

Documento de Trabalho

Nº 2/2025

Análise Econômica de Decisões Judiciais e Concorrenciais no Brasil: Metodologias e Aplicações

Guilherme Mendes Resende
Assessor Especial da Presidência do STF

Lílian Santos Marques Severino
Economista-Chefe do CADE

Lucas Campio Pinha
Consultor PNUD

Brasília, Setembro de 2025



Conselho Administrativo
de Defesa Econômica



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**Análise Econômica de Decisões Judiciais e Concorrenciais no Brasil:
Metodologias e Aplicações**

Departamento de Estudos Econômicos (DEE)

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos

Taurisano Cep: 70770-504 – Brasília-DF

www.cade.gov.br

Institucional

Presidente do Cade

Gustavo Augusto Freitas de Lima

Superintendente-Geral do Cade

Alexandre Barreto de Souza

Conselheiros do Cade

Camila Cabral Pires Alves

Carlos Jacques Vieira Gomes

Diogo Thomson de Andrade

José Levi Mello do Amaral Júnior

Victor Oliveira Fernandes

Procurador-Chefe do Cade

André Luís Macagnan Freire

Economista-Chefe

Lílian Santos Marques Severino

Este é um trabalho do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em conjunto com o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) do Supremo Tribunal Federal, com base Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2024.

O texto foi elaborado por

Guilherme Mendes Resende

Assessor Especial da Presidência do STF

Lílian Santos Marques Severino

Economista-Chefe do CADE

Lucas Campio Pinha

Consultor PNUD

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, bem como do Supremo Tribunal Federal no presente caso.

Sumário

1. Introdução	8
2. Fundamentos da análise econômica aplicada ao judiciário e à concorrência	9
2.1 Análise econômica do direito no Poder Judiciário	9
2.2 Princípios econômicos na defesa da concorrência	13
3. Metodologias <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>.....	17
3.1 Avaliação <i>ex-ante</i> no Poder Judiciário e no CADE	19
3.2 Avaliação <i>ex-post</i> no Poder Judiciário e no CADE.....	23
4. Aplicações práticas: estudos de caso no Brasil	28
4.1 Extinção de execuções fiscais de baixo valor	29
4.2 Judicialização da saúde: impactos orçamentários e eficiência no direito à saúde	31
4.3 Atos de concentração: análise econômica de fusões e aquisições	35
5. Experiências internacionais comparáveis.....	38
5.1 Poder Judiciário e análise de impacto: estudos internacionais.....	39
5.2 Defesa da concorrência: melhores práticas e lições internacionais	43
6. Riscos e limitações técnicas	48
6.1. Riscos e dilemas na análise econômica de decisões	48
6.2. Limitações técnicas e de dados	51
7. Considerações finais	53
Referências Bibliográficas	55

SUMÁRIO EXECUTIVO

As decisões judiciais e as políticas de defesa da concorrência geram incentivos e produzem impactos na economia, influenciando diretamente a atuação de empresas, governos e cidadãos. Julgamentos em áreas como tributação, questões fiscais, trabalhistas e regulatórias, bem como medidas antitruste voltadas à prevenção e repressão de cartéis, abusos de posição dominante e atos de concentração, têm o potencial de afetar mercados inteiros, impactando preços, qualidade, inovação e, em última instância, o bem-estar do consumidor.

Nesse contexto, a análise de impacto surge como ferramenta essencial para compreender e antecipar os efeitos dessas decisões. Essa análise pode ser conduzida prospectivamente (*ex-ante*), antes da implementação, para projetar cenários e calibrar medidas, ou retrospectivamente (*ex-post*), após a decisão, para medir resultados alcançados e aprimorar processos futuros. Enquanto as análises *ex-ante*, também chamadas *impact analysis*, auxiliam na prevenção de efeitos indesejados, as *ex-post*, conhecidas como *impact assessment*, oferecem evidências sobre a eficácia, efetividade e eficiência das ações já adotadas.

Este documento tem como objetivo aplicar esses conceitos à realidade brasileira, analisando como decisões do Poder Judiciário e da autoridade antitruste (CADE) podem fazer uso de conceitos e métodos econômicos. Em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu um passo inovador ao criar o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), responsável por oferecer subsídios técnicos, incluindo análises econômicas e sociais, em julgamentos de grande impacto. Já no âmbito da defesa da concorrência, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do CADE, criado pela Resolução nº 53/2009 e formalizado pela Lei nº 12.529/2011, consolidou-se como referência na aplicação de metodologias econômicas para atos de concentração e investigações de condutas anticompetitivas, além de produzir estudos de mercado para fortalecer a política concorrencial.

Em relação à estrutura do documento, tem-se inicialmente uma introdução que contextualiza a análise econômica aplicada ao judiciário e à defesa da

concorrência. Em seguida, os fundamentos da análise econômica do direito são explorados, com ênfase na eficiência no Poder Judiciário e nos princípios econômicos que sustentam a defesa da concorrência. Na terceira seção, discute-se as metodologias de avaliação *ex-ante* e *ex-post*, detalhando suas aplicações no Judiciário e no CADE. Estudos de caso práticos no Brasil são apresentados na seção 4 para ilustrar a aplicação dessas metodologias em situações como a extinção de execuções fiscais de baixo valor, a judicialização da saúde e as análises de fusões e aquisições. Em seguida dedica-se a uma perspectiva mais ampla, mostrando experiências internacionais comparáveis, analisando práticas e lições de outros países. Por fim, são discutidos os riscos e limitações técnicas da análise econômica, culminando em considerações finais que sintetizam os principais achados e implicações do estudo.

1. Introdução

Este documento de trabalho apresenta uma discussão sobre a integração de Direito e Economia em casos do Poder Judiciário brasileiro – com destaque para o Supremo Tribunal Federal (STF) – e na defesa da concorrência – com foco no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Destaca-se que a Análise Econômica do Direito (AED) ou *Law & Economics* é um campo interdisciplinar que aplica conceitos e métodos da economia para compreender os incentivos e as consequências das normas, políticas públicas e decisões judiciais e administrativas. O estudo foi elaborado com base em um acordo de cooperação técnica (ACT)¹ firmado entre o STF e o CADE em abril de 2024, o qual buscou aprofundar a troca de informações, desenvolver estudos conjuntos e aprimorar a mensuração dos impactos econômicos de decisões judiciais e políticas de concorrência².

Inicialmente, apresentam-se os fundamentos da análise econômica aplicada às decisões judiciais e à defesa da concorrência (**Seção 2**), fornecendo os conceitos-chave que orientam esse campo interdisciplinar. Em seguida, discutem-se as metodologias de avaliação *ex-ante* e *ex-post*, com ênfase em como são aplicadas em casos concretos, incluindo exemplos práticos no âmbito do Judiciário e do CADE (**Seção 3**). A **Seção 4** aprofunda aplicações práticas nacionais em três áreas de grande relevância: (i) execuções fiscais, (ii) judicialização da saúde e (iii) análise de atos de concentração econômica (fusões e aquisições). Posteriormente, a **Seção 5** examina experiências internacionais comparáveis – abrangendo jurisdições como Estados Unidos, União Europeia, Canadá, Austrália, Colômbia, entre outras – tanto no contexto judicial quanto no concorrencial, destacando lições e práticas relevantes ao caso brasileiro. Por sua vez, a **Seção 6** discute os riscos e limitações técnicas associados à incorporação

¹ Como parte dos trabalhos do Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2024 (Processo SEI Cade 08700.001276/2024-13 - Institucional: Acordo de Cooperação Técnica), foi realizada a contratação de um consultor técnico para apresentação de estudos de avaliação de efeitos de decisões do CADE e do Poder Judiciário sobre a economia brasileira, conforme Termo de Referência nº 1386766 do projeto BRA/18/016.

² Mais informações, ver: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-04/stf-e-cade-celebram-acordo-para-compartilhamento-de-informacoes-e-realizacao-de-aco-es-conjuntas/>.

da análise econômica na decisão judicial e nas políticas antitruste, apresentando também propostas institucionais para aperfeiçoar a avaliação de impacto econômico no âmbito das duas instituições (STF e CADE). A **Seção 7** traz as considerações finais do estudo.

Importante destacar que, em 2023, o Supremo Tribunal Federal criou o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), vinculado à Assessoria de Análise de Jurisprudência (AAJ) da presidência do STF, com o objetivo de subsidiar os ministros em casos de alta complexidade e grande impacto socioeconômico. A criação do NUPEC marcou um avanço na integração entre Direito e Economia no Judiciário, fortalecendo o diálogo institucional com órgãos técnicos, como o CADE, e ampliando a capacidade do STF de mensurar e antecipar os efeitos de suas decisões. Espera-se que este relatório sirva como referência para a continuidade da cooperação STF/CADE e para o aprimoramento das decisões de ambas as instituições.

2. Fundamentos da análise econômica aplicada ao judiciário e à concorrência

Nesta seção, são delineados os princípios fundamentais da análise econômica do direito – com ênfase no Poder Judiciário – e os fundamentos econômicos das políticas de defesa da concorrência. A compreensão desses pilares teóricos é essencial para embasar as metodologias e aplicações práticas discutidas posteriormente.

2.1 Análise econômica do direito no Poder Judiciário

A **Análise Econômica do Direito (AED)** ou ***Law and Economics*** é a disciplina que aplica conceitos e métodos da economia (especialmente microeconomia) para estudar o sistema jurídico, buscando compreender os incentivos e consequências das normas, políticas públicas e decisões judiciais e administrativas. Mackaay e Rousseau (2020) explicam que AED toma emprestado conceitos econômicos para facilitar a compreensão do Direito. No contexto do Judiciário, o objetivo central é tornar o processo de justiça mais eficiente e benéfico para a sociedade, sem abdicar dos princípios de legalidade e justiça. Em outras palavras, procura-se avaliar em que medida as regras processuais,

decisões e políticas judiciais promovem ou prejudicam o bem-estar econômico, a alocação eficiente de recursos e a resolução efetiva de conflitos. No contexto brasileiro, a Lei nº 13.655/2018 que alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), ao acrescentar os artigos 20 a 30, trouxe considerações consequencialistas para a interpretação e aplicação do Direito (Melo, 2023).

Do ponto de vista econômico, cada indivíduo ou entidade envolvida em litígios busca seus interesses e reage a incentivos. Assim, escolhas como ingressar com uma ação, recorrer de uma decisão ou optar por um acordo são influenciadas por custos (custas judiciais, honorários, tempo) e benefícios esperados (indenizações, precedentes favoráveis). A AED parte do pressuposto de que as pessoas tendem a escolher a opção mais vantajosa sob a perspectiva econômica, de modo que o desenho de regras jurídicas e as decisões judiciais podem afetar o comportamento das partes e o volume de litígios (Duarte e Ferreira, 2023). Por exemplo, se o custo de entrar com uma ação é muito baixo e não há penalidade para litigância de má-fé, espera-se um aumento de demandas fúteis, sobrecarregando o sistema; ao contrário, regras que impõem custas à parte vencida ou desestímulos a recursos protelatórios tendem a reduzir incentivos à litigância abusiva ou predatória³.

Um conceito central trazido pela AED ao Judiciário é o de eficiência (sobretudo no sentido de eficiência alocativa ou de Kaldor-Hicks⁴). Uma decisão judicial ou política processual é considerada eficiente se produz o máximo de benefício líquido para a sociedade, ou seja, se os ganhos superam os custos. Isso implica analisar, por exemplo, o impacto de uma decisão para além das partes diretamente envolvidas: quais efeitos aquela decisão gera em comportamentos futuros? Qual o custo para o erário público ou para terceiros? Existem soluções alternativas (como mediação ou conciliação) que resolveriam o conflito a um custo menor? (Duarte e Ferreira, 2023). Tradicionalmente, o Judiciário preocupa-

³ A litigância abusiva ou predatória pode ser caracterizada como uma prática sistemática e estratégica de massificação de ações judiciais, geralmente por escritórios ou autores especializados, visando ganhos com base na previsibilidade do Judiciário e na inércia dos réus.

⁴ Kaldor, N. (1939) Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, ECON. J. 549, 549–50; Hicks, J. R. (1939) The Foundations of Welfare Economics, ECON. J. 696.

se com a aplicação correta da lei ao caso concreto, mas a AED convida os magistrados a também ponderarem as consequências práticas e econômicas de suas decisões – abordagem conhecida como pragmática.

É importante notar que essa perspectiva consequencialista deve ser compatibilizada com os valores jurídicos. Nem todo resultado eficiente é juridicamente aceitável, pois o direito também resguarda princípios de equidade, dignidade e direitos fundamentais. Assim, o desafio está em mitigar conflitos entre interesses econômicos e princípios jurídicos por meio do diálogo interdisciplinar. A análise econômica pode fornecer informações valiosas sobre as consequências (por exemplo, o impacto orçamentário de determinada interpretação do direito à saúde), ajudando a buscar soluções que se alinhem tanto com as necessidades econômicas quanto com a justiça e a legalidade. Em suma, a AED aplicada ao Judiciário não visa substituir os valores jurídicos pelos econômicos, mas enriquecer a tomada de decisão com evidências empíricas e avaliação objetiva de impactos.

Diversos aspectos do funcionamento do sistema de justiça podem ser examinados sob a ótica econômica. Por exemplo: acesso à justiça (custos de ingresso, assistência jurídica gratuita), congestionamento e duração dos processos (como atrasos geram custos e incentivos a acordos), estrutura de incentivos dos magistrados e servidores (metas de produtividade), mecanismos de precedentes e segurança jurídica (previsibilidade reduz litígios?), modos alternativos de resolução de disputas (mediação e arbitragem podem aliviar o Judiciário?) e demandas repetitivas ou de baixo valor (que podem ser tratadas de forma agregada ou por meios administrativos ou extrajudiciais).

Um exemplo conceitual é a análise de “demanda de justiça”. Se o Judiciário é visto como um recurso (serviço) disponível, ele pode ser considerado um bem público escasso, sujeito à tragédia dos comuns⁵ caso seja sobre utilizado sem critérios (Berzotti, 2020). Pesquisas já caracterizaram o Judiciário brasileiro

⁵ Refere-se a um conceito econômico introduzido por Hardin (1968), segundo o qual os indivíduos, ao agirem de maneira independente e racional, buscam seus próprios interesses e acabam por esgotar um recurso limitado que seria de interesse coletivo.

como possuindo elementos de um recurso comum com alto risco de saturação se não houver mecanismos de gestão de demanda (Berzotti, 2020). Portanto, a AED ajuda a identificar esses gargalos e pensar em soluções como triagem de casos, custas proporcionais, incentivos a acordos e outras formas de descongestionamento do Poder Judiciário.

Outro princípio econômico aplicado ao direito é o cálculo de custo-benefício das decisões judiciais. Determinados litígios envolvem custos de processamento maiores que o benefício em disputa – casos de “demandas de valor negativo”. Nestas situações, a economia sugere que as partes tenderiam a não litigar (pois não vale a pena economicamente). Contudo, se ainda assim há litígios desse tipo, pode ser sintoma de incentivos distorcidos – por exemplo, um autor pode ajuizar uma ação de baixo valor esperando que o réu prefira pagar um acordo do que gastar com defesa (o que configura um comportamento oportunista). Entender esses incentivos permite ao Judiciário adotar políticas para desencorajar tais práticas, como multas por litigância de má-fé ou simplificação processual para diminuir custos e evitar que a ameaça de custos processuais seja usada de forma antiética.

Por fim, cabe ressaltar que o uso de argumentos econômicos em decisões judiciais requer responsabilidade e base empírica sólida. Vidal e Neto (2021) argumentam que argumentos econômicos são essencialmente argumentos de fato, devendo ser sustentados por estudos empíricos, dados transparentes e verificáveis pelas partes e pela sociedade. Do contrário, seu uso pode fragilizar e deslegitimar a decisão judicial. Ou seja, se um tribunal decide considerando um estudo econômico sobre impacto financeiro, por exemplo, tal estudo deve estar disponível para escrutínio e baseado em metodologia confiável. Esse ponto é crucial para que a integração entre economia e direito mantenha a legitimidade e a transparência das decisões. No STF, essa preocupação tem sido endereçada com a criação de núcleos técnicos (ver **Seção 6**) e a incorporação das análises aos autos dos processos.

Em resumo, os fundamentos econômicos aplicados ao Judiciário envolvem eficiência, incentivos, análise de consequências e uso de evidências

empíricas para aprimorar a justiça. Conciliação, mediação, redução de litigiosidade estratégica e aumento da segurança jurídica são metas alinhadas tanto à boa administração da justiça quanto aos princípios econômicos (Duarte e Ferreira, 2023). Essa base conceitual servirá para entendermos, adiante, como mensurar impactos de decisões judiciais e avaliar políticas judiciais de forma *ex-ante* e *ex-post*.

2.2 Princípios econômicos na defesa da concorrência

No campo da defesa da concorrência, os fundamentos econômicos são bem estabelecidos e entrelaçados com a própria razão de ser da política antitruste. Diferentemente do Poder Judiciário, cuja missão principal não foi concebida sob critérios econômicos, a política de concorrência tem raízes eminentemente econômicas: busca preservar um ambiente de mercado saudável, eficiente e benéfico ao consumidor⁶. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou a livre concorrência como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso IV) e determinou ao Estado a repressão ao abuso de poder econômico que vise à dominação de mercados, eliminação da concorrência ou aumento arbitrário de lucros⁷. Esses comandos constitucionais se desdobram na legislação antitruste (atualmente, Lei nº 12.529/2011), que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e atribui ao CADE a função de prevenir e reprimir infrações contra a ordem econômica.

Os principais fundamentos econômicos que orientam a defesa da concorrência são:

- **Eficiência e bem-estar do consumidor⁸:** Pressupõe-se que mercados concorrenciais tendem a resultados mais eficientes, com preços menores, maior qualidade e inovação. Com concorrência, os ofertantes são disciplinados a praticar preços nos menores níveis possíveis, sob pena de perderem clientes para rivais. Assim, a concorrência beneficia diretamente os consumidores (preços mais baixos, mais opções) e a economia em geral

⁶ Sobre os objetivos do antitruste, ver: Ginsburg e Wright (2014).

⁷ Constituição Federal de 1988: Art 173, § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

⁸ Ver Motta e Salgado (2015).

(melhor alocação de recursos, estímulo à inovação). O objetivo final das políticas antitruste modernas costuma ser aumentar o bem-estar do consumidor e a eficiência econômica.

- **Livre entrada e rivalidade⁹:** Um mercado competitivo se caracteriza pela ausência de barreiras significativas à entrada de novos concorrentes e pela manutenção de um ambiente de rivalidade efetiva, no qual as empresas não podem distorcer a concorrência por meios ilícitos ou abusivos. Nesse contexto, a possibilidade de obtenção de lucros extraordinários de forma sustentada (os chamados lucros monopolistas) deve decorrer de mérito próprio, como inovação, ganhos de eficiência ou melhor atendimento ao consumidor. Não deve resultar da exclusão artificial de rivais por meio de condutas anticompetitivas. Por isso, cartéis, abusos de posição dominante e fusões que eliminem concorrência são objeto da atuação das autoridades antitruste, pois prejudicam esse processo dinâmico de rivalidade que impulsiona o bem-estar do consumidor e a eficiência econômica.
- **Racionalidade econômica na intervenção estatal:** As autoridades de concorrência buscam intervir apenas quando necessário. Isto é, quando o mercado por si só não corrige determinadas falhas e tende a um resultado prejudicial. Aqui, aplicam-se as noções de análise de custo-benefício regulatória: uma intervenção (por exemplo, impor restrições a uma fusão, condenar um cartel) deve ser calibrada para gerar um benefício concorrencial que supere os custos de limitar a liberdade de ação das empresas. Em outras palavras, a defesa da concorrência procura equilibrar eventuais eficiências e ganhos de escala trazidos por certas condutas com os riscos de prejuízo ao consumidor. A própria lei antitruste brasileira prevê, por exemplo, que eficiência comprovada pode contrabalançar efeitos anticompetitivos em fusões, desde que uma parte relevante desse ganho seja repassada aos consumidores (art. 88, §6º da Lei 12.529/11).

⁹ OCDE (2019) reforça a importância de livre entrada e rivalidade como condição para mercados concorrencialmente saudáveis.

- **Segurança jurídica:** As decisões do CADE devem também considerar a previsibilidade e coerência, para não inibir investimentos legítimos. O Relatório Integrado de Gestão do CADE de 2024¹⁰, por exemplo, destaca que a previsibilidade das decisões é essencial para proteger a concorrência e incentivar investimentos, ressaltando a importância de publicação de guias, pareceres técnicos e votos fundamentados como instrumentos de transparência e *accountability*. Além disso, os guias de análise, como o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal (2016) e o Guia V+ (2024), cumprem papel central na uniformização dos critérios técnicos utilizados, fortalecendo a confiança dos agentes econômicos e do Judiciário no processo decisório da autarquia.

Em termos práticos, a análise econômica do direito da concorrência é o núcleo do trabalho do CADE. Ao analisar um ato de concentração (i.e., operações de fusão ou aquisição), o CADE define mercados relevantes, calcula participações de mercado e indicadores de concentração de mercado (como o índice Herfindahl-Hirschman/HHI), avalia potenciais efeitos unilaterais (aumento de preços pela redução de competidores) ou coordenados (facilitação de colusão tácita), e verificam possíveis eficiências advindas da operação. Ferramentas quantitativas como o Índice de Pressão de Preço (*Upward Pricing Pressure - UPP*)¹¹ ou simulações de fusões (ex.: modelo de Bertrand com produtos diferenciados) são utilizadas para prever o impacto de fusões sobre preços (Severino et al., 2019). Por exemplo, no caso Sadia-Perdigão (fusão que originou a BRF), na análise do caso pelo do CADE¹² foram aplicados testes econométricos como o Teste do Monopolista Hipotético (TMH)¹³ e o Índice de Pressão de Preço (GUPPI) para estimar a probabilidade de aumento de preços em diversos produtos, indicando preocupação concorrencial significativa em vários mercados

¹⁰ Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%20e%20Prestacao%20de%20Contas/2025/RIG%202024%20COMPLETO%202025.06.25.pdf>. Acesso em 01.09.2025.

¹¹ O índice calcula o incentivo de uma empresa, após uma fusão, de aumentar preços, indicando um possível efeito unilateral anticompetitivo. Para mais detalhes ver Resende (2022a).

¹² Ver Anexos 2, 4 e 6 do Voto do Conselheiro Relator no Ato de Concentração nº 08012.004423/2009-18.

¹³ Teste utilizado para definição de mercado relevante.

relevantes. Esses achados embasaram a decisão da autoridade de impor restrições e desinvestimentos antes de aprovar a fusão, visando mitigar efeitos lesivos à concorrência.

No campo das condutas anticompetitivas (cartéis, acordos de exclusividade abusivos, venda casada, etc.), a análise econômica busca examinar se determinada conduta gerou preços acima do nível concorrencial, reduziu a produção ou inovação, ou impediu rivais de competir. Isso envolve, por exemplo, análises econométricas de séries de preços (para detectar elevação anormal durante um cartel) ou teorias de dano que liguem a conduta aos efeitos de mercado.

Um ponto fundamental é que as decisões do CADE têm impacto econômico direto mensurável, seja ao impedir uma fusão (mantendo empresas separadas) ou ao condenar um cartel (potencialmente reduzindo preços futuros). Por isso, o CADE tem a preocupação de demonstrar o valor de sua atuação. Internacionalmente e no Brasil, consolidou-se a prática de quantificar os benefícios das ações antitruste. Muitas autoridades fazem estimativas *ex-ante* e *ex-post* do ganho do consumidor ao evitar ou cessar aumentos de preço decorrentes de práticas anticompetitivas. A OCDE (2014), por exemplo, recomenda metodologias para que agências reportem anualmente o impacto esperado de suas intervenções, reforçando a prestação de contas e a *accountability* perante governo e sociedade. No Brasil, o CADE (Resende et al., 2020) tem adotado essa prática em documentos de trabalho¹⁴, calculando, ainda que de forma estimada, quantos bilhões de reais suas ações pouparam para o consumidor (seja por evitar elevação de preços em fusões reprovadas ou aprovadas com restrições, bem como por condutas anticompetitivas condenadas ou cessadas via homologação de acordos (TCCs).

¹⁴ “Em 2019, o Departamento de Estudos Econômicos do Cade desenvolveu pela primeira vez o estudo sobre os benefícios da atuação do Cade nos casos de conduta e atos de concentração (no caso, relativos ao ano de 2018). Publicado no início de 2020, o Documento de Trabalho intitulado “Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade” foi um importante esforço para divulgar a importância e dar transparência às atividades realizadas pelo órgão. Desde então, esse estudo tem sido disponibilizado anualmente, se estabelecendo como uma importante publicação do Cade e do ambiente antitruste brasileiro” (Pinto e Santos, 2025, p. 8).

Além disso, há uma tendência global de as autoridades realizarem avaliações *ex-post* de suas decisões, para aprimorar suas políticas (discutido na **Seção 3**). A OCDE (2016) reforça que a análise *ex-post* periódica dos efeitos reais das decisões é uma ferramenta para a agência entender seu impacto e melhorar processos internos. Assim como no Judiciário a preocupação consequencialista cresce, na política de concorrência fechamos um ciclo onde a autoridade não apenas decide com base na economia, mas também revisa, a posteriori, se essas decisões alcançaram os resultados pretendidos.

Resumidamente, os fundamentos econômicos na defesa da concorrência giram em torno de promover mercados competitivos. Conceitos como poder de mercado, elasticidade de demanda, estrutura de mercado (níveis de concentração), grau de substituição entre produtos/serviços, falhas de mercado (monopólios naturais, externalidades de rede) e remédios antitruste (estruturais e comportamentais) fazem parte do ferramental cotidiano aplicado. Essa base teórica orienta as metodologias *ex-ante* (preventiva ou prospectiva) e *ex-post* (avaliativa ou retrospectiva) que veremos a seguir, e permite dialogar com o Poder Judiciário em temas econômicos complexos que chegam ao STF, como casos de direito concorrencial, regulação setorial e com grandes impactos socioeconômicos.

3. Metodologias *ex-ante* e *ex-post*

A análise econômica aplicada a políticas públicas, decisões administrativas ou judiciais pode ocorrer em dois momentos distintos: antes de sua implementação, por meio da avaliação *ex-ante* (prospectiva), ou após sua execução, por meio da avaliação *ex-post* (retrospectiva). Essas metodologias são complementares e sua escolha depende do momento da análise e da disponibilidade de informações. Nesta seção, discutimos como cada abordagem é utilizada no contexto do Judiciário e do CADE, ilustrando com exemplos concretos.

De forma geral, uma avaliação *ex-ante* busca prever os impactos de uma decisão ou política antes que ela ocorra, ajudando a calibrar a ação ou mesmo decidir se vale a pena implementá-la. Já uma avaliação *ex-post* ocorre depois

que a decisão ou política foi executada, visando medir os efeitos reais obtidos e comparar com os objetivos pretendidos. O Quadro 1 resume as diferenças:

Quadro 1 – Comparativo entre avaliação *ex-ante* e *ex-post*

Aspecto	Avaliação <i>ex-ante</i>	Avaliação <i>ex-post</i>
Momento da análise	Antes da decisão ou política (fase de planejamento).	Após a implementação da decisão ou política (fase de revisão).
Objetivo principal	Prever consequências, estimar custos e benefícios futuros; informar a tomada de decisão ou opções de desenho da política.	Medir resultados efetivos, verificar se objetivos foram alcançados; extrair lições e evidências reais.
Ferramentas típicas	Modelos teóricos, projeções econométricas, simulações, análise de impacto regulatório (AIR), estudos comparativos, consultas públicas (expectativas).	Estatísticas observadas, experimentos (quase) naturais, métodos econométricos (diferenças-em-diferença, séries temporais, controle sintético), avaliações empíricas, indicadores de desempenho.
Exemplos no Judiciário	Ex: Análise prévia do impacto orçamentário de uma possível decisão (como estimar o efeito de conceder um direito a um benefício a milhares de pessoas); simulação do efeito de uma nova legislação processual sobre o fluxo de casos.	Ex: Estudo dos efeitos reais de uma repercussão geral ou de uma reforma legal após alguns anos (reduziu o número de ações? Acelerou os processos?); avaliação de desempenho de um programa-piloto de mediação após implementado.
Exemplos na concorrência	Ex: Análise preventiva de uma fusão antes de aprová-la (simulação de preços, previsão de participação de mercado); projeção do impacto de um remédio antitruste proposto (como desinvestimento) sobre a concorrência futura.	Ex: Avaliação de um caso decidido: uma vez consumada a fusão, medir preços praticados e qualidade para ver se houve impacto anticompetitivo, análise de mercado após condenação de cartel para verificar se os preços caíram ao nível competitivo.

