (org.). **Concentrações de empresas no Direito Antitruste Brasileiro**. São Paulo: Editora Singular, p. 21-59, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 4. ed., rev. e atual.. São Paulo: Atlas, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Políticas de Defesa da Concorrência e de Regulação Econômica: as Deficiências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v.10, n. 2, p. 51-73, 2006.

MENEZES, David Curtinaz. Reformulação do sistema brasileiro de defesa da concorrência e suas implicações na redução dos custos de transação. **II Prêmio SEAE: Defesa e promoção da concorrência**, Brasília, 2007.

OCDE. **Lei e política de concorrência no Brasil**: uma revisão pelos pares. OECD: Paris, 2005.

OCDE. **Lei e política de concorrência no Brasil**: uma revisão pelos pares. OECD: Paris, 2010.

OCDE. Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil. OECD: Paris, 2019.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; CASAGRANDE, Paulo Leonardo. **Direito concorrencial**. São Paulo: Saraiva, 2016.

RESENDE, Guilherme Mendes; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; MENDONÇA, Mário Jorge (ed.). **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil**: uma análise das políticas de defesa da concorrência. Rio de Janeiro: Ipea: Brasília: Cade, 2020.

SILVEIRA, Bruna Souza. A Nova Lei de Defesa da Concorrência: Desafios da Análise Prévia de Atos de Concentração. **Revista Discente DIREITO GV**, São Paulo, v.1, n.3, 2013.

SILVINO, Ângelo José Menezes. **A nova dinâmica de análise dos atos de concentração, a efetiva tutela da concorrência e o desenvolvimento nacional**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 7-34, jan./dez. 2007.



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO