International Center for Law & Economics

COMENTÁRIO REGULATÓRIO DO ICLE

ANTITRUST & CONSUMER PROTECTION

Alteração do Regimento Interno do Cade

Comentários à Consulta Pública do Cade

International Center for Law & Economics

18 de novembro de 2026

Geoffrey A. Manne
Dirk Auer
Dario Oliveira Neto
Mario Zúñiga



Alteração do Regimento Interno do Cade (RICade)

Consulta Pública para a Alteração do Regimento Interno do Cade (RICade)

Geoffrey A. Manne, Dirk Auer, Dario Oliveira Neto, Mario Zúñiga*

SUMÁRIO

I. **Introdução** 2
II. **O Comitê de Governança e Planejamento e a autonomia dos órgãos do Cade (arts. 18-A, 18-B e 212-A a 212-F)** 2
A. Premissa: a lei distribui competências entre três órgãos autônomos 2
B. A proposta 4
C. O Comitê merece apoio, com ressalvas 4
III. **Agenda de prioridades e relatório anual de atividades (arts. 32-A e 32-B)** 7
A. A proposta 7
B. Os instrumentos, apesar de válidos, devem ser adotados com reservas 8
IV. **Advocacia da concorrência e estudos de mercado (arts. 212-A a 212-F)** 10
A. A proposta 10
B. Um rito para a advocacia e os limites que ele precisa respeitar 10
V. **Participação social, terceiro interessado e *amicus curiae* (arts. 32-C a 32-S)** 12
A. A proposta 12
B. Participação com rito previsível: o que ainda precisa ser calibrado 13
VI. **Intervenção de terceiros e contraditório nos atos de concentração (arts. 118, 120-A e 125, § 9º)** 15
A. A proposta 15
B. Sem espaço para protelação 15
VII. **Medidas preventivas e recurso voluntário (arts. 213 e 215)** 16
A. A proposta 16
B. Revisão colegiada sem supressão de instância 17
VIII. **Conclusão** 18

* Geoffrey A. Manne é o presidente e fundador do International Center for Law & Economics (ICLE). Dirk Auer é o diretor de Competition Policy do ICLE. Dario Oliveira Neto e Mario Zúñiga são pesquisadores seniores da área de Competition Policy do ICLE. O ICLE é um centro de pesquisa sem fins lucrativos e apartidário, sediado em Portland, Oregon, dedicado a estabelecer as bases intelectuais para políticas públicas sensatas e economicamente fundamentadas. O ICLE promove os métodos desenvolvidos pela análise econômica do direito (*law & economics*) para orientar políticas públicas e tem submetido comentários e análises às autoridades de concorrência e agências reguladoras de diversos países.

I. INTRODUÇÃO

O International Center for Law & Economics (ICLE) agradece a oportunidade de apresentar esta contribuição à consulta pública aberta pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre a proposta de Emenda ao seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução Cade nº 22, de 19 de junho de 2019.[1] O ICLE é um centro de pesquisa e de política pública sem fins lucrativos e apartidário, que aplica a metodologia da análise econômica do direito a debates regulatórios.

A proposta abrange quatro eixos principais: a governança e o planejamento da política concorrencial; a sistematização das ações de advocacia da concorrência; a disciplina dos processos de participação social; e a consolidação de normas atualmente dispersas, acompanhada do aperfeiçoamento de procedimentos administrativos. Segundo a Exposição de Motivos, essas alterações buscam conferir maior coerência, previsibilidade e segurança jurídica à atuação do Cade, preservando as competências estabelecidas pela Lei nº 12.529/2011. [2]

A direção geral da proposta merece apoio. A criação de instrumentos de coordenação e planejamento, a definição de procedimentos para as ações de advocacia da concorrência e o fortalecimento da participação social podem aprimorar o funcionamento da autarquia. Esses avanços devem, contudo, respeitar a distribuição de competências estabelecida pela Lei nº 12.529/2011, a autonomia técnica dos órgãos do Cade e as garantias procedimentais dos interessados. É sob essa premissa que o ICLE apresenta as ressalvas e recomendações desenvolvidas nas seções seguintes.

II. O COMITÊ DE GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO E A AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS DO CADE (ARTS. 18-A, 18-B E 212-A A 212-F)

A. Premissa: a lei distribui competências entre três órgãos autônomos

Por se tratar de norma regimental, o Regimento deve detalhar e organizar o que está na Lei nº 12.529/2011, sem contrariá-la. O art. 9º, XV, da Lei autoriza o Plenário a editar o Regimento para dispor sobre "seu funcionamento", "forma das deliberações", "normas de procedimento" e "organização de seus serviços internos". [3] Trata-se de competência para organizar o funcionamento da autarquia e disciplinar seus procedimentos, não para modificar a distribuição de competências estabelecida em lei. O Regimento pode detalhar o exercício dessas competências, mas não transferi-las ou esvaziá-las.

O art. 5º da Lei nº 12.529/2011 estabelece que o Cade é constituído por três órgãos: o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos

[1] CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *Minuta de Emenda Regimental*, SEI nº 1819918 (doravante, "Minuta"); CADE, *Exposição de Motivos* nº 5/2026, SEI nº 1821110 (doravante, "Exposição de Motivos"); CADE, Gabinete da Presidência, *Nota Técnica* nº 10/2026/GAB-PRES/PRES/CADE, SEI nº 1819845 (doravante, "Nota Técnica"), Processo nº 08700.006264/2026-39. "RICade" designa o Regimento Interno vigente, aprovado pela Resolução Cade nº 22, de 19 de junho de 2019, https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/ricade?locale=pt-BR.

[2] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 3-9, ver nota de rodapé nº 1.

[3] BRASIL, Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 9º, XV, Diário Oficial da União (1 dez. 2011).

Econômicos. [4] Essa estrutura resultou da reforma do modelo anterior, disciplinado pela Lei nº 8.884/1994. Naquele regime, o Cade exercia a função judicante, decidindo os casos concorrenciais, enquanto a instrução dos processos relativos a condutas anticoncorrenciais cabia à Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, e os pareceres econômicos sobre atos de concentração, à Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda. [5] A Lei nº 12.529/2011 reuniu as funções de instrução e julgamento em uma única autarquia, mas manteve sua distribuição entre órgãos distintos e autônomos, cada qual com competências próprias.

O modelo anterior era falho. A SEAE integrava o Ministério da Fazenda, enquanto a SDE e o Cade estavam vinculados ao Ministério da Justiça, embora integrassem estruturas institucionais distintas. Na análise de atos de concentração, uma mesma operação percorria instruções sucessivas na SEAE e na SDE antes de chegar ao Cade. O diagnóstico do problema consta da própria Exposição de Motivos do projeto que deu origem à lei: "a existência de três órgãos distintos e a decorrente fragmentação da instrução processual, esta sem paralelo internacional, prolonga excessivamente o prazo de tramitação dos casos e aumenta o custo para o administrado". Além disso, a divisão "aumenta significativamente o custo de coordenação entre os três órgãos e propicia inclusive que, em alguns momentos, haja trabalhos replicados". [6] A Lei nº 12.529/2011 buscou, portanto, reduzir a fragmentação e os custos de coordenação do sistema. A integração institucional, contudo, não eliminou a distinção funcional entre os órgãos responsáveis pela instrução e pelo julgamento, nem estabeleceu uma subordinação finalística de um órgão a outro.

Essa diferenciação institucional também se reflete na investidura de seus dirigentes. O Presidente e os Conselheiros são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, para mandatos de quatro anos (art. 6º). O Superintendente-Geral observa o mesmo procedimento de nomeação, mas possui mandato de dois anos, com a possibilidade de recondução por mais dois anos (art. 12). Já o Economista-Chefe é nomeado conjuntamente pelo Superintendente-Geral e pelo Presidente do Tribunal (art. 18).