Fonte: Elaboração própria.

3.1 Avaliação *ex-ante* no Poder Judiciário e no CADE

No Brasil, a avaliação *ex-ante* de políticas regulatórias ganhou impulso recente com a institucionalização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Poder Executivo Federal (Lei nº 13.874/2019 e Decreto 10.411/2020). Agências reguladoras e órgãos administrativos são obrigados a avaliar, antes de editar normas relevantes, quais serão os prováveis impactos econômicos e sociais, comparando alternativas e consultando *stakeholders*. Embora o Poder Judiciário não esteja formalmente submetido a tais exigências (por não produzir regulações no mesmo sentido), observa-se uma tendência crescente de adoção de práticas semelhantes na formulação de políticas e decisões judiciais, sobretudo naquelas de grande impacto econômico e social.

Outro exemplo de abordagem *ex-ante* no Judiciário ocorreu na seara da judicialização da saúde. A Resolução CNJ n.º 238/2016, ao instituir os Comitês Estaduais de Saúde, partiu da constatação de que “a judicialização da saúde envolve questões complexas que exigem a adoção de medidas para proporcionar a especialização dos magistrados para proferirem decisões mais técnicas e precisas”¹⁵. Esses comitês, articulados com o Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, foram dotados da missão de formular medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de litígios sanitários e ao aprimoramento procedimental. Adicionalmente, promoveram a atuação de especialistas em saúde - como médicos e acadêmicos - para emissão de notas técnicas pré-decisórias, visando municiar o magistrado com subsídios técnicos antes da prolação de sentenças, em linha com uma lógica *ex-ante*, evitando decisões economicamente insustentáveis.

Esse tipo de consultoria técnica prévia é uma forma de análise *ex-ante* qualitativa, na qual se busca antecipar consequências de conceder ou negar determinados pedidos (por exemplo, o impacto orçamentário de mandar fornecer um medicamento de alto custo a um paciente, abrindo precedente para muitos outros).

¹⁵ Mais detalhes em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339. Acesso em 07/09/2025.

Nesse contexto, a cooperação recente com o CADE e a criação do NUPEC¹⁶ dentro do STF (vide **Seção 6**) inovam ao trazer uma mentalidade de antecipar e medir consequências socioeconômicas. Isso sinaliza um movimento crescente de adotar a avaliação de impacto *ex-ante* de decisões judiciais de grande repercussão, algo que já se observava em alguma medida (por exemplo, com utilização de informação de estudos de impacto fornecidos por órgãos técnicos ou *amici curiae* especializados em economia).

No âmbito do CADE, a avaliação *ex-ante* é parte intrínseca de suas atividades principais, especialmente no controle de atos de concentração¹⁷. Toda análise de um ato de concentração realizada pelo CADE é, na essência, uma avaliação *ex-ante*: parte-se de um cenário sem a operação, ou seja, como o mercado está pré-operação e verifica-se o que ocorrerá com esse mercado em uma situação pós-operação, para com base nisso decidir aprovar, reprovar ou impor restrições. Utilizam-se modelos econométricos preditivos, teorias de dano e informações prospectivas das empresas (planos de expansão, entradas de novos concorrentes esperadas), bem como informações coletadas no teste de mercado, recebidas de concorrentes, clientes e/ou fornecedores, para verificar

¹⁶ Importante mencionar que o STF passou por inovações institucionais para integrar a análise econômica em seu processo decisório. Em outubro de 2023, na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso na presidência da Corte, foi reestruturada a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) com a criação de núcleos especializados que atuam de forma coordenada. Dentre eles, destacam-se o **Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)** e o **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)**, instâncias concebidas para assessorar, respectivamente, na condução de ações estruturais e complexas e na busca de soluções consensuais de conflitos. Importante mencionar o papel de outro núcleo, o **NUADE (Núcleo de Análise de Dados e Estatística)**, que se dedica à análise de dados e oferece suporte técnico ao NUPEC e ao NUSOL na elaboração de mapeamentos, pareceres, notas técnicas e indicadores estatísticos. Ver Resende (2025) para maiores detalhes dos núcleos criados no STF em 2023.

¹⁷ Segundo a Lei 12529/2011, art. 90: Para os efeitos do art. 88 desta Lei, realiza-se um ato de concentração quando:

I - 2 (duas) ou mais empresas anteriormente independentes se fundem;

II - 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas;

III - 1 (uma) ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas; ou

IV - 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou joint venture.

Parágrafo único. Não serão considerados atos de concentração, para os efeitos do disposto no art. 88 desta Lei, os descritos no inciso IV do caput, quando destinados às licitações promovidas pela administração pública direta e indireta e aos contratos delas decorrentes.

as condições atuais do mercado e projetar como ele ficará caso a fusão ocorra. Por exemplo, no caso da fusão Sadia/Perdigão, citado anteriormente, o CADE analisou *ex-ante* que as duas empresas dominariam mais de 50% de vários mercados de alimentos congelados e que, sem contrapartidas, haveria forte pressão para aumento de preços. Com base nisso, restrições *ex-ante* foram feitas (alienação de marcas, suspensão de uso de marca por certo período, etc.) ao aprovar a fusão, visando prevenir os efeitos negativos previstos.

Outro exemplo foi a fusão da BVMF (Bovespa) com CETIP, no mercado financeiro de infraestrutura de bolsa e balcão. Na análise *ex-ante* em 2017, considerou-se que a união poderia gerar poder de mercado significativo em certos serviços financeiros. Assim, restrições comportamentais foram negociadas *ex-ante* e a operação foi aprovada. Anos depois, Pordeus e Resende (2022) realizaram uma avaliação *ex-post* da fusão (ver **seção 3.2**).

Além de fusões, o CADE também realiza avaliações *ex-ante* em advocacia da concorrência (*advocacy*). Nos últimos anos, a atuação do CADE, em sede de advocacia da concorrência, concentrou-se principalmente nas atividades do seu Departamento de Estudos Econômicos (DEE), embora não exclusivamente. O DEE é o órgão técnico do CADE responsável pela produção e sistematização da análise econômica aplicada à defesa da concorrência no Brasil. Criado em 2009, por meio da Resolução CADE nº 53/2009, o DEE foi inicialmente estruturado como instância de assessoramento à Presidência e ao Plenário do Conselho. Com a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011 - marco legal que reestruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) - o DEE passou a integrar formalmente a estrutura organizacional do CADE, ao lado da Superintendência-Geral e do Tribunal Administrativo de Defesa Econômica¹⁸.

Entre as demandas mais comuns, em relação aos estudos de *advocacy*, estão: elaboração de estudos temáticos; manifestação em casos de propostas legislativas; manifestação em consultas públicas, tomadas de subsídios ou

¹⁸ O DEE exerce três funções complementares e estratégicas: (i) assessorar tecnicamente a Superintendência-Geral e o Tribunal na instrução e julgamento de processos administrativos envolvendo atos de concentração; e (ii) condutas anticompetitivas; e (iii) produzir estudos econômicos e estudo de mercado (incluindo os de advocacia da concorrência).

propostas de regulamentações de agências reguladoras; e posicionamento técnico sobre questões concorrenciais específicas formuladas por Ministérios (incluindo notas sobre defesa comercial) ou outros órgãos públicos (por exemplo, o Tribunal de Contas da União/TCU). A análise de impacto concorrencial ao se fixar um teto de preços, ou de permitir ou restringir a entrada de determinados *players* em licitações são exemplos de colaboração em termos de advocacia da concorrência. Assim, metodologias *ex-ante* quantitativas e qualitativas estão bem enraizadas no CADE (Severino, 2024).

Ferramentas como análise de estrutura de mercado, o *trade-off* de eficiências vs riscos concorrenciais, e até mesmo experimentos contrafactuais simulados (p. ex., calcular qual seria a pressão para aumento percentual de preço se duas empresas se tornarem uma, dado o histórico) fazem parte do instrumental econômico.

Cabe mencionar também a preocupação *ex-ante* com impacto da atuação do CADE na economia. O órgão adota estimativas de impacto esperado de suas decisões em relatórios anuais (por exemplo, calculando que certa fusão reprovada evitou um aumento de X% em preços naquele mercado, beneficiando consumidores em tantos milhões de reais)¹⁹. Esse tipo de cálculo, recomendado pela OCDE (2014), é uma avaliação *ex-ante* agregada: tenta-se quantificar, à medida que as decisões são tomadas, qual a provável economia gerada. Embora sejam estimativas com base em pressupostos específicos, servem para prestar contas e orientar prioridades. Por exemplo, mostrando que atuar contra cartéis tem alto retorno social, pode-se alocar mais recursos investigativos nessa frente.

Em resumo, a avaliação *ex-ante* no Judiciário brasileiro ainda está se consolidando e tende a se fortalecer com iniciativas como a do acordo STF-CADE, incorporando práticas de análise prévia de impacto das decisões judiciais. Já no CADE, é parte do processo decisório padrão, com metodologias robustas para prever efeitos concorrenciais antes da intervenção, combinando com avaliações *ex-post* para analisar os efeitos das decisões.

¹⁹ Ver Pinto e Santos (2025), por exemplo.

A próxima subseção aborda como a avaliação retrospectiva (*ex-post*) tem contribuído para aperfeiçoar o ciclo de aprendizado institucional.

3.2 Avaliação *ex-post* no Poder Judiciário e no CADE

A avaliação *ex-post* busca verificar se os resultados reais de uma decisão (judicial ou administrativa) ou intervenção de política pública corresponderam às expectativas e objetivos inicialmente esperados, permitindo aprender com a experiência. No contexto do Judiciário, avaliações *ex-post* envolvem estudos empíricos sobre reformas processuais, jurisprudência ou programas implementados. No CADE, significam principalmente estudos posteriores sobre casos julgados (fusões e condutas).

No Poder Judiciário, a avaliação *ex-post* tem sido impulsionada por órgãos de pesquisa como o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ)²⁰ do CNJ, por centros acadêmicos e, mais recentemente, por núcleos dentro do próprio STF, como o NUPEC.

Um exemplo é avaliação do impacto da Reforma Trabalhista de 2017. No caso da Justiça do Trabalho, dados do Tribunal Superior do Trabalho indicaram mudanças dramáticas após a Reforma Trabalhista de 2017. Em 2018, o volume de ações ajuizadas caiu 34% em relação a 2017, uma redução expressiva no ingresso de novas reclamações trabalhistas logo após a entrada em vigor da lei que, entre outras medidas, passou a prever sucumbência de honorários periciais e advocatícios para reclamantes, isto é, custas a serem arcadas pelo trabalhador em caso de derrota no processo. Essa queda foi interpretada por alguns como efeito desejado e, por outros, como uma barreira de acesso à justiça²¹. Independentemente do juízo de valor, trata-se de uma análise *ex-post* quantitativa mostrando o impacto concreto de uma mudança legal sobre o comportamento dos agentes (empregados e empregadores) e a carga de trabalho do Judiciário.

²⁰ Estudos disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>. Acesso em 07.09.2025.

²¹ Informações disponíveis em: <https://veja.abril.com.br/economia/apos-reforma-trabalhista-acoes-trabalhistas-caem-34-em-2018>. Acesso em 07.09.2025.

Outro exemplo de avaliação *ex-post* no Judiciário são os estudos sobre a judicialização da saúde. O CNJ publicou relatórios monitorando a evolução do número de processos de saúde e seu impacto financeiro nos orçamentos públicos²². Martins e Campos (2025) em uma abordagem qualitativa verificaram que a crescente judicialização da saúde demonstra fragilidades na política pública do SUS, já que muitas vezes acaba alocando recursos em demandas individuais em detrimento do que seria o foco da política, a coletividade. Verificou-se ao longo da última década um aumento contínuo de demandas judiciais pleiteando medicamentos, tratamentos ou vagas hospitalares, o que levou tribunais e governos a buscarem soluções (comitês interinstitucionais, notas técnicas em processos). Ainda assim, conforme apontado por Saad, Braga e Maciel (2019), ao analisar retrospectivamente decisões dos Juizados Especiais Fazendários do Rio de Janeiro, no período de 2012 a 2018, observa-se uma baixa participação de pareceres técnicos (como os elaborados pelo Núcleo de Apoio Técnico do Tribunal/NAT) e de evidências científicas nas fundamentações. Em contrapartida, há um uso disseminado de laudos e prescrições médicas como principais elementos de prova. Desta forma, observa-se que ainda há espaço para expansão da presença de apoio técnico nas Varas de Fazenda Pública o que pode ajudar a qualificar as decisões e às vezes reduzir concessões de baixo fundamento técnico, sem prejudicar o direito à saúde. Medindo *ex post* indicadores como porcentagem de decisões favoráveis antes e depois da criação dos comitês, a satisfação dos pacientes ou o índice de tratamentos que foram efetivos, pode-se obter evidências sobre a eficácia da medida.

O STF também acumulou jurisprudência em temas econômicos – como o regime de precatórios (controle da EC 113 e 114 nas ADIs n. 7.047 e 7.064, com modulação de efeitos)²³, os “planos econômicos” (homologação do acordo coletivo com poupadores, que encerrou litígios de décadas) e questões de defesa

²² Ver, por exemplo, Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das Demandas, Causas e Propostas de Solução, realizado pelo Insper com apoio do CNJ. Disponível em: [95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf](https://portal.stf.jus.br/portal/insper/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf). Acesso em 07.09.2025.

²³ Mais detalhes em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521218>. Acesso em 07.09.2025.

do consumidor em setores regulados, a exemplo de telecomunicações (dever de informação/ADI 6893 e proteção contra práticas abusivas/ADI 5963). Em várias dessas agendas, o impacto é monitorado *ex post* por órgãos e entidades fora do próprio STF. O Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, acompanha resultados da política derivada do Tema 1.184 (execuções fiscais), reportando queda do estoque e do congestionamento após a Resolução CNJ nº 547/2024. O acordo dos planos econômicos, homologado pelo STF, teve adesões e procedimentos acompanhados em âmbito judicial e por entidades setoriais²⁴.

No CADE, a avaliação *ex-post* de decisões vem ganhando destaque nos últimos anos, em consonância com uma tendência internacional (Ilzkovitz e Dierx, 2020). Tradicionalmente, as autoridades antitruste decidiam e seguiam em frente, mas percebeu-se que revisitar alguns casos, passado algum tempo, traz aprendizados para calibrar futuras intervenções. A partir de 2018-2019, o CADE – por meio do seu Departamento de Estudos Econômicos (DEE) – iniciou projetos formais de avaliação *ex-post* de casos marcantes.

A primeira avaliação *ex-post* publicada pelo CADE (Severino et al., 2019) analisou a fusão Sadia-Perdigão (BRF), mencionada anteriormente, alguns anos após sua consumação, usando dados de preços e vendas de três produtos selecionados das marcas envolvidas (lasanha bolonhesa congelada, lasanha quatro queijos e pizza calabresa). Destaca-se que os produtos escolhidos compreendem uma amostra dos mercados relevantes considerados como preocupantes em termos concorrenciais pelo CADE na época na análise do caso Sadia-Perdigão. Os economistas aplicaram o método de diferenças em diferenças (Dif-in-Dif) para comparar a evolução de preços *antes e depois* da fusão, contrastando com produtos controle (não afetados pela fusão). O estudo concluiu que não houve aumento de preços nos produtos analisados após a fusão, ou seja, a operação (condicionada aos remédios impostos) não gerou os efeitos anticompetitivos previstos. Em alguns itens, chegou-se a verificar queda de preço em torno de 12% (caso de uma linha de pizzas congeladas) após a fusão,

²⁴ Mais detalhes em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/maioria-do-stf-declara-constitucionalidade-de-planos-economicos>. Acesso em 07.09.2025.

possivelmente devido à entrada de um concorrente novo no mercado (marca Seara) e ao efeito das restrições aplicadas. Esses resultados *ex-post* serviram para validar (ou refinar) as hipóteses *ex-ante*: a princípio, indicaram que as medidas impostas pelo CADE na fusão BRF foram adequadas para evitar dano ao consumidor.

Em seguida, o CADE (Severino et al., 2021) realizou uma avaliação *ex-post* de casos do setor aéreo brasileiro. Em 2021, publicou-se um estudo sobre as fusões Gol-Webjet (2012) e Azul-Trip (2013). Novamente usando econometria com diferenças em diferenças, comparando rotas onde havia sobreposição de voos entre as empresas antes da fusão com rotas não afetadas, foram achados resultados interessantes: a fusão Gol-Webjet resultou em redução de aproximadamente 8% nas tarifas aéreas da Gol nas rotas sobrepostas e um aumento de cerca de 38% no número de assentos ofertados nessas rotas. Já na fusão Azul-Trip, não se detectou efeito significativo no preço das passagens e houve aumento de quase 27% na oferta de assentos pela Azul nas rotas antes concorridas. Em ambos os casos, não se encontraram evidências de efeitos anticompetitivos (como aumento de preços); ao contrário, os resultados sugerem manutenção do ambiente concorrencial ou até mesmo melhora (mais oferta de voos). Vale destacar que essas operações também foram aprovadas pelo CADE com condições (especialmente relativas ao aeroporto de Congonhas/Santos Dumont, para garantir concorrência), e a avaliação *ex-post* indicou que o CADE atingiu seu propósito de proteger a concorrência em benefício dos consumidores. Esse estudo dialoga com avaliações similares feitas nos EUA, onde fusões de três companhias aéreas nos anos 2000 também não geraram aumentos de tarifas generalizados e ainda tiveram efeitos relacionados a aumento de tráfego de passageiros e capacidade segundo Carlton et al. (2019).

Em 2022, Pordeus e Resende (2022) avaliou de forma *ex-post* a fusão BVMF (Bovespa)/CETIP (criação da B3). Aplicou-se novamente o método de “*diff-in-diff*” sobre as tarifas de serviços financeiros antes e depois da fusão. Os resultados revelaram decréscimo na tarifa média de negociação praticada pela B3 após a operação e, conforme testes de robustez, nenhum aumento

estatisticamente significativo atribuído à fusão. Em outras palavras, não foram verificados efeitos concorrenciais adversos (como elevação de tarifas) decorrentes do ato de concentração. Isso foi importante, pois tratava-se de um monopólio resultante (a bolsa unificada), mas regulado e com sinergias que aparentemente permitiram redução de custos repassada em preços.

Essas avaliações *ex-post* do CADE trazem benefícios múltiplos: (a) accountability – mostram à sociedade e aos stakeholders (empresários, investidores) que a atuação do órgão é avaliada criticamente, gerando confiança; (b) aprendizado interno – casos futuros semelhantes podem ser decididos com conhecimento empírico maior sobre quais teorias de dano realmente se materializam; (c) identificação de ajustes – se uma avaliação *ex-post* mostrasse um erro (por exemplo, uma fusão aprovada que depois elevou preços abusivamente), o CADE poderia endurecer critérios ou aprimorar remédios no futuro; (d) transparência e desenvolvimento acadêmico – ao publicar estudos, alimenta-se a literatura e permite-se escrutínio metodológico.

No Brasil, o movimento de avaliação *ex-post* realizado pelo CADE é recente, mas já alinha o país às melhores práticas internacionais. A OCDE produziu em 2016 um guia de referência sobre avaliações *ex-post* em políticas de concorrência, compilando metodologias e exemplos de várias jurisdições (OCDE, 2016). Países como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Austrália e a própria Comissão Europeia têm conduzido estudos retroativos de casos de fusões e remédios antitruste para refinar suas políticas (mais detalhes na **Seção 5**). Destaca-se ainda que existem outros casos considerados avaliações *ex-post* da atuação da autarquia, porém no âmbito de condutas anticompetitivas, em especial estudos que visaram estimar o sobrepreço em determinado mercado devido a existência de um cartel, tais estudos são de extrema relevância ao ajudarem a medir o impacto da atuação da autoridade antitruste. A metodologia de diferenças em diferenças também serve de base para essas estimações, como em Malan e Resende (2022) em que foram estimados sobrepreços médios devido a existência do cartel no mercado de gasolina e etanol na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) no preço de venda e na margem de revenda. Outro caso de

análise similar, foi feito por Resende e Motta (2019), que ao analisarem o caso do “cartel das britas” encontraram que o sobrepreço variou entre 6,12% e 10,69%.

Além desses estudos servirem de referência para futuras ações na política de defesa da concorrência, vislumbra-se ainda um potencial efeito nas discussões que podem ser realizadas no poder judiciário sobre as decisões da autoridade antitruste. Isto pois as decisões realizadas pela autoridade de defesa da concorrência ocorrem no âmbito administrativo e caso as partes afetadas questionem judicialmente as deliberações do órgão, há o risco de atrasos na implementação de medidas antitruste e no *enforcement* da política. Isso pode enfraquecer a eficácia das ações do CADE, criando incertezas no ambiente de negócios e potencialmente minando a confiança nas instituições responsáveis pela promoção da concorrência. Além disso, a judicialização pode levar a decisões divergentes, dificultando a uniformidade e a previsibilidade nas regras do mercado.

Concluindo, as metodologias *ex-post* estão se tornando parte integrante do ciclo de decisões tanto no Judiciário quanto no CADE. Medir para saber se deu certo é crucial para fechar o ciclo de planejar, executar, verificar e ajustar. As próximas seções utilizarão muitos desses resultados (*ex-post* e *ex-ante*) de forma a detalhar as aplicações práticas, além de comparar com experiências de outros países, para extrair lições e propostas.

4. Aplicações práticas: estudos de caso no Brasil

Nesta seção, examinamos três áreas de grande relevância prática onde a análise econômica tem sido ou pode ser aplicada, com impactos tangíveis: (i) o volume massivo de execuções fiscais no Judiciário; (ii) a judicialização da saúde, envolvendo questões orçamentárias e de eficiência na tutela do direito à saúde; e (iii) a análise de atos de concentração (fusões e aquisições) sob a ótica concorrencial. Em cada caso, discutimos o contexto brasileiro, os desafios identificados, as abordagens adotadas e resultados ou evidências disponíveis, sempre que possível.

4.1 Extinção de execuções fiscais de baixo valor

Em dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário nº 1.355.208 (tema 1184 da repercussão geral) e autorizou os juízes a extinguirem execuções fiscais de baixo valor devido à ausência de interesse de agir do Estado. A medida se baseou no princípio da eficiência administrativa, considerando ineficiente e antieconômico sobrecarregar o Judiciário com cobranças judiciais de débitos pequenos que poderiam ser resolvidos por meios extrajudiciais. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) posteriormente editou a Resolução CNJ nº 547/2024 para regulamentar essa diretriz, determinando a extinção de execuções fiscais até R\$ 10 mil sem andamento por mais de um ano e exigindo, para novas ações, a tentativa prévia de negociação administrativa ou protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA). Essa virada procedimental deslocou o eixo da cobrança para instrumentos mais ágeis e menos custosos, promovendo uma desjudicialização estrutural do contencioso de pequena monta.

A seguir, apresenta-se uma análise – realizada pelo STF/CNJ (2025) - dos impactos econômicos dessa política, com foco na economia de recursos, comparação entre métodos de cobrança, efeitos no Judiciário e dados empíricos relevantes. Os impactos foram expressivos no estoque e no fluxo.

Entre o fim de 2023 e meados de 2025, 13 milhões de execuções foram baixadas, poupando citação, penhora e demais atos onerosos, e liberando capacidade de trabalho no sistema judicial. O acervo nacional caiu de patamar (-34%), e a taxa de congestionamento - historicamente elevada nas execuções fiscais - recuou de forma relevante (de 87,2% para cerca de 67,4%), aproximando-se de níveis inéditos na série. Com menos processos em tramitação, as ações remanescentes tendem a percorrer o rito com maior celeridade.

No fluxo de entradas, verificou-se uma queda acentuada no ajuizamento de novas execuções (da ordem de 37% no comparativo 2024 versus 2023), reflexo direto da exigência de protesto extrajudicial prévio e de soluções administrativas ou consensuais. Ao mesmo tempo, a vazão superou largamente

as entradas, com índices de atendimento à demanda (IAD)²⁵ atingiu, em julho de 2025, 469%, mostrando que o Judiciário passou a baixar cerca de 4,7 processos de execução fiscal para cada novo processo que ingressou no período.

A cobrança extrajudicial ganhou protagonismo. De março de 2024 a junho de 2025, aproximadamente 24,4 milhões de títulos foram levados a protesto, com taxa média de recuperação na ordem de 25%. Houve desempenho robusto nas três esferas federativas. Em termos de custo-efetividade, esses instrumentos entregam mais resultado com menor dispêndio que a via judicial tradicional, sobretudo para CDAs de pequeno porte.

A implementação combinou decisão judicial, normatização do CNJ e cooperação com procuradorias e tribunais, o que reduziu assimetrias e padronizou rotinas. Houve variações regionais: alguns tribunais reduziram proporcionalmente mais o estoque, enquanto cortes de grande porte alcançaram as maiores quedas absolutas. Em 2025, ajustes adicionais - como a baixa de execuções sem CPF/CNPJ do devedor - irão reforçar a baixa do acervo e a melhoria dos indicadores.

Algumas cautelas interpretativas, contudo, são necessárias. Os dados consolidados vão até 31/07/2025 e uma parcela não desprezível das baixas decorre de motivos diversos do “baixo valor”, como CDAs já extintas por pagamento, prescrição ou cancelamento administrativo, cuja informação ainda não havia sido comunicada ao Judiciário. E, por limitações das bases, não foi possível separar quantitativamente essas causas. Além disso, a “economia” gerada é, em grande medida, realocação de capacidade (tempo de juízes e servidores) para demandas com maior impacto no sistema de justiça, mais do que uma economia orçamentária imediata.

Em síntese, a Resolução CNJ nº 547/2024 produziu um reequilíbrio virtuoso: menos judicialização ineficiente, mais recuperação por vias

²⁵ O IAD é calculado através da divisão do número de processos baixados (concluídos) pelo número de novos processos recebidos num determinado período. O resultado, geralmente expresso em porcentagem, indica a taxa de atendimento à demanda, ou seja, a proporção de processos concluídos em relação aos novos.

extrajudiciais, redução do acervo e do congestionamento, e ganhos de celeridade para o sistema de justiça. O resultado é um arranjo mais coerente com princípios de eficiência administrativa e de proporcionalidade no uso de recursos públicos, com efeitos positivos e sustentáveis para a prestação jurisdicional.

4.2 Judicialização da saúde: impactos orçamentários e eficiência no direito à saúde

A chamada judicialização da saúde refere-se ao fenômeno de cidadãos buscarem na Justiça a garantia de prestações de saúde, como fornecimento de medicamentos, tratamentos médicos, cirurgias ou vaga em UTI, seja em face do Estado (no SUS) ou de planos de saúde privados. No Brasil, esse fenômeno cresceu exponencialmente nas últimas duas décadas, em parte devido ao reconhecimento constitucional do direito à saúde (art. 196 CF) e à percepção de ineficiências ou faltas na administração pública de saúde. A análise econômica aqui se faz necessária para avaliar os impactos desta judicialização nas contas públicas e na equidade do sistema de saúde, bem como para desenhar soluções que otimizem recursos sem violar direitos.

Estudos acadêmicos e relatórios do CNJ documentam o aumento contínuo de ações judiciais na saúde. Com base no relatório do CNJ “Justiça em Números”, entre 2008 e 2017, houve um aumento significativo de processos de demanda relativas ao direito à saúde, cerca de 130% em primeira instância frente ao crescimento de 50% do número total de processos de primeira instância (CNJ, 2019). Nos estados, é possível observar que secretarias de saúde têm reservado parcelas crescentes de seus orçamentos para atender ordens judiciais – frequentemente para aquisição de medicamentos de alto custo não previstos na lista do SUS ou tratamentos experimentais, o que foi evidenciado por Chieffi, Barradas e Goldbaum (2017) ao analisar dados da Secretaria do Estado de São Paulo (SES/SP) de 2010 e 2014, constatando que 3,5% dos medicamentos solicitados por meio de ações judiciais não possuíam registro no Brasil. Além disso, 70,9% desses medicamentos não estavam contemplados nos componentes do Programa Nacional de Assistência Farmacêutica do SUS. Isso gera dilemas de alocação: o recurso usado para um paciente judicializado deixa de ser usado para políticas coletivas (como vacinação, atenção básica, etc.). Do

ponto de vista de eficiência e equidade, vários problemas foram identificados em especial aqueles relacionados à assimetria de acesso à Justiça, externalidades e efeito fiscal.

Em relação a eficiência e equidade, vale destacar que nem todos os cidadãos têm igual acesso a advogados e conhecimento para judicializar. Estudos, como o de Chieffi, Barradas e Goldbaum (2017), mostraram que muitas demandas são patrocinadas por poucos escritórios e envolvem medicamentos de ponta, sugerindo que grupos mais informados ou com mais recursos conseguem ordens judiciais, enquanto a população geral espera na fila do SUS. Isso pode criar uma alocação injusta, em que quem judicializa (muitas vezes ciente de brechas legais) obtém mais do que quem segue a via administrativa. Existem ainda casos em que achados indicaram presença de diagnósticos falsos-positivos onerando os cofres públicos com a judicialização (Cortez, Bernardo, 2018).

