

Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Departamento de Estudos Econômicos

Documento de Trabalho

Nº 004/2023

Metodologias de Avaliação das Ações de Advocacia da Concorrência

Nelson de Almeida Torreão Júnior
(Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental/Cade)

Brasília, julho de 2023



**Ministério da Justiça e Segurança Pública
Conselho Administrativo de Defesa Econômica**

Metodologias de Avaliação das Ações de Advocacia da Concorrência

Departamento de Estudos Econômicos - DEE
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano
Cep: 70770-504 – Brasília/DF

www.gov.br/cade

ISSN 2764-1031

Este é um trabalho do Departamento de Estudos Econômicos (DEE).

O texto foi elaborado por

Nelson de Almeida Torreão Júnior

(Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental/Cade)

“As opiniões emitidas nos Documentos de Trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Conselho Administrativo de Defesa Econômica ou do Ministério da Justiça e Segurança Pública.”

“Ainda que este artigo represente trabalho preliminar, citação da fonte é requerida mesmo quando reproduzido parcialmente.”

RESUMO

A advocacia da concorrência é entendida como qualquer atividade conduzida pela autoridade da concorrência visando à promoção de um ambiente concorrencial saudável, que não tenha caráter de *enforcement* legal. O que se espera da advocacia da concorrência é evitar a aprovação de leis ou regulações que prejudiquem a concorrência ou, pelo menos, mitigar seu impacto concorrencial negativo. A advocacia da concorrência também pretende despertar na sociedade a consciência dos benefícios da competição e do papel desempenhado pelas políticas da concorrência na promoção e proteção da economia de livre mercado, ou seja, fomentar uma cultura favorável à concorrência. Com a avaliação das ações de advocacia da concorrência, pretende-se ter uma ideia da efetividade dessas ações. O objetivo deste trabalho é apresentar sugestões, baseadas em pesquisa documental e estudos de casos internacionais, para a elaboração de uma metodologia para avaliar as ações de advocacia da concorrência do Cade.

Palavras-chave: Defesa da concorrência.; Antitruste.; Advocacia da Concorrência.; Avaliação

ABSTRACT

Competition advocacy is understood as any activity conducted by the competition authority aimed at promoting a healthy competitive environment, which does not have a legal enforcement role . What is expected of competition law is to avoid passing laws or regulations that harm competition or, at least, to mitigate their negative competitive impact. Competition advocacy also aims to raise awareness in society of the benefits of competition and the role played by competition policies in promoting and protecting the free market economy, that is, fostering a culture favorable to competition. With the evaluation of competition advocacy actions, it is intended to have an idea of the effectiveness of these actions. The objective of this work is to provide suggestions, based on documentary research and international case studies, for the elaboration of a methodology for evaluating the competition advocacy actions developed by CADE.

Keywords: Defense of competition; Antitrust; Competition Advocacy; Evaluation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 – O QUE É E COMO ATUA A ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA	12
1.1 Concorrência e regulação	18
1.2 A cultura da concorrência	19
CAPÍTULO 2 - PREVISÕES LEGAIS DA ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA. A AC NA LEI Nº 12.529/2011 – ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E LIMITAÇÕES	21
CAPÍTULO 3 - A ATUAÇÃO DO CADE NA ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA	24
3.1 A atuação do DEE/Cade durante a pandemia.....	29
3.2 Ações de capacitação técnica	34
3.3 A advocacia da concorrência e o planejamento estratégico do Cade	35
CAPÍTULO 4 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	37
4.1. Levantamento da CEMAC	40
4.1.1 Escolha e acompanhamento das ações de advocacy	41
4.1.2 Com que frequência é feita a avaliação das ações de advocacia da concorrência, regularmente ou de acordo com um cronograma?	41
4.1.3 Depois que a autoridade antitruste realiza alguma ação de <i>advocacy</i> , em quanto tempo será possível sua avaliação? Por exemplo, um ano depois da publicação do estudo de mercado ou seis meses depois de uma intervenção relacionada à proposta de uma lei ou regulação?	42
4.1.4 Todas as iniciativas de <i>advocacy</i> são avaliadas pelo mesmo método? Existem diferença entre as avaliações de estudos de mercado e intervenções relacionadas a questões regulatórias ou legislativas?	42
4.1.5 A agência elaborou guias para avaliação dos efeitos sobre a concorrência das ações de <i>advocacy</i> ?	43
4.1.6 Resultados	43
4.1.7 Comentário	44
4.2 Canadá	45
4.3 Reino Unido	47
4.4 Comentários.....	50
4.5 Espanha.....	52
4.5.1 Relevância.....	53
4.5.2 Efetividade.....	54
4.5.3 Eficiência.....	54
4.5.4 Coerência.....	55
4.5.5 Avaliação de impacto	55
4.5.6 Impacto sobre o marco regulatório.....	55
4.5.7 Impactos reais ou potenciais no mercado/setor em questão.....	56
4.5.8 Impactos indiretos sobre a economia em geral	57
4.6 Comentário	58

CAPÍTULO 5 - RECOMENDAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE ADVOCACIA DESENVOLVIDAS PELO CADE.....	59
5.1 Recomendações específicas	61
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

A advocacia da concorrência é um ramo relativamente novo da política de defesa da concorrência. A primeira lei antitruste data do fim do século XIX, no Estados Unidos, mas a advocacia da concorrência começou a tomar forma na década de 1970. Uma pesquisa do Grupo de Trabalho em Advocacia da Concorrência (AWG, na sigla em inglês) da *International Competition Network* (ICN)¹, com 50 agências antitruste de cinco continentes constatou que em mais 40% das jurisdições o regime de defesa da concorrência havia sido instituído em menos de uma geração (20 anos). Isso significa que grande parte da população nessas jurisdições atingiu a idade adulta e entrou na atividade econômica num período em a aplicação da legislação de defesa da concorrência era fraca ou não existia.² Essa constatação dá ideia dos desafios que precisam ser enfrentados pelas autoridades antitruste na promoção de uma cultura pró-concorrencial.

A advocacia da concorrência é entendida como qualquer atividade conduzida pela autoridade da concorrência visando à promoção de um ambiente concorrencial saudável, que não tenha caráter de *enforcement* legal. Trata-se de uma definição por exclusão: a advocacia da concorrência desempenha uma terceira função na política antitruste, ao lado do controle de atos de concentração (função preventiva) e da repressão de condutas anticompetitivas (função repressiva)³, que correspondem ao *enforcement*.

As ações da advocacia da concorrência são dirigidas, quase sempre, a órgãos públicos do Executivo, como agências reguladoras e ministérios; e ao Legislativo, no acompanhamento de projetos de lei, de modo a evitar medidas que tenham impacto (direto ou indireto, intencional ou não intencional) anticoncorrencial. Outro objetivo da AC é a promoção da chamada “cultura da concorrência”, entre os entes públicos, agentes econômicos e o público em geral, com o intuito de familiarizá-los sobre as vantagens de políticas, leis e regulações que observem os padrões da atividade econômica competitiva.

O que se espera da advocacia da concorrência é evitar a aprovação de leis ou regulações que prejudiquem a concorrência ou, pelo menos, mitigar seu impacto concorrencial negativo e difundir o conhecimento sobre o papel exercido pelas políticas antitruste. Com a avaliação das ações de AC, pretende-se ter uma ideia da efetividade dessas ações.

¹ *Advocacy Working Group. Competition Culture Project Report. Sydney, 2015. p.5.*

² ICN (2015), p. 8

³ RAGAZZO, C.E.J. Análise Econômica da Regulação: O Papel da Advocacia da Concorrência. Permalink <https://escholarship.org/uc/item/6k0688wp> (2007-05-01)

Nem sempre a efetividade das intervenções da advocacia da concorrência é passível de quantificação, daí que seja mais comum a realização de avaliações qualitativas, embora também existam metodologias de avaliação quantitativa da efetividade dessas ações.

A AC tem caráter de *soft law* e se baseia no convencimento, em lugar da coerção. Embora independentes, as ações de AC são complementares ao *enforcement* da legislação antitruste, como nos casos em que a autoridade de defesa da concorrência atua como *amicus curiae* em processos judiciais.

A advocacia da concorrência também pretende despertar na sociedade a consciência dos benefícios da competição e do papel desempenhado pelas políticas da concorrência na promoção e proteção da economia de livre mercado, ou seja, fomentar uma cultura favorável à concorrência. A cultura da concorrência pode ser definida como um conjunto de instituições que determinam o comportamento individual e/ou de grupo, e atitudes na esfera da competição no mercado. Esses comportamentos e atitudes são influenciados por instituições sociais mais abrangentes e por escolhas de políticas públicas, e incluem costumes que impactam o grau de competição nos negócios e a cooperação dentro de uma jurisdição.

As ações de AC podem ter caráter formal ou informal e ser adotadas de ofício pela autoridade concorrencial ou a pedido de algum interessado (*stakeholder*), como, por exemplo, uma associação de defesa dos consumidores, legisladores e formuladores de políticas públicas.

O aconselhamento formal vai depender das previsões legais, que variam muito de jurisdição para jurisdição. As ações de AC não são necessariamente conduzidas apenas pelas autoridades encarregadas da defesa da concorrência. Em algumas jurisdições, essas autoridades atuam em conjunto com outras agências governamentais ou mesmo não lhes cabe a realização de atividades de AC.

Pelo fato de a defesa da concorrência, constituir, ela mesma, uma intervenção do Estado na economia, é preciso ter clara a extensão do mandato da advocacia da concorrência. A Constituição Federal (art. 170, *caput* e incisos), ao instituir os princípios da ordem econômica, admite a intervenção do Estado no domínio econômico em casos especiais, como a defesa da soberania nacional, do consumidor e do meio ambiente; da garantia da função social da propriedade e da redução das desigualdades regionais e sociais. A regra geral é a livre concorrência, mas isso não implica esse seja um objetivo a ser atingido a qualquer custo. A Lei nº 12.529/2011 também excepciona da proibição antitruste absoluta os atos de concentração que possam ter efeitos pró-competitivos (art. 88, §§ 5º a 6º), como o aumento da produtividade ou da competitividade; a

melhoria da qualidade de bens ou serviços; a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico.⁴

A intervenção do Estado na economia suscita, além das complexidades econômicas, complexidades de ordem política. Tais complexidades dão origem ao que a literatura reconhece como “falhas de governo”, em contraposição às falhas de mercado. O papel da AC é o de evitar, corrigir ou ao menos mitigar as falhas de governo.

Até meados da década de 1970 a ação do Estado na esfera econômica era justificada em nome do interesse público. A escola da *Public Choice* (Escolha Pública ou Escolha Coletiva), no entanto, contestou a própria noção de interesse público e, valendo-se do instrumental teórico da escolha racional emprestado da economia neoclássica, sustentou que as pessoas não abandonam os interesses próprios no processo de decisão pública. Isso vale para os políticos e burocratas e para os grupos de interesse que se formam em volta deles. As estratégias para continuar perseguindo interesses privados no processo de decisão pública incluem (i) dar visibilidade às vantagens e esconder os custos das políticas ou diferir esses custos, de modo que sejam pagos pelas gerações futuras; (ii) a aprovação de políticas com vantagens concentradas e custos dispersos; (iii) o rentismo; e (iv) a troca recíproca de apoio por votos no parlamento ou mesmo a troca de apoio por dinheiro.

Admitir que os agentes do Estado – políticos e burocratas – sempre agirão em favor dos seus próprios interesses não importa dizer que estamos condenados a ser reféns dessa situação, mas existe aí um paradoxo – as leis, inclusive a Constituição, são votadas e aprovadas por políticos; estariam eles dispostos a adotar regras do jogo (instituições, na definição clássica de Douglass North) que prejudiquem seus interesses particulares em favor de um indefinido interesse geral? É

⁴ Art. 88. Serão submetidos ao Cade pelas partes envolvidas na operação os atos de concentração econômica em que, cumulativamente:

§ 5º Serão proibidos os atos de concentração que impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços, ressalvado o disposto no § 6º deste artigo.

§ 6º Os atos a que se refere o § 5º deste artigo poderão ser autorizados, desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade ou a competitividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.

§ 7º É facultado ao Cade, no prazo de 1 (um) ano a contar da respectiva data de consumação, requerer a submissão dos atos de concentração que não se enquadrem no disposto neste artigo.

provável que uma transformação desse tipo demande gerações de amadurecimento e aprendizado institucional.

Um passo importante nesse processo de amadurecimento institucional no Brasil é a Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica - LLE), que apresenta interseções significativas com a legislação de defesa da concorrência, especialmente no art. 4º, que introduz no direito administrativo brasileiro o conceito de abuso do poder regulatório⁵; e no art. 5º, que torna obrigatória, para todos os órgãos da administração pública federal, a realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR)⁶ antes da edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

A LLE torna a livre iniciativa e a livre concorrência princípios gerais de direito econômico⁷ a serem observados pela administração pública; ao instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; ao incluir no ordenamento jurídico pátrio elementos da Análise Econômica do Direito,

⁵ Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.

⁶ Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

⁷ MATTOS, C. observa que dos 13 princípios elencados no art. 170 da Constituição, “apenas três podem ser definidos como características de uma ordem econômica baseada em postulados de liberdade econômica, a livre iniciativa (*caput* do art. 170), a propriedade privada (inciso II) e a livre concorrência (inciso IV). (...) os outros dez princípios envolvem, invariavelmente, relativizações dos princípios de liberdade econômica. (...) apesar de citado em leis e decisões judiciais, o princípio da livre iniciativa tanto não contava com uma legislação que deixasse mais clara a amplitude de seu escopo como possui uma doutrina que, em geral, busca limitar seu alcance. A nova Lei de Liberdade Econômica e o Bem-estar social. In SALOMÃO, L. F.; CUEVA, R.V.B; FRAZÃO, A. (coord.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. – Volume 1. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 398 e 403.

como consequencialismo e custos de transação; e ao criar o conceito de abuso de poder regulatório. Essas disposições reforçam o *enforcement* da legislação concorrencial e a advocacia da concorrência.⁸

Entre o longo e o curto prazo, portanto, há um espaço para a atuação da advocacia da concorrência no esforço de evitar ou mitigar os custos econômicos e sociais da aprovação de leis e regulações que beneficiem pequenos grupos em detrimento dos contribuintes e consumidores em geral, bem como esforço de ajudar a construir uma cultura que favoreça o entendimento da importância da competição no mercado para o bem-estar social.

No caso brasileiro é preciso levar em conta o longo histórico do dirigismo estatal na economia. No Brasil a intervenção estatal na esfera econômica assumiu várias formas: (i) a política de substituição de importações⁹, que garantiu o crescimento econômico até o final da década de 1970; (ii) o capitalismo de laços¹⁰, entendido como “um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos”. Todas essas estratégias de intervenção governamental incluíram restrições à concorrência; e (iii) a tentativa fracassada de política industrial adotada durante o governo Dilma Roussef, com a Nova Matriz Econômica (NME).

O objetivo deste trabalho é fornecer sugestões para a elaboração de uma metodologia de avaliação das ações de advocacia da concorrência desenvolvidas pelo Cade. Para atingir esse objetivo, será empregado o método documental, por meio da revisão das metodologias de avaliação adotadas em jurisdições estrangeiras, bem como de estudos e guias publicados por organizações internacionais como a ICN – *International Competition Network* e a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e da Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae) do Ministério da Economia, assim como as respostas ao questionário submetido pela CEMAC – Coordenação de Estudos de Mercado e Advocacia da Concorrência do Cade a agências de outras jurisdições.

O texto está estruturado da seguinte forma. No capítulo 1 são expostos o conceito de advocacia da concorrência, seus métodos e instrumentos de ação e seu público-alvo, bem como o

⁸ Id. *ibid.* MATTOS observa ainda que as ações de governo listadas nos incisos do art. 4º LLE coincidem com o *tool kit* da OCDE sobre o *check list* que deve ser feito para avaliar se uma medida do governo prejudica a concorrência. p. 407. Sobre o *tool kit* da OCDE, ver também GUIMARÃES; D. *Antitrust in New Regulatory Proceedings*. In GONÇALO, P. B; FARINA, E. (eds.). *The Future of Antitrust*. IBRAC/Editora Singular, p. 316.

⁹ Sobre a política de substituição de importações e a NME, ver BARBOSA, F.H. *O Flagelo da Economia e Privilégios: Brasil, 1947-20202. Crescimento, crise fiscal e estagnação*. FGV. Editora EPGE. 2021.

¹⁰ Sobre capitalismo de laços, consultar LAZZARINI, S. *Capitalismo de Laços. Os Donos do Brasil e Suas Conexões* (2018). Segunda ed. Revista. Bei Editora.

conceito de cultura da concorrência. Faz-se ainda breve menção à relação entre defesa da concorrência e regulação.

O capítulo 2 mostra que o escopo de atuação da AC é limitado pelas previsões legais de cada jurisdição, que assumem várias configurações a depender das características específicas dos sistemas legais de cada país. Não existe um modelo geral que possa ser aplicado a todos os casos. Também não parece existir nenhuma relação necessária entre a efetividade do trabalho de AC conduzido pela autoridade antitruste e as previsões legais adotadas no país.

No Brasil a Lei 12.529/2011 atribui a competência da advocacia da concorrência a dois órgãos – o Cade e a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (atual Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia). A atribuição de uma competência genérica e abstrata a dois órgãos distintos tem sido criticada pelo risco de criar superposição de funções, problema que já existia na Lei nº 8.884/1984.

O Capítulo 3 destaca as ações de advocacia da concorrência promovidas pelo Cade desde o período de vigência da Lei nº 8.884/1984 até a criação do Departamento de Estudos Econômicos do Cade (DEE) pela lei nº 12.521/2011.

O Capítulo 4 passa em revista as metodologias de avaliação de ações de advocacia da concorrência utilizadas em outras jurisdições. São considerados os casos da Unidade de Advocacia da Concorrência (*Advocacy Unit*) do *Competition Bureau* (CB) do Canadá; do *Office of Fair Trade* – OFT¹¹ do Reino Unido e da *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) da Espanha. Também são apresentadas, de forma consolidada, as respostas de agências de outras jurisdições ao questionário elaborado pela CEMAC.

Com base nesse levantamento, o Capítulo 5 faz uma série de recomendações que poderão ser adotadas pela CEMAC/Cade na construção de uma metodologia de avaliação de suas ações de advocacia da concorrência.

CAPÍTULO 1 – O QUE É E COMO ATUA A ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA

A Advocacia da Concorrência (AC) é geralmente entendida como qualquer atividade conduzida pela autoridade da concorrência visando à promoção de um ambiente concorrencial saudável, que não tenha caráter de *enforcement* legal. Tais ações são dirigidas principalmente a

¹¹ Atualmente, *Competition Markets Authority* (CMA).

órgãos públicos e agências reguladoras, de modo a evitar medidas que tenham impacto (direto ou indireto, intencional ou não intencional) anticoncorrencial.

A definição foi cunhada no relatório apresentado pelo Advocacy Working Group (AWG) da International Competition Network – ICN, responsável por advocacia da concorrência, na Conferência de Nápoles, Itália, em 2002 e é assim expressa nos seus termos originais:

“In the present report the following definition of competition advocacy was adopted:

Competition advocacy refers to those activities conducted by the competition authority related to the promotion of a competitive environment for economic activities by means of non-enforcement mechanisms, mainly through its relationships with other governmental entities and by increasing public awareness of the benefits of competition.”¹²

Referindo-se ao conceito elaborado pelo Grupo de Trabalho da AGW – ICN, RAGAZZO, C.E.J. detalha:

A definição de advocacia da concorrência parte de uma ideia de exclusão. Na verdade, advocacia da concorrência é qualquer ação de promoção de concorrência que não esteja relacionada com o controle de atos de concentração (função preventiva) ou com a repressão de condutas anticompetitivas (função repressiva), estas últimas consideradas pela literatura internacional como ações de *enforcement*.¹³

No primeiro estudo a AGW divide a AC em dois grandes ramos: o primeiro refere-se às (i) ações dirigidas a outras autoridades públicas, que não as autoridades concorrenciais; e o segundo, (ii) àquelas que pretendem despertar nem todos os círculos (*constituencies*) sociais a consciência dos benefícios da competição e do papel desempenhado pelas políticas da concorrência na

¹² ICN *Advocacy Working Group. Advocacy and Competition Policy*. Relatório preparado pela AWG apresentado na Conferência Anual da ICN, Nápoles 2002. Sumário Executivo, p. 1. Disponível em <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf>

¹³ *Sub-group 4 of the Capacity Building & Competition Policy Implementation - CBCPI. Competition advocacy on regulated sectors: examples of success. In: INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK, 2004 Annual Conference, 2004, Seul, Korea. Materials...* Disponível em: < http://www.internationalcompetitionnetwork.org/seoul/capacitybuild_sg4_seoul.pdf>. Acesso em: 14 out. 2006. Esse artigo examinou as atividades de advocacia da concorrência desenvolvidas por 30 países membros da ICN, dando ênfase ao que tem sido feito a esse respeito em setores regulados de países em desenvolvimento. O objetivo era identificar experiências exitosas de advocacia da concorrência, bem como propor uma agenda para iniciativas futuras. Apud RAGAZZO, C.E.J *Análise Econômica da Regulação: O Papel da Advocacia da Concorrência*. Permalink <https://escholarship.org/uc/item/6k0688wp> (2007-05-01).

promoção e proteção da concorrência no mercado. O segundo ramo também é referido como estímulo à criação de uma cultura favorável à concorrência.

O relatório do AGW chama a atenção para o fato de que, além dos danos causados pelos agentes econômicos privados – condutas colusivas entre competidores, fusões de empresas com objetivos anticompetitivos, arranjos verticais para restringir a concorrência, abuso unilateral de poder dominante – a concorrência pode ser inibida também pela ação regulatória e pelas intervenções na economia promovidas pelo Estado.

Essas intervenções estatais destinam-se a corrigir as chamadas falhas de mercado, como os monopólios naturais geralmente formados na prestação de serviços públicos que dependem fortemente de economias de escala e exigem grandes investimentos em infraestrutura que dão origem a custos afundados irrecuperáveis.

Mas a intervenção estatal que ameaça a concorrência também toma outras formas, como a concessão de incentivos e benefícios a setores econômicos específicos, que beneficiam grupos de interesse privados em detrimento do interesse geral, em especial os interesses dos consumidores. Alguns exemplos desse tipo de intervenção estatal são a concessão de licenças para o exercício de certas profissões ou para a prestação de alguns serviços públicos; barreiras à importação para a proteção de determinados setores econômicos; exigências de conteúdo nacional em investimentos públicos etc. Não raramente, essas intervenções levam à criação de barreiras à entrada, facilitam a obtenção de preços de monopólio (preço acima dos custos de produção, não possíveis em mercados competitivos) etc.

As distorções provocadas pela intervenção do Estado na economia que impactam a concorrência passaram a ser conhecidas modernamente na literatura como “falhas de governo”. No entanto, ao contrário de práticas e condutas privadas que são ilegais por ferirem disposições da lei da concorrência e podem ser combatidas com a aplicação (*enforcement*) da respectiva legislação, algumas intervenções estatais são perfeitamente legais por decorrerem da instituição de novas leis, emendas à legislação vigente ou, até mesmo, por revogação de leis ou regulações. Nesses casos, como observa o relatório da AGW, cit., tudo o que as autoridades da concorrência podem fazer é “advogar” junto às agências governamentais, legisladores e formuladores de políticas públicas, em favor da revogação de medidas restritivas da concorrência ou, ao menos, pela mitigação dos efeitos anticompetitivos da intervenção estatal. “Em outras palavras, não são mais os poderes de *enforcement*, mas os argumentos persuasivos que importam”.¹⁴

¹⁴ AGW, (2002) Sumário Executivo, p. 2. Original em inglês. Tradução livre.

Assim, as ações da AC são em grande parte dirigidas a agentes do Estado, sejam órgãos executivos, agências reguladoras, legisladores e membros do poder Judiciário, mas também se destinam ao convencimento de setores econômicos, associações empresariais e de classe. No seu trabalho de AC, as autoridades da concorrência também trabalham com associações de defesa dos consumidores, com a academia e a imprensa, em casos específicos, ou em atividades de fortalecimento da cultura da concorrência. No estudo da ICN (2002), a cultura da concorrência foi definida como “a consciência dos agentes econômicos e do público em geral sobre as regras da competição”, e sua ampliação foi considerada a ferramenta mais importante para o sucesso da advocacia da concorrência, ao lado de reformas legislativas e demais recursos.¹⁵

Nessas ações, a AC lança mão de vários instrumentos, dos quais os mais comuns são seminários para diversos públicos, como empresários, acadêmicos, juízes, jornalistas; publicação de relatórios técnicos e guias de advocacia da concorrência; participação em audiências públicas; releases para a imprensa, em casos específicos; material acessível em websites etc.

Ao tratar de como a advocacia da concorrência opera na prática, REIS JR., A. J. R. et al (2016) afirmam que as ferramentas e os métodos da AC,

“Se bem aplicados, (...) tenderão a proporcionar uma verdadeira cultura de livre concorrência, com ampla conscientização e cooperação voluntária (*soft power*) com o sistema jurídico antitruste (*hard law*) e seu *enforcement*, de modo a haver cada vez menos restrições públicas ou privadas ao ambiente concorrencial”.¹⁶

É feita a ressalva de que a distinção entre *soft power* e *hard law* “tem um certo caráter didático” e que as medidas de AC classificadas como *soft power* comportam diferentes graus de assertividade, especialmente quando combinadas com mecanismos de *hard law* para ganhar efetividade, como acontece em casos de litígios envolvendo setores regulados e de atuação como *amicus curiae* nos tribunais.¹⁷

As ações de AC podem ter caráter formal ou informal. No segundo caso, às vezes basta um simples telefonema ou então reuniões informais com os interessados (*stakeholders*). De fato, como se verá no capítulo 5, em alguns casos de jurisdições específicas, o aconselhamento informal foi considerado tão ou mais eficiente do que o cumprimento de disposições legais.

¹⁵ Apud ICN. *Advocacy Working Group. Competition Culture Project Report*. Sydney, 2015. p.5.

¹⁶ *Advocacia da Concorrência: Propostas com Base nas Experiências Brasileira e Internacional*. Ed. Singular/IBRAC (2016), p. 49.

¹⁷ Id., *ibid.*

No exercício de suas funções de AC, as autoridades concorrenciais podem agir de ofício ou a pedido de algum interessado, como, por exemplo, uma associação de defesa dos consumidores, legisladores e formuladores de políticas públicas. Essa modalidade é mais comum em casos de aconselhamento informal. O aconselhamento formal vai depender das previsões legais, que variam muito de jurisdição para jurisdição (ver a esse respeito o capítulo 2). Uma pesquisa do AGW (ICN) sobre as previsões legais respondida por 30 agências¹⁸ reportou que algumas autoridades antitruste conduzem muito do trabalho de *advocacy* sem recorrer a nenhuma provisão legal e atribuiu esse fato a uma tradição de concorrência bem estabelecida ou à boa reputação das agências. Como exemplos foram citadas a Alemanha e os Países Baixos.

As ações de AC não são necessariamente conduzidas apenas pelas autoridades encarregadas pela defesa da concorrência. Em algumas jurisdições, essas autoridades atuam em conjunto com outras agências governamentais. Outra pesquisa da AGW¹⁹ examinou os diferentes regimes de avaliação da competição em várias jurisdições, como uma contribuição para os membros da ICN engajados em advocacia da concorrência avaliarem os efeitos das políticas públicas sobre a competição. Um dos aspectos abordados na pesquisa foi a que entidade é atribuída a responsabilidade pela avaliação. As jurisdições nas quais essa responsabilidade cabe a outros departamentos ou reguladores governamentais, segundo o levantamento, são: União Europeia²⁰; Grécia²¹; Israel (no caso de regulações relevantes); Itália (apenas avaliações *ex ante*); Japão; Federação Russa; África do Sul; Espanha; Suécia²²; Suíça; Tunísia; Reino Unido (principalmente *ex ante*, mas recentemente também *ex post*) e Estados Unidos.

Por óbvio, embora possa parecer contraditório, a defesa da concorrência constitui uma intervenção estatal, ainda que vise a defender um dos fundamentos do livre mercado. Por esse

¹⁸ Advocacy Working Grupo. Model Advocacy Provisions Subgroup (2003)

¹⁹ Advocacy Working Group. Framework of Competition Assessment Regimes. Presented at the ICN 14th Annual Conference. Sydney, April 2015.

²⁰ Note-se a natureza específica da Comissão Europeia, que integra o Diretório Geral (Directorate General) encarregado da política competitiva e outros Diretórios Gerais encarregados de outros setores (incluindo a função regulatória/legislativa).

²¹ Na Grécia a avaliação competitiva inclui-se, em teoria, no contexto mais amplo da avaliação de impacto, que é normalmente realizada pelo ministério competente ou pela Secretaria Geral do governo grego. Na prática, até a data de pesquisa, nenhum ministério realizou nenhuma dessas avaliações. De sua parte, a agência antitruste (*Competition Agency*) – agindo por iniciativa própria ou a pedido do governo – pode efetuar avaliações competitivas, o que foi feito nos últimos quatro anos (até a data da pesquisa).

²² O fato de que outra autoridade governamental conduza uma avaliação competitiva numa dada avaliação não exclui automaticamente a agência antitruste (SCA) de relializar uma avaliação competitiva paralela.

motivo, é preciso ter clara a extensão do mandato da advocacia da concorrência. De modo geral, considera-se que a concorrência não é um fim em si, mas um instrumento a serviço da sociedade.²³

No Brasil a própria Constituição Federal de 1988 admite a intervenção do Estado no domínio econômico, nos termos do artigo 170, *caput* e incisos, em obediência aos princípios de (i) soberania nacional; (ii) propriedade privada; (iii) função social da propriedade; (iv) livre concorrência; (v) defesa do consumidor; (vi) defesa do meio ambiente; e (vii) redução das desigualdades regionais e sociais.

RAGAZZO (2007) observa:

“De uma forma geral, a regra seria o livre mercado, excetuando-se-a (sic) quando o processo competitivo não gera uma alocação ótima dos recursos na sociedade, o que ocorre quando há falhas de mercado, habitualmente reconhecidas pela doutrina como externalidades, informação assimétrica, monopólio natural (ou excessiva concentração de poder de mercado) e bens públicos. Além da correção de falhas de mercado, objetivos sociais também poderiam justificar atuação governamental”.²⁴

Em nota de rodapé ao trecho citado acima, RAGAZZO (2007) ressalva que “a discussão sobre a intervenção estatal (...) não está adstrita apenas a questões de eficiência econômica (e, portanto, à existência ou não de falhas de mercado)”.²⁵

A própria lei brasileira de defesa da concorrência, no § 6º do art. 88 excepciona da proibição antitruste absoluta prevista no § 5º os atos de concentração que possam ter efeitos pró-competitivos:

Art. 88. Serão submetidos ao Cade pelas partes envolvidas na operação os atos de concentração econômica em que, cumulativamente:

(...)

§ 5º Serão proibidos os atos de concentração que impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços, ressalvado o disposto no § 6º deste artigo.

²³ TIROLE, J. Economia do bem comum. Ed. Digital, s/d. Capítulo 13. Política da Concorrência e política industrial. Para que serve a concorrência? P.371

²⁴ RAGAZZO (2007), p.3.

²⁵ Id. *ibid.*

§ 6º Os atos a que se refere o § 5º deste artigo poderão ser autorizados, desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

a) aumentar a produtividade ou a competitividade;

b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou

c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico;
e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.

1.1 Concorrência e regulação

Com as privatizações e a liberalização dos mercados na década de 1990²⁶, o Estado passa a assumir uma nova atribuição, paralela à defesa da concorrência -- a regulação de setores em que antes detinha a propriedade. A regulação impõe limites à legislação concorrencial em setores de infraestrutura, daí que os autores de *Advocacia da Concorrência* (2016) afirmem que uma “ênfase uníssona” na livre concorrência poderia comprometer outras finalidades públicas importantes, especialmente em setores regulados, “em que a medida restritiva da concorrência pode se mostrar imperativa e essencial a um propósito público mais relevante”.²⁷ Isso porque “(...) a concorrência não é uma finalidade em si mesma, e (...) podem existir justificativas econômicas legítimas para sua restrição”.²⁸

Nem por isso existe uma incompatibilidade intransponível entre essas duas esferas de atuação estatal na atividade econômica, que impeça algum tipo de interação.²⁹ Ao contrário, na opinião de SAMPAIO (2013), essa interação pode ser facilitada por dois mecanismos, a advocacia da concorrência e a Análise de Impacto Regulatório (AIR).³⁰ SAMPAIO defende que a relação entre as competências das autoridades reguladoras e concorrenciais é de complementaridade.³¹

²⁶ No Brasil, operadas pelo Plano Nacional de Desestatização – PND e pela Reforma Administrativa, que criou as agências reguladoras.

²⁷ P. 130 e 131.

²⁸ Id., p. 132

²⁹ Sobre a interação entre o Cade e as agências regulatórias, ver o tópico sobre as ações do Cade na advocacia da concorrência.

³⁰ A esse respeito, ver SAMPAIO, P.R.P. *Regulação e Concorrência*. A atuação do Cade em setores de infraestrutura. Editora Saraiva, pp. 197-217.

³¹ Idem.

A mesma autora entende que “os setores de infraestrutura poderão beneficiar-se, em muito, de processos institucionalizados de advocacia da concorrência junto a setores regulados.”³² Por processos institucionalizados de advocacia da concorrência, SAMPAIO refere-se à participação conjunta das autoridades reguladora e concorrencial na modelagem da licitação previamente aos procedimentos públicos licitatórios.³³

Como se verá no Capítulo 3, o Cade não detém função regulatória, mas conserva jurisdição independente sobre a defesa da concorrência em alguns mercados regulados nos quais os entes reguladores detêm alguma atribuição relacionada à concorrência, como a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações e o Banco Central.

1.2 A cultura da concorrência

Em 2002 o *Advocacy Working Group* (AGW) da ICN publicou o relatório de um estudo sobre as atividades de advocacia da concorrência realizadas pelas agências de defesa da concorrência associadas.³⁴ No estudo, as autoridades antitruste foram convidadas a estimar o nível da cultura da concorrência nos seus países. Das 48 participantes, 15 responderam que havia um alto nível de cultura da concorrência; seis avaliaram o nível da cultura da concorrência como intermediário; e 27, como baixo. Nos países em desenvolvimento, 80% dos respondentes se colocaram na categoria de baixo nível de cultura da concorrência, em contraste com os 20% nos países desenvolvidos. As respostas indicaram a existência de uma forte relação entre o nível percebido da cultura da concorrência e a antiguidade da legislação antitruste e experiência da autoridade concorrencial.

Foram identificados, assim, dois grupos de países: aqueles em que a cultura da concorrência era percebida como forte e outros onde a percepção era a de uma cultura da concorrência fraca. Os países do primeiro grupo apresentaram as seguintes características: a regulação da competição foi adotada muito recentemente; o Judiciário tem pouca experiência em matéria de competição; há pouca aceitação dos princípios da concorrência por parte das autoridades e dos agentes econômicos; e uma tradição de políticas intervencionistas fortes. Já nos países em que a cultura da concorrência era percebida como forte, as agências antitruste tinham participado de reformas

³² Id., p. 364.

³³ SAMPAIO (2013) observa que o art. 19 Lei nº 12.529/2011, ao estabelecer as competências da antiga SEAE – Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda relativas à advocacia da concorrência, não traz essa previsão. “No direito brasileiro, caminhou-se para uma solução de compromisso entre as funções reguladoras e de defesa da concorrência, mediante a adoção do instituto de consulta, às entidades concorrenciais, previamente à edição de atos normativos das autoridades reguladoras, conforme o art. 19 da Lei n. 12.529/2011”. (p.362). De todo modo, Sampaio destaca como ponto inovador da lei antitruste brasileira, a previsão de que a SEAE poderá ser ouvida em pedidos de revisão tarifária (art. 19 da Lei n. 12.529/2011, inciso I, parte final). P.366. Sobre a AIR ver Capítulo 2.

³⁴ ICN (2002)

regulatórias e do processo de privatização; havia uma autoridade da concorrência experiente; alguns casos analisados tinham atraído atenção significativa da mídia; havia tribunais especializados em matéria concorrencial, interação com universidades, publicação de decisões e estudos de casos e uma forte liderança por parte da direção da autoridade antitruste.³⁵

Percebe-se que existe um grande intervalo entre as percepções de uma cultura da concorrência fraca e forte, o que sugere que não há uma receita única para fortalecer a cultura da concorrência e que as ferramentas utilizadas para tal devem levar em conta as características locais.³⁶ O Brasil, por exemplo, de acordo com os critérios de avaliação da percepção da cultura da concorrência citados acima, situa-se numa posição intermediária entre os países onde prevalece a percepção de uma cultura fraca e aqueles nos quais a percepção é a de uma cultura forte. De um lado, o país dispõe de uma legislação antitruste moderna, atualizada há cerca de uma década, e que vem sendo aplicada de maneira eficaz por uma agência de defesa da concorrência bem-conceituada internacionalmente. Por outro lado, não conta com um tribunal especializado em matéria concorrencial e carrega uma tradição de intenso intervencionismo estatal na economia.

A definição de cultura da concorrência foi atualizada por uma nova pesquisa, realizada em 2013 e 2014 e apresentada na reunião anual da ICN em Sidney em 2015³⁷, para:

Um conjunto de instituições que determinam o comportamento individual e/ou de grupo e atitudes na esfera da competição no mercado. Esses [comportamento e atitudes] são influenciados por instituições sociais mais abrangentes e escolhas de políticas públicas e incluem costumes que impactam o grau de competição nos negócios e cooperação dentro de uma jurisdição.³⁸

O novo conceito desloca a ênfase do indivíduo (conscientização) para a sociedade (instituições). O comportamento e as atitudes individuais que se busca influenciar por meio da advocacia da concorrência seriam, então, determinados pelo conjunto de instituições sociais e pelas escolhas das políticas públicas adotadas. A distinção entre dois grupos de países e a importância de levar em conta as características de cada jurisdição, no entanto, permanecem. Economias em transição ou isoladas podem se caracterizar por uma visão mais intervencionista,

³⁵ Id. *ibid.* pp. 3 e 4.

³⁶ ICN AWG (2015), p.p.4 e 5.

³⁷ ICN. *Advocacy Working Group. Advocacy and Competition Policy* (2002). Apud ICN. *Advocacy Working Group. Competition Culture Project Report*. Sydney, 2015. O Brasil foi representado no estudo pela Seae.

³⁸ Em inglês no original. Tradução livre.

com maior envolvimento do Estado no funcionamento dos mercados, que, por sua vez, são mais concentrados.

Na definição clássica de NORTH, “instituições são as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são restrições humanamente concebidas que conformam a interação humana”.³⁹ As instituições influenciam a economia por meio da criação de incentivos e oportunidades ou, inversamente, ao restringir oportunidades e incentivos. Historicamente há uma mistura de influências positivas e negativas.⁴⁰

De modo geral, as instituições evoluem de maneira incremental, sempre que os empreendedores percebem que poderiam se sair melhor com uma mudança marginal no arcabouço institucional. Um dos exemplos de mudança institucional citados por NORTH é o *Sherman Act*, a primeira lei antitruste, aprovada nos Estados Unidos no fim do século XIX, que alterou a estrutura dos direitos de propriedade.

O papel da advocacia da concorrência na criação de uma cultura concorrencialmente saudável é o de facilitar as escolhas que favoreçam a mudança na direção de instituições que expandam as oportunidades de desenvolvimento econômico ou, ao menos o de mitigar as escolhas que atuem na direção contrária.

CAPÍTULO 2 - PREVISÕES LEGAIS DA ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA. A AC NA LEI Nº 12.529/2011 – ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E LIMITAÇÕES

O escopo de atuação da AC é limitado pelas previsões legais de cada jurisdição, que assumem várias configurações a depender das características específicas dos sistemas legais de cada país. Um estudo conduzido pelo subgrupo de modelos de previsões de advocacia do *Advocacy Working Group* (AWG) da ICN, em 30 jurisdições,⁴¹ concluiu que conceber um arcabouço legal para a AC apropriado a todos os países é uma tarefa complexa. Em vez disso, deve-se levar em conta (i) o modelo constitucional de cada país; (ii) a posição da autoridade antitruste no regramento constitucional; (iii) a cultura da concorrência e tradição de um país específico, além de outras considerações. Todos esses pontos variam de país para país.⁴²

³⁹ NORTH, Douglass. *Institutions, institutional changes and economic performance*. Cambridge University Press, 2002. P.3.)

⁴⁰ “[as instituições] afetam a performance da economia por meio de seus efeitos nos custos de troca e produção. Juntamente com a tecnologia empregada, determinam os custos de transação e transformação (produção) que constituem os custos totais”.

⁴¹ *Advocacy Provisions. Report prepared by the Model Advocacy Provisions Subgroup*. ICN. 2003. Ver nota de rodapé nº 19.

⁴² *Id.*, p. 2

É importante observar que o estudo não encontrou nenhuma relação necessária entre a efetividade do trabalho de AC conduzido pela autoridade antitruste e as previsões legais adotadas no país. Algumas autoridades concorrenciais reportaram produzir muito do trabalho de advocacia sem utilizar nenhuma provisão legal específica. Isso pode se dever a uma tradição bem sedimentada graças à boa reputação da autoridade antitruste, como nos casos da Alemanha e da Holanda. Por outro lado, a falta de provisões expressas pode inibir a advocacia em outros países.⁴³

As disposições sobre advocacia da concorrência no Brasil, inscritas na Lei 12.529/2011, de 30/11/11, atribuem essa competência, primordialmente a dois órgãos: o CADE (art. 9º, incisos VIII, XV e XIX) e à então Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico – Seae do Ministério da Fazenda (art. 19), “por vezes aparentemente sobrepondo competências”.⁴⁴ A Lei nº 12.529/2011 estabelece uma “competência genérica e abstrata da atividade de advocacia da concorrência”.⁴⁵

A Resolução Cade nº 28, de 21 de agosto de 2020 estabeleceu as competências da Coordenação de Estudos de Mercado e Advocacia da Concorrência – CEMAC, subordinada ao Departamento de Estudos Econômicos:

Art. 42. À Coordenação de Estudos de Mercado e Advocacia da Concorrência compete:

I - elaborar estudos econômicos sobre defesa da concorrência, pareceres de advocacia da concorrência e estudos de mercado para monitorar e avaliar a situação concorrencial de setores de interesse, zelando pelo rigor e atualização técnica e científica das decisões do Cade;

II - realizar cursos e eventos para a promoção e difusão da cultura da concorrência; e

III - assessorar os órgãos do Cade na análise e identificação de matérias de advocacia da concorrência.

Dada a ainda recente experiência brasileira no campo da advocacia da concorrência, os autores de *Advocacia da Concorrência: Propostas Com Base nas Experiências Brasileira e*

⁴³ “Some competition authorities have reported conducting much advocacy work without using any advocacy provision. This might be because of a well-established competition tradition or because of the good reputation of the relevant competition authority. Good examples of this are Germany and the Netherlands. On the other hand, the lack of an express provision may inhibit advocacy in other countries”. Id., *ibid.* Tradução livre.

⁴⁴ *Advocacia da Concorrência: Propostas Com Base nas Experiências Brasileira e Internacional*. Ed. Singular/Ibrac (2016), p.10.

⁴⁵ Id., pp.31-32

Internacional (2016) empreenderam uma revisão da literatura sobre o tema até então produzida pela *Internacional Competition Network* – ICN e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, as principais referências mundiais nas discussões sobre advocacia da concorrência. A seguir são apresentadas algumas diretrizes provenientes desse *benchmarking*.

Quanto ao objeto da advocacia da concorrência, os autores endossam as recomendações da ICN de que “a advocacia da concorrência deve priorizar a avaliação de políticas públicas que limitem: (i) a quantidade de agentes atuantes em dado mercado; (ii) as ações que esses agentes podem adotar; (iii) os incentivos para que esses agentes se comportem de forma competitiva; e (iv) as escolhas e as informações disponíveis para os consumidores.

No que se refere aos critérios para selecionar os temas prioritários para a advocacia da concorrência, os autores, ainda citando as recomendações da ICN, consideram que:

“(...) os critérios para estabelecer os temas prioritários incluem, além do seu impacto potencial ou efetivo - a ser mensurado com base não apenas na extensão e natureza das possíveis restrições à concorrência, mas também na importância do setor econômico ou da matéria em questão para a economia, consumidores e contribuintes -, também (i) a probabilidade de a política pública ser adotada; (ii) a abertura dos formuladores de políticas às avaliações de concorrência; (iii) o grau de liberalização do mercado; (iv) a agregação de valor de uma avaliação de concorrência bem sucedida a outro trabalho de advocacia da concorrência ou como um complemento ao *enforcement*; e (v) experiências passadas de advocacia da concorrência, monitoramento ou *enforcement* que indiquem histórico de condutas anticompetitivas ou preocupações concorrenciais, padrão inexplicável de preços maiores que outras economias similares, alta concentração do mercado ou grandes barreiras à entrada no setor; e (vi) o sucesso de reformas pró-concorrenciais ou a avaliação de concorrência em outras jurisdições no setor.

Sobre a margem de atuação da advocacia da concorrência, em linha com o documento apresentado na Conferência Anual a ICN de 2014, em Marrakech⁴⁶, os autores defendem que as autoridades concorrenciais devem ter discricionariedade para decidir se opinarão ou não diante de

⁴⁶ MOROCCAN COMPETITION COUNCIL. Recommended Practices on Competition Assessment. In: The 13th Annual ICN Conference. Marrakech: 2014. P.11. Disponível em: <http://www.icnmarrakech2014.ma/page.aspx?id=46>. Acesso em 07.08.2015.

determinada política, formulada ou em processo de elaboração, e se isso ocorrerá de modo formal ou informal.⁴⁷

No tocante à vinculação dos pareceres emitidos a título de advocacia da concorrência, os autores entendem que não parece ser razoável que poderes tão amplos sejam conferidos à autoridade antitruste, sobretudo considerando que as autoridades concorrenciais não são titulares de mandatos eletivos.

Outra diretriz que merece o consenso na experiência internacional, para fins de advocacia da concorrência, é a realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR), considerada, tanto pela ICN quanto pela OCDE, a melhor forma de avaliação de uma proposta legislativa. A AIR consiste na (i) identificação clara dos objetivos da política; (ii) apresentação de medidas alternativas aptas a atingir os mesmos objetivos; (iii) apreciação dos efeitos sobre a concorrência de cada alternativa; e (iv) comparação entre as alternativas. Ao mesmo tempo em que permite manter o objetivo político da medida legislativa ou regulatória a AIR torna possível escolher a alternativa que provoque menos impacto concorrencial, ou ao menos aquela cujos benefícios superem os custos, inclusive os custos concorrenciais.

Embora prevista em normas administrativas brasileiras anteriores, e já exigida na Lei nº 13.848/2019 (lei das agências reguladoras), a AIR só foi tornada obrigatória para a administração federal pela Lei 1.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica – LLE).

CAPÍTULO 3 - A ATUAÇÃO DO CADE NA ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA

A lei que estabeleceu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) na sua configuração atual (Lei nº 12.529/2011) atribui a competência para a realização de ações de advocacia da concorrência a dois órgãos: o Cade (art. 9º, incisos VIII, XV e XIX) e a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico – Seae do Ministério da Fazenda (art. 19). Em agosto de 2020, a Resolução Cade nº 28, instituiu a Coordenação de Estudos de Mercado e Advocacia da Concorrência – CEMAC, subordinada ao Departamento de Estudos Econômicos.

A advocacia da concorrência no Brasil pode ser dividida em duas fases, conforme a vigência da lei de defesa da concorrência. No regime da Lei nº 8.884/94, prevaleceram as ações voltadas para a difusão da cultura da concorrência junto ao público em geral, mas também houve iniciativas de integração com a academia, o Ministério Público, outros órgãos públicos federais e estaduais ⁴⁸.

⁴⁷ “Apenas em poucos países a consulta à autoridade concorrencial por parte do Executivo ou Legislativo quando da revisão de leis e regulamentos é um dever imposto por lei. No entanto, quando isso ocorre os resultados são animadores”. P. 51-52

⁴⁸ Cade. Defesa da Concorrência no Brasil – 50 anos, 2013.

Data desse período o Programa de Intercâmbio Cade – PinCade, criado em 1999, destinado a estudantes de graduação e pós-graduação das áreas de direito e economia. Todos os anos os participantes do PinCade entram em contato com a teoria e a prática jurídica da defesa da concorrência por meio de aulas, participação em debates, acompanhamentos de sessões de julgamento do tribunal do Cade e interação com outros órgãos do SBDC.

Em 2008 foi instituído o Dia Nacional de Combate aos Cartéis, uma referência à assinatura do primeiro acordo de leniência firmado pelo Cade, em 8 de outubro de 2003, em meio às investigações do chamado Cartel dos Vigilantes. Ainda no âmbito da repressão a condutas anticompetitivas, foram realizadas, em 2007, campanhas de divulgação do programa de combate a cartéis, visando à ampliação do conhecimento e da conscientização do público, inclusive com a edição e distribuição de cartilhas em linguagem simples e acessível ao público em geral e ao Poder Judiciário.

Ainda em 2008 o Ministério Público do Estado de São Paulo criou uma unidade especializada em combate a cartéis, o Grupo de Atuação especial de Repressão à Formação de Cartéis, à Lavagem de Dinheiro e recuperação de Ativos – GEDEC, fruto da cooperação com o Cade e a Polícia Federal nas investigações do chamado Cartel das Britas, em 2003. A criação da unidade foi uma inovação, já que, até então, os chamados “delitos econômicos” eram tratados por promotores de Justiça das varas criminais, e a iniciativa foi reproduzida pelos ministérios públicos estaduais país afora.

As parcerias institucionais no combate a cartéis foram formalizadas em 2009 com a criação da Estratégia Nacional de Combate a Cartéis – Enacc, no âmbito do Ministério da Justiça, ao qual o Cade é vinculado. A Enacc teve como objetivo realizar um planejamento coordenado e sistemático das atividades em nível nacional para facilitar e dar efetividade às parcerias. Integravam a Enacc representantes dos órgãos de fiscalização e controle, persecução criminal e demandantes de compras públicas, como o Departamento de Polícia Federal, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e suas contrapartes nos estados.

A advocacia da concorrência pelo Cade ganhou impulso com Lei nº 12.529/2011, que criou o Departamento de Estudos Econômicos – DEE. O DEE passou a ser encarregado das ações de *advocacy*, por meio da Coordenação de Estudos de Mercado e Advocacia da Concorrência – CEMAC. Entre as ações de advocacia da concorrência do Cade incluem-se a análise de projetos de lei com potencial efeito sobre a concorrência; a publicação de estudos de mercado; e a realização de avaliações de impacto. Também são desenvolvidas ações de advocacia em pareceres da Superintendência Geral, votos do Tribunal e em outros casos que envolvem mais de uma unidade do Cade. Além disso, o Cade mantém estreita colaboração com agências reguladoras e outros órgãos públicos e elabora de guias com a finalidade de promover uma melhor compreensão da

legislação concorrencial e orientar sua aplicação pela autoridade.⁴⁹ O Cade também edita o periódico semestral Revista de Defesa da Concorrência – RDC, que, apresenta artigos científicos em matéria antitruste sob as ópticas do Direito, da Economia, das Relações Internacionais e de áreas correlatas. Todos os artigos são revisados às cegas por especialistas, atendendo às melhores práticas científicas.⁵⁰

Os documentos de trabalho elaborados pelo DEE, cuja publicação teve início em 2009, têm por objetivo a divulgação de estudos econômicos referentes às áreas de atuação do Cade, seja para aprimorar a análise de fusões e aquisições, seja para ajudar no processo de investigação de condutas nocivas à livre concorrência e para promover a advocacia da concorrência nos setores público e privado. Além de dar visibilidade ao trabalho do corpo técnico do Cade e de pessoas envolvidas nos temas relacionados, espera-se com isso aprimorar as análises da instituição.⁵¹ Mereceram destaque na avaliação por pares da OCDE os estudos sobre o mercado de transporte individual de passageiros, incluindo questões sobre regulação, externalidades e equilíbrio urbano; sobre o mercado de insumos para cimento, incluindo exame dos aspectos estruturais e exercício empírico; sobre os impactos econômicos da entrada do aplicativo Uber em algumas regiões do Brasil; sobre a definição do mercado geográfico relevante para os hospitais no Brasil; sobre a capacidade do Cade de prevenir cartéis no Brasil com base em dados coletados do cartel dos peróxidos; sobre a aplicação de medidas antidumping a empresas estrangeiras a pedido de empresas nacionais; sobre os indicadores de concorrência utilizados para comparar o poder de mercado entre diferentes setores da indústria; sobre o impacto da cooperação entre empresas para a inovação e para a realização de atividades conjuntas de pesquisa e desenvolvimento.

A série de estudos Cadernos do Cade tem como objetivo consolidar, sistematizar e divulgar a jurisprudência do Cade relativa a um mercado específico, considerando seus aspectos econômicos e concorrenciais. A sistematização das informações e sua divulgação pretende aumentar a transparência das decisões do Cade, possibilitando à sociedade maior conhecimento sobre os posicionamentos já firmados pela instituição.⁵² Os estudos, conduzidos preferencialmente pelo

⁴⁹ OCDE (2019), Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil. www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-andpolicy-brazil-2019.htm

⁵⁰ <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/revista-de-defesa-da-concorrencia>. Acesso em 18/08/2022.

⁵¹ <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/documentos-de-trabalho>, Acesso em 18/08/2022. As opiniões emitidas nas edições do Documento de Trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Cade ou do Ministério da Justiça.

⁵² <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/estudos-economicos/cadernos-do-cade>. Acesso em 18/08/2022.

Departamento de Estudos Econômicos, se alinham à sua missão institucional de “contribuir com a geração do conhecimento técnico e prático, bem como a produção acadêmica, por si ou por terceiros, em assuntos relacionados à defesa da concorrência”.

As análises descrevem a atuação do Cade em relação aos problemas concorrenciais dos setores relevantes e identificam características específicas do mercado que têm o potencial de restringir a concorrência.⁵³ Até abril de 2023 foram publicados 18 Cadernos do Cade. As indústrias abordadas foram: varejo da gasolina (2014); mercado de saúde suplementar condutas (2015); mercado de prestação de serviços de ensino superior - atos de concentração (2016); mercado de serviços portuários (2017); mercado de transporte aéreo de passageiros e cargas (2017); mercado de planos de saúde, hospitais e medicina diagnóstica – atos de concentração (2018); mercado de transporte marítimo de contêineres (2018); mercado de cimento (2019); mercado de instrumentos de pagamento (2019); mercado de insumos agrícolas (2020); mercado de TV aberta e paga (2020); mercado de plataformas digitais (2021); mercado de saúde complementar – condutas (2021); mercados de planos de saúde, hospitais e medicina diagnóstica – atos de concentração (2022); indústria siderúrgica (2022); mercados de distribuição e varejo de combustíveis líquidos (2022); mercados de mineração (2023); e mercados de telecomunicações – telefonia, acesso à internet e infraestrutura (2023).

O DEE produz ainda documentos de avaliação setorial, denominados Contribuições do Cade, com opiniões e sugestões para a melhoria das condições de concorrência em mercados de alta relevância econômica. A primeira avaliação setorial teve por objeto a descrição e análise do ambiente concorrencial do setor de refino de petróleo e distribuição de combustíveis líquidos (2017). A segunda apresentou medidas para estimular o ambiente concorrencial em procedimentos licitatórios públicos. O terceiro apresentou um conjunto de sugestões para melhorar o desenho do setor de combustíveis (2018), com o fim de aumentar a concorrência e reduzir as oportunidades de colusão tácita ou expressa.⁵⁴

De acordo com a avaliação por pares da OCDE,

O volume dos documentos publicados pelo Cade nos últimos cinco anos é impressionante. As áreas e indústrias que o Cade escolheu analisar e monitorar demonstram um profundo senso de prioridade e forte interesse em melhorar a situação concorrencial de mercados importantes para a economia e para consumidores. A explicação das diferentes abordagens na aplicação da legislação concorrencial também ajuda a comunidade empresarial e seus assessores jurídicos a terem uma melhor

⁵³ Id. *ibid.*

⁵⁴ Id. *ibid.*

compreensão e previsibilidade dos resultados de procedimentos concorrenciais.

Até a conclusão deste trabalho foram publicados pelo Cade o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (“Guia H”), de 2016; o Guia para Análise da Consumação Prévia de Atos de Concentração Econômica - *Gun Jumping* (2015); o Guia sobre Programas de *Compliance* Concorrencial (2016); o Guia sobre Termos de Compromisso de Cessação – TCC (2016); o Guia sobre o Programa de Leniência Antitruste (2016); o Guia de Remédios Antitruste (versão atualizada em nov/2020); o Guia para Envio de Dados ao DEE; e o Guia de Remédios Antitruste. Entre os guias e manuais administrativos e procedimentais, cabe mencionar o manual sobre Diligências e Apreensões Cíveis: informações gerais sobre operacionalização (2017), por sua interface com as atividades-fim do Cade.

Por iniciativa da presidência da autarquia, o Cade assinou acordos de cooperação e memorandos de entendimento com vários órgãos ou autoridades governamentais, entre eles a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

O Cade não detém função regulatória, mas conserva jurisdição independente sobre a defesa da concorrência em alguns mercados regulados nos quais as agências reguladoras detêm alguma atribuição relacionada à concorrência, como a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações e o Banco Central. Conforme a revisão por pares da OCDE,

Com o objetivo de evitar decisões conflitantes, o Cade possui uma intensa agenda de cooperação com estas agências. Trata-se de um entendimento compartilhado, de forma que as agências reguladoras também consultam Cade em matérias relacionadas à concorrência.

Finalmente, no que se refere ao critério da transparência, a avaliação por pares da OCDE, destacou a adoção do Sistema Eletrônico de Informação – SEI, ferramenta que digitalizou os processos administrativos internos e o trâmite de processos administrativos de análise de fusões e aquisições e de condutas anticompetitivas. Por meio do SEI, todos os autos públicos são acessíveis para a consulta do público em geral, “de forma bastante singular”. Mereceu menção, ainda, a transmissão ao vivo pela internet no site da autarquia, o que “também auxilia a disseminar o trabalho do Cade para um público mais amplo – a comunidade jurídica e empresarial, mas também o público em geral e a mídia.”

3.1 A atuação do DEE/Cade durante a pandemia

Em 2020 e 2021 a pandemia da Covid-19 provocou choques de demanda e de oferta no mundo todo. De um lado, cresceu a demanda por produtos essenciais para a combate e a prevenção ao vírus, como máscaras, álcool gel, respiradores e outros equipamentos de proteção individual e medicamentos. A renda dos consumidores caiu em decorrência das medidas de isolamento social e ao aumento do desemprego, levando ao crescimento da inadimplência nos contratos de prestação continuada, como aluguéis, mensalidades escolares e planos de saúde. Do lado da oferta houve o desmantelamento das cadeias produtivas, inclusive da logística, em nível global.⁵⁵

Em resposta a esses choques multiplicaram-se as iniciativas de legisladores na tentativa de dar uma resposta aos problemas, principalmente ao aumento de preços considerados “abusivos”. Tais iniciativas denotavam a crença de que os sistemas regulatórios tinham se tornado insuficientes para manter o funcionamento do mercado. Para ficar apenas no setor de educação, havia mais de 50 propostas legislativas, desde março de 2020, nos municípios, estados e no Congresso nacional visando a suspender ou reduzir, em percentuais entre 10% e 50% as mensalidades escolares, segundo levantamento realizado por BRITO.⁵⁶ Apesar de bem-intencionadas, as propostas não resolveriam o problema e poderiam provocar efeitos negativos no longo prazo.

AZEVEDO (2021)⁵⁷ examinou o comportamento de algumas autoridades de defesa da concorrência durante a pandemia:

Espanha, Grécia, Itália e Romênia abriram procedimentos administrativos para apurar eventual abuso de preços nos setores afetados pela pandemia, como medicamentos, respiradores e até serviços funerários. A África do Sul abriu diversas investigações por abusos de preços em itens como equipamentos de proteção individual, medicamentos e alimentos; o Quênia processou supermercados por conta dos elevados preços do álcool-gel. Há exemplos também na Ásia, onde Indonésia e Tailândia abriram investigações para apurar o aumento e a variabilidade de preços de testes de covid-19 e máscaras cirúrgicas. Algumas autoridades, como a CMA e a Noruega, não chegaram a abrir processos para a apuração de abuso de preços, mas declararam publicamente dar prioridade ao acompanhamento de mercados, ao escrutínio de casos de elevação de

⁵⁵ AZEVEDO, P. F. de. Regulação de mercados em crise: o que aprendemos? In *Legado de uma pandemia*. MACHADO, L. M (org.). EDOC BRASIL. BELO HORIZONTE/MG. 2021. Edição digital.

⁵⁶ BRITO, D. Legislativos querem obrigar redução de mensalidades escolares durante a pandemia. JOTA, 16 de abril de 2020. Citado na Nota Técnica nº 17/2020/DEE/CADE.

⁵⁷ AZEVEDO (2021), cit.

preços e à ameaça de punição. (...) No caso dos EUA, a intervenção se deu por meio de um decreto presidencial conferindo poderes para punir aumentos de preços em produtos sensíveis à crise sanitária, como equipamentos de proteção individual.”

Tais ações, observa AZEVEDO, foram na direção contrária a documento no qual a ICN – entidade constituída pelas próprias autoridades antitruste – reforçou seu “compromisso com as melhores práticas advogadas no período de normalidade”. No Brasil, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Cade foi provocado a se manifestar sobre propostas legislativas que introduziam mecanismos de intervenção sobre preços de bens e de contratos de prestação continuada de serviços e reiterou a posição a favor da regulação pela concorrência, conforme preconizado pelo documento da ICN, do qual o Cade foi signatário.

O DEE emitiu oito Notas Técnicas de advocacia da concorrência⁵⁸ que tratavam do congelamento de preços de medicamentos; do controle à manipulação e ao abuso de preços; dos descontos em contratos de prestação de serviços educacionais; da fixação de preços máximos de GLP; do novo marco regulatório para a concessão de serviços funerários, cemiteriais e de cremação no município de São Paulo; da aplicação de descontos sobre taxas de retenção dos aplicativos de serviços de transporte e correlatos; e da alteração da Lei nº 12.529/2011, para incluir no rol de práticas anticompetitivas a conduta de elevação de preços de alguns produtos quando houver decretação de estado de calamidade pública em face de pandemias e epidemias.

Com relação ao congelamento dos preços dos remédios – objeto de dois projetos de lei, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado – a Nota Técnica nº 15/2020⁵⁹ do DEE lembrou que já existe regulação de preços teto no setor farmacêutico no Brasil, “que não é isonômica e trata desigualmente empresas em posição idêntica” e argumentou que “eventual congelamento de preços tenderia a reforçar esse tratamento pouco isonômico”. Apontou, ainda, várias lacunas no projeto, a começar da falta de indicação da etapa em que se daria o congelamento: na produção, distribuição ou na venda ao consumidor final. E argumentou que, mesmo se o projeto fosse claro quanto a esse e a outros aspectos técnicos, como a metodologia de coleta de preços, haveria que se considerar os possíveis efeitos negativos do congelamento de preços, como o desincentivo à produção no caso de um aumento de custos que não possa ser repassado, o que poderia acarretar desabastecimento.

⁵⁸ NTs15, 16, 17, 18, 20, 21, 24 e 27, todas de 2020.

⁵⁹ A NT nº16/2020 trata de tema correlato contido em projeto de lei que se baseia no mecanismo conhecido como *AntiGouging Act ou Price Gouging Law*, no mercado de medicamentos.

Sobre a redução das mensalidades escolares, tramitavam na Câmara dos Deputados, à época em que foi elaborada a Nota Técnica do DEE, 17 projetos de lei que propunham diferentes percentuais de desconto. Proposta semelhante havia sido aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e, em São Paulo, a Justiça havia prolatado decisões conflitantes sobre o assunto.

Na Nota Técnica nº 17/2020⁶⁰, o DEE ponderou os efeitos potenciais negativos da medida, como o desemprego ou a redução de salários de professores, que enfrentariam dificuldade de realocação posteriormente à pandemia. Do ponto de vista macroeconômico, poderia haver diminuição da demanda agregada, com redução da arrecadação de tributos, o que se refletiria em dificuldades para o manejo pelo Estado do orçamento referente à saúde pública. No caso da falência de estabelecimentos de ensino privados, a rede pública se veria na contingência de absorver mais alunos, o que exigiria aumento do orçamento da educação. Do ponto de vista concorrencial, haveria concentração de mercado, com a redução do número de escolas, com aumento de poder de mercado dos estabelecimentos maiores, que teriam mais condições de suportar aumentos de custos temporários, entre outras consequências. Ressalvando a boa intenção das iniciativas parlamentares e das decisões judiciais, o DEE recomendou a negociação privada como a melhor alternativa para o momento.

O DEE também foi chamado a se manifestar sobre iniciativas do Procon de São Paulo visando ao tabelamento de preços do botijão de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) de 13 kg em níveis anteriores à pandemia e sobre uma possível negociação do governo estadual com revendedores para a adoção de um preço máximo de venda do produto. As iniciativas contariam com o apoio do próprio governador do estado. Além disso, havia em tramitação na Câmara dos Deputados projetos de lei propondo limitar os preços do GLP durante a pandemia, até mesmo com a concessão de gratuidade para consumidores beneficiários do Bolsa Família.

No caso de São Paulo, onde foram noticiadas lavraturas de autos de prisão em flagrante de revendedores por crime contra a economia popular, não se buscava a edição de lei ou ato normativo específico para congelar ou estabelecer um preço máximo do botijão de GLP, mas se tratava de uma interpretação do Procon a respeito do que configura preço abusivo e de suas consequências em vista da legislação vigente (art. 39,X, do Código de Defesa do Consumidor e art. 4, da Lei 1521/51, ou Lei de Economia Popular). No entendimento do DEE, o caso de São Paulo demandava uma ação mais urgente, até pelo risco de que pudesse ser visto como um ensaio para o que poderia acontecer se fossem aprovadas leis com a mesma finalidade em outros estados ou em nível nacional.

⁶⁰ A NT nº 24/2020 analisa a Lei nº 8.864/2020 do estado do Rio de Janeiro sobre esse mesmo assunto.

A Nota Técnica nº 19/2020 do DEE concluiu que a atuação do Procon/SP poderia causar efeitos indesejados quando da fixação de preços máximos de GLP, de maneira *ad hoc* e *ex post*, em um intervalo sugerido de preços, mas muito diminuto em relação à distribuição total e próximo do valor central da distribuição de preços do GLP, sem maiores critérios. Tal prática, segundo o DEE, poderia gerar efeitos que iam desde a perda da sinalização do preço como meio de alocação eficiente social das finalidades da oferta e da demanda até a geração de ponto focal para revendedores que praticavam preços mais baixos que os indicados pelo Procon SP. Já em relação aos revendedores que praticavam preços mais altos aos indicados pelo Procon/SP, poderia haver desabastecimento eventual e/ou eventual falência de estabelecimentos em razão desse tipo de intervenção. Destacou-se, ainda, que a intervenção seria destinada exclusivamente à revenda de GLP, sem impacto no debate de preços de outros elos da cadeia, que também podem ter algum tipo de papel na precificação, punindo-se o revendedor, em detrimento de outros agentes que também lucram neste mercado.

O DEE também foi instado a pronunciar-se sobre os efeitos concorrenciais de uma lei e um decreto do município de São Paulo que alterou o marco regulatório dos serviços cemiteriais, funerários e de cremação da cidade. O novo marco regulatório orientou o edital de concorrência para serviços de gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização de 22 cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários na capital. A Nota Técnica nº 20/2020 do DEE recomendou a revisão do marco regulatório visando ampliar o número de empresas concessionárias, permitir o investimento privado em cemitérios e crematórios, eliminar restrições à oferta de planos de assistência funerária e eliminar a exclusividade de exploração de serviços funerários pelas concessionárias do serviço público.

A Nota Técnica nº 21/2020 avaliou os efeitos concorrenciais dos artigos 17 e 18 do PLC 1179/2020, que visam regular a cobrança de comissões, taxas e preços relativos aos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros (por meio de plataformas digitais), estendendo seus efeitos para serviços de entrega e serviços de táxi.

Remetendo a estudos anteriormente publicados pelo DEE, a NT fez uma breve descrição do funcionamento dos mercados que o projeto de lei buscava alterar. O mercado de aplicativos de transporte, como todos os mercados de dois lados, agrega prestadores de serviços (transportadores) e consumidores, facilitando a interação entre a oferta e a demanda. Essas plataformas digitais apresentam efeitos de rede cruzados – quanto mais motoristas elas conseguem associar, mais atrativas elas se tornam para os consumidores; da mesma forma, quanto mais consumidores elas conseguem engajar, mais atrativas elas serão para os motoristas. Tais efeitos de rede cruzados são regulados pelas comissões que as plataformas cobram dos transportadores e

pelos preços das viagens cobrados dos consumidores. O funcionamento das plataformas de serviços de transporte individual de passageiros é o mesmo das plataformas delivery e serviços de táxis. O projeto de lei em análise visava à aplicação de um desconto linear de 15% sobre as taxas de retenção (comissões) dos aplicativos de serviços de transporte e outros correlatos.

A NT identificou os seguintes efeitos concorrenciais da regulação proposta: a) impacto negativo sobre os resultados das empresas, reduzindo a quantidade e a qualidade dos serviços ofertados, bem como, investimentos em inovação; b) aumento de preços dos serviços com impacto negativo sobre a demanda, o que também reduziria a atratividade da plataforma para os prestadores de serviços; c) a aplicação de um desconto linear para as diferentes empresas atuantes no mercado poderia punir uma empresa que estivesse buscando ser mais competitiva adotando estratégias de redução de margens e preços – da mesma forma a competição entre diferentes mercados poderia ser afetada; d) a redução de margens imposta pelo desconto previsto inibiria a entrada de novas empresas, que veriam reduzidas suas opções de estratégias competitivas e a possibilidade de retorno do investimento, reforçando o poder de mercado das empresas líderes do mercado.

Diante desses potenciais efeitos anticompetitivos, o DEE reafirmou seu entendimento de que as atividades econômicas objeto dos artigos do projeto de lei analisados são essencialmente atividades privadas, que podem se ajustar através de mecanismo típicos do ambiente de livre concorrência, como, por exemplo, a livre negociação entre as partes.

O DEE também se manifestou sobre um projeto de lei apresentado na Câmara dos Deputados, que visava alterar a própria Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) para incluir no rol de infrações da ordem econômica a conduta de “aumentar preços de certos produtos, como medicamentos essenciais, álcool gel ou líquido e equipamentos de proteção individual, quando da decretação de estado de calamidade pública em face de pandemias e epidemias”. Se o projeto de lei viesse a ser aprovado, a desobediência a um congelamento de preços de algum produto seria considerada um ilícito concorrencial.

A Nota Técnica nº 27/2020 considerou desnecessário tipificar como ilícito concorrencial o ajuste ou acordo de preços dos itens relacionados no projeto de lei, uma vez que a Lei nº 12.529/2011 já prevê a ilicitude de qualquer acordo ou ajuste de preços de qualquer produto ou serviço (art. 36, § 3º, I). Quanto ao congelamento dos preços dos medicamentos, o DEE repetiu os argumentos expendidos na Nota Técnica nº 15/2020. Em relação aos demais produtos previstos no projeto de lei, para os quais não há preços teto, o congelamento poderia provocar efeitos danosos, como desabastecimento, criação de pontos focais e criação de peso morto social. Além disso, a proposta não detalhava quando e como seria feito tal congelamento. A medida poderia

homogeneizar produtos de qualidade e preços distintos, em prejuízo do consumidor, aumentando, inclusive o risco sanitário associado ao consumo daqueles itens. O congelamento nacional de preços exigiria pesquisa e confecção de tabelas, com aumento de custos para o governo federal, e poderia incentivar práticas coordenadas entre empresas ao tornar dados de mercado mais transparentes. Como aconteceu com a adoção de planos estabilização de preços baseados em congelamento, haveria ainda o risco de judicialização dos critérios adotados para a precificação.

De resto, segundo a Nota Técnica, seria um contrassenso exigir do Cade, que tem entre suas atribuições o combate e a punição de condutas colusivas uniformes, como tabelas de preços, agir em sentido contrário em casos de pandemia.

O conjunto de notas técnicas referidas acima, reunidas na publicação “Atividades de defesa da concorrência contra medidas de controle de preços durante a pandemia de Covid-19” recebeu em 2022 menção honrosa na competição *ICN-WBG Competition Advocacy Contest* promovida pela ICN em parceria com o Banco Mundial, sob o tema “Preservando mercados para uma recuperação econômica sustentada: o papel da advocacia da concorrência depois de dois anos da Covid-19”. A honraria foi concedida na categoria “Engajamento por resultados: experiências bem-sucedidas no planejamento, implementação e monitoramento de estratégias de *advocacy* em tempos de crise”.

3.2 Ações de capacitação técnica

Com a adesão do Cade à recomendação da OCDE sobre Combate a Cartel em Licitações Públicas⁶¹, a autarquia publicou, em 2017, o documento “Medidas para Estimular o Ambiente Concorrencial dos Processos Licitatórios”, que se concentra em grandes projetos de infraestrutura em andamento no país. Segundo a avaliação por pares da OCDE,

A publicação indica medidas para o governo estimular a concorrência, desenhar licitações pró-competitivas e evitar oportunidades de comunicação entre licitantes. O documento lista de forma expressa as recomendações da OCDE para o combate a cartel em licitações e apresenta uma lista de recomendações gerais e específicas a serem observadas em licitações públicas no setor de infraestrutura.

A par disso, a Coordenação Geral de Análise Antitruste 8 (CGAA8) da Superintendência Geral do Cade realiza regularmente capacitações para servidores públicos que atuam na área de compras de órgãos do governo federal e de outros entes federativos. O foco é a prevenção e detecção de cartéis em licitações públicas. O treinamento é oferecido em duas modalidades: capacitação síncrona, com aulas virtuais ao vivo; e assíncrona, na qual as aulas ficam gravadas na plataforma

⁶¹ (OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement). www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm.

Escola Virtual de Governo (EVG), da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e podem ser acessadas remotamente.

Em 2021 cerca de 1.400 servidores receberam essa capacitação, sendo cerca de mil por meio da plataforma da Enap. Foram realizados cinco cursos na modalidade síncrona, para servidores do estado de Minas Gerais (dois cursos); do Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes – DNIT; da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; e do Banco do Brasil. Desde 2021 os treinamentos integram o planejamento estratégico anual do Cade. Note-se, porém, que apesar de constituir uma ação de advocacia da concorrência, essa capacitação não está incluída entre os objetivos de fortalecimento da cultura da concorrência no Brasil do planejamento estratégico do Cade, descritos abaixo.

3.3 A advocacia da concorrência e o planejamento estratégico do Cade

O Cade incluiu a advocacia da concorrência no seu “Plano Estratégico Cade 2024: Por um Brasil mais competitivo” como Objetivo Estratégico 03 (OE03) sob o título “Fortalecer a cultura da concorrência no Brasil”⁶², conforme ilustrado no quadro abaixo:

⁶² “Desenvolver ações de promoção da cultura da concorrência, estudos de mercado e advocacia da concorrência, alinhados com os processos analisados pelo Cade, além de ampliar os eventos e cursos com participação social.”

OE03 - Fortalecer a cultura da concorrência no Brasil			
Indicador		Meta	
		2021	2024
3.1	Nº de alunos inscritos nos cursos disponibilizados da EVG	1000	1000
3.2	Nº de candidaturas ao Pincade acadêmico Nacional	190	190
Iniciativas Estratégicas	Projetos	Início	Término
Promover a concorrência junto a outros atores governamentais	Concorrência e Defesa Comercial*	2021	2021
	Concorrência e Proteção de Dados*	2021	2021
	Avaliação concorrencial dos setores de portos e aeroportos em parceria com a OCDE*	2021	2022
	Revisão concorrencial do regime de compras públicas no Brasil em parceria com a OCDE*	2021	2021
	Treinamento para prevenção e detecção de cartéis em licitações	2021	2022
Sensibilizar a sociedade em geral sobre o papel e a importância da defesa da concorrência	Cade 60 Anos	2022	2022
	10 anos da Lei 12.529	2021	2022
	1ª Competição Cade-WIA de Direito Concorrencial	2021	2021

Fonte: Plano Estratégico Cade 2024: Por um Brasil mais competitivo (edição 2022).

Trata-se, nos termos das categorias utilizadas no relatório do *Advocacy Working Group. 2017-2018 Strategy Project*, da quantificação da atividade e produtividade da agência. Essa modalidade de avaliação é realizada periodicamente e as métricas e indicadores são usados no planejamento e monitorados periodicamente na avaliação do desempenho geral das agências. Na revisão de 2022 do OE03 do Plano Estratégico, por exemplo, constatou-se a conclusão dos projetos “Concorrência e defesa comercial”, “Concorrência e proteção de dados” e “1ª Competição Cade-WIA de Direito Concorrencial”, esta última realizada com sucesso em 2021. Já a “Revisão concorrencial do regime de compras públicas no Brasil em parceria com a OCDE” teve seu prazo de desenvolvimento alterado, tendo sido iniciado já em 2021 e com previsão de término em 2022.

Na avaliação dos indicadores foi registrado um resultado maior do que o previsto em relação ao número de alunos inscritos nos cursos disponibilizados da Escola Virtual de Governo - EVG e menor do que o planejado no número de candidaturas ao Pincade Acadêmico Nacional, em parte

como reflexo da mudança de comportamento frente à pandemia, o que pode ensejar uma revisão das metas ao longo da vigência do plano.⁶³

CAPÍTULO 4 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Como parte do *Strategy Project*, o Grupo de Trabalho da ICN sobre advocacia da concorrência (*Advocacy Working Group – AWG*, na sigla em inglês) promoveu entre 2016 e 2017 teleseminários para a troca de experiências e discussões entre membros da ICN e especialistas não governamentais (NGAs, na sigla em inglês), com o objetivo de melhorar o planejamento, conteúdo e subsequente avaliação de suas estratégias de advocacia da concorrência.

O segundo seminário, realizado em 16 de março de 2017, teve como tema o monitoramento e avaliação dos resultados das ações de advocacia da concorrência. Ao final do seminário, os participantes⁶⁴ responderam uma enquete sobre o processo de avaliação usado pelas agências antitruste para monitorar, e avaliar suas atividades de AC. A pesquisa constituiu a base do *AWG Strategy Project*.⁶⁵

Em que pese a diversidade de metodologias empregadas, a maioria das autoridades da concorrência respondeu que faz a avaliação de seus esforços em AC de maneira formal ou informal ou por uma combinação das duas formas. As métricas são apuradas tanto para projetos individuais quanto para programas de AC. Os resultados são usados internamente ou tornados públicos.

Mais comumente, as avaliações são realizadas periodicamente e as métricas e indicadores são usados no planejamento das agências e monitorados periodicamente na avaliação do desempenho geral das agências. A avaliação de iniciativas particulares, ou avaliação *ad hoc*, envolve a identificação do público-alvo, a utilização de métricas e a coleta de informações.

Um instrumento frequentemente usado nas avaliações é a realização de pequenas enquetes com atores específicos: profissionais, (*stakeholders*), outras agências governamentais, acadêmicos ou o público em geral. Essas enquetes são conduzidas pessoalmente, por e-mail ou por meio de plataformas *on line*. As mídias sociais são usadas em certos tipos de avaliação semiformais, como ferramentas para captar o número de pessoas que mencionam determinados assuntos, acontecimentos, reportagens ou qualquer outra iniciativa concorrencial ou mercado relevante.

⁶³ Nota de Introdução à Edição Revisada [do Plano Estratégico Cade 2024: Por um Brasil mais competitivo] 2022.

⁶⁴ Participaram da enquete autoridades da concorrência da Argentina, Armênia, Brasil, Canadá, Colômbia, Chipre, Finlândia, Alemanha, Itália, Japão, Malásia, Ilhas Maurício, México (2), Paquistão (2), Panamá, Polônia, Rússia, Singapura, Espanha, Suécia, Suíça, Ucrânia, Estados Unidos (FTC), Reino Unido e Zâmbia.

⁶⁵ ICN – Advocacy Working Group. 2017-2018 Strategy Project. Part Two – Monitoring and Assessing the Results of Advocacy Efforts.

O relatório do *Advocacy Working Group 2017-2018 Strategy Project* observa que $\frac{3}{4}$ dos respondentes da enquete mencionaram ter produzido avaliações formais ou semiformais, periódicas e estruturadas dos resultados de suas ações de AC. O espectro formal-informal compreende desde uma avaliação muito estruturada a uma estrutura *ad hoc* realizada caso a caso. Ao longo desse espectro existe um mix de planejamento formal e informal, que muitas vezes depende dos critérios ou definições utilizadas.

Para classificar as avaliações das ações de *advocacy* das agências de defesa da concorrência, o relatório do AGW/ICN aplicou as categorias do *Competition Agency Evaluation Manual* (2016), utilizadas para avaliar a performance global das agências. São elas: a) quantificação da atividade e produtividade da agência, geralmente usada para medir as atividades de *enforcement*; b) a quantificação dos benefícios gerais ou de impacto, também aplicada a ações de *enforcement*, que procura demonstrar quais atividades da agência resultam em benefícios e economias para a sociedade; c) a revisão qualitativa e *feedback* reputacional, que reflete a percepção interna ou externa da atividade da agência em vez do impacto específico.

As avaliações quantitativas e de produtividade geralmente integram planos de trabalho periódicos ou outros documentos do gênero e se limitam a aferir se as ações planejadas foram desenvolvidas satisfatoriamente ou não, ou o estágio do seu progresso. Poucas agências estabeleceram metodologias para medir o impacto das ações de AC. Um exemplo é a *Federal Trade Commission* – FTC, dos Estados Unidos, que desenvolveu um critério objetivo para avaliar os resultados de todos os pedidos formais de ações de advocacia apresentados por escrito. Essa análise é complementada por uma enquete entre todos os beneficiários não apenas quanto aos resultados obtidos, mas também sobre em que medida as ações de advocacia influenciaram um determinado resultado. O *Competition Bureau of Canada* monitora habitualmente notícias e mídias sociais em busca de palavras-chave relacionadas a um tema de advocacia da concorrência (ver os detalhes na próxima seção).

Outra agência que realiza uma avaliação formal das ações de AC é a autoridade italiana da concorrência, a cargo do Departamento de Estudos e Análises da Legislação. O monitoramento é realizado duas vezes por ano: a primeira análise compreende 18 meses e a segunda, os dois anos anteriores. O escrutínio pode incluir pedidos de informação aos beneficiários da advocacia. Ao longo das avaliações observou-se que a interação subsequente frequentemente aumenta o nível de *compliance*.

As avaliações baseadas na quantificação de benefícios gerais ou de impacto envolvem metodologias mais complexas, aplicadas a iniciativas individuais de advocacia, como é feito pela *Competition Markets Authority* (CMA) do Reino Unido. Em complemento ao seu relatório anual, a

CMA realiza uma análise dos ganhos de bem-estar dos consumidores, reações na mídia tradicional e nas mídias sociais, e uma porcentagem estimada de quanto a ação de advocacia contribuiu para promover esse ganho.

Avaliações que têm como foco revisões qualitativas e *feedback* reputacional são feitas caso a caso. A *Competition Commission of Singapore* (CCS) utiliza diferentes critérios baseados no tipo/método de coleta de *feedback*. O critério usado no *Stakeholders' Perception Survey* é a visão geral do conhecimento e da percepção que os *stakeholders* têm da agência e do seu trabalho (incluindo ações de advocacia da concorrência e sensibilização). O critério utilizado para eventos de sensibilização (*outreach events*) é específico para cada evento e pode incluir o entendimento e a utilidade do conteúdo contemplado no evento, assim como a nota geral atribuída ao evento.

Como foi mencionado acima, a avaliação das ações de AC pode ser feita caso a caso. Nessa modalidade o tipo de indicadores e metodologias variam de acordo com os casos avaliados. A autoridade concorrencial da Polônia (*Polish Office of Competition and Consumer Protection*) avalia as atividades levadas a cabo pela internet com base em indicadores como (a) número de destinatários de e-mail, mensagens que foram ou não abertas, lidas ou não lidas e mensagens recusadas; (b) número de visitas e acessos únicos, tempo médio de permanência no site e país de origem dos visitantes; os dados são comparados em diferentes intervalos de tempo, como mês a mês ou ano a ano; (c) número de downloads de comunicados à imprensa e números de matérias jornalísticas que citam as atividades da agência.

A autoridade de Singapura (*Competition Commission of Singapore – (CCS)*) conduz bienalmente uma enquete com *stakeholders* do setor privado (empresários locais e profissionais), setor público e o público em geral. O objetivo é obter *feedback* sobre o conhecimento e a percepção das atividades da autoridade da concorrência, inclusive das ações de advocacia. Adicionalmente a CCS promove mesas redondas com grupos de *stakeholders* específicos.

A estratégia principal da autoridade concorrencial colombiana, a *Superintendencia de Industria y Comercio – SIC* consiste em (a) solicitar dos reguladores que informem à agência, em cada caso em que foi emitida uma opinião, como ficou a regulação proposta; (b) monitorar cada regulação analisada para determinar se as recomendações antitruste foram ou não adotadas; (c) incluir numa base de dados de acesso público a informação obtida; e (d) apresentar, no final do

ano, os resultados, sob a forma de diagramas ou gráficos ao superintendente da autoridade concorrencial.⁶⁶

A autoridade japonesa (*Japan Fair Trade Commission – JFTC*) tem conduzido atividades de advocacia usando várias ferramentas, como relações públicas, pesquisas de opinião, estudos de mercado, sugestões e propostas de políticas a agências governamentais ou empresários. Cada atividade é monitorada e avaliada diferentemente a depender de seus objetivos e conteúdo.

A maioria das agências que responderam à enquete do AGW/ICN e conduzem avaliações formais conta com uma unidade independente de advocacia da concorrência. As avaliações dos resultados das ações de advocacia são conduzidas por essas unidades. A frequência com que as agências promovem avaliações varia num espectro amplo. Nos casos em que não existe uma unidade especializada em advocacia da concorrência, outros departamentos das agências se encarregam do monitoramento e das avaliações.

Como já foi indicado, a maior parte das agências que fazem avaliações das atividades de AC publicam os resultados em relatórios periódicos. Outras agências utilizam os resultados internamente, para fins de planejamento e correção de rumos. Outras, ainda, percebem a avaliação das ações de advocacia como uma oportunidade de reforçar a transparência e prestação de contas perante o público em geral.

A vasta maioria dos respondentes (64%) publica os resultados das avaliações em seus sites na internet, no formato de informes periódicos. Os demais 36% utilizam os resultados das avaliações para consumo interno.

A seguir serão apresentados casos de avaliação de ações de advocacia da concorrência em jurisdições internacionais, a saber, Canadá, Reino Unido e Espanha. Antes de passar para os casos em si, serão referidas as repostas a um levantamento informal realizado pela CEMAC com agências selecionadas sobre suas práticas de avaliação das ações de *advocacy*. Devido ao caráter sigiloso do levantamento, algumas respostas não serão individualizadas.

4.1. Levantamento da CEMAC

A CEMAC recebeu respostas de nove agências reguladoras e de um organismo multilateral. O objetivo da enquete era colher subsídios para o planejamento das atividades da coordenação para os próximos anos, inclusive o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação *ex post* de

⁶⁶ A emissão de uma recomendação de advocacia da concorrência pela autoridade concorrencial da Colômbia é chamada de *concepto*. A *Superintendencia de Industria y Comercio*, como autoridade nacional de proteção à concorrência, tem a obrigação legal de prestar contas de suas atividades por meio de seus portais na internet.

ações de *advocacy*, definidas como estudos de mercado e aconselhamentos referentes à proposição de leis e regulações. As informações serão elencadas por tópicos.

4.1.1 Escolha e acompanhamento das ações de *advocacy*

As ações de advocacia da concorrência podem ser iniciadas pela própria agência ou a pedido do governo, do Parlamento, de agências reguladoras e de outras entidades públicas, incluindo associações profissionais, câmaras de comércio e entidades de defesa dos consumidores. O objetivo das ações de advocacia da concorrência é a correção de normas que podem facilitar condutas anticompetitivas e/ou o estabelecimento de princípios alinhados com os objetivos da política de defesa da concorrência. A escolha das ações também pode se originar de casos de condutas anticompetitivas analisados pela agência.

No Peru o acompanhamento de alguns setores é feito levando em conta sua importância numa cesta básica de consumo. Nem todas as agências contam com uma unidade especializada em advocacia e as ações podem ser conduzidas por outros departamentos. À diferença dos outros casos, na França os poderes de aconselhamento da autoridade derivam não da legislação antitruste, mas do Código Comercial e a agência não conta com uma unidade de advocacia da concorrência. A autoridade francesa também elabora estudos setoriais por iniciativa própria. Depois da publicação de um estudo de mercado ou a emissão de recomendações em casos de projetos de lei ou de regulações, o acompanhamento das ações é feito junto a reguladores, formuladores de políticas públicas e outros interessados (*stakeholders*) para identificar quais modificações propostas pela agência foram aproveitadas, totalmente ou em parte, ou ignoradas, e os impactos que as mudanças aparentemente tiveram no setor. Esse acompanhamento pode ser mandatário por lei e resultar em novas ações de *advocacy*. A lei também pode restringir os casos em que o acompanhamento é mandatário. Na maioria dos casos a autoridade antitruste estabelece uma agenda de ações de advocacia da concorrência.

4.1.2 Com que frequência é feita a avaliação das ações de advocacia da concorrência, regularmente ou de acordo com um cronograma?

A periodicidade depende da intervenção, da publicação do estudo ou da complexidade da ação de *advocacy*; por esse motivo, pode não haver um período predeterminado. No entanto, as avaliações feitas durante um ano são quase sempre reunidas e publicadas num relatório de efetividade. A avaliação é feita logo após a publicação da versão final da proposta legislativa ou de regulação. Não há um período predefinido, uma vez que a maioria das intervenções têm como objetivo provocar novas ações por outras instituições, o que normalmente exige tempo.

4.1.3 Depois que a autoridade antitruste realiza alguma ação de advocacy, em quanto tempo será possível sua avaliação? Por exemplo, um ano depois da publicação do estudo de mercado ou seis meses depois de uma intervenção relacionada à proposta de uma lei ou regulação?

Dependendo de se a ação está sendo realmente avaliada, podem ser observadas mudanças num período relativamente curto. Em alguns casos, a agência precisa observar o setor por vários anos para determinar o impacto de seus esforços, especialmente se as recomendações da agência são dirigidas a diversos agentes de política pública (por exemplo, se o setor está sujeito a regulação em nível subnacional). Quando as recomendações são emitidas por diferentes unidades, a avaliação dependerá das atribuições de cada um, se a realização de uma avaliação será feita *ex post* ou *ex ante*. Quando as opiniões são emitidas a pedido de autoridades públicas, a avaliação pode começar tão logo a versão final da legislação ou da regulação seja publicada. Há pouca experiência com a avaliação *ex post* de outras formas de ações de *advocacy*. O monitoramento pode ser iniciado em um ano, a depender da ação, e ser limitado a dois anos depois de a opinião ser emitida.

4.1.4 Todas as iniciativas de advocacy são avaliadas pelo mesmo método? Existem diferenças entre as avaliações de estudos de mercado e intervenções relacionadas a questões regulatórias ou legislativas?

Mais de uma agência respondeu que não existe uma metodologia formal para avaliar os efeitos de atos de *advocacy*. Em outro caso a agência disse adotar o método caso a caso nas suas avaliações. Com o propósito de oferecer consistência e comparabilidade, a metodologia proposta é essencialmente a mesma para todas as iniciativas. No entanto, várias especificidades precisam ser consideradas, por exemplo, as recomendações de um estudo de mercado são mais abrangentes do que as recomendações de um relatório sobre a proposta de uma legislação.

O relatório de avaliação contém análises estatísticas baseadas em informações qualitativas e quantitativas. Na Espanha o método qualitativo apoia-se no *Competition Assesment Toolkit da OECD (2019)*, cujo primeiro passo é identificar o limite para a concorrência ou falha de mercado visado pela autoridade anticompetitiva. Em seguida a metodologia aborda a efetividade (em atingir os beneficiários); a eficiência (análise custo-benefício); e a coerência (com outros atos e prioridades da autoridade de concorrência) da ação de *advocacy*. O método quantitativo visa levar a cabo a avaliação de impacto, por meio de uma análise contrafactual ou a estimação pela regra de bolso da OECD para *enforcement*. A escolha entre os dois métodos depende do tempo disponível, dados e recursos exigidos e da necessidade de entregar resultados comparáveis. Outra forma de avaliação baseia-se (a) nas reclamações recebidas pela seção de triagem sobre o não cumprimento das recomendações emitidas; (b) em encontros com as associações setoriais e outros grupos de

interesse das indústrias; e (c) na realização de pesquisas com o *stakeholders* em relação ao impacto das intervenções e ao nível de compliance.

4.1.5 A agência elaborou guias para avaliação dos efeitos sobre a concorrência das ações de advocacy?

A maioria das jurisdições respondeu “não” a essa questão, com apenas duas exceções, uma das quais, a da Espanha, será abordada em detalhes no tópico 4.5. A agência da concorrência da África do Sul produz guias e notas técnicas direcionadas a determinadas indústrias. Esses documentos integram uma ação denominada “*Advocacy Projects*”. A agência sul-africana começou a realizar avaliações de impacto desse material.

4.1.6 Resultados

4.1.6.1 Objetivos

Em alguns casos, a agência publica um *follow-up* da avaliação para identificar mudanças e áreas que aparentemente ainda apresentam problemas do ponto de vista concorrencial. A avaliação dos estudos de mercado ajuda a medir o impacto da atuação da agência e selecionar iniciativas de futuras de *advocacy*. O principal objetivo é alinhar os mercados com a política da concorrência e prevenir riscos que dependem de fatores devidamente identificados nos questionários aplicados. A agência avalia não apenas a assertividade subjacente às recomendações, mas também os riscos envolvidos, de modo que as medidas regulatórias sejam elaboradas com foco na prevenção de violações à política de concorrência. O objetivo da avaliação é ampliar a capacidade das autoridades antitruste de formular e implementar reformas alinhadas aos melhores princípios da regulação, buscando um enfoque integrado e consistente das políticas transversais e horizontais. O principal objetivo do monitoramento interno é acompanhar a adoção das opiniões emitidas pela agência e as mudanças delas decorrentes, de modo a determinar se a estratégia de *advocacy* é suficiente para eliminar os problemas de concorrência ou se a agência deveria procurar a solução por outros meios.

4.1.6.2 Publicidade

Algumas agências publicam os resultados da avaliação em seus *websites* ou nos relatórios de atividades. Em outros casos, a publicação não é feita imediatamente após a conclusão da avaliação, mas a agência pode decidir fazê-lo por meio de outros canais ou estratégias. Ou, então, os resultados podem ser apresentados apenas em *workshops*, de modo que autoridades públicas possam conhecer o impacto das recomendações emitidas pela agência. As avaliações são geralmente publicadas na seção de advocacia da concorrência nos sites das agências, exceto quando são utilizadas apenas para discussões internas.

4.1.6.3 Disseminação

Os resultados das avaliações são discutidos internamente, em reuniões de preparação de planejamento e de mensuração de desempenho da agência, em periodicidades variadas. Também podem ser apresentadas em relatórios individuais, ou como seções do relatório de atividades. Os resultados das avaliações são ainda discutidos em *workshops* ou sessões de treinamento com a participação de funcionários da unidade de *advocacy* e de outras áreas da agência. A direção da agência pode promover sessões de discussão com a área de Comunicação Social quando mensagens específicas precisam ser disseminadas na mídia.

4.1.6.4 Disseminação para stakeholders

É uma prática comum a algumas agências, depois que os resultados das avaliações são publicados no website, promover encontros formais ou informais com os principais interessados em *workshops* ou conferências e divulgá-los para o público em geral. A discussão pode se dar no contexto da divulgação do relatório de atividades ou especificamente na apresentação das ações de *advocacy* da agência.

4.1.7 Comentário

Em que pese a limitação da amostra do levantamento da CEMAC, é possível identificar algumas práticas de avaliação das ações de advocacia da concorrência, que serão exploradas em detalhe nas seções seguintes.

Em primeiro lugar, ressalte-se que todas as agências, com apenas duas exceções, reportaram que não dispõem de um guia para a avaliação dos efeitos sobre a concorrência das ações de *advocacy*, o que demonstra a incipiência desse tipo de avaliação.

Tampouco existe uniformidade em relação à periodicidade das avaliações, que dependem de vários fatores. De modo geral, as avaliações são feitas caso a caso, a depender da oportunidade e da prioridade das agências. Nos casos em que as recomendações de *advocacy* são feitas a pedido de outras autoridades públicas, a avaliação pode ter início quando a versão final da norma ou ato regulatório seja publicada. Nesses casos é comum a estipulação de um prazo, seja ele inscrito em lei ou determinado de maneira unilateral pela agência. Os estudos de mercado, devido à sua abrangência, por vezes demandam mais tempo para que o impacto das intervenções de *advocacy* seja avaliado.

As ações de *advocacy*, além de atender a demanda de outros órgãos da administração, têm geralmente como objetivo alinhar os mercados à política de concorrência e aos objetivos da

agência, podendo inclusive servir de *feedback* para o planejamento e seleção de iniciativas futuras de *advocacy*.

De modo geral, os resultados das avaliações são discutidos internamente, em workshops com a participação de funcionários das unidades de advocacia da concorrência e de outras áreas da agência e incluem sessões de treinamento. Em regra, mas não sempre, os resultados são publicados no website das agências em áreas específicas que tratam da advocacia da concorrência. Depois da publicação, podem ser discutidos com agentes públicos e com os principais interessados (*stakeholders*) e a mídia, em seminários e workshops de abrangência maior. Um dos respondentes do questionário da CEMAC afirmou que as sessões de discussão são limitadas à área de Comunicação Social, quando mensagens específicas precisam ser disseminadas ao público por meio da mídia.

4.2 Canadá

Trata-se de avaliação das atividades da Unidade de Advocacia da Concorrência (*Advocacy Unit*), feita pelo setor de auditoria e avaliação do *Competition Bureau* (CB) do Canadá em 2016. O CB retomou as atividades de advocacia em 2013 e tornou-se totalmente operacional em 2014-15.⁶⁷ A avaliação buscou responder as seguintes perguntas (foram selecionadas apenas aqueles que interessam para este trabalho):

- Até que ponto a AU responde a uma necessidade demonstrável?
- Até que ponto a AU contribui para melhorar a conscientização de consumidores e empresários sobre seus direitos e obrigações?
- Até que ponto a AU está aumentando a conscientização de legisladores, formuladores de políticas públicas e reguladores sobre as implicações competitivas de suas ações?
- Até que ponto as atividades da AU promovem [a formulação] de leis, regulações e políticas públicas que refletem os benefícios da competição domesticamente e internacionalmente?

Foram utilizados os seguintes métodos de coleta de dados:⁶⁸

⁶⁷ *The competition Bureau's Advocacy Unit. Final Formative Evaluation Report, Audit and Evaluation Branch. June 2016. Presented to the Performance Measurement and Evaluation Committee on February 8, 2017. Approved by the Deputy Minister on May 29, 2017. Disponível em www.insertwebaddresshere.ca.*

⁶⁸ Foram selecionados apenas os relevantes para nossos propósitos.

(a) Documentos

- Material do website do CB: Plano Anual 2014-15, relatórios anuais, releases para a imprensa e uma edição de *The Competitive Advocate*, leis e decretos.

(b) Revisão da literatura

- Via websites de organizações como *Australian Competition and Consumer Commission*, *the Danish Competition and Consumer Authority*, *the International Competition Network Advocacy Working Group*, *the Organization for Economic Cooperation and Development*, *the United Nations Conference on Trade and Development*, and *the United States Federal Trade Commission*.
- Respostas a entrevistas com funcionários (16); especialistas (8), como membros da ordem dos advogados; *stakeholders* (7), como grupos de defesa do consumidor, associações profissionais e reguladores; grupos internacionais e outros países.

(c) Estudos de casos

- Dois casos submetidos pela *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, sendo um sobre serviços de roaming e outro sobre *wireline services*. Um estudo de caso realizado pela AU sobre aumento de preços no mercado de propano. E a apresentação feita pela AU à prefeitura de Toronto sobre serviços digitais de transportes como Uber.

(d) Análise de mídias sociais

- Dois estudos realizados por uma consultoria: (1) sobre se a posição da AU no caso de serviços digitais de transportes teve impacto relevante sobre as discussões nas mídias sociais; (2) discussões online (*online chatters*) sobre setores da economia que poderiam se beneficiar da advocacia da concorrência.

Identificaram-se os seguintes achados de interesse: (i) vários setores da economia canadense poderiam se beneficiar de ações de advocacia da concorrência, inclusive os de telecomunicações, economia compartilhada, gasolina, transportes, gerenciamento de oferta (*marketing boards* do setor de laticínios etc.) e distribuição de bebidas alcoólicas. Uma consulta pública aberta entre

setembro/novembro de 2013 identificou sugestões como as indústrias farmacêutica e telecomunicações; (ii) o estudo sobre *online chatter* identificou preocupações, que coincidiam com aquelas dos entrevistados, com os setores de bebidas, custos de transportes (e.g. tarifas aéreas) e energia (custos de eletricidade, gás etc.), que poderiam se beneficiar ações de advocacia da concorrência.

No que se refere às mídias sociais, descobriu-se que o CB atraiu grande atenção do público e da cobertura da mídia no caso de serviços digitais de transporte. Uma publicação postada no website do CB sobre o assunto teve 22 menções nas mídias escrita e de áudio. Uma publicação posterior conseguiu 127 menções, sugerindo que o trabalho desenvolvido ao longo do tempo conseguiu atrair uma audiência crescente.

A análise das mídias sociais sugeriu que as posições do CB sobre o caso (*taxicab file*), divulgadas em fevereiro e novembro de 2014 não criaram uma mudança significativa nas discussões online. Tais posições refletiam um sentimento pré-existente, sem agregar novas informações. No entanto, os envolvidos na discussão passaram a citar a posição do CB, mostrando que a organização era vista como relevante para a discussão.

O estudo descobriu que o conteúdo específico ao trabalho da AU anterior à divulgação de *The Competition Advocate* foi veiculado – ou repetido via mídias sociais –, em alguma medida, e foi usado por *stakeholders*-chave, como grupos de defesa do consumidor e os próprios serviços digitais de transporte, demonstrando que o negócio foi atingido pelas mensagens, assim como a percepção do papel específico das posições do CB. De fato, um desses serviços simplesmente tuitou um link para a primeira edição do *The Competition Advocate*.

4.3 Reino Unido

Em 2010 o OFT – Office Fair Trading publicou um estudo⁶⁹ elaborado pela London Economics⁷⁰ para avaliar a atuação daquela autoridade antitruste na área de advocacia da concorrência, com ênfase especial nos seus benefícios associados para os consumidores. O estudo foca apenas na advocacia dirigida ao setor público, definida como “[aconselhamento do] governo sobre como políticas públicas e instituições interagem com os mercados e como minimizar o impacto de intervenções governamentais na competição”.

⁶⁹ *Evaluation of OFT Competition Advocacy*. Prepared for the Office of Fair Trading by London Economics. <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/21-Evaluation-of-OFT-Competition-Advocacy.pdf>. Acesso em 09.08.2022. O OFT não existe mais e foi substituído pela *Markets Authority* (CMA) a partir de 2014. Ver nota de rodapé nº 11.

⁷⁰. Consultoria especializada em política e economia, com atuação em várias áreas, inclusive Concorrência e Antitruste. <https://londoneconomics.co.uk/competition-antitrust/>

O estudo teve os objetivos de: (i) avaliar a efetividade das intervenções em advocacia da concorrência, incluindo o exame da extensão em que o assessoramento e as recomendações foram levados em conta pelos formuladores de políticas públicas e alteraram essas políticas e a regulação; (ii) entender melhor o impacto potencial das intervenções de AC nos consumidores por meio de uma tentativa de estimar seus impactos em três casos específicos.

A metodologia utilizada incluiu três componentes: (i) revisão da literatura; (ii) entrevistas com servidores do governo que receberam assessoramento em AC; e (iii) análise de três casos como exemplos dos tipos de impacto que a AC tem nos mercados e dos desafios associados a essa avaliação.

Os casos estudados foram os de (i) licenciamento regulatório para o setor de *will-writing*; (ii) retirada gradual do mercado de lâmpadas elétricas ineficientes; (iii) orientação para a contratação de serviços municipais de tratamento de resíduos (*waste management procurement*).

O estudo apresenta um panorama geral de dois enfoques complementares para examinar a efetividade e o impacto de intervenções de AC. O primeiro foca na efetividade da intervenção e envolve uma enquete com servidores públicos que receberam aconselhamento de AC desde 2005. O propósito da enquete era examinar diretamente, do ponto de vista de quem recebeu aconselhamento, a efetividade da AC na formulação/resultados da política pública. A enquete também investigou quais aspectos do aconselhamento são mais úteis e se, sendo possível, poderiam ser feitos aprimoramentos para melhorar a efetividade no futuro. O segundo enfoque é uma análise mais detalhada de três intervenções e tem foco no impacto potencial da intervenção. Nesses exemplos o impacto sobre os consumidores é estimado considerando a perda evitada para os consumidores diretamente atribuível às intervenções de AC.

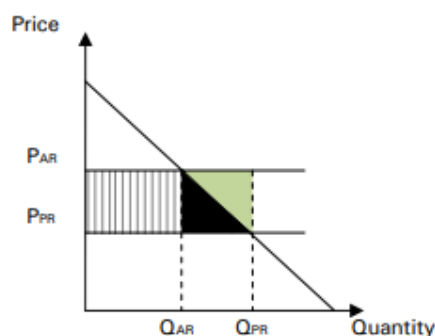
Ao levar a um aumento da competição ou prevenir regulações que reduzem a competição, a AC pode ter um impacto nos resultados do mercado em diferentes níveis. A competição é associada a menores preços e esse impacto nos preços pode ser um dos mais fáceis de medir. No entanto, além do efeito sobre os preços, a competição pode impactar potencialmente os mercados e os consumidores de diversas formas (incluindo a qualidade dos produtos ou serviços e o leque de produtos disponíveis; inovação; inovação de serviços conexos, desenvolvimento de estratégias de propagandas e/ou a quantidade e a clareza da informação prestada aos consumidores). Qualquer avaliação do impacto de intervenções de AC precisa refletir o escopo de uma gama de benefícios potenciais para os consumidores, embora os efeitos não precificáveis (*non-price*) possam ser notoriamente difíceis de quantificar. A abordagem adotada em relação a esses diversos impactos da AC é combinar uma estimativa dos impactos em preço atribuíveis à intervenção com a discussão dos demais benefícios potenciais.

A metodologia adotada para estimar o efeito das mudanças de preços no bem-estar dos consumidores como resultado da intervenção da AC pode ser aplicada tanto a intervenções que previnem com sucesso que uma regulação anticompetitiva seja adotada e aquela que persuade servidores públicos a introduzir condições pró-competitivas no mercado. A discussão abaixo refere-se ao impacto da prevenção de uma regulação anticompetitiva.

Uma regulação anticompetitiva (AR) pode levar a um aumento do preço para P_{AR} comparado a uma regulação mais pró-competitiva ou à não regulação (PR), que resulta no preço P_{PR} . Isso é ilustrado na Figura 3.1. Assumir que a demanda por bens e serviços é decrescente implica que uma quantidade menor de produtos e serviços é demandada quando a regulação é anticompetitiva (isso é, Q_{AR} invés de Q_{PR}). Isso é ilustrado no eixo horizontal da Figura 3.1.

Se a advocacia da concorrência assegura que AR não seja implementada e que PR tome seu lugar, isso se converteria em preços menores e uma demanda maior. O benefício para o consumidor pode ser decomposto em duas partes. A primeira parte é o benefício do preço menor sobre a quantidade de consumidores que teriam consumido sob a regulação anticompetitiva. Esse benefício é representado pela área listrada na figura abaixo. A segunda parte do benefício dos consumidores é o aumento do consumo a um preço menor. Esse benefício é representado pela área em preto na figura abaixo. O efeito total no bem-estar do consumidor é a soma da área listrada com a área em preto na Figura abaixo:

Figure 3.1: Measuring the price effect of an advocacy intervention



Para quantificar o impacto das ações de advocacia da concorrência sobre o bem-estar dos consumidores utilizando como proxy a variação de preços num cenário contrafactual construído com base em pressupostos mais ou menos arbitrários, o estudo examinou a atuação do OFT nos três casos referidos acima.

O problema com essa metodologia é que para chegar à estimativa do impacto produzido pela intervenção da advocacia da concorrência, várias suposições tiveram de ser feitas, e o

benefício estimado mostrou-se sensível a essas suposições e aos pressupostos que sustentaram a análise. Essa deficiência torna muito limitada a aplicação do modelo utilizado no estudo como ferramenta de análise para outros casos em outras jurisdições.

Como se admite no próprio estudo:

Definir o contrafactual requer fazer pressuposições sobre como outras influências determinam os resultados regulatórios. Esses pressupostos podem se sujeitar à contestação. Esse problema se aplica igualmente a avaliações quantitativas e qualitativas.

Embora a literatura sobre a avaliação de AC possa ajudar a identificar os desafios discutidos acima, ela é dispersa em termos da aplicação concreta de técnicas a intervenções passadas. Evenett (2006)⁷¹ atribui isso ao fato de que “a avaliação da advocacia da concorrência está na sua infância, [dispondo] apenas de evidências qualitativas para guiar a elaboração de políticas” e afirma que “evidências quantitativas utilizáveis são quase inexistentes”.⁷²

4.4 Comentários

À parte a análise de impacto das ações de AC sobre o bem-estar do consumidor do OFT, para a qual foi utilizado o método quantitativo, as avaliações realizadas no Canadá e no Reino Unido contêm elementos qualitativos semelhantes que podem ser comparados.

O primeiro ponto em comum é que nos dois exemplos, a avaliação foi feita por uma consultoria externa à Unidade de AC. No caso do OFT, foi contratada uma empresa de consultoria privada e, no caso do *Competition Bureau* (CB) do Canadá, o responsável foi o setor de auditoria e avaliação, que contratou os serviços de uma empresa de consultoria privada especializada na análise de mídias sociais.

A avaliação levada a cabo pelo OFT focou apenas na advocacia dirigida ao setor público, definida como [o aconselhamento ao] governo sobre como políticas públicas e instituições interagem com os mercados e como minimizar o impacto de intervenções governamentais na competição.

A ênfase nas mídias sociais dirigiu a avaliação realizada pelo CB a um público mais amplo. Nos dois casos analisados foram realizadas entrevistas e novamente a avaliação do CB foi mais abrangente, incluindo, além de servidores públicos que receberam aconselhamento em AC,

⁷¹ Evenett, S. J. (2006), ‘Competition Advocacy: Time For A Rethink?’, <http://idlbnc.idrc.ca/dspace/handle/123456789/35092>. Apud. *Evaluation of OFT Competition Advocacy*. Prepared for the Office of Fair Trading by London Economics. P.17

⁷² Idem.

especialistas, como membros da ordem dos advogados; stakeholders, como grupos de defesa do consumidor, associações profissionais e reguladores; grupos internacionais e outros países. Os públicos selecionados correspondem ao escopo dos dois levantamentos, mais dirigido no caso do OFT, e mais amplo no do BC. Em ambos, a preocupação foi de natureza reputacional, e se procurou avaliar como as unidades de AC e suas ações eram percebidos pelo(s) público(s) externos, incluindo os receptores dos aconselhamentos prestados.

A metodologia empregada também apresenta elementos comuns. Nos dois casos foi feita uma revisão da literatura, que incluiu, no caso do CB, consultas a websites de outras jurisdições e documentos produzidos internamente, bem como leis e decretos. As duas avaliações incluíram estudos de casos em que a unidade de advocacia da concorrência atuou.

A análise das mídias sociais foi realizada apenas na avaliação realizada pelo CB e merece uma consideração à parte, até pela importância que esses meios de comunicação vêm adquirindo em relação à mídia tradicional. Foram produzidos dois estudos por uma consultoria privada: 1) sobre se a posição adotada pela unidade de advocacia da autoridade canadense no caso de serviços digitais de transportes teve impacto relevante nas discussões nas mídias sociais; 2) discussões *on line* (*on line chatters*) sobre quais setores da economia poderiam se beneficiar da advocacia da concorrência. O primeiro caso apresenta um requisito – o de que o assunto objeto da ação de AC tenha chamado a atenção do público, o que nem sempre acontece, dadas a especificidade e a complexidade de alguns temas, que tendem a mobilizar apenas interesses restritos, quase sempre da comunidade empresarial. O tema da regulamentação dos serviços de transportes digitais, no entanto, atraiu grande atenção do público e da cobertura da mídia, tornando-se um dos assuntos mais comentados nas mídias sociais canadenses.

A avaliação teve, assim, um caráter de análise reputacional, que atestou uma imagem institucional positiva da agência de defesa da concorrência e de sua unidade de AC. O estudo deixa como lição a importância da utilização das mídias sociais como instrumento de advocacia da concorrência. Mesmo que as ações de AC nem sempre consigam atrair uma atenção massiva do público, é preciso ao menos estar familiarizado com esses meios de comunicação quando surge a oportunidade, ou a necessidade, de seu uso mais intensivo.

O outro estudo levado a cabo pelo CB constitui um exemplo original de utilização das mídias digitais como instrumento de planejamento de ações de advocacia da concorrência. Consistiu numa espécie de *on line* realizada por meio de um grupo de discussões sobre setores da economia que poderiam se beneficiar da advocacia da concorrência. Foram identificados os setores de telecomunicações, economia compartilhada, gasolina, transportes, gerenciamento de oferta (*marketing boards* do setor de laticínios etc.) e distribuição de bebidas alcoólicas. Uma consulta

pública aberta anteriormente, entre setembro/novembro de 2013, identificou sugestões como as da indústria farmacêutica e de telecomunicações. Alguns desses setores já faziam parte das preocupações da agência, como a indústrias de bebidas, os custos de transportes (e.g. tarifas aéreas) e energia (custos de eletricidade, gás etc.), que poderiam se beneficiar ações de advocacia da concorrência.

4.5 Espanha

Em fevereiro de 2022 a *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) da Espanha publicou um manual com sua metodologia para a avaliação da promoção da concorrência⁷³. O Manual apresenta uma “metodologia flexível” que permite “a avaliação qualitativa e quantitativa” das ações de advocacia da concorrência da autoridade antitruste espanhola. A metodologia proposta baseia-se nos resultados da pesquisa documental, incluindo as metodologias de avaliação *ex post* aplicadas por outras autoridades antitruste e a revisão da literatura sobre a avaliação do impacto de políticas concorrenciais. A flexibilidade da metodologia permite sua aplicação às diferentes ações de advocacia de concorrência da CNMC⁷⁴ em bases *ante-post* e *ex post*. O manual está baseado num conjunto de planilhas [*templates*] para cada tipo de ação [*de advocacy*], estruturadas em seções similares que, ao mesmo tempo, levam em conta as especificidades de cada tipo de ação. A metodologia proposta oferece um conjunto de indicadores quantitativos para estimar o impacto potencial ou real das medidas recomendadas em cada ação, permitindo, desse modo, a comparação cruzada e a priorização e ajudando a reforçar a legitimidade da política de advocacia da concorrência da CNMC junto aos grupos de interesse.⁷⁵ A metodologia foi aplicada pelos formuladores em 12 casos, que acompanham o relatório final do estudo.

As planilhas a serem preenchidas pelos avaliadores aplicam-se a cada tipo de ação de advocacia da concorrência da CNMC de acordo com uma série específica de normas, embora mantenham uma estrutura semelhante. Essa estrutura comum divide a avaliação de cada ato em duas partes: a avaliação do ato em si e a avaliação de impacto. Cada planilha consta de quatro seções, sendo a primeira a introdução e a última, a conclusão. A primeira e a última sessão são autoexplicativas, bastando dizer que a introdução consiste em apresentar o contexto global em que

⁷³ *Handbook - Methodology for evaluation of CNMC advocacy acts*. O Manual foi encomendado à empresa de consultoria KPMG e a Valdani Vicari & Associati - Economics & Polícy. Disponível em [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Manual%20Metodologia%20de%20impacto%20\(ES\).pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Manual%20Metodologia%20de%20impacto%20(ES).pdf). Agradeço à colega Camila Samson, do DEE, a indicação desse estudo.

⁷⁴ Sobre os tipos de ações de advocacia da concorrência da CNMC, ver *Compliance Report – CNMC REFORM/SC 2020/062 – Rascunho*.

⁷⁵ Em espanhol no original, tradução livre.

o ato está inserido, uma perspectiva dos aspecto-chave, seu marco regulatório e a motivação da CNMC para adotar a ação.

A avaliação da ação em si analisa o potencial da ação para influir de maneira relevante sobre a regulação e compara esse potencial com a relação custo/benefício associada à sua produção. Consiste em quatro passos, que abrangem: (i) a relevância; (ii) a efetividade; (iii) a eficiência; e (iv) a coerência do ato. Os autores do manual fazem uma observação importante: é preciso levar em conta que o escopo dessa fase depende dos dados da própria CNMC sobre suas ações de advocacia da concorrência, assim um pré-requisito para uma avaliação efetiva é estabelecer os mecanismos correspondentes de coleta de dados internos. A seguir serão considerados cada um dos quatro passos.

4.5.1 Relevância

A metodologia considera duas dimensões da relevância: a quantitativa e a qualitativa. A primeira consiste numa pesquisa, pelo avaliador, de indicadores básicos do setor afetado. É sugerida a seguinte lista de indicadores:⁷⁶

Table 1. List of proposed indicators to assess the relevance of the act

Type of variable	Indicator
Economic weight and structure of the market	Total sector turnover
	Number of undertakings
	Average turnover per company
	Geographical location/concentration of companies
Labour market and employment	Total number of employees
	Average salary
Optional dimensions	...

A avaliação qualitativa da relevância do ato diz respeito às falhas de mercado ou às questões específicas do mercado visado pela avaliação. O Manual sugere a adoção da classificação da OCDE, adaptada às atividades da CNMC.⁷⁷ A OCDE classifica em quatro grupos as intervenções na economia potencialmente prejudiciais à concorrência. No Grupo A estão aquelas que limitam o número ou a variedade de empresas; no Grupo B, as que limitam a capacidade das empresas

⁷⁶ Algumas das planilhas não incluem a avaliação quantitativa da relevância dos atos, especialmente aqueles referentes a estudos de mercado, que são dirigidos a operadores específicos de um mercado.

⁷⁷ OECD (2019), Competition Assessment Toolkit: Volume 1 (principles), Volume 2 (guidance) and Volume 3 (operational manual). Available at: <https://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>

competirem entre si; o Grupo C traz as intervenções que diminuem o incentivo das empresas a competir; e o Grupo D, aquelas que limitam a escolha do consumidor e a informação disponível.

4.5.2 Efetividade

O objetivo do segundo passo consiste em avaliar quão efetiva foi a ação em atingir os beneficiários visados, especialmente os formuladores de políticas públicas. Na dimensão quantitativa a efetividade pode ser medida pelo impacto que a ação teve na mídia ou no número de downloads relacionados à ação no site da agência antitruste, por exemplo.

Os indicadores sugeridos constam do quadro 3:

Table 3. Variables proposed to assess the quantitative outreach of the acts

Outreach to the general public	Number of views/downloads of press releases / document of the act
	Number of views/downloads of web announcements
Outreach to policy makers	Outreach and impact of confidential versions shared with relevant Ministries
	Number of Ministerial meetings discussing the act results
Outreach to general stakeholders	Number of stakeholders involved in the Focal Points or in the public consultation
	Number of comments to the draft versions of the act
Outreach to academia	Number of papers quoting the act
Outreach to the press	Number of articles/blogs quoting the act

A dimensão qualitativa é medida por meio da aplicação de questionários aos principais interessados (*stakeholders*) aos quais a ação foi dirigida, sendo os formuladores de políticas públicas o grupo mais relevante. A finalidade das perguntas dos questionários é conhecer a percepção dos integrantes desse grupo e de outros interessados-chave sobre a qualidade e a utilidade da ação. Uma ação será considerada efetiva se tiver alcançado os destinatários (dimensão quantitativa) e se tiver tido impacto positivo sobre a audiência visada (dimensão qualitativa).

4.5.3 Eficiência

A eficiência de uma ação de advocacia da concorrência é basicamente uma análise custo-benefício e depende da disponibilidade de dados internos sobre os custos e o alcance da ação. Deve se basear em dados quantitativos coletados consistentemente em diferentes ações e períodos, para permitir uma comparação entre ações distintas.

No entanto, como se explica na própria planilha, dada a dificuldade de se dispor de antemão de dados quantitativos sobre os custos da ação, sugere-se a substituição de dados quantitativos por uma indicação qualitativa do tempo e esforço requeridos para a produção da ação, por exemplo, por meio de entrevistas e da aplicação de questionários aos membros da equipe de advocacia da concorrência que tenham uma perspectiva global dos recursos e do tempo dedicados a preparar cada ação.

4.5.4 Coerência

A coerência deve ser avaliada mediante a comprovação da compatibilidade do ato com: (i) pronunciamentos e recomendações prévias da CNMC; (ii) objetivos e princípios da advocacia da concorrência da CNMC; e (iii) o marco regulatório e institucional.

Para ajudar na avaliação da coerência, a metodologia sugere que os funcionários da unidade de advocacia da concorrência respondam um conjunto de perguntas predefinidas, que poderiam se adaptar a cada tipo de ato. É esperado que a maioria das respostas seja positiva; no caso de uma resposta negativa, deve-se procurar saber o alcance do desvio em relação aos parâmetros utilizados.

4.5.5 Avaliação de impacto

A segunda fase da metodologia examina o impacto que a ação teve (ou poderia haver tido) sobre o marco regulatório e a economia. Nessa fase é preciso superar dois desafios: (i) a atribuição de causalidade; e (ii) o equilíbrio entre a acurácia das avaliações e os recursos necessários para obtê-la. Quanto ao primeiro desafio, observa-se que a atribuição de causalidade só se verifica quando existe um vínculo provável entre a produção do ato (normalmente, uma recomendação de política) e o marco regulatório. De outra maneira, a mudança produzida na legislação poderia ser consequência de efeitos simultâneos; o mesmo vale para o impacto sobre o mercado, que poderia ser resultado de terceiros eventos ou condições econômicas.

Quanto ao segundo desafio, o equilíbrio entre a acurácia, de um lado, e o tempo e os recursos empregados na ação será alcançado em concordância com os objetivos gerais da direção da CNMC. A metodologia recomenda basear a avaliação em estimativas facilmente aplicáveis, como regra geral, e deixar aberta a opção de realizar uma análise em profundidade para casos selecionados.

A seguir serão abordados os diferentes passos da segunda fase da avaliação.

4.5.6 Impacto sobre o marco regulatório

A metodologia define o impacto direto sobre o marco regulatório como qualquer mudança observável na legislação que possa ser atribuída à ação de advocacia da concorrência. São

consideradas três situações: as recomendações/reivindicações foram (i) completamente implementadas; (ii) parcialmente implementadas; (iii) não foram implementadas ou sua aplicação não pode ser avaliada.

4.5.7 Impactos reais ou potenciais no mercado/setor em questão

Os impactos no mercado só podem ser avaliados se as recomendações tiverem sido parcialmente ou totalmente implementadas. No entanto, também é possível estimar os impactos potenciais, basicamente benefícios ou perdas decorrentes da não aplicação das recomendações. De acordo com o princípio da atribuição, o avaliador deve começar por escolher as variáveis econômicas que podem ser afetadas pelas recomendações. Se essas variáveis não puderem ser diretamente observáveis, podem ser substituídas por outras. Em qualquer caso, a escolha das variáveis deve basear-se em princípios microeconômicos e no conhecimento do setor. Uma vez definidas as variáveis relevantes, o avaliador tem duas opções, de acordo com o tempo disponível, os dados e os recursos demandados para proporcionar resultados comparáveis.