O resultado é uma combinação de órgãos de perfis diferentes. O Tribunal, colegiado cujos membros são indicados diretamente pelo Presidente da República, tem perfil mais próximo da deliberação de política pública. O Departamento de Estudos Econômicos, cujo titular é escolhido no interior da própria autarquia, tem perfil mais técnico. A Superintendência-Geral situa-se entre os dois. Não se atribui a nenhum desses perfis valor superior. É salutar que a lei preserve um grau mínimo de autonomia entre eles, de modo que cada órgão possa adotar o próprio entendimento, estabelecer prioridades próprias de políticas públicas e expressá-lo nos estudos e documentos técnicos que elabora.

---

[4] Id., art. 5º.

[5] BRASIL, Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, arts. 3º (Cade como "órgão judicante com jurisdição em todo o território nacional"), 14 (competências da Secretaria de Direito Econômico) e 54, § 6º (parecer técnico da Secretaria de Acompanhamento Econômico em atos de concentração, na redação dada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995), Diário Oficial da União (13 jun. 1994) (revogada pela Lei nº 12.529/2011).

[6] *Exposição de Motivos Interministerial nº 00107-A – MJ/MF/MP*, de 1º de setembro de 2005, § 4, que acompanhou o Projeto de Lei nº 5.877/2005.

B. A PROPOSTA

A Minuta cria o Comitê de Governança e Planejamento da Política Concorrencial como "instância executiva e opinativa de coordenação das ações de caráter estratégico e de recomendação da posição institucional do Cade" (art. 18-A). Compõem-no o Presidente do Tribunal, que o preside, dois Conselheiros, o Superintendente-Geral, um Superintendente-Geral Adjunto e o Economista-Chefe. O quórum mínimo de instalação é de quatro membros, e as manifestações são aprovadas por maioria dos presentes, cabendo a quem presidir a reunião o voto de qualidade (art. 18-A, §§ 2º e 6º).

Ao Comitê compete, entre outras atribuições, propor a agenda de prioridades e "coordenar a realização das ações de advocacia da concorrência" (art. 18-B, I e II). A Minuta inclui entre essas ações estudos, pesquisas, relatórios, pareceres e notas técnicas (art. 212-A, III e VI, e § 1º, I). A classificação atribuída pelo Comitê prevalece sobre a da unidade que instaurou a ação, embora sua conversão de ordinária em estratégica dependa de decisão do Tribunal (art. 212-D, §§ 1º-A e 4º). O produto final das ações submetidas a esse procedimento, sejam estratégicas ou ordinárias, é encaminhado ao Tribunal "com recomendação do Comitê", que poderá aprová-lo, modificá-lo ou rejeitá-lo (arts. 212-E, § 5º, e 212-F, § 2º).

A Exposição de Motivos e a Nota Técnica afirmam que a criação do Comitê não estabelece nova hierarquia nem altera as competências legalmente atribuídas às unidades[7]. Entretanto, a amplitude das atribuições conferidas ao Comitê, especialmente na coordenação das ações de advocacia da concorrência e na formação das posições institucionais do Cade, suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com a distribuição de competências estabelecida pela Lei nº 12.529/2011. Essas questões serão examinadas a seguir.

C. O COMITÊ MERECE APOIO, COM RESSALVAS

A criação do Comitê merece apoio. Uma instância permanente de coordenação entre o Tribunal, a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos seria útil, porque reduz os custos de coordenação entre os três órgãos e dá ao planejamento e à advocacia da concorrência um foro estável.

O desenho do Comitê, contudo, cria o risco de o Tribunal moldar o trabalho da Superintendência-Geral e do Departamento de Estudos Econômicos. São esses os órgãos que têm estrutura técnica para elaborar estudos e manifestações de advocacia; o Tribunal não possui a mesma estrutura, e seus Conselheiros e gabinetes já estão bastante atarefados com a carga de processos. Ainda assim, o Presidente e dois Conselheiros ocupam metade dos seis assentos do Comitê e, quando votam conjuntamente, fazem prevalecer sua posição mesmo diante da oposição dos demais integrantes, em razão do voto de qualidade (art. 18-A, § 6º). Associada às atribuições do Comitê de coordenar as ações de advocacia da concorrência, avaliar sua classificação e recomendar a aprovação de seus produtos, essa configuração pode favorecer a uniformização das análises técnicas em torno das posições defendidas pelos representantes do Tribunal: as unidades que elaboram os estudos podem passar a adequar suas conclusões às orientações que presumam prevalecer nas instâncias

[7] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 12 e 15; Nota Técnica nº 10/2026, item 2.1, c, ver nota de rodapé nº 1.

de aprovação, reduzindo a pluralidade de perspectivas que a distribuição legal de competências procura preservar.

Por isso, embora a criação do Comitê não implique, por si só, alteração das competências legalmente atribuídas aos órgãos do Cade, seu funcionamento pode condicionar indevidamente o exercício dessas competências, e a afirmação de que o Comitê não altera competências legais não é suficiente sem a adoção de salvaguardas. As ressalvas a seguir não se opõem à existência do Comitê; procuram preservar a autonomia técnica da Superintendência-Geral e do Departamento de Estudos Econômicos e distinguir a elaboração de suas análises da definição das posições institucionais do Cade:

1. **A recomendação do Comitê não pode se contrapor à representação legal do Cade pelo Presidente.** A lei atribui ao Presidente do Tribunal a representação legal do Cade, no Brasil e no exterior, em juízo ou fora dele (art. 10, I). É claramente defensável que, por meio dessa representação, as deliberações institucionais do Cade se manifestam perante terceiros. Não por acaso, a lei confia essa função a quem é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, para presidir a autarquia (art. 6º). A Minuta, por sua vez, atribui ao Comitê a "recomendação da posição institucional do Cade" (art. 18-A), sem esclarecer como essa recomendação se relaciona com a competência legal do Presidente. A questão tem consequência prática. No Comitê, o Presidente pode ficar vencido: as manifestações são aprovadas por maioria dos presentes, e o voto de qualidade só decide empates (art. 18-A, § 6º). O Comitê não pode absorver essa função nem se contrapor a ela. O Regimento deve explicitar que as recomendações do Comitê são opinativas e não condicionam nem se contrapõem à representação legal do Cade pelo Presidente.

2. **A elaboração de estudos pela Superintendência-Geral (SG) e pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE) não deve ser condicionada ao controle do Comitê.** A lei confere à Superintendência-Geral competência própria para "orientar os órgãos e entidades da administração pública quanto à adoção de medidas necessárias ao cumprimento desta Lei", "desenvolver estudos e pesquisas objetivando orientar a política de prevenção de infrações da ordem econômica" e "instruir o público sobre as diversas formas de infração da ordem econômica e os modos de sua prevenção e repressão" (art. 13, XIII a XV). Trata-se de atividades que podem integrar a advocacia da concorrência e cujo exercício a lei atribui expressamente à Superintendência-Geral. Essa competência deve ser lida em conjunto com a do Superintendente-Geral para "determinar ao Economista-Chefe a elaboração de estudos e pareceres" (art. 14, IV) e com a do Departamento de Estudos Econômicos para elaborá-los "de ofício" (art. 17). Essas disposições asseguram competências próprias de produção de estudos e análises técnicas, cujo exercício não depende necessariamente de iniciativa ou autorização prévia do Tribunal. A definição de procedimentos regimentais para essas atividades deve, portanto, preservar as competências legalmente atribuídas à Superintendência-Geral e ao Departamento de Estudos Econômicos.

   Essa divisão de competências permite que a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos cheguem a conclusões distintas sobre um mesmo tema de advocacia da concorrência, inclusive divergindo de entendimentos adotados pelo Tribunal. A Superintendência-Geral examina os mercados a partir de sua experiência de investigação e

instrução, enquanto o Departamento contribui com análises econômicas especializadas. A divergência entre essas perspectivas não é falha de coordenação. É o resultado esperado de um desenho que confiou funções distintas a órgãos distintos, e é útil ao destinatário da advocacia, que passa a conhecer as diferentes leituras técnicas existentes no Cade. A autonomia do Departamento de Estudos Econômicos tem razão de ser. O Departamento não instaura nem julga processos: atua nos autos apenas quando solicitado, por meio de pareceres, e elabora seus estudos de ofício (art. 17 da Lei e art. 30, I e III, do RICade). Por ter perfil mais técnico e não conduzir diretamente os casos, está em posição de oferecer uma visão mais imparcial, distinta tanto da do órgão que investiga quanto da do órgão que julga, vocação refletida atualmente na estrutura do Departamento[8], que conta com uma Coordenação de Estudos de Mercado e Advocacia da Concorrência, encarregada de estudos concorrenciais, pareceres de advocacia e estudos de mercado. Submeter seus estudos ao crivo prévio do Comitê ou do Tribunal reduziria justamente o valor dessa terceira visão. Preservar essa capacidade de análise, inclusive quando suas conclusões divergem das demais unidades, contribui para a qualidade das decisões e dos estudos produzidos pelo Cade.

A Minuta, contudo, inclui estudos e pesquisas entre as atividades de advocacia da concorrência (art. 212-A, III e VI, e § 1º, I) e submete o produto final das ações sujeitas ao procedimento, inclusive das ordinárias, à deliberação do Tribunal, com recomendação do Comitê (arts. 212-E, § 5º, e 212-F, § 2º). Embora o art. 212-A, § 3º, exclua determinadas atividades desse procedimento e o art. 212-B, IV, determine a preservação das competências das unidades, essas ressalvas não esclarecem suficientemente como será assegurada a autonomia técnica na elaboração e divulgação de estudos produzidos no exercício das competências legais próprias da Superintendência-Geral e do Departamento de Estudos Econômicos. É necessário distinguir o exercício dessas competências da aprovação de manifestações que expressem a posição institucional do Cade, evitando que a coordenação procedimental se converta em controle sobre o conteúdo das análises técnicas. Pela mesma razão, a classificação de uma ação pelo Comitê (art. 212-D, § 1º-A) deve determinar apenas o procedimento aplicável, sem interferir no exercício dessas competências.

3. **O Comitê pode recomendar a aprovação ou a rejeição, mas não deveria reformular o produto e as conclusões das unidades técnicas.** No procedimento previsto na Minuta, cabe ao Comitê coordenar as ações de advocacia, avaliar sua classificação, recomendar sua conversão em ação estratégica e acompanhar com recomendação os produtos finais submetidos ao Tribunal (arts. 18-B, II, 212-D, §§ 1º-A e 4º, 212-E, § 5º, e 212-F, § 2º). Pode, ainda, ser designado como responsável pela coordenação e execução da própria ação (art. 212-D, § 2º, III) e instruir demandas legislativas e judiciais de relevante interesse para a política concorrencial (art. 212-D, §§ 5º, II, e 6º, II). Nessa função, é adequado que o Comitê recomende a aprovação ou a rejeição do produto como posição institucional do Cade. Não é adequado, contudo, que substitua diretamente as conclusões técnicas elaboradas pela unidade que as escreveu. A previsão de que o Tribunal poderá "modificar" o produto (arts. 212-E, § 5º, e 212-F, § 2º) deve distinguir a alteração da posição institucional do Cade da

[8] CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE), *Departamento de Estudos Econômicos – Competências*, https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/departamento-de-estudos-economicos.

reformulação do estudo técnico que lhe serviu de fundamento. Permitir que as conclusões de uma unidade sejam modificadas e apresentadas sob sua autoria, sem sua concordância, poderá comprometer a integridade da análise técnica e a preservação das diferentes perspectivas institucionais que a lei atribui aos órgãos do Cade.

Se o Comitê divergir do conteúdo, a solução compatível com a lei é recomendar que o produto não seja adotado como posição institucional e, se entender necessário, propor ao Tribunal manifestação própria. A não adoção não deverá impedir que a unidade publique o estudo sob sua autoria, com a indicação de que não expressa posição institucional do Cade, observadas as regras aplicáveis de publicidade e sigilo.

III. AGENDA DE PRIORIDADES E RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES (ARTS. 32-A E 32-B)

A. A PROPOSTA

O Regimento Interno atual atribui à Diretoria de Administração e Planejamento a coordenação dos relatórios de atividades, inclusive do relatório anual de gestão (art. 6º, VI, do RICade), e ao Presidente do Tribunal a apresentação ao Plenário de "relatório circunstanciado dos trabalhos do ano" (art. 19, XXI, do RICade).

A Minuta, portanto, cria dois instrumentos. O primeiro é a agenda de prioridades, publicada até 20 de dezembro de cada ano ímpar para os dois exercícios seguintes. Ela indicará os setores econômicos e as práticas que serão objeto de acompanhamento prioritário de atos de concentração e repressão de condutas, os temas de advocacia da concorrência, as propostas de atos normativos e documentos orientativos, as avaliações de resultado das principais decisões, os mecanismos de participação social e as prioridades de alteração legislativa e regulatória (art. 32-A, I a VI).

A agenda é aprovada pelo Tribunal, mediante proposta do Comitê de Governança e Planejamento da Política Concorrencial, ouvidos previamente os gabinetes, a Superintendência-Geral, o Departamento de Estudos Econômicos, a Procuradoria Federal Especializada, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o órgão do Ministério da Fazenda competente para a promoção da concorrência e outros órgãos da Administração Pública federal (art. 32-A, § 1º). Deve contemplar objetivos mensuráveis (§ 2º), ser precedida de consulta pública de no mínimo trinta dias (§ 3º), apoiar-se em subsídios coordenados pelo Comitê sobre "os mercados e as condutas de maior relevância concorrencial" (§ 4º) e ter natureza orientativa (§ 7º).

O segundo instrumento é o relatório anual de atividades, publicado até 20 de dezembro de cada ano e referente ao mesmo exercício. Ele indicará o cumprimento da agenda, o balanço das ações de atos de concentração, repressão a condutas e promoção da concorrência, e as ações de advocacia e de participação social realizadas (art. 32-B). A Exposição de Motivos e a Nota Técnica apresentam os dois instrumentos como mecanismos de transparência, prestação de contas e avaliação institucional, e afirmam que a natureza orientativa da agenda preserva a independência técnica das unidades e a autonomia decisória do Tribunal e da Superintendência-Geral.[9]

[9] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 16 e 17; Nota Técnica nº 10/2026, item 2.2, c e e, ver nota de rodapé nº 1.

B. Os instrumentos, apesar de válidos, devem ser adotados com reservas

Planejamento com prestação de contas é um ganho institucional. Uma autoridade que anuncia o que pretende fazer, e depois presta contas do que fez, reduz a incerteza dos agentes econômicos e permite que a sociedade a avalie pelos resultados. A consulta pública cria, além disso, um calendário previsível para a contribuição de interessados.

Merece destaque a previsão de avaliações de resultado das principais decisões (art. 32-A, IV). A avaliação *ex post* é o instrumento que permite verificar se as intervenções produziram os efeitos esperados sobre preços, entrada e inovação, e corrigir a política com base em evidência. É, também, a forma mais direta de reduzir o custo dos erros de intervenção da autoridade antitruste ao longo do tempo.

Recomenda-se, contudo, conferir maior precisão à proposta, de modo a minimizar os riscos de conflito de competências:

1. **As prioridades investigativas devem preservar as competências da Superintendência-Geral.** O inciso I do art. 32-A trata de matéria distinta dos demais, uma vez que não se refere a normas, estudos ou participação social, mas à definição dos setores e práticas que o Cade acompanhará prioritariamente para fins de atos de concentração e repressão de condutas anticompetitivas. A identificação de prioridades de monitoramento e investigação é matéria diretamente relacionada às competências da Superintendência-Geral, a quem a lei atribui "zelar pelo cumprimento desta Lei, monitorando e acompanhando as práticas de mercado" e acompanhar permanentemente as práticas de quem detém posição dominante.[10] Isso não afasta as competências decisórias do Tribunal nem a obrigatoriedade de análise dos atos de concentração sujeitos à notificação.

   A proposta submete esse conteúdo à oitiva prévia do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do órgão do Ministério da Fazenda competente para a promoção da concorrência e de outros órgãos da Administração Pública federal (art. 32-A, § 1º, V a VII). A oitiva não é vinculante, mas cria um canal institucional de manifestação do Poder Executivo sobre onde a autoridade irá investigar. Contudo, a lei construiu o Cade como autarquia cujas decisões "não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo".[11] E atribuiu ao órgão do Ministério da Fazenda função distinta: promover a concorrência perante órgãos de governo e a sociedade, e não participar da definição das prioridades de aplicação da lei pela autoridade.[12] Como o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é formado pelo Cade e por esse órgão (art. 3º da Lei), a coordenação institucional entre os dois é necessária, e a oitiva é particularmente útil quanto aos temas de advocacia, às propostas de atos normativos e às prioridades legislativas (art. 32-A, II, III e VI), em que as competências se sobrepõem. A ressalva refere-se especificamente à definição das prioridades de monitoramento e investigação: seu conteúdo técnico deve respeitar as competências próprias da Superintendência-Geral, e a oitiva de órgãos externos ao Cade não deve se converter em canal de influência sobre ele.

[10] BRASIL, Lei nº 12.529, art. 13, I e II, ver nota de rodapé nº 3.
[11] Id., arts. 4º e 9º, § 2º.
[12] Id., arts. 3º e 19.

Pela mesma razão, a coordenação da elaboração dos subsídios sobre os "mercados e condutas de maior relevância concorrencial" (art. 32-A, § 4º) pelo Comitê não deve afastar a responsabilidade técnica da Superintendência-Geral, com o apoio do Departamento de Estudos Econômicos, por sua produção. É a Superintendência-Geral que conhece os mercados a partir da instrução, ao passo que o Departamento de Estudos Econômicos oferece uma análise econômica independente.[13] Atribuir essa coordenação a uma instância mista, em que membros do Tribunal são maioria efetiva, reproduz o problema discutido na seção II deste comentário.

2. **Objetivos mensuráveis não devem impor metas sobre os resultados de casos concretos.** A exigência de "objetivos mensuráveis" (art. 32-A, § 2º) é adequada para normas, guias, estudos e processos de participação social, que têm produto e prazo definidos. Também pode ser útil para acompanhar a eficiência processual em atos de concentração e na repressão de condutas anticompetitivas. Entretanto, metas quantitativas relacionadas à quantidade de investigações instauradas ou de condenações podem premiar o volume, e não o efeito sobre a concorrência. Essas metas podem criar incentivos para priorizar casos simples e numerosos em detrimento de casos relevantes e complexos. Por isso, os objetivos mensuráveis não devem condicionar a instauração de procedimentos ou predeterminar os resultados da análise de casos concretos, que devem decorrer da aplicação da lei às evidências disponíveis.

3. **A inclusão de setor ou prática na agenda não pode antecipar juízo sobre casos concretos.** Pelo desenho proposto, o Tribunal aprovará a lista de setores e práticas que serão objeto de acompanhamento prioritário em repressão de condutas anticompetitivas e, depois, julgará os processos instaurados nesses mesmos setores. A inclusão de um setor tende a ser lida pelo mercado como anúncio de investigação e, por representados, como indício de que o Tribunal já formou juízo sobre ele. A natureza orientativa da agenda (art. 32-A, § 7º) não resolve inteiramente esse problema. O dispositivo esclarece que a agenda não impede a atuação fora dela, mas não afasta o risco de que a inclusão de determinado setor ou prática seja interpretada como antecipação de juízo sobre possíveis infrações. A própria Minuta já prevê, para a advocacia da concorrência, que a adoção dos procedimentos "não implica prejulgamento de casos concretos" (art. 212-A, § 4º). A mesma salvaguarda deve valer para a agenda.

4. **A agenda não deve converter estudos de ofício em ações estratégicas.** A ação "prevista na agenda de prioridades" é automaticamente classificada como estratégica (art. 212-A, § 1º, II, "a"), e a ação estratégica é instaurada pelo Tribunal, mediante plano de trabalho por ele aprovado (arts. 212-D, caput, e 212-E). Além disso, a "aderência à agenda de prioridades" passa a ser diretriz de toda ação de advocacia (art. 212-B, I). O risco é que a inclusão de um tema na agenda desloque para o Tribunal o controle dos estudos que a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos fariam de ofício sobre esse tema. Essa interpretação poderia restringir indevidamente o exercício das competências técnicas próprias das unidades, examinadas na seção II. A Minuta deve, portanto, esclarecer que a

[13] Id., arts. 13, I e II, e 17.

inclusão de determinado tema na agenda não implica, por si só, a classificação como estratégica de toda ação ou estudo relacionado a ele, ressaltando as competências legais de cada órgão.

IV. ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E ESTUDOS DE MERCADO (ARTS. 212-A A 212-F)

A. A PROPOSTA

A Minuta confere à advocacia da concorrência disciplina regimental própria. Define seu conteúdo, que abrange manifestações sobre atos normativos e proposições legislativas, estudos e pesquisas, interlocução com órgãos públicos e intervenção em processos judiciais (art. 212-A, I a IX). Classifica as ações em estratégicas e ordinárias e estabelece rito para cada classe (arts. 212-D a 212-F). Os estudos de mercado passam a ser previstos como "análise não sancionatória", executada preferencialmente pelo Departamento de Estudos Econômicos, que poderá valer-se, entre outras fontes, de "questionários e pedidos de informação" e de "informações obtidas em processos do Cade" (arts. 212-A, § 1º, III, e 212-C). A Exposição de Motivos e a Nota Técnica justificam o desenho pela ausência de procedimento uniforme e pela necessidade de definir o nível decisório adequado para as manifestações que expressem posição institucional.[14]

B. UM RITO PARA A ADVOCACIA E OS LIMITES QUE ELE PRECISA RESPEITAR

A advocacia da concorrência é uma das funções mais valiosas de uma autoridade antitruste. É por meio dela que a autoridade atua sobre restrições à concorrência criadas pelo próprio Estado, como regras de entrada, reservas de mercado e exigências regulatórias desproporcionais e que criam danos à concorrência e aos consumidores. Essas restrições escapam à repressão de condutas e podem impor ao consumidor custo superior ao de muitas práticas privadas. Dar a essa função rito, responsável e registro é um avanço, assim como a qualificação expressa dos estudos de mercado como análise não sancionatória.

Quatro aspectos do rito, porém, ficaram sem a precisão necessária:

1. **As conclusões de estudos de mercado não devem antecipar juízo sobre casos concretos.** Os estudos de mercado podem ter por objeto identificar "riscos concorrenciais" e subsidiar "remédios, investigações" (art. 212-C, II e III). Nos estudos classificados como estratégicos, o Tribunal aprova o plano de trabalho e o produto final (arts. 212-C, § 1º, e 212-E). Esse mesmo colegiado poderá, posteriormente, julgar casos relacionados ao mercado examinado. A cláusula de que a advocacia "não implica prejulgamento de casos concretos" (art. 212-A, § 4º) é necessária, mas genérica. Convém explicitar que as conclusões de um estudo não vinculam a análise de casos concretos e que, se utilizadas em um processo, devem ser submetidas ao contraditório das partes. Também convém esclarecer, no art. 212-E, § 3º, que a prevenção decorrente do acompanhamento institucional de uma ação estratégica se limita ao respectivo processo de advocacia da concorrência, sem alcançar eventuais processos administrativos posteriores relacionados ao estudo.

[14] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 7 e 18-21; Nota Técnica nº 10/2026, item 2.3, ver nota de rodapé nº 1.

2. **Os pedidos de informação em estudos de mercado precisam de regras próprias.** O poder de solicitar informações para estudos já existe. O atual Regimento Interno do Cade (RICade) autoriza o Economista-Chefe a solicitar documentos e informações a quaisquer pessoas, órgãos e entidades "no interesse e no âmbito da produção de estudos e pareceres de sua competência" (art. 30, IV, do RICade). A lei, por sua vez, pune com multa "a recusa, omissão ou retardamento injustificado de informação ou documentos solicitados pelo Cade".[15]

   A Minuta inclui os pedidos de informação entre as fontes dos estudos de mercado, mas não distingue expressamente as requisições obrigatórias dos questionários de participação voluntária, nem esclarece quando o descumprimento estará sujeito à multa prevista no art. 40 da Lei nº 12.529/2011. Embora preveja a preservação do sigilo aplicável às informações obtidas em processos do Cade quando utilizadas em estudos (art. 212-C, § 3º, II), não disciplina especificamente o tratamento das informações coletadas para esses estudos nem as condições de seu eventual aproveitamento em processos sancionadores. A incerteza tem custo. Quem não sabe se a informação prestada poderá ser usada contra si tenderá a responder de forma mínima e defensiva, o que reduz a qualidade do estudo. Regras claras sobre obrigatoriedade, sigilo e uso posterior aumentam a qualidade das respostas e protegem o destinatário. Em especial, as informações obtidas para fins de estudos de mercado não devem ser posteriormente utilizadas em processos sancionadores, nos quais está em jogo o direito de defesa dos agentes econômicos investigados, sem fundamentação legal definida, formalização adequada e respeito às garantias processuais do contraditório e da ampla defesa.

3. **As respostas ao Legislativo e ao Judiciário precisam de critérios e devem preservar a representação legal do Cade.** As demandas do Poder Legislativo serão triadas pela Assessoria Parlamentar, e as do Poder Judiciário, pela Presidência, com apoio da Procuradoria Federal Especializada. As demandas "simplificada[s] ou com prazo peremptório urgente" são respondidas diretamente; as de "relevante interesse para a política concorrencial" são instruídas pelo Comitê e deliberadas pelo Tribunal (art. 212-D, §§ 5º e 6º). A Minuta atribui a triagem a essas unidades, mas não define critérios suficientemente precisos de enquadramento nem exige que a escolha seja fundamentada, o que deixa sem parâmetros claros a decisão entre o rito simplificado e o colegiado; o Regimento deve definir esses critérios e exigir a fundamentação da escolha. Nas demandas judiciais, há ainda a estrutura legal a preservar. A lei atribui ao Presidente a representação legal do Cade "em juízo ou fora dele", à Procuradoria Federal Especializada a representação judicial e extrajudicial da autarquia, e ao Plenário a competência para requerer à Procuradoria providências judiciais.[16] O rito de advocacia pode definir como se forma o conteúdo da posição institucional em temas relevantes. Não deve alterar quem a apresenta, ponto já desenvolvido no item 1 da seção II.C quanto à representação pelo Presidente.

4. **A articulação com o Ministério da Fazenda deve alcançar todas as manifestações sobre normas e proposições legislativas.** A lei atribui ao órgão do Ministério da Fazenda competente para a promoção da concorrência a função de opinar sobre propostas de alteração

[15] BRASIL, Lei nº 12.529, art. 40, ver nota de rodapé nº 3.

[16] Id., arts. 10, I, 15, II, e 9º, XIII.

de atos normativos, minutas de atos normativos submetidas à consulta e proposições legislativas.[17] São os mesmos objetos das manifestações de advocacia do Cade (art. 212-A, I e VII). A Minuta preserva as competências desse órgão (art. 212-A, § 5º), mas prevê a busca de articulação apenas para as ações estratégicas (art. 212-E, § 4º).

Manifestações divergentes dos dois integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência perante o mesmo destinatário podem gerar incerteza e reduzir a eficácia da interlocução institucional. A articulação prévia, sem caráter vinculante e sem prejuízo da autonomia de cada órgão, deve ser buscada também nas manifestações ordinárias sobre atos normativos e proposições legislativas, quando pertinente e viável, sem condicionar ou atrasar a atuação de qualquer dos órgãos.

V. PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TERCEIRO INTERESSADO E *AMICUS CURIAE* (ARTS. 32-C A 32-S)

A. A PROPOSTA

O atual Regimento Interno trata da participação social de forma pontual. Exige consulta pública para as emendas regimentais, salvo as que tratem "meramente de estrutura organizacional" (art. 230 do RICade), e admite esclarecimentos de *amicus curiae* ao Tribunal apenas "a convite do Presidente, por indicação do Conselheiro-Relator" (art. 160 do RICade). Não há disciplina geral sobre modalidades, prazos ou tratamento das contribuições.

A proposta visa preencher essa lacuna. Prevê cinco modalidades: consulta interna, tomada de subsídios, reunião participativa, consulta pública e audiência pública, utilizáveis tanto na elaboração de atos quanto na instrução de decisões em casos concretos (art. 32-C). Torna obrigatória a consulta pública para a aprovação de "ato normativo que tenha efeitos sobre os agentes econômicos", instruída com minuta, nota técnica e manifestação jurídica da Procuradoria Federal Especializada, com prazo mínimo de 45 dias (arts. 32-I e 32-M, § 1º). Determina a divulgação das contribuições em até dez dias após o encerramento do prazo e a elaboração de relatório final com as "razões para o acolhimento ou não acolhimento das contribuições recebidas" (arts. 32-Q, § 2º, e 32-R, § 2º, X).

Também se propõe a distinguir o terceiro interessado, que comprova interesse jurídico ou econômico e pode recorrer, do *amicus curiae*, que comprova representatividade e pertinência e não tem legitimidade recursal (art. 32-D, §§ 1º e 2º). E faculta ao Cade exigir de ambos, assim como dos participantes de processos de participação social, declaração de interesses, vínculos e financiamentos (arts. 32-D, § 7º, e 32-M, § 4º). A Exposição de Motivos e a Nota Técnica apresentam o conjunto como forma de substituir soluções casuísticas por procedimentos previamente conhecidos.[18]

[17] Id., art. 19, I a III.

[18] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 8 e 22-25; Nota Técnica nº 10/2026, item 2.4, ver nota de rodapé nº 1.

B. Participação com rito previsível: o que ainda precisa ser calibrado

A consulta obrigatória, com prazo mínimo e instrução completa, aproxima o Cade do padrão que a própria Nota Técnica reconhece nas agências reguladoras federais, ainda que a autarquia concorrencial não esteja sujeita à Lei nº 13.848/2019.[19] O relatório motivado é o que distingue a consulta efetiva da consulta formal: obriga a autoridade a enfrentar as objeções recebidas, e não apenas a registrá-las. A distinção entre terceiro interessado e *amicus curiae*, por sua vez, acompanha o modelo do Código de Processo Civil, que admite o *amicus* sem lhe conferir, em regra, legitimidade recursal.[20]

O desenho, contudo, deixa abertas questões que podem comprometer o próprio objetivo de previsibilidade:

1. **A declaração de interesses deve ser regra uniforme e prévia, e não faculdade exercida caso a caso.** A transparência sobre quem participa e sobre os interesses que representa qualifica o debate. O problema está no desenho. A Minuta faz da declaração uma faculdade ("poderá exigir", "poderá estabelecer"), exercida caso a caso, com alcance indeterminado ("formas de apoio, inclusive material") e sem consequência definida para a recusa ou para a declaração incompleta (arts. 32-D, §§ 7º e 8º, e 32-M, §§ 4º e 5º). Exigida de alguns participantes e não de outros, a declaração deixa de informar e cria discricionariedade excessiva, o que, por sua vez, pode colocar em risco o devido processo. O risco, ainda que não intencional, é que contribuições incômodas sejam desqualificadas pela origem em vez de respondidas pelo mérito. A incerteza sobre o que será exigido também desestimula a participação de associações, entidades da sociedade civil e instituições de pesquisa, cujo custo de participar é maior. A alternativa é uma regra uniforme, prévia e pública, limitada aos interesses representados e ao financiamento específico da manifestação, nos moldes da exigência aplicada aos amici curiae nos tribunais federais de apelação dos Estados Unidos.[21] A identificação dos interesses representados e da origem do financiamento não deve, por si só, afetar a admissibilidade nem o exame de mérito da contribuição, sem prejuízo de consequências proporcionais para a omissão ou falsidade da declaração, assegurada a oportunidade de esclarecimento ou regularização.

   A transparência deve valer nos dois sentidos. Nas reuniões participativas e tomadas de subsídios restritas a convidados, a seleção cabe à unidade condutora, "motivadamente e a seu critério" (arts. 32-F, parágrafo único, 32-G, § 3º, e 32-O). A divulgação da lista de convidados e da motivação da escolha evita a percepção de acesso privilegiado, a mesma preocupação que justifica a declaração de interesses.

2. **Deve-se harmonizar os dispositivos sobre deliberação da Presidência e do Tribunal.** A Minuta apresenta inconsistência quanto à autoridade competente para deliberar sobre a instauração da consulta e da audiência pública. Os arts. 32-H, § 1º, e 32-J, § 1º, referem-se ao

[19] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 8 e 22-25; Nota Técnica nº 10/2026, item 2.4, ver nota de rodapé nº 1.

[20] BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), art. 138, *caput* e § 1º, Diário Oficial da União (17 mar. 2015).

[21] ESTADOS UNIDOS, Federal Rules of Appellate Procedure, Rule 29(a)(4)(E).

"encaminhamento para deliberação pela Presidência", enquanto os §§ 3º desses mesmos artigos determinam o encaminhamento ao Tribunal e o art. 32-K estabelece que esses processos serão instaurados por decisão do Tribunal. Convém harmonizar os dispositivos, esclarecendo se a Presidência poderá deliberar para arquivar a proposta de participação social, ou se a deliberação final compete ao Tribunal, proibindo um possível arquivamento do Presidente. Também convém rever o art. 32-R, § 3º, que submete todos os relatórios simplificados à aprovação do Tribunal, inclusive aqueles relativos a processos de participação social instaurados diretamente pelas autoridades previstas no art. 32-K, § 1º. Nesses casos, a aprovação deveria caber à autoridade responsável pela instauração. A dispensa de análise prevista no § 5º do mesmo artigo deve, por sua vez, restringir-se às contribuições manifestamente estranhas à matéria submetida à participação, sob pena de esvaziar o dever de motivação que o próprio relatório final busca assegurar.

3. **A participação em casos concretos exige salvaguardas próprias.** A possibilidade de usar a consulta e a audiência pública para instruir decisões em casos concretos é positiva. Permite, por exemplo, testar a eficácia de remédios propostos em atos de concentração ou obter informações sobre um mercado investigado por práticas anticompetitivas. A Minuta já esclarece que a participação não confere a condição de parte nem reabre a instrução (art. 32-C, § 2º). Faltam, porém, duas salvaguardas. A primeira diz respeito ao prazo. Nos atos de concentração, a análise está sujeita ao prazo legal do art. 88, § 2º, da Lei nº 12.529/2011, [22] e a realização do processo de participação não deve, por si só, suspendê-lo nem prorrogá-lo. A segunda diz respeito à motivação. O relatório final dispensa as razões de acolhimento ou rejeição das contribuições quando a consulta instruir decisão em caso concreto (art. 32-R, § 2º, X). A dispensa é razoável para o relatório, mas a decisão do caso deve indicar como as contribuições relevantes foram consideradas, em atenção ao dever de motivação. [23]

4. **A nova disciplina deve ser harmonizada com outros dispositivos do RICade.** Três dispositivos do RICade convivem mal com o novo texto: dois que a Minuta mantém inalterados e um que ela altera sem articulá-lo ao art. 32-D. O art. 160 do RICade continua a admitir o *amicus curiae* apenas a convite do Presidente, por indicação do Relator, enquanto o art. 32-D permite também o requerimento de ingresso. O art. 118 do RICade, que trata da intervenção de terceiros em atos de concentração, recebe da Minuta regras próprias de habilitação e desabilitação (art. 118, §§ 1º-A a 7º), sem indicação de como se relaciona com o art. 32-D. E o art. 231, § 2º, do RICade prevê o parecer da Procuradoria sobre emendas regimentais depois da consulta pública, enquanto o art. 32-I, § 1º, III, exige manifestação jurídica prévia para os atos normativos submetidos à consulta.

[22] BRASIL, Lei nº 12.529, art. 88, § 2º, ver nota de rodapé nº 3.

[23] BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, art. 50, Diário Oficial da União (1 fev. 1999).

VI. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS E CONTRADITÓRIO NOS ATOS DE CONCENTRAÇÃO (ARTS. 118, 120-A E 125, § 9º)

A. A PROPOSTA

No que se refere ao regime de atos de concentração, a proposta de alteração regimental prevê a fixação de prazo para a decisão sobre o pedido de intervenção de terceiro, de 15 dias no Procedimento Sumário e de 30 dias no Ordinário, além de considerar habilitado o terceiro cujo pedido não for decidido nesse prazo. Disciplina também as hipóteses de desabilitação e prevê recurso ao Tribunal contra a desabilitação decidida pela Superintendência-Geral (art. 118, §§ 1º-A a 7º). No Procedimento Ordinário, cria a notificação dos requerentes e dos terceiros interessados para apresentarem alegações em cinco dias úteis antes da decisão final da Superintendência-Geral (art. 120-A). Por fim, substitui por três dias úteis a antecedência de 108 horas hoje exigida para o protocolo da proposta final de Acordo em Controle de Concentrações (art. 125, § 9º). [24]

B. SEM ESPAÇO PARA PROTELAÇÃO

Prazo para decidir a intervenção e oitiva dos interessados antes da decisão final dão previsibilidade ao procedimento e merecem apoio. Contudo, certos elementos necessitam de ajuste:

1. **Incongruência entre a Minuta e a Nota Técnica quanto à habilitação tácita de terceiros interessados.** Pelo art. 118, § 1º-B, o pedido não decidido no prazo implica habilitação automática. A consequência vai além da participação na instrução, uma vez que o terceiro habilitado pode recorrer ao Tribunal contra a decisão da Superintendência-Geral que aprovar a operação e apresentar alegações sobre eventual impugnação (arts. 122, I, e 124, parágrafo único, do RICade). A habilitação tácita conferiria essa posição sem o exame de pertinência e de capacidade de contribuir que o próprio § 1º-A exige, e sem a motivação devida aos atos que afetam interesses das partes.[25]

   O ponto tem relevância econômica. Os pedidos de intervenção partem, com frequência, de concorrentes das requerentes, e a oposição de um rival nem sempre indica dano à concorrência: uma operação que aumenta a pressão competitiva pode justamente prejudicar seus concorrentes. [26] Tornar automática a habilitação reduz o custo da intervenção estratégica, que pode atrasar e encarecer a análise. É certo que o prazo preestabelecido, com habilitação tácita se decorrido sem decisão, incentiva a autarquia a decidir dentro do prazo. Contudo, a própria Nota Técnica afasta o deferimento tácito e prevê, para a omissão, o recurso ao Tribunal, solução que o texto da Minuta não reproduz. [27] A Minuta deve, portanto, substituir a habilitação tácita pela possibilidade de submeter ao Tribunal o pedido não decidido no prazo, conforme indicado na Nota Técnica, sem suspensão da análise do ato de concentração.

---

[24] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, §§ 40 e 41; Nota Técnica nº 10/2026, itens 2.9 e 2.10; Regimento Interno (RICade), art. 125, § 9º, ver nota de rodapé nº 1.

[25] BRASIL, Lei nº 9.784, art. 50, I, ver nota de rodapé nº 23.

[26] Sobre a reação dos concorrentes como indicador dos efeitos competitivos de fusões horizontais, ver B. Espen Eckbo, *Horizontal Mergers, Collusion, and Stockholder Wealth*, 11 J. Fin. Econ. 241 (1983).

[27] CADE, Nota Técnica nº 10/2026, item 2.9, a, ver nota de rodapé nº 1.

A Minuta também deve harmonizar o art. 118, § 3º-A, com o art. 32-D, § 6º, assegurando recurso contra o indeferimento inicial da habilitação, preservado o prazo legal de análise, e corrigir a remissão do art. 118, § 2º, aos documentos previstos no § 1º, e não no § 1º-A. Convém ainda explicitar o termo inicial dos prazos para decidir sobre o pedido de intervenção (§ 1º-A), já que dele passa a depender a consequência atribuída ao silêncio da Superintendência-Geral.

2. **A notificação do art. 120-A deve indicar o que está em discussão.** A manifestação anterior à decisão final da Superintendência-Geral reforça o contraditório, mas seu proveito depende de o interessado saber sobre o que se manifesta. Sem a indicação das preocupações concorrenciais identificadas e, se houver, dos remédios em discussão, as alegações tendem a ser genéricas e pouco úteis à decisão, para além de criar uma obrigação excessiva à Superintendência-Geral de sempre ter que notificar as partes e os terceiros interessados. Desse modo, caso essa seja uma nova obrigação da Superintendência-Geral, a notificação deve vir acompanhada de síntese da avaliação preliminar, preservadas as informações de acesso restrito.

3. **A exceção ao prazo de protocolo do Acordo em Controle de Concentração (ACC) deve constar do texto.** Segundo a Nota Técnica, o novo prazo não impede a apreciação de proposta apresentada depois, "quando a relevância o justificar".[28] A ressalva, porém, não consta do art. 125, § 9º. Como a negociação de remédios pode se estender até a véspera do julgamento, convém incorporá-la ao texto, indicando quem a aplica, mediante decisão fundamentada, e que eventual adiamento da sessão observará o prazo legal de análise.

VII. MEDIDAS PREVENTIVAS E RECURSO VOLUNTÁRIO (ARTS. 213 E 215)

A. A PROPOSTA

O RICade vigente já admite recurso voluntário, sem efeito suspensivo, contra a decisão do Superintendente-Geral ou do Conselheiro-Relator que adotar, negar, alterar ou revogar medida preventiva (art. 213 do RICade). A Minuta acrescenta duas novidades. A primeira é o cabimento do recurso, "a qualquer tempo", quando a autoridade deixar de decidir sobre a medida requerida por mais de 180 dias, prorrogáveis uma vez por até 60 dias (art. 213, II e § 1º, II). A segunda é o rito no Tribunal: o Conselheiro-Relator fará o juízo de admissibilidade e decidirá sobre o efeito suspensivo em até 15 dias; superado o prazo, o recurso será considerado provisoriamente admitido e indeferido o pedido de efeito suspensivo e a concessão desse efeito dependerá de homologação pelo Tribunal (art. 215, §§ 4º a 6º).[29]

A Nota Técnica descreve desenho diverso. Trata a omissão como representação ao Tribunal, e não como recurso, porque o recurso pressupõe ato recorrível; qualifica a providência do Relator como

[28] Id., item 2.10.

[29] CADE, Exposição de Motivos nº 5/2026, § 43; Minuta de Emenda Regimental, art. 3º, ver nota de rodapé nº 1.

medida cautelar incidental, diante da vedação legal ao efeito suspensivo; e afasta o indeferimento tácito.[30] O texto final deve resolver essa divergência.

B. Revisão colegiada sem supressão de instância

A medida preventiva pode ser adotada antes da conclusão da instrução, quando o risco de erro pode ser elevado e seus custos, para o representado e para o mercado, podem ser difíceis de reverter. Um controle colegiado célere sobre essas decisões é, por isso, um ganho. O desenho proposto, porém, apresenta três problemas:

1. **A omissão deve ensejar a fixação de prazo, e não o exame originário do pedido pelo Tribunal.** A lei atribui ao Conselheiro-Relator e ao Superintendente-Geral a competência para adotar medida preventiva, em inquérito ou processo administrativo já instaurado. [31] Se a omissão der ensejo a recurso, o Plenário poderá ser chamado a examinar originariamente pedido que a autoridade competente não decidiu. Isso deslocaria a competência decisória inicialmente atribuída pela lei e permitiria ao Tribunal interferir na condução da investigação pela Superintendência-Geral, problema da mesma natureza do examinado na seção II. A Nota Técnica propõe tratar a omissão como representação ao Tribunal, que poderia fixar prazo para a decisão ou avocar o exame do pedido. Embora seja adequada a substituição do recurso pela representação, recomenda-se limitar esta última à fixação de prazo para que a autoridade originalmente competente decida, preservando a distribuição legal de competências. A disposição transitória do art. 3º da Emenda deverá ser ajustada à nova qualificação da hipótese de omissão.

   Também deve ser esclarecido o termo inicial do prazo. O § 2º do art. 213 sugere que o pedido possa ser apresentado antes da instauração de inquérito ou processo administrativo, hipótese em que a lei não admite a adoção da medida. O prazo de 180 dias, prorrogável uma vez por até 60 dias mediante decisão fundamentada, deve correr da instauração, ou do pedido, se posterior. Ademais, deve-se refletir sobre se a ação/recurso cabível, em caso de omissão de decisão da autarquia, seria um mandado de segurança dirigido ao Poder Judiciário. A Exposição de Motivos e a Nota Técnica não esclarecem suficientemente a relação entre o mecanismo de representação proposto e a possibilidade de controle judicial da omissão administrativa, inclusive por meio de mandado de segurança, quando presentes seus requisitos legais.

2. **A suspensão da medida precisa de fundamento legal e não deve caber a quem a adotou.** A lei prevê que o recurso contra a decisão que adotar medida preventiva não tem efeito suspensivo, [32] e o art. 215, § 4º, autoriza o Relator a concedê-lo. A compatibilidade é discutível. Pode-se sustentar a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/1999, que permite à autoridade dar efeito suspensivo ao recurso diante de justo receio de prejuízo de difícil reparação. Contudo, a própria Nota Técnica lê a Lei nº 12.529/2011 como vedação expressa.

[30] CADE, Nota Técnica nº 10/2026, item 2.12, b a e, ver nota de rodapé nº 1.