Além disso, vale ponderar sobre possíveis efeitos que uma decisão, por exemplo de um juiz sobre o fornecimento de um remédio de R\$ 1 milhão para um paciente, decisão isolada – compreensivelmente baseada no drama humano – pode impactar o orçamento de milhares de outros pacientes. Tal conceito está relacionado ao que chama na economia de externalidades, uma situação em que a atividade de um agente econômico (como uma empresa ou um indivíduo) afeta o bem-estar de outros agentes que não estão diretamente envolvidos na transação, sem que essas consequências sejam refletidas nos preços de mercado. Não se pode descartar o impacto que uma decisão nessa magnitude, por exemplo, pode ter em outros programas de saúde de um município pequeno, tendo em vista suas restrições fiscais e orçamentárias. Em termos econômicos, as decisões envolvem um custo de oportunidade que deve ser levado em consideração: o dinheiro gasto com uma ação não pode ser gasto em outras políticas, que poderiam, alguns casos, ser mais custo-efetivas. Isso não significa que a decisão esteja errada do ponto de vista jurídico, mas aponta a necessidade de instrumentos para auxiliar o juiz a entender as consequências sistêmicas de um julgamento.

Outro ponto que deve ser levado em consideração é a presença de problemas relacionados a informação imperfeita que podem afetar a eficácia e o custo-efetividade das decisões. Isso, pois, juízes não são, em regra, especialistas em medicina ou economia da saúde. Assim, podem conceder pedidos baseados apenas na urgência alegada, sem dispor de análise técnica se aquele medicamento funciona de fato ou se existe genérico mais barato. A falta de avaliação técnica embutida leva a decisões potencialmente ineficientes, como autorizar tratamentos de eficácia duvidosa ou comprar remédios por via judicial a preços muito superiores aos que o SUS pagaria centralizadamente.

Diante desse quadro, foram adotadas medidas com forte componente de análise econômica para gerenciar a judicialização da saúde, é o caso dos Comitês e Núcleos de Assessoria Técnica em Saúde (NAT-Jus), dos protocolos, da consolidação da jurisprudência e do planejamento orçamentário com base na informação de judicialização.

O primeiro grupo de medidas, criação de núcleos de apoio técnico nos tribunais, foi incentivada pelo CNJ. Esses núcleos são compostos por profissionais de saúde (médicos, farmacêuticos) que assessoram magistrados, fornecendo pareceres rápidos sobre pedidos de saúde, com notas técnicas que frequentemente incluem informações de protocolos clínicos oficiais, existência de medicamentos equivalentes e estimativas de custos. O objetivo é trazer racionalidade técnico-científica às decisões. Por exemplo, se um paciente pede um medicamento importado caríssimo, mas no SUS há outro fármaco de igual eficácia, o juiz pode ser alertado para essa opção. Ou se determinado tratamento experimental tem baixa evidência de resultado, o juiz reflete duas vezes antes de impor seu custo ao erário. Estudo recente (Correia et al., 2025) indica que tribunais com NAT-Jus ativo conseguiram reduzir concessões de liminares em casos em que havia alternativa no SUS, gerando economia significativa sem negar o tratamento (apenas trocando pelo equivalente fornecido publicamente). Trata-se de uma intervenção de eficiência alocativa, garantindo o tratamento de forma menos custosa.

Em relação a consolidação da jurisprudência, merece destaque que o STF, em repercussão geral, fixou alguns parâmetros para orientar as decisões (RE 566471 e RE 657718, por exemplo, sobre fornecimento de medicamentos não registrados na Anvisa, etc.). Basicamente, o Supremo determinou critérios como inexistência de opção terapêutica na rede pública e comprovação de incapacidade financeira do autor. Isso introduz restrições de elegibilidade para gastar recursos em certas demandas, tornando o uso de recursos mais focalizado. A análise econômica desses critérios sugere que, ao limitar judicialização a casos onde o sistema público realmente não oferece alternativa, evita-se redirecionar recursos de programas coletivos para tratamentos já disponíveis (evitando duplicidade de gasto).

Vale ressaltar duas referências recentes do STF sobre a judicialização da saúde. No Tema 6 (RE 566.471), a Corte firmou critérios para a concessão judicial excepcional de medicamentos não incorporados ao SUS - com ênfase em registro prévio na Anvisa, demonstração técnico-científica de necessidade/ineficácia das alternativas disponíveis e deferência às diretrizes públicas de incorporação. Já no Tema 1234 (RE 1.366.243), o STF organizou a competência e a prática decisória nesses casos, determinando, entre outros pontos, parâmetros de preço com base no Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG - i.e. preço teto para venda para órgãos públicos) para eventual fornecimento, a participação da União e hipóteses de tramitação na Justiça Federal quando se trate de fármacos registrados na Anvisa, mas não incorporados. Esses entendimentos funcionam como parâmetros obrigatórios para decisões relacionadas à saúde e para o desenho de políticas públicas que busquem equilibrar acesso, segurança sanitária e sustentabilidade orçamentária. O acordo homologado no julgamento do Tema 1234 prevê a criação de uma plataforma nacional para reunir informações sobre demandas de medicamentos²⁶.

Em síntese, a judicialização da saúde requer um equilíbrio delicado entre garantir direitos individuais e manter uma alocação eficiente e justa de recursos coletivos. A análise econômica auxilia fornecendo dados de custo, alternativas de otimização e evidências de resultados. As soluções não passam por negar a

²⁶ Mais informações em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-celebra-conclusao-de-julgamento-sobre-fornecimento-de-medicamentos-de-alto-custo>. Acesso em 07.09.2025.

importância do direito à saúde, mas sim por melhorar a governança: integrar mais conhecimento técnico às decisões judiciais, planejar orçamentos com base em evidências e fortalecer políticas públicas para que menos pessoas precisem recorrer ao Judiciário. Como experiência comparada, podemos citar a Colômbia, que viveu fenômeno semelhante (alto volume de “tutelas” de saúde devido ao caráter fundamental do direito) e implementou reformas como a criação de um banco de dados nacional de decisões e consolidação de diretrizes da corte constitucional para racionalizar essas demandas (Rojas e Perilla, 2021). O Brasil parece seguir caminho análogo, onde o STF e órgãos técnicos buscam orientar os juízes para soluções eficientes e isonômicas.

4.3 Atos de concentração: análise econômica de fusões e aquisições

No âmbito da defesa da concorrência, os atos de concentração econômica (fusões, aquisições e incorporações empresariais) são situações em que a análise econômica é mais evidentemente aplicada na prática diária. No período mais recente, o CADE tem batido recordes anuais na quantidade de operações analisadas, 712 atos de concentração em 2024. Os critérios de notificação obrigatória de atos de concentração no CADE estão previstos na Lei 12.529/2011 e na Portaria Interministerial nº 994, de 30 de maio de 2012. Observa-se que grande parte das operações são operações que podem ser analisadas no rito sumário, não demandando uma análise aprofundada da autoridade de defesa da concorrência, porém, existem outras operações que não se pode afastar de maneira rápida e potenciais efeitos no ambiente concorrencial, sendo necessária a análise no rito ordinário, buscando identificar os possíveis prejuízos como aumentos de preços, diminuição de qualidade ou inovação.

A aplicação prática aqui consiste em um processo estruturado de análise, no caso de atos de concentração horizontais envolve: definição de mercado relevante (produto e geográfico), avaliação de concentração (HHI, participação, bem como delta HHI pós operação), análise de rivalidade levando em consideração possibilidade de entrada de novos concorrentes, possíveis eficiências da fusão (ganhos de escala, sinergias tecnológicas) e, quando necessário, delineamento de remédios antitruste para mitigar problemas

(desinvestimentos, licenciamento de patentes, etc.). Em casos de operações não horizontais tem-se ainda como etapas de análise comuns a análise do potencial lesivo à concorrência (análise de capacidade, incentivo e efeitos anticompetitivos), bem como dos benefícios líquidos decorrentes da operação. Essa prática *ex ante* do CADE evita cenários de monopólio privado prejudicial, mas também evoluiu para incluir avaliações *ex-post*, conforme vimos, para medir o acerto das decisões.

Vejamos casos práticos brasileiros e lições aprendidas, como foi o caso de uma das maiores fusões da história recente do Brasil que ocorreu em 2011, unindo as duas maiores empresas de carne processada e congelados, na época Sadia–Perdigão dando origem a BRF. *Ex-ante*, a preocupação era que a BRF dominaria certos mercados (por ex., lideraria mais de 60% em pizzas congeladas e lasanhas). O CADE, sob a vigência da antiga legislação (Lei 8.884/94), aprovou a fusão condicionada a um Termo de Desempenho (TCD) com obrigações: suspensão temporária de marcas (a marca “Perdigão” ficou proibida em algumas linhas por anos) para abrir espaço aos concorrentes, e venda de ativos (fábricas, centros de distribuição) para permitir entrada de um novo player. Tais medidas foram necessárias, pois durante a análise *ex-ante* observou-se que as empresas em conjunto ultrapassariam de 50% de participação de mercado em vários mercados de alimentos processados, sendo que tal participação chegava a ser superior ao patamar de 90% em alguns deles. Como citado, a avaliação *ex-post* mostrou que os preços não subiram em média e a entrada da rival Seara pode ter sido um elemento crucial para o resultado de redução de preços encontrado no mercado. Esse caso reforçou a efetividade de certos remédios comportamentais quando bem calibrados. Porém, também expôs limitações: a proibição de uso da marca Perdigão por 5 anos foi criticada, pois após o período a BRF recuperou a marca forte e o concorrente entrante (Seara) já estava consolidado, havendo dúvidas se um efeito colateral foi apenas transferir participação de mercado temporariamente. Ainda assim, do ponto de vista de impacto ao consumidor, não se detectou prejuízo – ao contrário, temporariamente os preços caíram, possivelmente devido à agressividade da nova concorrente (Severino, Resende, Bispo, 2019).

Outra operação de relevância foi a fusão entre BM&F/Bovespa e CETIP em 2017 que criou uma infraestrutura integrada de mercado financeiro (bolsa de valores + balcão de títulos). Em um mercado tipicamente de monopólio natural, a análise focou em garantir que as eficiências (menor custo operacional) fossem repassadas e que não houvesse discriminação de participantes. O CADE exigiu algumas salvaguardas de acesso não discriminatório e monitoramento de preços. O estudo *ex-post* mostrou que as tarifas médias de negociação caíram ou se mantiveram inalteradas, sem aumento atribuível à fusão (Pordeus e Resende, 2022). Isso sugere que as sinergias foram em parte repassadas e que a regulação setorial (já que a B3 atua sob supervisão do Banco Central e CVM) conteve possíveis abusos. Esse caso ilustra a importância de coordenar políticas de concorrência e regulação: a análise econômica levou a confiar que a fusão geraria eficiências e, com devida regulação, beneficiaria o mercado – o que se confirmou.

Vale destacar um estudo internacional de Ashenfelter e Hosken (2008) que, ao analisar cinco fusões ocorridas entre 1997 e 1999 em envolviam produtos com certo nível de diferenciação de marca e que apresentavam um risco competitivo, mas que esses a princípio não foram suficientes para serem bloqueadas pela agência antitruste dos Estados Unidos, encontrou resultados que houve um leve, mas significativo aumento nos preços para os consumidores, que variou entre 3% e 7% em determinados grupos de produtos. Tal conclusão pode servir de alerta para outras autoridades. No Brasil, pode-se sugerir a ampliação dos estudos empíricos *ex-post* sobre os efeitos de atos de concentração já aprovados, a fim de avaliar eventuais impactos anticompetitivos, subsidiar futuras decisões e aprimorar a política de defesa da concorrência.

Dentre as iniciativas do CADE que merecem destaque estão relacionadas à análise de atos de concentração estão as publicações de dois guias: o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal²⁷ e o Guia V+: Guia de Análise de Atos de Concentração Não Horizontais²⁸. Ademais, o CADE tem participação ativa

²⁷ Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>.

²⁸ Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/Guia%20V+/Guia-V+2024.pdf>.

em fóruns internacionais (*International Competition Network* - ICN e OCDE, por exemplo) trocando experiências sobre metodologias analíticas. Isso mantém as práticas alinhadas ao estado da arte. Por exemplo, o CADE tem estudado os efeitos da concorrência potencial, noção que se baseia em teoria econômica dinâmica de mercados contestáveis e tem apoio empírico, como pode ser visto em Franke e Resende (2024) que avaliou a saída de um competidor potencial no setor aéreo – caso Avianca – mostrando que a eliminação de ameaça pode causar aumentos de preço).

Resumindo, a análise econômica de atos de concentração no Brasil, aplicada pelo CADE, tem tido impacto direto na estrutura de mercados e na vida dos consumidores. Decisões bem embasadas economicamente evitaram prejuízos concorrenciais e, por vezes, permitiram ganhos de eficiência pela sociedade. A continuação de avaliações *ex-post* garantirá a retroalimentação do processo, e a cooperação com o Judiciário (STF) é crucial quando essas matérias concorrenciais chegam à Suprema Corte - como em ADIs ou em recursos envolvendo decisões do CADE. Um Judiciário conscientizado da análise econômica por trás dos atos de concentração e condutas anticompetitivas tende a confirmar decisões técnicas ou, se as revisar, fazê-lo com entendimento dos trade-offs existentes.

5. Experiências internacionais comparáveis

A análise econômica aplicada ao Judiciário e às políticas de concorrência não é uma particularidade brasileira. Diversos países e organismos internacionais vêm desenvolvendo metodologias e acumulando experiências que podem servir de referência. Esta seção destaca algumas experiências internacionais relevantes – focando em contextos comparáveis ao brasileiro ou lições aplicáveis – organizadas em dois eixos: Poder Judiciário e Autoridades de Defesa da Concorrência. Abordaremos exemplos dos Estados Unidos, União Europeia, Canadá, Austrália e Colômbia, entre outros, em temas análogos aos nossos desafios.

