

CADE: O SENHOR DO SEU PRÓPRIO TEMPO?

Matheus Barreto¹

DOI10.5281/zenodo.14522724

Resumo: A partir de uma abordagem quantitativa, o artigo analisa as investigações de infrações da ordem econômica iniciadas e encerradas pelo CADE durante a vigência da Lei n. 12.529/2011. O objetivo é elaborar um diagnóstico da morosidade dessas investigações. Embora seja problema conhecido, os verdadeiros obstáculos de tempo que permeiam os processos ainda não foram precisamente mapeados e sequer são nitidamente compreendidos. Nessa linha, o artigo pretende preencher essa lacuna, buscando responder a seguinte pergunta: quais desafios de tempo o CADE enfrenta em suas investigações? Ao criar medidores temporais da atuação da autoridade nas apurações e destrinchá-los a partir de diferentes filtros de análise, o trabalho mapeia os problemas de tempo que atravessam os casos. Embora os resultados apontem, principalmente, para a existência de desafios que fugiriam ao controle de uma autoridade com limitações de pessoal e orçamento, o artigo também sugere, de forma preliminar, seis medidas concretas para auxiliar o CADE a ter maior domínio sobre o seu próprio tempo nas investigações.

Palavras-chave: CADE; Investigações; Infrações da Ordem Econômica; Lei n. 12.529/2011; Morosidade.

Abstract: This study adopts a quantitative approach to assess the investigations against antitrust violations opened and closed by CADE, according to Law n. 12.529/2011. The study aims to measure the length of these investigations. Although this is a well-known problem, no study to date has precisely identified the time challenges that these proceedings face. In this connection, this piece fills this gap, by trying to answer the following question: what time challenges CADE's investigations face? By creating time indicators of CADE's performance in such cases and applying different filters, this study identifies the time challenges that CADE's investigations face. Although the results show challenges that an authority with limited resources would lack of much control over, this piece also preliminary suggests six concrete measures to help CADE in having greater control over the length of its own investigations.

Keywords: CADE; Investigations; Antitrust Violations; Law n. 12.529/2011; Investigations; Length.

Sumário: 1 Introdução; 2 Metodologia; 3 Análise dos resultados: o diagnóstico da morosidade do CADE; 3.1 Medidor 1: tempo até o encerramento definitivo da investigação; 3.2 Medidor 2: tempo de duração de cada uma das etapas de investigação do CADE; 3.3 Medidor 3: tempo para a conclusão do período de notificação dos investigados quanto à existência da acusação de cartel; 4. Conclusão; 5 Referências Bibliográficas.

¹ Mestre em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo - USP e Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. Associado no VMCA Advogados.

1 Introdução

Não é novidade que o CADE sofre com a lentidão de seus processos para apuração de infrações à ordem econômica. Trata-se de questão bem conhecida pelos especialistas na área e pela própria autoridade, que reconhece a duração das investigações como um desafio interno.²

Em uma dimensão ampla, a relevância do tema da morosidade tem contornos especiais no Brasil. Isso porque, no país, a razoável duração dos processos (principal remédio contra a lentidão injustificada) tem status de direito fundamental (art. 5º, LXXVIII da Constituição). Além disso, a preocupação com o tempo não acontece à toa, já que a demora processual causa, segundo a doutrina, diversos prejuízos. Apenas para se ficar com alguns exemplos, é possível citar o acúmulo de casos com o aumento das despesas, a quebra das expectativas dos indivíduos, a instabilidade e a desconfiança institucional/social, a insegurança jurídica e a criação de obstáculos à realização de outros direitos.³

Especificamente com relação às investigações do CADE, a morosidade também gera problemas relevantes. Segundo a literatura, na hipótese de haver uma infração, os danos econômico-sociais seriam evidentes, já que a demora na repressão significa a perpetuação da lesão ao mercado, afetando consumidores e concorrentes de forma perene. Na hipótese de não haver infração, os prejuízos para o mercado e para empresa equivocadamente acusada também seriam nítidos, com danos reputacionais e perda de valor das ações, de clientes e competitividade. Ainda, a insegurança jurídica gerada pela morosidade prejudicaria as relações econômicas entre particulares, que, por sua natureza dinâmica, demandam confiança, certeza, previsibilidade e celeridade. O risco seria, portanto, de inibição de investimentos e negócios, com o arrefecimento da atividade econômica em geral.⁴

Além desses pontos teóricos, a demora das investigações do CADE também esbarra em desafios práticos atuais importantes. Exemplo disso é a crescente atenção dada pela autoridade aos mercados tidos como digitais. Ao longo dos últimos anos, o tópico ganhou destaque na atuação do CADE, seja decidindo um maior volume de casos relacionados à

² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Brazil 2019**. Paris: OCDE, 2019, p. 12. Available at: www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-2019.htm. Access in: 2 set. 2024.

³ SILVA, Ênio Moraes da. A garantia constitucional da razoável duração do processo e a defesa do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília-DF, v. 43, n. 172, p. 23-35, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93271>. Acesso em: 10 ago. 2024.

⁴ Todas essas ideias foram extraídas de LEAL JÚNIOR, João Carlos; KEMPFER, Marlene. A Razoável Duração do Processo no Âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Revista Jurídica**, São Paulo, a. 65, n. 471, p. 29-32, jan. 2017.

matéria, seja publicando documentos oficiais sobre o assunto. Considerando que tais segmentos são marcados por alta dinamicidade e estão em constante mutação⁵, fica clara a importância da celeridade das apurações de condutas possivelmente relacionadas a esses mercados, sob pena de a demora tornar a investigação imprestável.

À luz do contexto acima, o presente artigo objetiva realizar, a partir de uma abordagem quantitativa, um diagnóstico da morosidade das investigações de infrações à ordem econômica iniciadas e encerradas pelo CADE durante a vigência da Lei 12.529/2011 (“LDC”). Embora seja problema conhecido, os verdadeiros obstáculos de tempo que permeiam os processos ainda não foram precisamente mapeados e sequer são nitidamente compreendidos. Portanto, o trabalho pretende preencher essa lacuna, buscando responder a seguinte pergunta: quais desafios de tempo o CADE enfrenta em suas investigações?

Para mensurar tais desafios, o presente artigo cria e aplica os seguintes medidores temporais da atuação do CADE nas apurações: (1) tempo até o encerramento definitivo da investigação; (2) tempo de duração de cada uma das etapas de investigação do CADE (*i.e.*, Procedimento Preparatório – “PP”, Inquérito Administrativo – “IA” e Processo Administrativo – “PA”); e (3) tempo para a conclusão do período de notificação dos investigados quanto à existência da acusação de cartel.

Além disso, tais medidores serão, conforme aplicável, destrinchados a partir dos seguintes filtros de análise: (a) evolução anual; (b) espécie de conduta anticompetitiva típica investigada; (c) quantidade de investigados; (d) existência de celebração de acordos com o CADE; (e) etapa processual em que a investigação começou e terminou; e (f) órgão do CADE em que a investigação foi encerrada (se no âmbito da Superintendência-Geral – “SG”, ou do Tribunal). Os resultados obtidos a partir da aplicação dos medidores e filtros criados são discutidos adiante.