[31] BRASIL, Lei nº 12.529, art. 84, *caput*, ver nota de rodapé nº 3; CADE, Regimento Interno (RICade), art. 212, ver nota de rodapé nº 1.

[32] BRASIL, Lei nº 12.529, art. 84, § 2º, ver nota de rodapé nº 3. A Nota Técnica situa a vedação no "parágrafo único" do art. 84 (item 2.12, a e d); o dispositivo é o § 2º.

[33] Para contornar essa dificuldade, propõe qualificar a providência como medida cautelar incidental, mas invoca como fundamento o art. 20 da Lei nº 12.529/2011, que trata da atuação do Ministério Público Federal perante o Cade e não estabelece poder geral de cautela. Para reduzir o risco de questionamento judicial, a Minuta deve esclarecer o fundamento legal da providência e sua compatibilidade com a vedação ao efeito suspensivo, não bastando alterar sua denominação.

Há ainda um conflito de papéis. Quando a medida tiver sido adotada pelo Conselheiro-Relator, é ele quem relata o recurso (art. 216 do RICade), e caberia a ele decidir sobre a suspensão da medida que ele mesmo adotou. Nesse caso, o pedido deve ser submetido diretamente ao Plenário.

3. **O silêncio do Relator não deve equivaler a indeferimento.** Pelo art. 215, § 5º, superados os 15 dias sem decisão, o pedido de efeito suspensivo considera-se indeferido. O indeferimento tácito priva o recorrente de decisão motivada justamente quando a medida já produz efeitos.[34] A Nota Técnica propõe que, nessa hipótese, o pedido seja submetido ao Tribunal na sessão ou no circuito deliberativo virtual subsequente, solução que deve ser incorporada ao texto.

VIII. CONCLUSÃO

A proposta de alteração do Regimento Interno do Cade representa um avanço na busca por maior coordenação institucional, previsibilidade procedimental, transparência e participação social. A criação de instrumentos de planejamento, a sistematização das ações de advocacia da concorrência e o aperfeiçoamento de procedimentos administrativos merecem apoio. Entretanto, algumas disposições ainda apresentam ambiguidades ou riscos de interferência nas competências legalmente atribuídas aos órgãos da autarquia, além de questões procedimentais que demandam maior precisão. Nesse sentido, o ICLE recomenda que o Cade:

Preserve as competências legais e a autonomia técnica dos órgãos do Cade (seção II). Recomenda-se explicitar a natureza opinativa das manifestações do Comitê de Governança e Planejamento, respeitando a representação legal pelo Presidente e a competência do Tribunal para definir posições institucionais. A iniciativa e a elaboração de estudos pela Superintendência-Geral e pelo Departamento de Estudos Econômicos, no exercício de suas competências próprias, não devem ser indevidamente condicionadas à aprovação do Comitê ou do Tribunal. A classificação das ações deve determinar o procedimento aplicável, sem interferir nessas competências. Também é necessário distinguir a adoção de posições institucionais da alteração de conclusões técnicas atribuídas às unidades responsáveis, esclarecendo as condições de divulgação de estudos não adotados pelo Tribunal.

Aperfeiçoe a agenda de prioridades e os instrumentos de planejamento (seção III). A definição das prioridades investigativas e a elaboração dos subsídios técnicos correspondentes

[33] BRASIL, Lei nº 9.784, art. 61, parágrafo único, ver nota de rodapé nº 23; CADE, Nota Técnica nº 10/2026, item 2.12, d, ver nota de rodapé nº 1.

[34] BRASIL, Lei nº 9.784, art. 50, § 1º, ver nota de rodapé nº 23; CADE, Nota Técnica nº 10/2026, item 2.12, e, ver nota de rodapé nº 1.

devem preservar as competências da Superintendência-Geral, com apoio do Departamento de Estudos Econômicos, evitando interferências indevidas de órgãos externos. Os objetivos mensuráveis não devem incentivar a instauração de procedimentos ou predeterminar decisões em casos concretos. Recomenda-se, ainda, esclarecer que a inclusão de setores ou práticas na agenda não constitui prejulgamento de infrações nem transforma automaticamente em estratégicos todos os estudos de ofício relacionados aos temas indicados.

Confira maior precisão ao rito de advocacia da concorrência e aos estudos de mercado (seção IV). As conclusões desses estudos não devem vincular o julgamento de casos concretos e devem ser submetidas ao contraditório quando utilizadas em processos administrativos. A prevenção decorrente do acompanhamento institucional de uma ação estratégica deve limitar-se ao respectivo processo de advocacia. Recomenda-se também disciplinar a obrigatoriedade das respostas a pedidos de informação, seu sigilo e eventual utilização posterior em procedimentos sancionadores, além de estabelecer critérios mais precisos para o tratamento de demandas legislativas e judiciais. A articulação com o órgão competente do Ministério da Fazenda deve alcançar também as manifestações ordinárias sobre normas e proposições legislativas, quando pertinente e viável, sem caráter vinculante.

Fortaleça a transparência e a previsibilidade dos processos de participação social (seção V). Recomenda-se estabelecer regras uniformes e prévias para a declaração dos interesses representados e do financiamento específico das manifestações, sem que sua origem determine, por si só, a admissibilidade ou o mérito das contribuições. Convém divulgar a seleção de convidados em processos restritos, harmonizar as competências para instauração de consultas e audiências públicas e reservar a aprovação dos relatórios simplificados às autoridades responsáveis pelos respectivos processos. A participação em casos concretos deve respeitar os prazos legais e o dever de motivação, sendo igualmente necessária a harmonização das regras sobre terceiros interessados, *amici curiae* e manifestações jurídicas em consultas públicas.

Evite que a intervenção de terceiros comprometa a eficiência do controle de concentrações (seção VI). Recomenda-se substituir a habilitação tácita pela possibilidade de submeter ao Tribunal o pedido de intervenção não decidido no prazo, sem suspender a análise da operação, assegurando também recurso contra o indeferimento inicial da habilitação. A notificação anterior à decisão final da Superintendência-Geral deve permitir manifestação informada sobre as preocupações concorrenciais identificadas, preservadas as informações de acesso restrito. Convém, ainda, incorporar ao Regimento a possibilidade excepcional de apreciação de propostas finais de Acordo em Controle de Concentrações apresentadas após o prazo ordinário, mediante decisão fundamentada e observância do prazo legal de análise.

Aperfeiçoe o controle colegiado das medidas preventivas (seção VII). A ausência de decisão sobre medida requerida deve ensejar representação ao Tribunal, limitada à fixação de prazo para que a autoridade competente decida, sem avocação do exame originário do pedido. O prazo deverá ser contado da instauração do procedimento ou da apresentação do pedido, se posterior. Recomenda-se esclarecer o fundamento legal e os limites de eventual medida cautelar incidental, diante da vedação legal ao efeito suspensivo do recurso. Quando a medida tiver sido adotada pelo próprio Conselheiro-Relator, a suspensão deverá ser apreciada pelo Plenário. O silêncio do Relator, por sua vez, não deve implicar indeferimento tácito, mas o encaminhamento da providência requerida ao Tribunal.

Em conjunto, essas recomendações procuram preservar os avanços da Minuta e assegurar que a modernização dos procedimentos regimentais respeite a distribuição legal de competências, a autonomia técnica das unidades e as garantias dos interessados. O objetivo não é restringir a capacidade de atuação do Cade, mas conferir maior clareza aos procedimentos, prevenir conflitos institucionais e promover uma aplicação mais eficiente e previsível da legislação concorrencial.

O ICLE coloca-se à disposição do Cade para aprofundar os pontos apresentados e contribuir para o aperfeiçoamento de seu Regimento Interno.