5.1 Poder Judiciário e análise de impacto: estudos internacionais

Nos Estados Unidos da América (EUA), o sistema judiciário historicamente inspirou a Análise Econômica do Direito, com juristas como Richard Posner²⁹ pioneiros na aplicação de conceitos e instrumentais econômicos às decisões judiciais desde os anos 1970. Há forte cultura de *empirical legal studies* no meio acadêmico, cujo resultado muitas vezes informa reformas judiciais. Um exemplo prático é a reforma de procedimentos de ações coletivas e *frivolous lawsuits* (ações judiciais frívolas). Estudos nos EUA (Shavell, 1997; Polinsky e Rubinfeld, 1993) mostraram que certos incentivos (como pagamento de honorários) afetavam a quantidade de litígios de baixo mérito, e isso levou a alterações nas regras federais de processo civil para facilitar sanções a ações frívolas (Rule 11)³⁰. Outro campo está relacionado aos custos e ao acesso, com pesquisas evidenciando o alto custo de litigar nos EUA, fomentando movimentos de Alternative Dispute Resolution (ADR) (Edwards, 1986) e criação de tribunais especializados (como *small claims courts*) para maior eficiência ao sistema judicial (Rowley, 1998). Na Suprema Corte americana, muitos *amicus briefs* apresentados por associações científicas trazem análises econômicas sobre os possíveis efeitos de decidir X ou Y num caso de grande repercussão (por exemplo, casos antitruste, meio ambiente ou direitos civis com impacto econômico) (Kobick, 2017). Assim, a Suprema Corte dos EUA é exposta a argumentos consequencialistas e dados empíricos trazidos pelas partes interessadas.

Além disso, nos EUA existe o Federal Judicial Center (FJC), uma entidade de pesquisa e educação do Judiciário Federal, que realiza estudos estatísticos sobre funcionamento das cortes, tempo de tramitação, efeitos de mudanças procedimentais, etc. O FJC foi criado em 1967 pelo Congresso e seus estudos

²⁹ Vale destacar que outro pioneiro da AED é Ronald Coase, economista britânico radicado nos EUA que publicou em 1960 o artigo *The Problem of Social Cost* (*Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1-44, 1960). Nesse trabalho, apresentou a ideia que ficaria conhecida como Teorema de Coase.

³⁰ A Rule 11 (Regra 11) é uma disposição das *Federal Rules of Civil Procedure* dos Estados Unidos (Regras Federais de Processo Civil), que trata da responsabilidade dos advogados e partes por petições apresentadas ao tribunal. A Rule 11 visa coibir ações temerárias, frívolas ou de má-fé, incentivando a integridade e a responsabilidade no uso do sistema judicial.

guiam políticas internas, por exemplo, o estabelecimento de metas de celeridade e a alocação de juízes auxiliares em certos distritos (FJC, 2025).

No âmbito administrativo da justiça, um elemento notável é que os EUA possuem um *Bureau of Justice Statistics*, que coleta e divulga dados sobre criminalidade, encarceramento, e também sobre o sistema civil (e.g., estatísticas de valores de indenizações, taxa de acordos). Essa disponibilização de dados permite a pesquisadores independentes avaliarem a efetividade de políticas como das leis penais ou reformas de responsabilidade civil em vários estados, oferecendo evidências do impacto real. Tais avaliações *ex-post* alimentam o debate e eventuais correções legislativas.

Em suma, a experiência dos EUA mostra uma riqueza de dados e estudos empíricos sobre o Judiciário, a influência indireta da análise econômica via academia e *amici curiae*, e uma cultura de *accountability* (cada corte publica relatórios, estatísticas de desempenho). Vale destacar que o Brasil tem evoluído na coleta de dados processuais e incentivo à pesquisa independente sobre essas informações - algo que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já faz com o DATAJUD³¹, o Justiça em Números³² e chamadas para pesquisas acadêmicas.

Em relação aos países europeus, observa-se abordagens variadas. Por exemplo, o Reino Unido passou por reformas significativas nos anos 1990 (Reformas de *Lord Woolf*) visando reduzir a demora e custo dos litígios civis. Essas reformas foram embasadas por relatórios e consultas que evidenciaram a “crise de custos” do litígio inglês. Posteriormente, o TSO (2009) no Reino Unido avaliou *ex-post* o regime de custas e honorários, levando a mudanças nas taxas judiciais (*cap on success fees*, etc.), tudo com foco em equilibrar incentivo para advogados litigarem casos meritórios, mas evitar excessos de custos. Hoje, o Reino Unido calcula periodicamente o “*cost per case*” (custo por caso) em

³¹ A Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud é responsável pelo armazenamento centralizado dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos dos tribunais. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>.

³² Publica relatórios anuais trazendo estatísticas detalhadas e oficiais dos tribunais brasileiros, bem como apresenta indicadores e as análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>.

diferentes instâncias e utiliza isso para fixar taxas judiciais proporcionais, refletindo uma abordagem econômica.

Ainda no contexto europeu, merece destaque o trabalho da *European Commission for the Efficiency of Justice* (Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça - CEPEJ), órgão do Conselho da Europa que coleta indicadores de todos os países (tempo médio de processo, gasto por habitante com justiça, etc.) e faz relatórios comparativos bienais. Essa iniciativa fomenta uma espécie de benchmarking entre judiciários, gerando uma “concorrência reputacional” por eficiência. Países como França e Alemanha têm investido em digitalização (processos eletrônicos) e na expansão de soluções alternativas (mediação obrigatória em certas disputas na França, por exemplo). A Itália, historicamente com justiça lenta, ao ser pressionada por estudos que mostravam impacto econômico negativo (menos investimento externo, etc.), implementou tribunais empresariais especializados e reduziu pendências – uma vitória da análise econômica que provou a correlação entre lentidão judicial e ambiente de negócios precário (Di Vita, 2013).

A Austrália oferece talvez o exemplo mais sistemático de análise econômica do sistema de justiça. O governo encomendou à *Productivity Commission* (Comissão de Produtividade, órgão independente) um amplo estudo sobre o acesso à justiça. Segundo a Comissão de Produtividade (2014), o diagnóstico realizado indicou que o sistema civil australiano era visto como caro, lento e com muitos litígios desnecessários e barreiras a quem tinha menos recursos. A partir de evidências e comparações, foram recomendadas reformas abrangentes: maior ênfase em resolução precoce de disputas, regulação diferenciada para serviços jurídicos (permitir paralegais em funções simples para baixar custo), controle mais ativo dos juízes sobre o andamento do processo para evitar manobras protelatórias, reformulação do sistema de custas e honorários para alinhar incentivos (sugeriu um modelo de “*scale of costs*” e que beneficiários privados do sistema paguem mais), além de fortalecer a assistência jurídica aos vulneráveis dado o alto retorno social disso (cada \$1 investido economizaria mais adiante em outros custos). Muitas das recomendações australianas ecoam em

problemas comuns no contexto brasileiro como necessidade de simplificar procedimentos e desencorajar comportamento oportunista com mudanças nas regras de condução do processo. Algumas ideias foram implementadas na Austrália e podem inspirar o Brasil, como: portais únicos de entrada de cidadãos para orientá-los legalmente (evitando ações desnecessárias); abordagem multiportas (tribunais, ombudsmen³³, mediação) integradas no desenho do sistema; e fixação de custas judiciais de forma mais racional e uniforme conforme o valor e complexidade do litígio, para refletir os custos envolvidos. Os resultados encontrados no estudo da Comissão de Produtividade reconhecem que um sistema de justiça ineficiente é um entrave econômico – mensagem importante para formuladores de política no Brasil.

Vale destacar que a avaliação de impacto na Austrália não está apenas relacionada a essa iniciativa em relação ao judiciário, existindo inclusive um departamento do governo dedicado à análise e avaliação de impactos relacionados a políticas públicas, regulamentos e legislações, denominado de *The Office of Impact Analysis*. A análise de impacto na Austrália é guiada por sete questões centrais (OIA, 2023a):

- a) Qual é o problema em questão e quais são os dados disponíveis?
- b) Quais são os objetivos, qual a necessidade da intervenção governamental para tal e como os resultados podem ser mensurados?
- c) Quais alternativas estão sendo consideradas?
- d) Qual é o provável benefício líquido relacionado a cada opção?
- e) Quem foi consultado e como as sugestões foram incorporadas nas propostas?
- f) Qual a melhor opção entre as alternativas consideradas e como ela pode ser implementada?
- g) Como avaliar a opção escolhida em relação aos resultados esperados?

³³ Segundo o relatório os ombudsmen atuam como mediadores entre as partes envolvidas e realizam investigações quando necessário, eliminando a necessidade de representação legal. Há uma considerável redução de custos para os reclamantes, já que o governo e a indústria costumam arcar com as despesas, que girava em torno de \$650 por disputa na Austrália. Além disso, os ombudsmen conseguiam resolver a maioria das questões de forma rápida, com 80% dos casos solucionados em até um mês e 97% em até seis meses (Comissão de Produtividade, 2014).

Segundo OIA (2023b), dentre as metodologias possíveis, o governo Australiano compromete-se prioritariamente com o uso da análise de custo-benefício para avaliar propostas regulatórias e incentivar a melhor tomada de decisão. A análise de custo-efetividade é uma alternativa em circunstâncias em que o impacto mais importante não pode ser monetizado.

Desta forma, ao analisar essas experiências internacionais, verifica-se uma convergência de preocupações: eficiência, acesso equitativo, racionalidade econômica e uso de dados empíricos estão no centro das reformas judiciais mundo afora. Países com culturas jurídicas distintas adotaram caminhos diversos, mas todos reconhecendo que sistema de justiça impacta a economia e o bem-estar geral. As lições principais incluem: a importância de medir e comparar desempenho, a utilidade de mecanismos para filtrar casos, o ajuste de incentivos (custas, honorários, punições a abusos) para desalentar comportamentos oportunistas, e a necessidade de capacitar juízes com informações técnicas e econômicas para decisões mais embasadas. O Brasil, inserido nessa tendência, já implementa várias dessas ideias (processo eletrônico, mutirões, centros de inteligência, etc.), e a cooperação com órgãos econômicos (como CADE) e internacionais (como OCDE, PNUD) certamente acelera nossa convergência com as melhores práticas.

5.2 Defesa da concorrência: melhores práticas e lições internacionais

No campo concorrencial, o intercâmbio internacional é bastante ativo, já que mercados são globalizados e as técnicas de análise econômica são, em grande medida, utilizadas em diversas jurisdições. O CADE participa de redes como a ICN (*International Competition Network*) e trabalha próximo à OCDE, UNCTAD, entre outros foros, absorvendo e também contribuindo com experiências, bem como possui diversos Acordos de Cooperação Bilateral e Multilateral. Esses acordos são extremamente relevantes para que o CADE tenha uma atuação sem fronteiras e adequada frente às especificidades de cada jurisdição em relação às suas legislações antitruste. Isso, pois, uma autoridade

nacional, como o CADE em muitas situações lida com casos tanto no âmbito preventivo quanto no repressivo que podem ter efeitos não só no Brasil.

Nesse sentido, merece destaque que os Estados Unidos possuem duas agências antitruste (FTC e DOJ Antitrust Division) com longa tradição de uso de ferramentas econômicas. Nas últimas décadas, aumentaram as avaliações *ex-post*.

O FTC, por exemplo, conduziu estudos retrospectivos de fusões em hospitais que foram aprovadas para ver se preços subiram mais do que em mercados controle – alguns estudos revelaram aumentos significativos, levando a uma postura mais dura em fusões hospitalares subsequentes. Houve também as análises dos efeitos de fusões no setor petrolífero, fomentando debates acadêmicos (ex: estudo de Kwoka (2015) compilando dezenas de casos).

Essa massa de evidências resultou recentemente em uma revisão das *Merger Guidelines* (Federal Trade Commission, 2023), integrando preocupações novas (como efeitos sobre trabalhadores, não só preços ao consumidor). Nos EUA, um aspecto interessante é o uso de tribunais para validar análises econômicas: as agências precisam convencer juízes federais em casos de contestação de fusões, o que as obriga a ter bases empíricas sólidas e modelos compreensíveis, sob pena de serem derrotadas em julgamento. Isso criou incentivo para metodologias robustas e testáveis judicialmente.

Já na União Europeia, a Comissão Europeia (*DG Competition*) tem uma política estruturada de avaliação *ex-post*. Realizou estudos como o de *merger remedies* em 2023, examinando várias decisões passadas para ver se os remédios aplicados foram eficazes (OCDE, 2023).

Além disso, na UE é mandatória a análise de impacto *ex-ante* para novas legislações concorrenciais ou orientações – por exemplo, antes de adotar um novo regulamento, a Comissão faz uma AIR e consulta pública. A UE publicou em 2020 um estudo *ex-post* sobre suas decisões de abuso de posição dominante e outro sobre controle de concentrações, trazendo recomendações. Uma discussão europeia recente é a preocupação com mercados digitais. Esse contexto motivou a *Digital Markets Act* (DMA) europeia, que é uma intervenção *ex-ante* inspirada pelas lições da análise *ex-post* sobre mercados digitais.

No contexto do Canadá, o *Competition Bureau* do Canadá realiza *market studies* e publicou guias metodológicos detalhando como calcula os benefícios econômicos, incluindo estimativas de redução de preços, ganhos de bem-estar e retornos à economia (Competition Bureau, 2025). Em relatório recente intitulado *The Future of Competition Policy in Canada* (Competition Bureau, 2024), o órgão afirma que, segundo estimativas conservadoras, cada dólar canadense investido em suas operações gera aproximadamente 50 dólares em benefícios econômicos para os consumidores. Essa estimativa tem como base modelos consagrados de avaliação de impacto, que consideram, entre outros fatores, a expectativa de redução de preços em mercados objeto de intervenção, seja por meio de *enforcement* antitruste, *advocacy* ou revisão regulatória. A mensuração sistemática desses benefícios reforça a *accountability* institucional e a justificativa para alocação orçamentária à política concorrencial, além de demonstrar o alinhamento entre decisões regulatórias e os objetivos de bem-estar econômico. Essa cultura de avaliação de impacto *ex-post* evidencia uma aplicação prática dos princípios da Análise Econômica do Direito, ao conferir centralidade aos efeitos concretos das decisões públicas sobre os incentivos de mercado e o bem-estar coletivo.

Uma lição canadense é o forte papel de *advocacy* concorrencial. O Bureau participa ativamente de discussões regulatórias setoriais (telefonia, bancos) levando dados de estrutura de mercado e competidores, e muitas vezes consegue mudanças pró competitivas antes mesmo de haver casos concretos (ex: defendendo abertura de mercado de telecom para os *Mobile Virtual Network Operators*/MVNOs).