2 Metodologia

A metodologia utilizada para realizar o diagnóstico da morosidade compreendeu a seleção e a análise dos processos do CADE envolvendo apurações de condutas anticompetitivas. Essa avaliação foi dividida em três etapas: (i) definição do recorte de casos a

⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Mercados de Plataformas Digitais**. Brasília-DF: CADE, ago. 2021, p. 9. (Série Cadernos do CADE). Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

serem analisados; (ii) forma de seleção dos processos; e (iii) extração de informações específicas das investigações.

Com relação à primeira etapa, vale ressaltar que o tempo é um fenômeno complexo e, por esse motivo, o artigo procurou ter cautela quanto à escolha do universo de casos a serem analisados. Em resumo, para lidar com o aspecto tempo, o trabalho ponderou ser fundamental avaliar uma base uniforme de processos que fossem comparáveis entre si, minimizando-se, ao máximo, as possíveis distorções. Assim, optou-se por analisar somente as investigações do CADE que foram, cumulativamente, iniciadas e encerradas durante a vigência da Lei 12.529/2011, descartando-se as apurações ainda pendentes de encerramento ou que tivessem começado na vigência da legislação anterior.⁶

Com relação à segunda etapa, os casos foram selecionados a partir de um pedido de acesso à informação direcionado ao CADE e intermediado pela plataforma “Fala.BR”, mantida pela Controladoria-Geral da União. Solicitou-se uma lista dos procedimentos administrativos (PPs, IAs e PAs) instaurados e encerrados entre 2012 e 2023⁷, período que converge com o ano da entrada em vigor da LDC (29 de maio de 2012) e com o ano anterior ao do presente artigo.

Em resposta ao pedido, o CADE encaminhou planilha contendo uma lista das investigações solicitadas. Contudo, após análise do arquivo, foi necessário realizar ajustes para excluir: as investigações pendentes de encerramento e as apurações iniciadas à luz da legislação anterior (pelos motivos expostos acima); os processos listados de forma duplicada; e os casos com vícios processuais ou com origem em situações excepcionalíssimas, justificando a exclusão para evitar distorções. Assim, feitos os descartes necessários, chegou-se a uma lista final de 239 investigações do CADE iniciadas e encerradas durante a vigência da Lei 12.529/2011. Essa foi a base de processos considerada.

Por fim, em relação à última etapa metodológica, considerando a natureza dos medidores e filtros a serem aplicados na realização do diagnóstico, foi necessário extrair, de

⁶ O artigo não avalia as apurações encerradas durante a vigência da Lei 12.529/2011, mas iniciadas quando a legislação anterior estava em vigor. Isso porque a Lei 8.884/1994 previa prazos e etapas investigatórias distintas daquelas previstas atualmente e, dessa forma, uma análise que considerasse tais casos implicaria distorções. O artigo também não avalia as apurações iniciadas durante a vigência da Lei 12.529/2011, mas ainda pendentes de encerramento. Embora fosse possível cogitar uma análise desses casos em conjunto com aqueles já encerrados, tal avaliação estaria sujeita a distorções, já que envolveria investigações não comparáveis entre si, principalmente no quesito encerramento do processo. Além disso, os processos pendentes de desfecho ainda podem estar em diferentes estágios de maturidade da análise, prejudicando a comparação.

⁷ As íntegras do pedido feito e da resposta do CADE podem ser acessadas na página disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetallePedido?id=6795942>. Acesso em: 1.º set. 2024.

cada caso, as informações que viabilizassem essa aplicação. Mais especificamente, isso ocorreu por meio do cálculo da diferença entre os seguintes marcos temporais extraídos dos processos:

a) Data de início do PP: foi extraída a data do despacho da SG de instauração do PP. Em situações excepcionais (casos sem instauração formal da investigação, casos em que a instauração ocorreu muito próxima/mesmo dia do arquivamento e casos em que a formalização da instauração ocorreu muito tempo depois do efetivo início da investigação), foi considerada a data do primeiro ato instrutório disponível, ou a data da representação de terceiro.

b) Data de encerramento do PP: nos casos em que a investigação encerrou na etapa de PP, essa data foi extraída: ou do despacho da SG de arquivamento do PP; ou do despacho do Superintendente-Geral negando recurso contra o arquivamento do PP; ou da data da Sessão Ordinária de Julgamento (“SOJ”) em que o Tribunal negou a avocação do PP arquivado. Nos casos em que a investigação evoluiu para IA, a data foi extraída do despacho da SG de conversão do PP em IA.

c) Data de início do IA: nos casos antecedidos por PP, a data foi extraída do despacho da SG de conversão do PP em IA. Nos demais casos, a data foi extraída do despacho da SG de instauração do IA.

d) Data de encerramento do IA: nos casos em que a investigação encerrou na etapa de IA, essa data foi extraída: ou do despacho da SG de arquivamento do IA; ou do despacho do Superintendente-Geral negando recurso contra o arquivamento do IA; ou da data da Sessão Ordinária de Julgamento (“SOJ”) em que o Tribunal negou a avocação do IA arquivado. Nos casos em que a investigação evoluiu para PA, a data foi extraída do despacho da SG de conversão do IA em PA.

e) Data de início do PA: nos casos antecedidos por IA, a data foi extraída do despacho da SG de conversão do IA em PA. Nos demais casos, a data foi extraída do despacho da SG de instauração do PA.

f) Data de encerramento do período de notificações (informação extraída apenas nos casos de cartel): o fim do período de notificações é geralmente certificado pela SG, a partir de uma certidão disponibilizada nos autos. A data foi extraída dessa certidão. Excepcionalmente, quando não emitida a certidão, extraiu-se a data de início de contagem do prazo de defesa mencionada nos demais documentos dos autos.

g) Data de encerramento do PA: foi extraída a data do despacho da SG encaminhando o processo ao Tribunal para julgamento.

h) Data de encerramento definitivo da investigação: foi extraída a data da SOJ em que ocorreu o julgamento do PA. Nos casos em que aconteceram pedidos de vista ou recursos com efeitos modificativos, foi considerada a data da última SOJ em que a última vista foi devolvida ou o último recurso foi julgado. Nos casos envolvendo condutas unilaterais (ou com somente 1 representado) e em que houve celebração de Termo de Compromisso de Cessação (“TCC”), considerou-se a data de homologação do TCC como a data de encerramento da investigação.

Além dos marcos temporais acima, foi necessário extrair, de cada caso, as seguintes informações que viabilizaram a aplicação dos medidores e filtros:

a) Etapas de início e fim da investigação: foi identificada a etapa em que o processo iniciou (se PP, IA ou PA) e encerrou.

b) Quantidade de representados: a quantidade de investigados foi classificada em intervalos, de 0 a 10, de 20 a 30 e assim em diante. Além disso, considerou-se tanto pessoas jurídicas, quanto físicas na contagem.

c) Existência de acordo de leniência e/ou TCCs: foi identificada a ocorrência, ou não, de celebração de acordo de leniência e/ou TCCs.

d) Órgão do CADE em que a investigação foi encerrada: foi identificado, se a investigação encerrou no âmbito da SG, ou do Tribunal.

e) Espécie de conduta anticompetitiva típica investigada: os processos foram classificados conforme as seguintes categorias típicas de condutas anticoncorrenciais: “cartel em licitação”, “cartel internacional”, “cartel nacional” e “conduta unilateral”. Determinadas investigações também indicavam a apuração específica da conduta prevista no art. 36, § 3º, II, da Lei 12.529/2011 e, portanto, tais processos foram classificados como “influência à adoção de conduta uniforme”. Além disso, casos envolvendo outros arranjos coletivos que não cartéis foram classificados como “outras condutas coordenadas”. Por fim, é importante esclarecer que as investigações envolvendo a apuração de múltiplas condutas foram classificadas da seguinte forma: em casos envolvendo a apuração da conduta de cartel em conjunto com outras práticas a ela associadas, classificou-se o processo como sendo primordialmente de cartel; nos demais casos envolvendo a apuração do cometimento de condutas distintas e independentes entre si, classificou-se como “múltiplas condutas independentes”.

Todas as informações acima foram obtidas a partir da leitura da documentação constante dos autos públicos dos processos, que ficam disponíveis no *site* do CADE. Analisou-se, principalmente, notas técnicas e despachos da SG, relatórios e votos de Conselheiros do

Tribunal, além de certidões de julgamento. Extraídos os dados pertinentes de cada processo, foi possível aplicar os medidores e os filtros criados, obtendo-se o diagnóstico da atuação temporal do CADE nas investigações de infrações à ordem econômica iniciadas e encerradas à luz da Lei 12.529/2011.

3 Análise dos resultados: o diagnóstico da morosidade do CADE

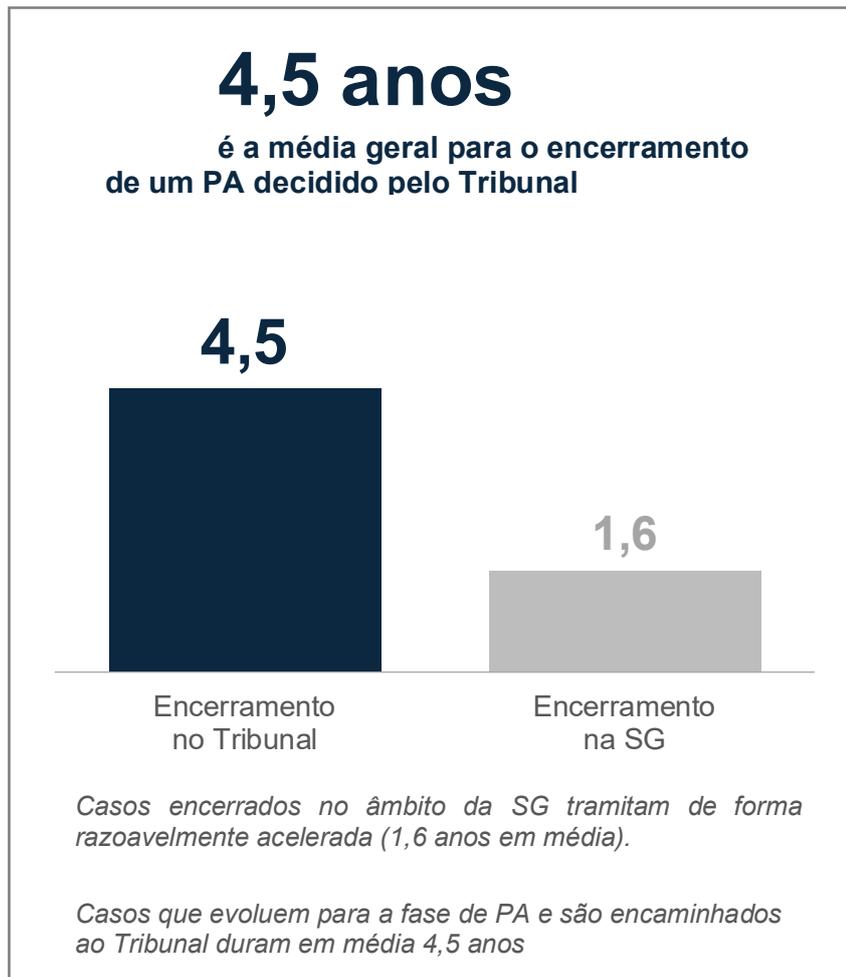
Antes de apresentar o diagnóstico, é importante reforçar que o tempo é um fenômeno complexo, podendo existir inúmeros fatores capazes de, no limite, afetá-lo. Como o tempo é uma questão multifatorial e a pesquisa avalia apenas uma quantidade limitada desses fatores, os resultados obtidos no estudo devem ser lidos como indícios de relações de *coincidência* plausíveis, e não como indícios de relações de *causalidade*. Extrair relações de causalidade demandaria uma análise aprofundada de todos os elementos potencialmente capazes de influenciar o tempo das investigações, uma tarefa que foge ao escopo do artigo. Assim, a pesquisa dá preferência ao termo “coincide”, ao analisar os resultados obtidos a partir da aplicação dos medidores e filtros criados.

3.1 Medidor 1: tempo até o encerramento definitivo da investigação

A compreensão apropriada da aplicação do primeiro medidor demanda lembrar que a conclusão de uma investigação conduzida pelo CADE pode assumir duas formas. A primeira, compreende a apuração concluída no âmbito da SG, seja por ter havido o arquivamento do caso na etapa de PP ou de IA, seja por ter havido a celebração de TCC implicando o desfecho do caso perante esse órgão⁸. Já a segunda forma de encerramento compreende os casos que efetivamente evoluem para a etapa de PA e são encaminhados para julgamento pelo Tribunal. Considerando esses esclarecimentos, o gráfico abaixo revela o tempo médio, em anos, para o desfecho das investigações, conforme o órgão do CADE em que o processo foi encerrado.

⁸ A pesquisa considerou as seguintes situações envolvendo a celebração de TCCs e que seriam capazes de implicar o desfecho do caso perante a SG: (i) investigações para apurar condutas unilaterais, em que houve celebração de TCC perante a SG; (ii) investigações em que, embora não se apurasse conduta unilateral, todos os investigados celebraram TCC perante a SG.

Gráfico 1 – Tempo médio (em anos) para conclusão das investigações, *por* órgão em que o processo foi encerrado

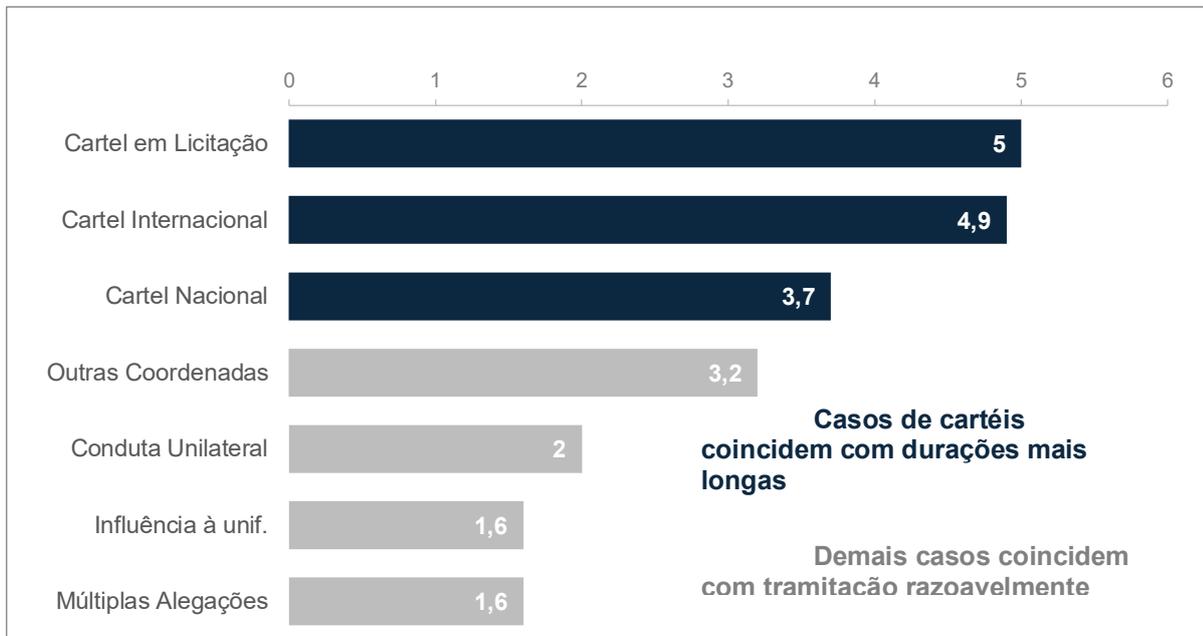


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

O gráfico acima revela o primeiro desafio identificado pela pesquisa: as investigações que chegam à fase de PA e são encaminhadas ao Tribunal duram 4,5 anos em média. Por outro lado, o mesmo gráfico também evidencia uma virtude do CADE: as investigações encerradas na SG têm uma tramitação relativamente acelerada (1,6 anos em média). Nesse ponto, cumpre ressaltar, inclusive, que as apurações concluídas na SG respondem por 64% (153 casos) da base total de processos analisada (239 casos), enquanto aquelas encerradas no Tribunal representam 36% (86 casos). Assim, o resultado sugere que o CADE tende a ser eficiente no processamento de grande parte das suas investigações, com menor grau de complexidade em geral. Em relação ao restante das apurações (que amadurecem para a etapa de PA e, portanto, são mais complexas), o desafio de tempo da autoridade é maior.

O gráfico abaixo destrincha o tempo para conclusão dos processos, conforme a espécie de infração concorrencial investigada. A intenção é verificar se os casos instaurados para apurar determinado tipo de conduta coincidiriam com durações mais, ou menos, alongadas.

Gráfico 2 – Tempo médio (em anos) para conclusão das investigações, por espécie de infração concorrencial investigada



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: considera casos encerrados no âmbito da SG e do Tribunal.

Conforme é possível notar do gráfico, as investigações de cartéis coincidem com durações significativamente mais alongadas que daquelas para apurar outras condutas. Esse resultado parece sugerir que a demora do CADE nesses processos estaria mais associada às dificuldades intrínsecas de apuração de cartéis, que propriamente a uma ineficiência ou disfuncionalidade da autoridade. A reforçar essa visão, veja-se que a tramitação das investigações de outras espécies condutas é razoavelmente acelerada, enquanto a duração dos casos envolvendo cartéis é significativamente mais lenta.

Apenas para tornar o argumento claro: as características típicas do cartel e a forma como ele usualmente acontece desafiam a apuração dessa prática de forma bastante particular, o que pode justificar o resultado acima. Nessa linha, segundo a literatura, os cartéis são as

condutas coordenadas por excelência⁹ e envolvem os acordos entre concorrentes para puramente fixar as principais variáveis competitivas (*i.e.*, preço, quantidade, qualidade e divisão de mercado).¹⁰ Dada a sua natureza e objetivo, criou-se certo consenso doutrinário e jurisprudencial de que tal prática não teria qualquer efeito senão prejudicar a concorrência. Por esse motivo, a conduta tende a ser considerada como a mais grave das infrações concorrenciais,¹¹ recebendo atenção especial das autoridades.

Como esclarecido, a infração de cartel é cometida em conjunto, por mais de um agente econômico, o que logicamente demanda um esforço investigativo maior na identificação e apuração da responsabilidade de diversos envolvidos. Vale ressaltar, ainda, que a Lei 12.529/2011 sujeita pessoas jurídicas e físicas a sanções (art. 37), incrementando o desafio de persecução não só de empresas, como também dos indivíduos participantes.

Além disso, considerando o consenso em geral quanto à ilicitude da prática e o fato de ela estar constantemente no radar das autoridades, o cartel ocorre tipicamente em segredo, com os participantes procurando manter a conduta em sigilo. Isso significa dizer que as evidências da prática são geralmente ocultadas, destruídas, ou até mesmo maquiadas como se fossem documentos lícitos, com os envolvidos buscando evitar ao máximo deixar vestígios do acontecimento, ou obstruir o acesso aos indícios. Por esses motivos, no geral, as investigações de cartel não são triviais e tendem a ser mais alongadas.

Aliás, as dificuldades de apuração são ainda maiores nos casos envolvendo cartéis internacionais. Segundo a literatura, é possível identificar tal espécie de infração nas hipóteses em que há: participantes situados em diferentes países, ou efeitos em mais de uma jurisdição, ou efeitos em território distinto daquele onde a conduta foi praticada.¹² No Brasil, como a Lei 12.529/2011 é aplicável às práticas cometidas no território nacional ou que nele produzam/possam produzir efeitos (art. 2º), a autoridade concorrential brasileira também tem competência para reprimir essa violação.¹³

⁹ MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: Concorrência e Combate à Corrupção**. Prefácio: Ricardo Villas Bôas Cueva. 1.ª ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 56.

¹⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial: as condutas**. 1.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 262.

¹¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hard Core Cartels. Recent Progress and Challenges Ahead**. Paris: OCDE, 2003, p. 6. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264101258-en.pdf?expires=1734294055&id=id&accname=guest&checksum=65544D03FABC9604CB84288F0FE42D2E>. Access in: 3 set. 2024.

¹² MARTINEZ, Ana Paula. **Repressão a cartéis: interface entre direito administrativo e direito penal**. São Paulo: Singular, 2013, p. 44.

¹³ Nesse sentido: SANTOS, Flávia Chiquito dos. Quando o simples é sofisticado: clareza na tipificação de cartéis e na interpretação da regra per se. *In*: RODAS, João Grandino (coord.). **Direito concorrencial: Avanços e Perspectivas – Volume 5. Livro 1. 2.ª ed.** Curitiba: Prismas, 2018, p. 316.

Em casos de cartéis internacionais, os obstáculos às investigações do CADE são consideráveis. Haverá desafios incrementais de alcançar infratores (empresas e indivíduos) possivelmente localizados ao redor do mundo, de encontrar evidências que podem estar espalhadas em diferentes países e de interpretar provas que podem estar em língua estrangeira. Além disso, em razão desses fatores, a persecução usualmente demanda cooperação com autoridades de outras jurisdições. Todos esses elementos, portanto, têm impacto sobre o tempo de apuração do CADE.

Por último, vale pontuar os desafios específicos referentes aos cartéis que podem acontecer no contexto de uma licitação pública, *i.e.*, o procedimento para realização das aquisições/contratações públicas, mediante competição entre os ofertantes.¹⁴ Mais especificamente, a conduta envolve o “conluio entre agentes econômicos com o objetivo de eliminar ou restringir a concorrência dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública”.¹⁵ As nuances dessa prática decorrem justamente do âmbito em que ela ocorre.

Um dos principais pontos de atenção é a possibilidade de os cartéis em licitação atraírem a competência investigatória de múltiplas autoridades governamentais. Conforme exemplifica o Guia de Combate a Cartéis em Licitação do CADE, essa mesma conduta pode, no plano federal, ser concomitantemente investigada pelo próprio CADE, pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) e pela Controladoria-Geral da União (“CGU”). Isso porque a eliminação da concorrência de um processo licitatório pode, ao mesmo tempo, violar a legislação concorrencial, assim como outras legislações administrativas que resguardam outros bens jurídicos e cuja proteção cabe a outras figuras do governo (como é o caso, por exemplo, do TCU e da CGU).¹⁶ Essa multiplicidade de competências concomitantes, não raro, implica cooperação entre diferentes entidades e possível entrelaçamento das investigações, podendo gerar impactos sobre o tempo de tramitação de cada uma (ainda que se considere uma independência entre todas elas).

¹⁴ A doutrina especializada conceitua a licitação pública da seguinte forma: “A licitação é um procedimento administrativo destinado a permitir a competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública, disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio (edital), que estabelecem critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 253).

¹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a cartéis em licitação**. Brasília-DF: CADE, dez. 2019, p. 11. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

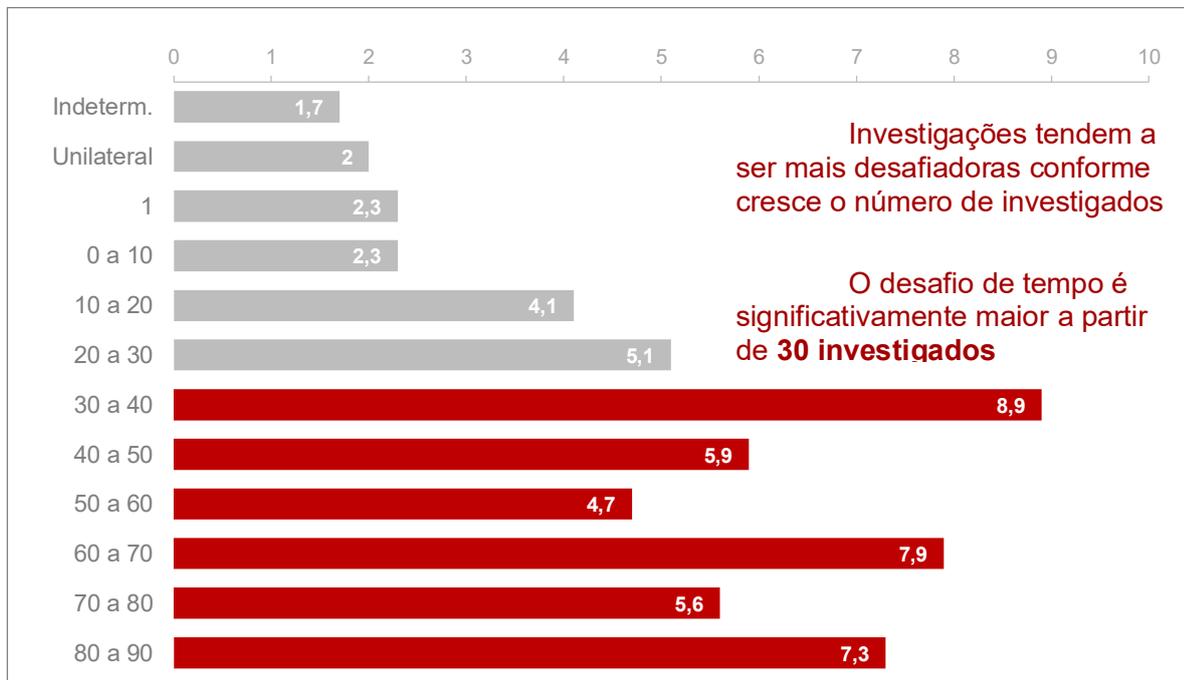
¹⁶ *Ibidem*, p. 23.

Outro ponto de destaque é a possibilidade de o cartel em licitação estar inserido em um arranjo mais amplo, envolvendo o cometimento conjunto de outras práticas possivelmente ilícitas (*e.g.*, atos de corrupção). Nessa circunstância, a discussão ganha ainda maior complexidade, com a provável coexistência de múltiplas figuras governamentais competentes para coibir as diferentes violações.

Em suma, todos os elementos expostos acima têm impacto sobre o tempo de apuração do CADE. Contudo, eles estão associados às características intrínsecas dos cartéis, que implicam desafios de persecução inerentes à essa espécie de conduta e que, em geral, estão fora do controle de uma autoridade com limitações de recursos humanos/orçamentários. Portanto, o resultado do gráfico mais acima sugere que os principais obstáculos de tempo enfrentados pelo CADE seriam decorrentes das dificuldades próprias de investigar cartéis, uma circunstância que foge do controle de uma agência com limitações de pessoal e de orçamento.

Para aprofundar a discussão, o artigo também destrincha, abaixo, o tempo de conclusão dos processos conforme a quantidade de investigados, já que os cartéis têm a multiplicidade de envolvidos como característica intrínseca.

Gráfico 3 – Tempo médio (em anos) para conclusão das investigações, *por* quantidade de investigados



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: considera casos encerrados no âmbito da SG e do Tribunal. Considera como investigados tanto pessoas jurídicas, quanto físicas, de forma somada. O termo “unilateral”

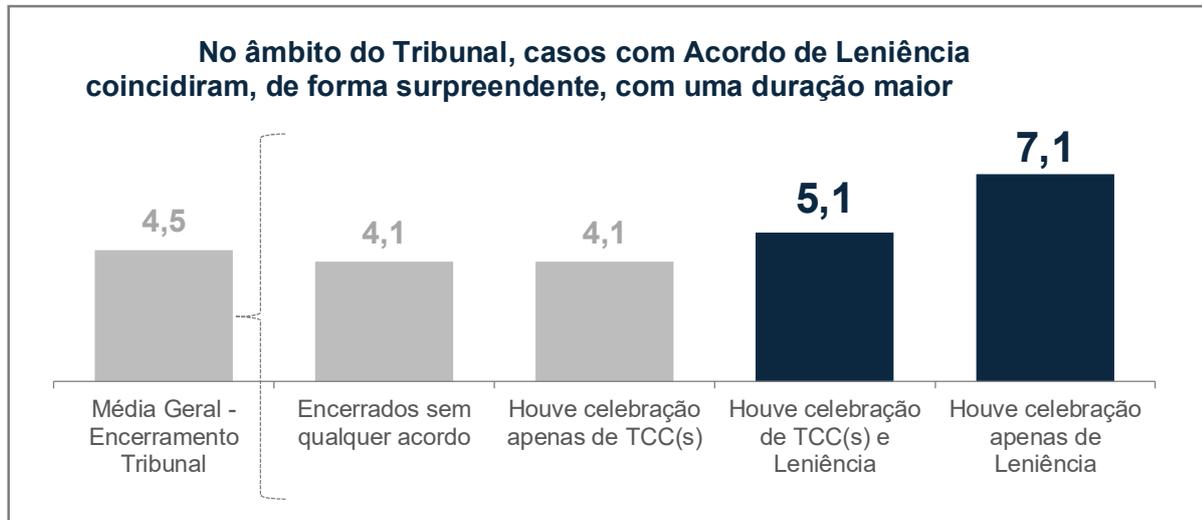
designa as apurações de condutas unilaterais. O termo “indeterminado” indica os casos abertos em face de um segmento ou indústria inteira, sem indicação específica dos representados. Casos com “1” investigado e que não envolveriam conduta unilateral designam investigações de cartel desmembradas somente com relação a um representado, ou investigações de outras condutas não unilaterais que continham apenas um investigado.

Conforme é possível notar do gráfico acima, as apurações com elevado número de representados coincidem com durações significativamente mais alongadas que daquelas com poucos investigados. Esse resultado também parece sugerir que a demora do CADE nesses processos estaria mais associada às dificuldades intrínsecas de apuração de cartéis (a conduta coletiva por excelência), que propriamente a uma ineficiência da autoridade. Em linha com a argumentação desenvolvida acima, a reforçar tal visão, veja-se que a tramitação das investigações com poucos imputados é razoavelmente acelerada, enquanto a duração, por exemplo, de casos com mais de 30 investigados é substancialmente mais lenta. Trata-se de circunstância geralmente alheia ao controle de uma autoridade com limitações de recursos humanos/orçamentários e que, como dito, parece estar mais vinculada aos obstáculos inerentes à persecução de cartéis.

Não obstante esses desafios intrínsecos, o gráfico acima também pode sugerir, de forma preliminar, a adoção de uma medida concreta capaz de auxiliar o CADE no combate à morosidade. Ainda que a sugestão feita aqui esteja sujeita a aprofundamento futuro quanto aos seus limites e possibilidades jurídicas, com base no resultado acima, o CADE deve considerar ser mais criterioso e rigoroso na quantidade de pessoas a serem inseridas no polo passivo de novas investigações, observando um limite preferencialmente de 30 representados. Acima dessa quantidade, o risco de o caso ser bastante moroso é alto, conforme sugerem os dados. Essa é, portanto, a *primeira* medida concreta sugerida por este artigo.

Além dessa análise, considerando os demais filtros criados, o estudo também procurou avaliar o possível impacto dos acordos com o CADE (*i.e.*, os Acordos de Leniência e os TCCs) sobre a duração dos processos. Afinal, tais instrumentos também foram criados com a finalidade de conferir maior agilidade aos casos. Essa avaliação é feita abaixo, com relação às investigações encerradas perante o Tribunal.

Gráfico 4 – Tempo médio (em anos) para conclusão das investigações: impacto dos acordos no âmbito dos processos encerrados no Tribunal



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: considera somente casos encerrados no âmbito do Tribunal.

Conforme ilustrado acima, os casos com acordo de leniência coincidiriam com uma duração maior que a média geral. Tal resultado, no entanto, deve ser lido com bastante cautela. Isso porque, ao analisar a base de processos criada, também é possível verificar que as investigações com leniências estão justamente associadas às apurações de cartel com um número elevado de representados. Apenas para exemplificar, o caso com recorde de investigados da base (80 a 90 pessoas) envolve uma apuração com a celebração apenas de leniência¹⁷. Em outras palavras, essa contextualização dos dados sugere que a leniência funcionaria como uma “porta de entrada” para os processos mais desafiadores, *i.e.*, os conluios e, em especial, os conluios com elevado número de envolvidos. Essa ponderação é um ponto de atenção a ser observado pela autoridade nas negociações, pois o CADE, ao negociar uma nova leniência à luz da Lei 12.529/2011, pode estar diante de um caso que o imporá desafios de tempo.

Além disso, outra nuance revelada pelo gráfico é o potencial interessante dos TCCs de tornarem as investigações iniciadas por leniências menos desafiadoras. Veja-se que a duração média de casos cumulando esses acordos (5,1 anos) seria significativamente menor que

¹⁷ Trata-se do Processo Administrativo nº 08700.004617/2013-41, cuja condenação ficou conhecida como “Cartel do Metrô”.

daqueles contendo apenas a celebração de leniência (7,1 anos). Esse também parece ser um ponto para o CADE levar em consideração nas investigações.

Vale notar que esses resultados também parecem apontar, de forma preliminar, para uma sugestão na mesma linha daquela feita acima: ao celebrar acordos de leniência, o CADE deve considerar ser mais criterioso e rigoroso na quantidade de pessoas a serem inseridas no polo passivo da investigação, observando um limite preferencialmente de 30 representados. Ainda, os dados sugerem que celebração de TCCs em casos iniciados por leniências é bastante positiva em termos de agilização dos processos. Nesse sentido, também é possível sugerir que o CADE considere estimular, de forma mais firme, a negociação de TCCs, especialmente nas apurações decorrentes de leniência. Essas são, portanto, a *segunda* e *terceira* medidas concretas sugeridas por este artigo.

Por último, a pesquisa também destrinchou o tempo médio para a conclusão das investigações, conforme a evolução anual. O resultado dessa análise é representado abaixo.

Gráfico 5 – Evolução anual do tempo médio (em anos) para conclusão das investigações

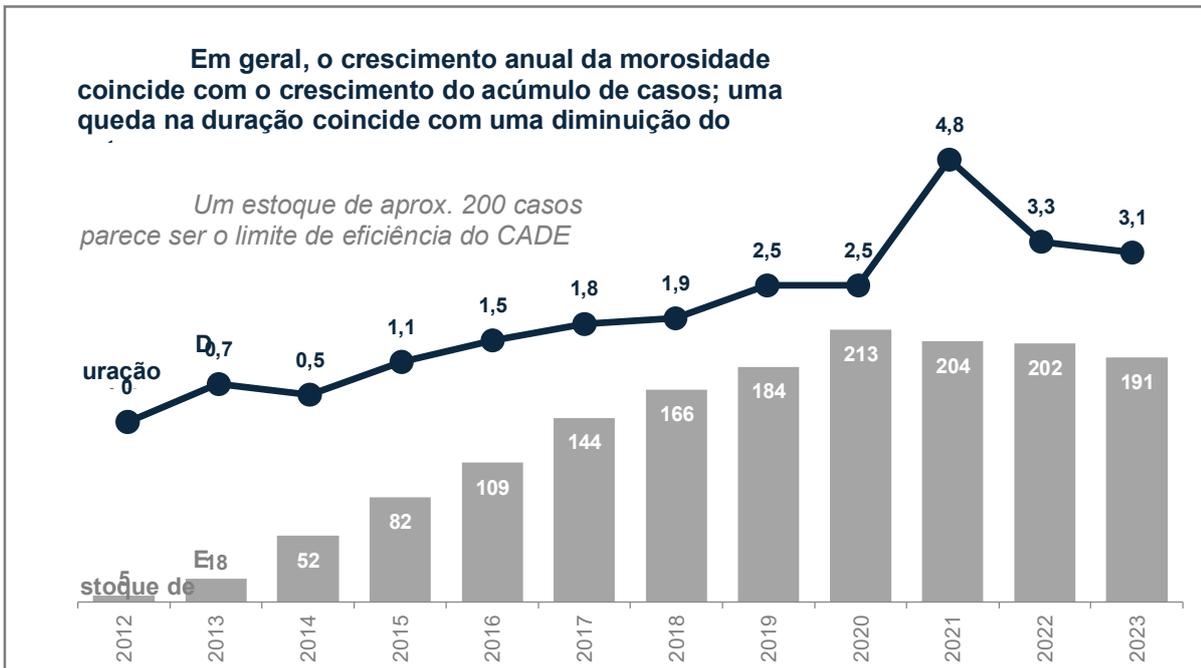


Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: considera casos encerrados no âmbito da SG e do Tribunal. Além disso, o cálculo do tempo médio anual tem por referência o ano de encerramento dos processos. Por fim, a média para o ano 2012 (quando a Lei 12.529/2011 entrou em vigor) é igual a zero, pois não houve casos que, nesse ano, tivessem sido iniciados e encerrados à luz da LDC.

O gráfico acima ilustra que a evolução anual, em geral, coincide com durações maiores das investigações. Para aprofundar esse resultado, o trabalho também buscou avaliar se poderia haver uma coincidência entre o crescimento anual da morosidade e a evolução do estoque de apurações da Lei 12.529/2011.

Gráfico 6 – Evolução anual do tempo médio (em anos) para conclusão das investigações, incluindo a evolução anual do estoque de casos da Lei 12.529/2011



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: a “duração média” considera os casos encerrados no âmbito da SG e do Tribunal. O “estoque” de cada ano considera o seguinte cálculo para cada ano: $(\text{casos iniciados no respectivo ano}) + (\text{casos acumulados do ano anterior}) - (\text{casos encerrados no respectivo ano})$, e assim em diante, para os anos subsequentes.

Além disso, para fins de transparência, é importante esclarecer que o cálculo do “estoque” considera: (i) os casos iniciados e encerrados na vigência da Lei 12.529/2011 (*i.e.*, os 239 processos que compõem a base de casos do artigo); e (ii) considera, excepcionalmente, apenas para fins deste único gráfico, os casos iniciados na vigência da Lei 12.529/2011, mas ainda pendentes de julgamento (188 processos, conforme lista de processos recebida do CADE e informada acima). Para esses processos mencionados de forma excepcional neste gráfico, foi considerado, como ano de instauração da investigação, o ano contido na numeração do caso. Por fim, para o ano de 2012, considera apenas as investigações iniciadas depois da efetiva data de entrada em vigor da Lei 12.529/2011, *i.e.*, dia 29 de maio de 2012.

Conforme é possível notar do gráfico, em geral, um aumento do tempo de duração dos processos coincide com um aumento do acúmulo de casos (2014-2020). Além disso, uma redução do tempo de tramitação coincide com uma diminuição do estoque de investigações (2021-2023). Considerando as limitações de pessoal e de orçamento do CADE, esse resultado sugere que a demora da autoridade estaria mais associada às dificuldades intrínsecas de lidar

com quantidades maiores de processos, que propriamente relacionada a uma ineficiência deliberada. A reforçar essa visão, é importante frisar que o gráfico sugere haver maior agilidade quando a carga de trabalho diminui. Ademais, o CADE, no seu papel de defensor da concorrência em todo o território nacional, tende a ter um controle limitado do crescimento da quantidade de apurações - afinal, havendo fundados indícios do cometimento de ilícitos, espera-se haver a abertura de novas investigações.

Não obstante esses obstáculos intrínsecos, o gráfico também pode sugerir, de forma preliminar, a adoção de outra medida concreta capaz de auxiliar o CADE no combate à morosidade. Ainda que a sugestão esteja sujeita a aprofundamento futuro quanto aos seus limites e possibilidades jurídicas, com base no resultado acima, o CADE deve considerar ser mais criterioso e rigoroso na quantidade de novas investigações instauradas, buscando manter um limite preferencialmente de aprox. 200 casos em estoque. Com um estoque de processos maior que esse, a autoridade corre o risco de se tornar bastante ineficiente em termos de tempo, conforme demonstram os dados. Essa é, portanto, a *quarta* medida concreta sugerida por este artigo.

3.2 Medidor 2: tempo de duração de cada uma das etapas de investigação do CADE

Conforme detalhado na Lei 12.529/2011 e no Regimento Interno do CADE, o roteiro das investigações da autoridade concorrencial brasileira envolve três etapas sequenciais: o Procedimento Preparatório (PP), o Inquérito Administrativo (IA) e o Processo Administrativo (PA). Tais fases designam o estágio de maturidade do caso, sendo o PA a fase mais madura, conduzida inicialmente pela SG e encerrada no âmbito do Tribunal.

O PP é um momento preliminar, em que o CADE avalia sua própria competência sobre a matéria. O art. 66, § 3º, da LDC prevê um limite de 30 dias (1 mês) para a conclusão dessa etapa. Já o IA tem natureza inquisitorial e é instaurado quando os indícios de infração existem, mas não são suficientemente robustos. O art. 66, § 9º, da LDC prevê um prazo de 180 dias (6 meses) prorrogável por 60 (2 meses) para a conclusão dessa etapa. Por fim, o PA envolve o estágio mais maduro da investigação, que acontece em contraditório. A LDC não prevê um prazo rígido para o término definitivo do PA, estabelecendo limites apenas para o acontecimento de determinadas fases intermediárias (*e.g.*, apresentação de defesa).