4.5.7.1 Estimação por análise contrafactual

A estimação baseada em contrafactuals só é viável quando a informação requerida é facilmente acessível e o avaliador dispõe de tempo suficiente. Essencialmente, essa avaliação propicia uma estimativa dos efeitos da ação (mudança na política ou na regulação) da variável de interesse em comparação com o cenário contrafactual. Os cenários mais usados são o mesmo mercado antes da intervenção ou um mercado suficientemente semelhante, que pode estar localizado em outra região, país ou mesmo em outro setor onde também tenha ocorrido a intervenção.

Devem ser observados princípios estatísticos básicos e o avaliador pode utilizar técnicas simples e diretas ou modelos econométricos sofisticados, no caso de a variável de interesse ser afetada por terceiras variáveis, cujos efeitos necessitem ser controlados.

4.5.7.2 Estimação pela regra de bolso da OCDE

A metodologia propõe a utilização da regra de bolso da OCDE para todas as ações, mesmo nos casos em que tenha sido feita a avaliação por contrafactual. Esse método é inspirado na proposta da OCDE para a avaliação de impacto das atividades de *enforcement* da lei de defesa da concorrência.⁷⁸

⁷⁸ OECD (2014), Guide for assessing the impact of competition authorities' activities. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

O método começa pela classificação e identificação dos efeitos potenciais da ação no mercado, de acordo com a natureza das falhas de mercado ou da unidade de mercado abordada. Esse primeiro passo permite ao avaliador identificar a variável de interesse sobre a qual será feita a avaliação. A escolha da variável deve ser feita de modo a evitar duplicações e efeitos compensatórios. No entanto, em alguns casos pode ser possível estimar mais de um efeito. O avaliador só precisa aplicar um parâmetro (regra geral) ao valor da variável de interesse no mercado em questão. Por último, pode ser necessário fazer ajustes para adaptar a estimativa aos dados disponíveis e à natureza do mercado.

A CNMC propõe a seguinte lista de indicadores com base nos estudos econômicos que acompanham suas ações de advocacia, que pode ser ampliada ou calibrada com base em investigações futuras:

Table 4. List of indicators proposed for the direct impact assessment

Indicator	Parameter		
	Found in the Literature	Average Value	Recommended Value
Reduction in waiting time	2%-7%	5%	5%
Reduction in prices	3%-35%	19%	5%
Increase in employment	1%-12%	7%	5%
Increase in sales and production	4%-11%	8%	5%
Increase in the number of operators	12%	12%	12%

Source: See Annex 1.

4.5.8 Impactos indiretos sobre a economia em geral

O último passo da avaliação de impacto refere-se à estimativa do impacto indireto da ação na economia em geral. Nesse caso os desafios antes mencionados aparecem com maior intensidade. Esse passo só pode ser dado quando a recomendação tenha sido aplicada totalmente ou, ao menos, parcialmente; a recomendação houver tido um impacto claro e significativo no mercado específico e esse mercado tenha um grande peso na economia em geral.

O avaliador poderia, nesse caso, levantar várias cifras sobre o setor afetado dentro da economia e uma explicação qualitativa de por que se espera produzir um efeito indireto.

Uma via mais intensiva em recursos para estimar o impacto seria utilizar uma tabela *input-output* para avaliar como alterações setoriais podem impactar a economia em geral. Essa metodologia pressupõe que as relações produtivas entre as diferentes indústrias se mantêm constantes e utiliza os chamados coeficientes de Leontief para estimar os efeitos indiretos em diferentes indústrias de um aumento na produção de uma indústria específica.

4.6 Comentário

A metodologia de avaliação proposta pela CNMC tem alguns pontos em comum com as avaliações realizadas pelas agências da concorrência do Canadá e do Reino Unido, porém é mais estruturada e abrangente. Pode ser aplicada em bases *ex ante e ex post*, em todos os tipos de ações de advocacia da concorrência, permitindo a comparação cruzada entre elas por meio de um conjunto de indicadores quantitativos e de planilhas similares, sem deixar de levar em conta as especificidades de cada ação. Um ponto crucial da metodologia é a dependência de dados internos, que exige sua aplicação contínua ao longo do tempo, uma vez que os dados nem sempre estarão disponíveis de antemão. Em outros termos, boa parte da base de dados a serem utilizados depende da aplicação da própria metodologia. Esse ponto é especialmente importante na avaliação custo-benefício (eficiência) das ações.

As ferramentas usadas na aplicação da metodologia não diferem muito daquelas comumente empregadas para avaliar ações de advocacia da concorrência, seja no que se refere a avaliações qualitativas – por exemplo, a aplicação de questionários a formuladores de políticas públicas ou a *stakeholders* para estimar a efetividade das ações – ou quantitativas, como o número de *downloads* de material publicado no portal da agência na internet, citações na imprensa ou em blogs especializados.

A metodologia distingue entre a efetividade e o impacto das ações, reservando para este último uma seção própria, calcada em métodos quantitativos mais elaborados e precisos do que os utilizados, por exemplo, no caso do Reino Unido. Por exemplo, a metodologia da CNMC também prevê a avaliação de impactos potenciais por meio de análise contrafactual, mas inova ao propor a aplicação obrigatória, em todos os casos, da regra de bolso da OCDE (OCDE 2019), já usada por diversas agências antitruste em casos de *enforcement*. A inovação mais ambiciosa da metodologia proposta é avaliação dos efeitos indiretos da ação de advocacia na economia em geral, que requer a aplicação de métodos estatísticos avançados e modelos econométricos.

Quanto à avaliação de impacto sobre o marco regulatório, a ferramenta proposta também não difere de outras já empregadas em algumas jurisdições, consistindo em observar se as recomendações de advocacia da concorrência foram seguidas em parte ou totalmente, ou não foram seguidas, na redação final de normas ou leis.

A apresentação do Manual da CNMC observa que, apesar do aumento recente das ações de advocacia pelas agências de defesa da concorrência e do foco no impacto dessas intervenções,

avaliações *ex post* dessas ações, “ainda são raras, ou, pelo menos, não são tornadas públicas”⁷⁹. Com base nos modelos apresentados neste capítulo, procedemos a seguir a uma sistematização dos principais métodos de avaliação conhecidos, que pode ser útil para a elaboração de uma metodologia de avaliação das ações de advocacia da concorrência do Cade.

CAPÍTULO 5 - RECOMENDAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE ADVOCACIA DESENVOLVIDAS PELO CADE

A título de conclusão, são apresentados abaixo os modelos e as ferramentas mais comuns nas avaliações de ações de advocacia da concorrência. A maior parte é de natureza qualitativa, mas, como visto nos casos do Reino Unido e da Espanha, há esforços na direção de uma avaliação quantitativa. A sistematização pretende servir como orientação ao desenho de uma metodologia a ser desenvolvida para avaliação das ações de advocacia da concorrência do Cade.

Avaliação independente – O primeiro ponto a considerar é que a avaliação deve ser feita por outra unidade do Cade que não aquela encarregada das ações de advocacia da concorrência ou, de preferência, por uma consultoria externa contratada com essa finalidade. Desse modo seria preservada a imparcialidade da avaliação, além de poupar tempo e recursos – sempre escassos – da agência.

Avaliação reputacional – É recomendável começar com os métodos mais comumente utilizados nas jurisdições que realizam a avaliação de ações de AC, que se baseiam em revisões qualitativas e *feedback* reputacional. As ferramentas para essa avaliação já foram citadas e consistem basicamente em entrevistas estruturadas com servidores públicos que receberam aconselhamento em AC; especialistas, como membros da ordem dos advogados; *stakeholders*, grupos de defesa do consumidor, associações profissionais; reguladores; membros da academia, entre outros. O objetivo é avaliar como as unidades de AC e suas ações são percebidas pelo público interno ao governo, especialmente pelos agentes que receberam os aconselhamentos, e pelo público externo. Essa é uma avaliação qualitativa, por isso mesmo, sujeita a algum tipo de subjetividade. Os questionários a serem submetidos aos respondentes devem conter preferencialmente perguntas abertas, em vez de uma simples opção binária, como sim/não, bom/ruim etc.

Revisão da literatura - Recomenda-se a realização de uma **revisão da literatura** sobre a avaliação das ações de advocacia da concorrência incluindo publicações acadêmicas, estudos de organismos multilaterais e documentos publicados em outras jurisdições.

⁷⁹ O Manual excetua a CMA do Reino Unido, que todos os anos encomenda pelo menos uma avaliação aprofundada (*in depth*) de um estudo de mercado.

Avaliação qualitativa/quantitativa – Avaliações qualitativas e quantitativas não são excludentes entre si, embora, como já se ressaltou, avaliações qualitativas sejam mais comuns devido à própria natureza da advocacia da concorrência. A Espanha, por exemplo, desenvolveu uma metodologia que inclui os dois os tipos de avaliação. Avaliações quantitativas são baseadas em indicadores, que podem ser simples, como o número de acessos ao site da agência na internet, o número de releases aproveitados pela mídia etc.; ou sofisticados, como aqueles utilizados nas avaliações de impacto econômico. No caso do Reino Unido citado no capítulo anterior, enfatizou-se a dependência da análise quantitativa dos pressupostos adotados na avaliação com base em contrafactuais. A autoridade concorrencial espanhola propõe agregar a essa avaliação, em todos os casos, uma avaliação baseada na regra de bolso da OCDE. Um desafio a ser enfrentado nas avaliações quantitativas é a disponibilidade dos dados. Parte desses dados terá de ser colhida internamente na agência e pode só estar disponível ao longo do tempo, como no caso da metodologia adotada pela autoridade antitruste espanhola.

Avaliação de efetividade – A efetividade da ação é a medida em que a ação atingiu seus objetivos juntos aos destinatários – o público em geral, os formuladores de políticas públicas, os *stakeholders*, a academia e a imprensa – e tem duas dimensões, a quantitativa e a qualitativa. Na metodologia desenvolvida pela autoridade espanhola, a primeira dimensão da efetividade é avaliada por indicadores como número de downloads ou *page views* no portal da agência na internet, de citações na imprensa ou em artigos acadêmicos, o número de reuniões entre órgãos do governo para discutir o tema da intervenção e número de *stakeholders* envolvidos na discussão em audiências públicas. A dimensão qualitativa é avaliada por meio da aplicação de questionários aos envolvidos.

Avaliação de impacto – O impacto da ação, ainda de acordo com a metodologia da agência espanhola, pode ser direto ou indireto. O impacto direto é aquele que se dá sobre o marco regulatório – leis ou regulações que foram alvo da ação de advocacia da concorrência. Esse tipo de avaliação é feito, por exemplo, pela agência colombiana e tratada como análise de efetividade⁸⁰. Trata-se de saber se as recomendações de advocacia da concorrência foram incorporadas – totalmente ou parcialmente – ou não (e por que) à versão final de leis ou regulações. A avaliação do impacto indireto só poderá ser feita nos casos em que as recomendações tiverem adotadas totalmente ou parcialmente. O impacto indireto se dá sobre o setor da economia ou sobre a economia como um todo e será avaliado por meio de análises contrafactuais ou econométricas.

⁸⁰ Colômbia – *Superintendencia de Industria Y Comercio – Análisis de Efectividad de la Función de Emisión de Conceptos de Abocacia de la Competencia* <https://www.sic.gov.co/abogacia-de-la-competencia/documentos-de-analisis>

5.1 Recomendações específicas

Grosso modo, a advocacia da concorrência se dá em dois ambientes distintos: (a) o ambiente interno, no qual ocorre a interação entre a agência antitruste e os demais órgãos do governo, com o objetivo de minimizar o impacto anticompetitivo de leis e regulações; e (b) o ambiente externo, no qual a interação abrange públicos-alvo mais amplos, como empresas e associações setoriais e de defesa do consumidor, organizações não-governamentais, academia e opinião pública, por meio da relação com a mídia tradicional e as mídias sociais.

Por ser a menos conhecida das três funções da política antitruste,⁸¹ a advocacia da concorrência, que tem como um objetivo a criação de um ambiente concorrencialmente saudável, demanda um grande esforço de comunicação, especialmente em sua interface com o público em geral e os principais *stakeholders*. Pode-se dizer que um primeiro passo, que pode preceder, inclusive, a avaliação das ações de AC, é o de tratar de popularizar o conceito, que começa por explicar o que é e o que faz a advocacia da concorrência. As ferramentas mais eficazes para atingir esse objetivo são a internet e as redes sociais.

No caso do Cade, recomenda-se a criação, no portal da agência na internet, de uma área que reúna todas as ações de advocacia da concorrência, inclusive aquelas realizadas por outras unidades além da CEMAC. Até o ano passado (2022), o portal do Cade não contava com uma sessão específica sobre advocacia da concorrência. Entretanto, tal área foi criada no portal do Cade em 2023. Para acessar esse conteúdo atualmente, é preciso percorrer um longo caminho, que poderia ser encurtado:

[Centrais de Conteúdo > Publicações Institucionais > Estudos Econômicos > Advocacy](#)

A utilização das redes sociais, como visto no caso da agência canadense, depende da atenção que determinado assunto desperte no público. Mesmo assim, o Cade pode ter uma atuação proativa, de modo que, quando a oportunidade se apresente, todos os recursos de comunicação possam ser mobilizados com rapidez para engajar a opinião pública num debate qualificado sobre temas que envolvam a advocacia da concorrência.

⁸¹ As demais são, como já citado a função preventiva, por meio do controle de estruturas, e a repressiva, que visa a coibir condutas anticompetitivas.

REFERÊNCIAS

ESTUDOS E DOCUMENTOS

ICN. *Advocacy Working Group. Advocacy and Competition Policy*. Relatório preparado pela AWG apresentado na Conferência Anual da ICN, Nápoles 2002. Sumário Executivo, p. 1.

Disponível em <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf> ICN

—

— *Advocacy Provisions*. Report prepared by the Model Advocacy Provisions Subgroup. ICN. (2003)

— *Advocacy Working Group. Framework of Competition Assessment Regimes*. Presented at the ICN 14th Annual Conference. Sydney, April 2015

— *Advocacy Working Group. 2016 Strategy Project - Parte I. Planeamento de Iniciativas de promoção da concorrência*. Tradução informal para português realizada pela Autoridade da Concorrência (AdC) (Portugal) em dezembro de 2017.

— *Advocacy Working Group. Competition Culture Project Report*. Sydney, 2015.

— MOROCCAN COMPETITION COUNCIL. *Recommended Practices on Competition Assessment*. In: *The 13th Annual ICN Conference*. Marrakech: 2014.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE (2019), *Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil*. www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-2019.htm

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), autoridade concorrencial da Espanha - *Handbook - Methodology for evaluation of CNMC advocacy acts*. Disponível em https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/DocumentosReferencia/202210_Publicaci%C3%B3n%20de%20proyecto%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto

— *Compliance Report – CNMC REFORM/SC 2020/062 – Rascunho*. Disponível em https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/DocumentosReferencia/202210_Publicaci%C3%B3n%20de%20proyecto%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto

Colombian Competition Authority Colômbia – Superintendencia de Industria Y Comercio – *Análisis de Efectividad de la Función de Emisión de Conceptos de Abogacia de la Competencia*. Disponível em <https://www.sic.gov.co/abogacia-de-la-competencia/documentos-de-analisis>

LEGISLAÇÃO

Constituição Federal de 1988.

Lei nº 12.529/2011 (Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência)

Lei nº 13874/2019 (Lei da Liberdade Econômica)

Decreto nº 9.003/2017 (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, A. S - *Análise de Impacto* Regulatório na Lei de Liberdade Econômica In SALOMÃO, L. F.; CUEVA, R.V.B; FRAZÃO, A. (coord.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. – Volume 1. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BARBOSA, F.H. *O Flagelo da Economia e Privilégios: Brasil, 1947-2020*. Crescimento, crise fiscal e estagnação. FGV. Editora EPGE

BUTLER, E. *Escolha Pública*. Um Guia. Bunker Editorial, 2015

CADE – Defesa da Concorrência no Brasil – 50 anos. 2013.

CAMPILONGO, C. F. *Lei de Liberdade Econômica, Concorrência e Abuso de Poder Regulatório*. In SALOMÃO, L. F.; CUEVA, R.V.B; FRAZÃO, A. (coord.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. – Volume 1. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil/Revista dos Tribunais. 2020.

DOMINGUES, J. O. e da SILVA, P.A.Q.P. *Lei da Liberdade Econômica e a Defesa da Concorrência Econômica*. In SALOMÃO, L. F.; CUEVA, R.V.B; FRAZÃO, A. (coord.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. – Volume 1. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil/Revista dos Tribunais. 2020.

GUIMARÃES; D. Antitrust in New Regulatory Proceedings. In GONÇALO, P. B; FARINA, E. (eds.). *The Future of Antitrust*. IBRAC/Editora Singular.

LAZZARINI, S. *Capitalismo de Laços*. Os Donos do Brasil e Suas Conexões (2018). Segunda ed. Revista. Bei Editora.

MACKAAY, E; ROUSSEAU, S. *Análise Econômica do Direito*, 2ª edição, 2ª tiragem. Editora Atlas, 2014

MATTOS, C., no artigo *A Nova Lei de Liberdade Econômica e o Bem-Estar Social no Brasil*. In SALOMÃO, L. F.; CUEVA, R.V.B; FRAZÃO, A. (coord.). *Lei de Liberdade Econômica e seus impactos no direito brasileiro*. – Volume 1. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil/Revista dos Tribunais. 2020.

NORTH, D. *Institutions, institutional changes and economic performance*. Cambridge University Press, 2002.

REIS JR, A. J. R. *et al Advocacia da Concorrência: Propostas com Base nas Experiências Brasileira e Internacional*. Ed. Singular/IBRAC (2016).

RODRIGUES, E. F. – *O direito Societário e a Estruturação do Poder Econômico*. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito pela Universidade de Brasília, posteriormente publicada pela Editora Singular (2016)

TIROLE, J. *Economia do bem comum*. Ed. Digital, s/d.