Por sua vez, a *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) tem conduzido análises *ex-post* de fusões. Segundo ACCC (2022), ao analisar seis operações que não foram contestadas, entre 2017 e 2019, alguns resultados indicaram fraquezas na análise *ex ante*. Entre os principais pontos abordados, o relatório confirma que a eliminação de um concorrente relevante pode ter um impacto significativo na concorrência, mesmo que a fusão resulte em um aumento relativamente pequeno na concentração de mercado. Isso ressalta a

importância de considerar não apenas as participações de mercado, mas também outras condições que possam elevar o risco de impacto na concorrência. Além disso, a probabilidade de novas entradas e expansões, assim como a capacidade de terceiros rivalizarem frente a um aumento de preços da empresa fusionada, são frequentemente superestimadas, indicando a necessidade de maior escrutínio sobre essas alegações. O relatório também destaca que as partes envolvidas nas fusões frequentemente distorcem ou omitem informações críticas, evidenciando as fragilidades do regime atual.

Vários países latino-americanos fortaleceram suas agências antitruste nos anos 2000 inspirados no modelo dos EUA/EU. A Colômbia (Superintendencia de Industria y Comercio – SIC) passou a colaborar com universidades para estudos de impacto³⁴. O Chile (FNE) publicou estudos retroativos sobre casos de cartéis de farmácias e papel tissue³⁵, quantificando danos e fornecendo base para calcular multas e propor indenizações coletivas – integração interessante entre antitruste e proteção do consumidor. No Brasil, o CADE também tem fortalecido o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) para atuar em advocacia da concorrência juntamente com outros órgãos (como a SEAE vinculada ao Ministério da Justiça) além da produção de guias e estudos.

Vale reforçar posicionamento da OCDE e ICN, organizações que disseminam as melhores práticas em questões relativas à política de defesa da concorrência. A OCDE (2016) enfatiza que avaliação *ex-post* não é só olhar para trás, mas uma ferramenta para melhorar o futuro, e vários manuais e guias estão disponíveis para ajudar agências iniciantes a fazerem isso.

Em síntese, a experiência internacional sobre defesa da concorrência mostra um movimento consistente: tomada de decisão baseada em análise econômica *ex-ante* rigorosa, combinada com revisões *ex-post* estratégicas para aprendizado e *accountability*. O Brasil, por meio do CADE, posiciona-se bem

³⁴ Mais informações em: <https://www.sic.gov.co/content/estudios-acad%C3%A9micos-2021>. Acesso em 20.08.2025.

³⁵ Informações disponíveis em: <https://www.latercera.com/noticia/estudio-fne-estima-us-448-millones-dano-colusion-tissue/>. Acesso em 20.08.2025.

nesse cenário, pois já executa tais práticas e participa das trocas globais. Estudo da OCDE (2022) confirma essa evidência em relação ao Brasil. Com base nas informações da OCDE, Resende (2022b) demonstra que, nos últimos dez anos, o CADE tem alcançado maior relevância no cenário internacional, consolidando sua atuação nas três frentes que compõem sua missão institucional: preventiva, repressiva e educativa (*advocacy*). Na análise de atos de concentração, a autarquia dispõe de uma legislação alinhada aos padrões internacionais mais avançados, o que lhe permitiu lidar com um volume crescente de casos, inclusive durante o período de pandemia. No combate a condutas anticompetitivas, o CADE segue como referência no enfrentamento de cartéis e vem ampliando sua atuação em investigações de condutas unilaterais. A estrutura do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) foi fortalecida, possibilitando não apenas apoio técnico de alta qualidade à Superintendência-Geral e ao Tribunal do CADE na instrução de processos, mas também uma atuação relevante em *advocacy*, difundindo a cultura da concorrência no país. Resende (2022b) conclui que, embora ainda haja desafios importantes para transformar o ambiente concorrencial brasileiro, a continuidade das iniciativas bem-sucedidas e o aprimoramento constante das práticas existentes representam o caminho mais seguro para o avanço da política antitruste no Brasil.

A cooperação do CADE com o STF reforça outro ponto evidenciado internacionalmente: a importância de harmonia entre as instituições – decisões judiciais que entendam a lógica econômica antitruste aumentam a segurança jurídica, e órgãos antitruste que considerem valores jurídicos (como devido processo, direitos dos envolvidos) têm suas decisões mais respeitadas. No contexto atual, em que desafios novos surgem (economia digital e proteção de dados pessoais, por exemplo), essa sinergia entre economia e direito é mais necessária do que nunca, tanto no Brasil quanto internacionalmente.

6. Riscos e limitações técnicas

A incorporação da análise econômica na atuação do Judiciário e do CADE traz grandes potenciais de melhoria, mas também levanta desafios importantes. Nesta seção final, discutimos os principais riscos e dilemas envolvidos, bem como limitações técnicas a serem consideradas.

6.1. Riscos e dilemas na análise econômica de decisões

Um dos dilemas clássicos ao introduzir considerações econômicas em decisões jurídicas é equilibrar eficiência (resultado agregado ótimo) com equidade e direitos individuais. Decisões puramente orientadas a custo-benefício podem, em tese, sacrificar minorias ou indivíduos em prol de um ganho coletivo maior – o que poderia ser eticamente e juridicamente questionável. Por exemplo, no contexto da saúde, uma análise estritamente utilitarista poderia negar um tratamento caríssimo a um paciente para alocar recursos em cuidados básicos a centenas de outros, maximizando vidas salvas por real gasto. Contudo, do ponto de vista de direitos, aquele paciente individual tem direito à saúde e à vida. Como compatibilizar? A solução passa por inserir valores mínimos e critérios de justiça no processo de análise econômica: ou seja, reconhecer “linhas vermelhas” que não serão cruzadas (direitos fundamentais, dignidade humana), e usar a análise econômica para otimizar dentro desses limites. Esse é o papel do juiz: conciliar os resultados econômicos com os ditames constitucionais, evitando que a busca da eficiência degrade a proteção de direitos. É importante observar que conflitos entre interesses econômicos e princípios jurídicos podem ocorrer com frequência, mas o diálogo interdisciplinar e a análise econômica podem ajudar a mitigar esses conflitos, buscando soluções alinhadas tanto com as consequências econômicas quanto com a legalidade e a justiça. Tal questão não se restringe à esfera do judiciário, já que na política antitruste brasileira, preza-se pela defesa dos interesses da coletividade e não de agentes específicos.

Ademais, decisões judiciais e políticas concorrenciais têm impactos distributivos – quem ganha e quem perde. Um risco é que a análise econômica foque no total de bem-estar e ignore como esse bem-estar é distribuído. Por exemplo, uma fusão de empresas pode levar a eficiência (redução de custos de

produção), mas essa eficiência pode ser apropriada só pelos acionistas e não repassada em preços. Se a autoridade antitruste aprova olhando apenas o indicador agregado (e se for num padrão que não considera efeitos sobre consumidores), há um questionamento: e os consumidores, quem os protege? Existem discussões no âmbito antitruste em relação a qual deve ser a métrica de “bem-estar”, bem-estar do consumidor ou bem-estar total por exemplo, além disso, é possível considerar nas análises o impacto específico em outros agentes, como é o caso de pequenos concorrentes. No STF, a ponderação de princípios já exige que se olhe para grupos vulneráveis de forma diferenciada. A cooperação STF–CADE pode fomentar pesquisas sobre impactos sociais das decisões - por exemplo, avaliar se determinadas decisões econômicas aumentam desigualdade ou geram incentivos perversos - e pensar em soluções alternativas. A análise aqui demanda transparência e os *trade-offs* distributivos devem ser evidenciados.

A análise econômica traz uma aura de objetividade e cientificidade às decisões. Contudo, existe o risco de um “tecnocratismo” excessivo, em que decisões de políticas públicas e jurídicas complexas sejam reduzidas a números, obscurecendo valores intangíveis. Por exemplo, como valorar em dinheiro o sofrimento de uma vítima? Como comparar monetariamente a liberdade de expressão com um eventual prejuízo econômico causado por uma *fake news*? São dimensões complexas de se fazer uma mensuração em muitos casos. Tomadores de decisão precisam estar cientes de que modelos econômicos carregam premissas (por exemplo, maximização de utilidade) que podem não capturar toda a dimensão humana. Assim, um risco é confiar cegamente nos modelos e marginalizar argumentos de princípio. Mitigar esse risco exige um contraditório amplo e qualificado: no STF, estudos econômicos devem estar sujeitos a questionamentos e à apresentação de novas perspectivas. A presença de visões ideológicas distintas na economia (liberal, keynesiana, behaviorista etc.) também gera o dilema: qual linha seguir? Pluralismo e transparência são essenciais: diferentes atores e fundamentações devem ser ouvidos para contrabalançar a “voz única” econômica e enriquecer o debate com perspectivas diversas. Nesse contexto, a apresentação de evidências empíricas torna-se fundamental para embasar as análises e sustentar decisões mais sólidas e legítimas.

Ademais, há o risco de captura do discurso econômico por interesses. Por exemplo, uma grande corporação envolvida num caso antitruste pode custear estudos que mostrem certos resultados convenientes; ou um governo, para justificar austeridade fiscal, pode enfatizar apenas dados que realcem custos de políticas sociais e não benefícios. Se o Judiciário depende dessa informação, pode ser enviesado. Para evitar isso, as fontes de análise devem ser de alta qualidade e preferencialmente imparciais. A cooperação com o CADE, uma entidade pública especializada, é positiva nesse sentido. Ainda assim, ter contrapesos – como o STF realizar audiências públicas com economistas externos de diferentes matizes³⁶ – enriquece a visão e evita captura cognitiva. No CADE, que atua em processos envolvendo empresas assessoradas por consultorias econômicas privadas, o desafio está em filtrar e avaliar criticamente os argumentos econômicos apresentados (muitas vezes altamente sofisticados), de modo a evitar que a decisão seja influenciada por teses desprovidas de evidências empíricas robustas. Isso é enfrentado com quadro técnico próprio, com capacidade de replicar ou contestar estudos, em especial, estudos econômicos apresentados.

Por fim, ao considerar argumentos econômicos para embasar suas decisões, o Judiciário pode ser acusado de se afastar da proteção de direitos, priorizando restrições orçamentárias e assumindo um papel político. Esse cenário revela um equilíbrio delicado na percepção pública sobre o papel dos juízes. Para que o uso da análise econômica nas decisões judiciais seja legítimo, é fundamental garantir transparência. A adoção de notas técnicas ou pareceres econômicos deve ser acompanhada de sua inclusão nos autos (ressalvados os casos de sigilo) e de sua explicação sucinta na decisão, permitindo que as partes e a sociedade compreendam como esses fatores influenciaram o julgamento. A publicidade institucionalizada desses documentos fortalece a legitimidade da atuação judicial. O mesmo vale para o CADE: se um estudo *ex-post* mostrar que

³⁶ Ver, por exemplo, a audiência pública realizada no STF sobre as emendas parlamentares impositivas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.688, 7.695 e 7.697. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-publica-sobre-emendas-parlamentares-impositivas/>. Acesso em 01.09.2025.

uma decisão foi equivocada, divulgar isso abertamente (como tem feito³⁷) demonstra compromisso com melhoria, não fraqueza. O mesmo ocorre nas análises *ex-ante* em que o CADE preza pela transparência, dentro do possível, considerando que muitas informações importantes para sua tomada de decisão podem ser concorrencialmente sensíveis.

6.2. Limitações técnicas e de dados

Mesmo com a melhor das intenções, há limites técnicos no que a análise econômica pode oferecer ao Judiciário e às decisões concorrenciais. Existem limitações quanto a disponibilidade e qualidade dos dados, causalidade e recursos humanos.

Análises econômicas sólidas dependem de dados confiáveis. Muitas vezes, os dados necessários não existem ou não estão acessíveis. Por exemplo, para avaliar impacto de uma decisão judicial sobre a economia, precisaríamos de dados macroeconômicos ou setoriais que nem sempre são coletados de forma a isolar aquele efeito. No CADE, ao avaliar fusões, geralmente se obtém dados das próprias partes e de fontes públicas, mas para avaliação *ex-post* pode faltar dados detalhados de preços ou vendas (nesses casos, pode-se usar uma *proxy* como índices de preços médios). No Judiciário, medir impacto social de uma decisão é complexo – envolveria dados de diversas fontes (saúde, educação, mercado).

Ademais, na sociedade, os efeitos têm causas múltiplas. Separar o efeito de uma decisão específica do STF no meio de tantas variáveis econômicas é um desafio metodológico. Modelos econométricos ajudam (por exemplo, diferença-em-diferenças, controle sintético), mas exigem hipóteses fortes e podem ser contestados. Muitas vezes só se consegue analisar partes do problema. Por exemplo, no caso de judicialização da saúde, podemos medir o gasto público judicial, mas e o benefício em saúde gerado? Qual a contrafactual se não houvesse judicialização (poderia haver piora de indicadores de saúde)? Esses aspectos qualitativos e contrafactuais difíceis impõem limites. Reconhecer a

³⁷ Estudo do DEE discute os efeitos da concorrência potencial na análise de fusões e aquisições no setor aéreo brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/estudo-do-dee-discute-os-efeitos-da-concorrenca-potencial-na-analise-de-fusoes-e-aquisicoes-no-setor-aereo-brasileiro>. Acesso em 30.07.2025.

incerteza faz parte da ética do analista. Intervalos de confiança, análises de sensibilidade e uso de métodos complementares (quantitativos e qualitativos) são recomendáveis.

Nesse contexto, é importante lembrar que boas análises econômicas exigem pessoal especializado e tempo. Tribunais e agências frequentemente enfrentam escassez de economistas qualificados no serviço público e desafios para reter talentos. Além disso, juízes e conselheiros precisam compreender minimamente os resultados apresentados. Afinal, de nada adianta uma regressão sofisticada se o decisor não entender conceitos como coeficiente ou significância estatística. Por outro lado, também é fundamental que os economistas saibam traduzir os resultados de seus estudos em uma linguagem mais clara e acessível, facilitando o diálogo interdisciplinar e a tomada de decisão informada³⁸. Há um processo educativo em curso: por exemplo, o CADE investe em treinamentos de econometria para seus servidores e em criar uma cultura de diálogo entre advogados e economistas. No STF, a criação de núcleos mistos (NUPEC com especialistas em políticas públicas, processos estruturais e economistas, NUSOL para conciliação, NUADE para estatística³⁹) é um caminho para suprir essa capacidade e integrá-la ao trabalho dos gabinetes dos Ministros.

Resumidamente, a análise econômica do direito deve ser vista como uma ferramenta adicional no sistema jurídico. A AED é poderosa, mas que precisa ser integrada gradualmente ao arcabouço jurídico, permitindo tanto sua assimilação institucional quanto o amadurecimento dos critérios de aplicação às decisões judiciais. No caso do CADE, na esfera administrativa, a utilização do ferramental econômico é intrínseca à instrução dos casos, estando, portanto, mais consolidada na análise de atos de concentração, investigações de condutas anticompetitivas e ações de *advocacy*.

³⁸ Resende (2023) afirma que para que o diálogo entre Direito e Economia continue tendo avanços, a comunicação deve ser eficaz, simples e direta, explicando a argumentação econômica de maneira acessível para que todos os envolvidos possam compreender e tomar decisões informadas.

³⁹ Vide nota de rodapé nº 16.

7. Considerações finais

O presente documento de trabalho delineou os principais fundamentos, métodos, aplicações práticas, experiências nacionais e internacionais e desafios relacionados à análise econômica aplicada ao Poder Judiciário e à defesa da concorrência no Brasil. Observamos que há ganhos substanciais ao se incorporar ferramentas econômicas na formulação de políticas judiciais e decisões de casos complexos: maior eficiência, melhor alocação de recursos, decisões informadas por evidências e compreensão mais clara das consequências de cada escolha. Ao mesmo tempo, enfatizamos a necessidade de cautela e equilíbrio, respeitando os valores jurídicos e os limites técnicos da análise.

O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), firmado em 2024, configura um marco inovador rumo a uma atuação estatal mais coordenada e baseada em evidências. Destaca-se a importância de se criar uma cultura de decisão baseada em evidências que tende a permear todo o sistema de justiça e de defesa da concorrência.

Vale ressaltar que o objetivo é tornar as decisões mais embasadas e efetivas para a sociedade. Uma decisão judicial economicamente embasada não significa decidir a favor do argumento econômico mais forte, e sim decidir com plena consciência dos impactos, podendo até contrariar a lógica econômica em nome de um valor superior – mas fazendo-o de maneira transparente e consciente do custo dessa escolha. Por sua vez, uma decisão antitruste tende a priorizar o bem-estar do consumidor, alinhando-se aos preceitos de eficiência econômica, tanto sob a ótica estática - ao buscar preços mais baixos e maior variedade de produtos - quanto sob a ótica dinâmica, ao estimular a inovação e o progresso tecnológico por meio da preservação da rivalidade no mercado.

Em conclusão, a integração da análise econômica no STF e no CADE, no contexto de cooperação mútua, representa uma evolução institucional alinhada às melhores práticas internacionais e aos anseios da sociedade por um Estado mais eficiente e justo. Os benefícios manifestam-se em diversos níveis: melhor prestação jurisdicional, políticas de concorrência mais assertivas, otimização de recursos públicos, redução de conflitos e fortalecimento da confiança nas instituições.

Referências Bibliográficas

ASHENFELTER, Orley; HOSKEN, Daniel. (2008) The effect of mergers on consumer prices: Evidence from five selected case studies. NBER Working Paper Series, p. 1–58.

AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION (ACCC). *Ex post review of ACCC merger decisions*. Canberra: ACCC, 2022. Disponível em: <<https://www.accc.gov.au/publications/ex-post-review-of-accc-merger-decisions>>. Acesso em: 6 set. 2025.

BJC. Bureau of Justice Statistics. About BJS. 2025. Disponível em: <https://bjs.ojp.gov/about> Acesso em: 06 set. 2025.

BERZOTTI, Rafael. A "tragédia da justiça"? um estudo conceitual do Judiciário como bem econômico. Dissertação de mestrado FGV, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/44a6ce41-3699-4019-ac08-08409c134d2f>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CADE (2016). Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal. Brasília: CADE. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CADE (2024). Guia V+: Análise de Atos de Concentração Não Horizontais. Brasília: CADE. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/Guia%20V+/Guia-V+2024.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CARLTON, D.; ISRAEL, M.; MCSWAIN, I.; OLOV, E. (2019) Are legacy airline mergers pro- or anti-competitive? Evidence from recent U.S. airline mergers. *International Journal of Industrial Organization*, v. 62, p. 58-95.

CHIEFFI, A. L.; BARRADAS, R. C. B.; GOLDBAUM, M. Legal access to medications: a threat to Brazil's public health system? *BMC Health Services Research*, London, v. 17, n. 499, 2017.

COMISSÃO DE PRODUTIVIDADE. *Access to Justice: Report*. Canberra: Productivity Commission, 2014. Disponível em: <<https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/access-justice/report>>. Acesso em: 6 set. 2025.

COMPETITION BUREAU. *Future Competition Policy in Canada*. Ottawa: Government of Canada, [s.d.]. 2024. Disponível em: <<https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/promotion-and-advocacy/regulatory-advice/interventions-competition-bureau/future-competition-policy-canada>>. Acesso em: 6 set. 2025.

COMPETITION BUREAU. *Market Studies Information Bulletin*. Ottawa: Government of Canada, [s.d.]. 2025. Disponível em: <<https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/consultations/market-studies-information-bulletin-0?utm>>. Acesso em: 6 set. 2025.

CORREIA LR, DE PAULA LG, TRECENTI J, SILVA BD. (2025) Impact evaluation of technical notes issued by NATJUS on healthcare judicialization. *einstein* (São Paulo).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das Demandas, Causas e Propostas de Solução*. Brasília, DF: Insper, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/95da70941b7cd226f9835d56017d08f4.pdf>. Acesso em: 01 set. 2025.

CORREIA, L.; NASCIMENTO L. G., TRECENTI J, DALEFFI, B. (2025) Impact evaluation of technical notes issued by NATJUS on healthcare judicialization. *Einstein* (Sao Paulo). Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12176339>.

CORTEZ, M. T.; BERNARDO, D. C. D. R. A Judicialização do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade e a Oneração do Erário Público. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, v. 15, n. 3, p. 31-47, 2018. Disponível em: . Acesso em 02 set. 2025.

DI VITA, Giuseppe. Legal delays and civil litigation: some empirical evidence from Italian courts. *European Journal of Law and Economics*, v. 35, n. 3, p. 371–387, 2013.

DUARTE, Antônio Aurélio Abi Ramia; FERREIRA, Rafael D'avila Matias. Análise econômica do direito, demandas frívolas e custo processual. *Revista CNJ*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 64–91, 2023. DOI: 10.54829/revistacnj.v7i2.520. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/520>. Acesso em: 23 jul. 2025.

EDWARDS, Harry T. Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema? *Harvard Law Review*, v. 99, n. 3, p. 668–684, 1986.

FEDERAL TRADE COMMISSION. *2023 Merger Guidelines*. Washington, D.C.: FTC, 2023. Disponível em: <https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/2023_merger_guidelines_final_12.18.2023.pdf>. Acesso em: 6 set. 2025.

FJC. FEDERAL JUDICIAL CENTER. Home. 2025. Disponível em: <https://www.fjc.gov/> Acesso em: 06 set. 2025.

FRANKE, F. D.; RESENDE, G. M. (2024). Efeitos da concorrência potencial: o caso do ato de concentração Gol-Webjet. Estudos Econômicos (São Paulo), 54(3), 1-38. <https://doi.org/10.1590/1980-53575435ffgr>

GINSBURG, Douglas H; WRIGHT, Joshua D. The Goals of Antitrust: Welfare trumps choice. Fordham Law Review, 2014, Vol. 81, p. 2405-2423.

HARDIN, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. Science, Vol. 162, n. 3859.

ILZKOVITZ, Fabienne; DIERX, Adriaan (org.) Ex Post Economic Evaluation of Competition Policy: The EU Experience, 2020.

IPEA-CNJ. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Relatório de Pesquisa. 2011. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/e42aabc7cb876c670096042fe52af676.pdf>

KOBICK, Ben. The Rise of Empirical Amicus Briefs in the U.S. Supreme Court. Yale Law Journal Forum, v. 127, p. 612–625, 2017.

KWOKA, J. Mergers, Merger Control, and Remedies. Cambridge (MA): MIT Press, 2015.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. Análise econômica do direito. Tradução: Rachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2020.

MALAN, F. F. H.; RESENDE, G. M. Estimação de sobrepreço em cartéis: o caso do cartel de combustíveis na região metropolitana de Belo Horizonte/MG. Documento de Trabalho nº 7/2022, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2022/DOC_007-2022_Estimacao-de-sobrepreco-em-carteis-cartel-de-BH.pdf

MARTINS, A. S.; CAMPOS, M. L. R. Judicialização da saúde no Brasil: Impactos nas políticas públicas e sua relação com os objetivos de desenvolvimento sustentável. Revista PPC –Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v.14, n.2, p.01-16, 2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1743/1037>

MELO, Omar Augusto Leite. Análise econômica dos direitos fundamentais: consequencialismo e custos dos direitos na jurisdição (econ)stitucional do STF. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MOTTA, Massimo; SALGADO, Lúcia Helena. Política de concorrência: teoria e prática e sua aplicação no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

OCDE (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/evaluation-of-competition-interventions/Guide-competition-impact-assessmentENG.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

OCDE (2016). Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/reference-guide-on-ex-post-evaluation-of-competition-agencies-enforcement-decisions_262476ff-en.html. Acesso em: 23 jul. 2025.

OCDE (2019) Competition Assessment Toolkit: Principles. Version 4.0 (Volume I), OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5f9fa6ca-en>. Acesso em: 23 jul. 2025.

OECD (2022) OECD Competition Trends 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/02/oecd-competition-trends-2022_c266719c/a9c9f711-en.pdf. Acesso em: 23 jul. 2025.

OCDE (2023). Ex-post Assessment of Merger Remedies, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <http://www.oecd.org/daf/competition/ex-post-assessment-of-merger-remedies-2023.pdf> . Acesso em: 05 ago. 2025.

OIA - The Office of Impact Assessment (2023a). Australian Government Guide to Policy Impact Analysis. Disponível em: <https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2024-01/australian-government-guide-to-policy-impact-analysis.pdf> Acesso em 07 ago. 2025.

OIA - The Office of Impact Assessment (2023b). Cost Benefit Analysis. Disponível em: <https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2023-08/cost-benefit-analysis.pdf> . Acesso em 07 ago. 2025.

PINTO, T. L. S.; SANTOS, N. C. (2025) Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade em 2024. Documento de Trabalho nº 1/2025, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2025/DT%20Benef%C3%ADcios%20de%20atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cade%20em%202024.pdf> . Acesso em: 23 jul. 2025.

POLINSKY, A. Mitchell; RUBINFELD, Daniel L. Sanctioning frivolous suits: an economic analysis. Georgetown Law Journal, v. 82, n. 2, p. 397–423, 1993.

PORDEUS, Lucas Silveira; RESENDE, Guilherme Mendes (2022). Documento de Trabalho 05/2022 - Avaliação ex-post de ato de concentração: O caso BVMF-CETIP, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Departamento de Estudos Econômicos.

RESENDE, G. M. (2025) Direito e Economia nos Tribunais. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Editora Foco.

RESENDE, G. M. (2022a) Análise econômica e o Departamento de Estudos Econômicos do Cade. Revista Consultor Jurídico (ConJur). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/defesa-concorrenca-analise-economica-departamento-estudos-economicos-cade/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

RESENDE, G. M. (2022b) Atuação do Cade e tendências antitruste ao redor do mundo. Revista Consultor Jurídico (ConJur). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-21/defesa-concorrenca-atuacao-cade-tendencias-antitruste-redor-mundo/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

RESENDE, G. M. (2023) Direito e Economia nos julgamentos do Supremo. Valor Jornal Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/direito-e-economia-nos-julgamentos-do-supremo.ghtml>. Acesso em: 23 jul. 2025.

RESENDE, G. M.; MOTTA, L. V.; PINTO, T. L. S. (2020) Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade em 2018. Documento de Trabalho nº 1/2020, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-deconteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-detrabalho-n01-2020-mensuracao-dos-beneficios-esperados-da-atuacao-do-cade-em-2018.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

RESENDE, G. M.; MOTTA, L. V.; LIMA, R. C. A. Mensurando os benefícios do combate a cartéis: o caso do cartel de britas. Documento de Trabalho nº 1/2019, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2019/documento-de-trabalho-n01-2019-mensurando-os-beneficios-de-combate-a-carteis-o-caso-do-cartel-de-britas.pdf>. Acesso em 03 set. 2025.

ROJAS, H. C.; PERILLA, M. M. I derecho a la salud, el litigio y el aporte de la Corte Constitucional colombiana: una revisión sistemática de literatura. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/interface.200331> Acesso em 03 set. 2025.

ROWLEY, Keith H. Access to Justice and the Small Claims Court System. Law & Inequality, v. 16, n. 2, p. 471–496, 1998.

SAAD, E. A.; BRAGA, J.; MACIEL, E. M. G. Bases jurídicas e técnicas das sentenças dos Juizados Especiais Fazendários do Rio de Janeiro (RJ), 2012-2018. Saúde em debate, dez, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S407>.

SEVERINO, L. M.; RESENDE, G. M.; LIMA, R. (2021) Ex post mergers evaluation: Evidence from the Brazilian airline industry. Documento de trabalho 003/2021. CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

SEVERINO, L. S. M.; RESENDE, G. M.; BISPO, F. C. Avaliação ex-post de ato de concentração: O caso Sadia-Perdigão. Documento de Trabalho nº 3/2019, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2019/documento-de-trabalho-n03-2019-avaliacao-ex-post-de-ato-de-concentracao-o-caso-sadia-perdigao.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SEVERINO, L. S. M. Regulação e concorrência sob uma perspectiva law and economics: o papel do CADE e exemplos práticos. In: OLIVEIRA, A. F.; ALVES, W. *Regulação e Concorrência*. LUMEN JURIS, 2024. p. 467-482.

SHAVELL, Steven. The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system. *Journal of Legal Studies*, v. 26, n. 2, p. 575-612, 1997.

STF/CNJ (2025) Eficiência Judicial: Os Impactos das Extinções de Execuções Fiscais de Baixo Valor. Relatório técnico do Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça. (no prelo).

TSO. *Review of Civil Litigation Costs: Final Report*. Norwich: The Stationery Office, 2009. Disponível em: < <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Reports/jackson-final-report-140110.pdf> >. Acesso em: 6 set. 2025.

VIDAL, B. R.; Neto, N. M. J. (2021) Os Argumentos Econômicos e as Limitações ao seu Uso. *Revista Themis*, Fortaleza, v. 19, n. 1, p.17-45.