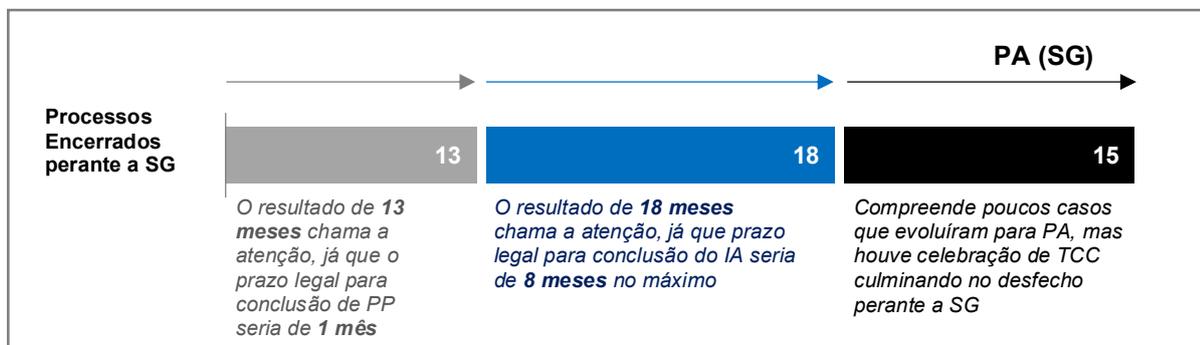
É importante reforçar que uma investigação não precisa necessariamente percorrer todas as etapas. Isso porque, dependendo do volume de informações e indícios colhidos, a autoridade pode decidir pela instauração do caso a partir de estágio mais, ou menos, avançado

de maturidade. Ainda, é possível encerrar a apuração nas etapas de PP ou de IA desde logo, caso a SG entenda não haver competência sobre a matéria, ou não haver indícios suficientes de infração, respectivamente.¹⁸

À luz das considerações acima, o artigo também procurou avaliar a atuação temporal do CADE em cada uma das etapas de investigação previstas na LDC. Nos gráficos abaixo, é ilustrada a duração média (em meses) das etapas, conforme o órgão em que o processo encerrou (SG, ou Tribunal).

Para fins de transparência, é importante esclarecer que o cálculo da duração de cada fase considera somente casos que efetivamente tenham percorrido tal etapa. Esse esclarecimento ajuda a compreender o motivo para não necessariamente haver uma equivalência entre a soma de cada um dos períodos ilustrados abaixo e a duração total dos processos ilustrada no tópico acima. Assim, para cada período representado abaixo, o resultado deve ser lido como “a duração média daquela etapa, dos processos que efetivamente a percorreram”.

Gráfico 7 – Duração média (em meses) de cada uma das etapas de investigação, por órgão em que o processo foi encerrado – casos encerrados perante a SG



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: o cálculo da duração média de cada etapa considera somente os processos que efetivamente percorreram a respectiva etapa. Não foram considerados no cálculo os processos que não tenham percorrido a respectiva etapa. No estágio “PA (SG)”, considera-se as situações envolvendo a celebração de TCCs que são capazes de implicar o desfecho do caso perante a SG: (i) investigações para apurar condutas unilaterais, em que houve celebração de TCC perante a SG; (ii) investigações em que, embora não se apurasse conduta unilateral, todos os investigados celebraram TCC perante a SG.

¹⁸ Nas hipóteses de arquivamento de PP ou IA, vale pontuar ainda a possibilidade de revisão da decisão. Isso pode acontecer das seguintes maneiras, essencialmente: (i) por meio de recurso de qualquer interessado ao Superintendente-Geral; ou (ii) do incidente de avocação do procedimento pelo Tribunal do CADE.

Os resultados acima sinalizam uma duração bastante dilatada das etapas de PP e IA, em evidente contrariedade ao texto legal. Como é possível notar do gráfico, a duração média de 13 meses do estágio de PP (dos processos que efetivamente percorreram tal fase) é bastante superior ao limite de 1 mês previsto na LDC (art. 66, § 3º). Além disso, a duração média de 18 meses do estágio de IA (dos processos que efetivamente percorreram tal fase) é muito superior ao limite legal de até 8 meses (art. 66, § 9º, da LDC). Em outras palavras, o CADE demora muito além do legalmente previsto para (i) avaliar sua própria competência sobre os casos e (ii) para concluir, se há (ou não) indícios suficientemente robustos para abertura de PA. Essa é uma constatação que parece demandar correção imediata.

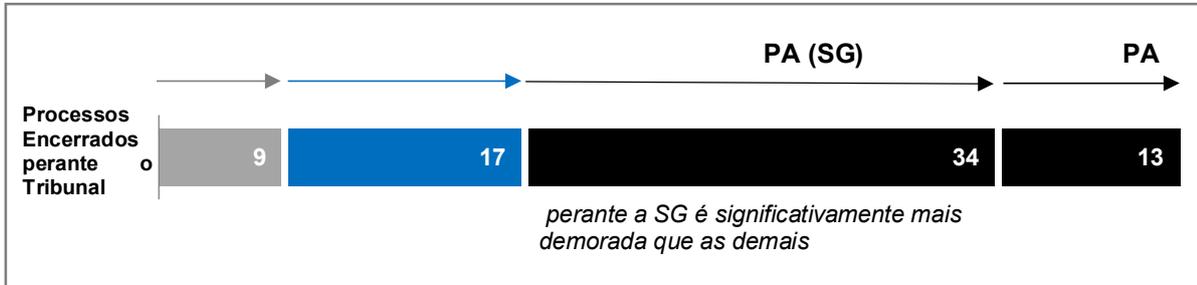
A Lei 12.529/2011 fixa prazos para o CADE concluir os estágios das investigações, em um claro intuito de eficiência e de evitar apurações com durações indefinidas. No entanto, especialmente considerando as limitações de pessoal e orçamento, tem predominado o entendimento da autoridade de que tais prazos seriam impróprios, *i.e.*, fixados como mero parâmetro a ser seguido, sem que a inobservância gere qualquer efeito para o processo.¹⁹ Embora não faça parte do escopo da pesquisa aprofundar o debate sobre a legalidade questionável desse posicionamento, os números dimensionam o impacto bastante desproporcional da tese, já que a demora do CADE é significativamente superior aos limites legais. Assim, como *quinta* medida de aprimoramento, o artigo sugere o seguinte: o entendimento dos prazos impróprios deve ser aplicado com maior rigor, cautela e parcimônia; havendo dúvida relevante sobre a competência ou a existência de indícios de infração, a autoridade deve evitar fazer prorrogações sucessivas de prazo em sede de PP e IA e deve priorizar a determinação do arquivamento da apuração.

O gráfico abaixo ilustra a mesma análise para os casos encerrados perante o Tribunal. Os pontos de atenção relacionados à duração de PPs e IAs persistem, sendo que a etapa de PA conduzida perante a SG é, de longe, a mais lenta. De fato, era de se esperar uma duração maior

¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota técnica nº 152/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.004095/2020-15 (Apartado Restrito nº 08700.004096/2020-51)**. Representante: CADE *ex officio*. Representados: B2T – Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. *et al.* Ementa: Inquérito Administrativo. Acordo de Leniência. Suposta prática de condutas anticompetitivas no mercado nacional de produtos e serviços de inteligência de negócios (*business intelligence*). Análise de questões preliminares suscitadas pelos Representados. Análise dos pedidos de produção de provas. Deferimento Parcial. Brasília-DF, 27 out. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?11fcbFkN81DNKUdhz4iilnq15_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXeq9tKSSC31_YlnBX8Qjt099g7spbtEu5Ayy_rT1FfZIRJxe7Qogf18GDvP9Y6VF4X0r1E6v1PjEfhK. Acesso em: 1.º set. 2024.

desse estágio, por ser o momento em que a LDC prevê o acontecimento de desdobramentos importantes para o processo (e.g., notificações, apresentação de defesas etc.).

Gráfico 8 – Duração média (em meses) de cada uma das etapas de investigação, por órgão em que o processo foi encerrado – casos encerrados perante o Tribunal

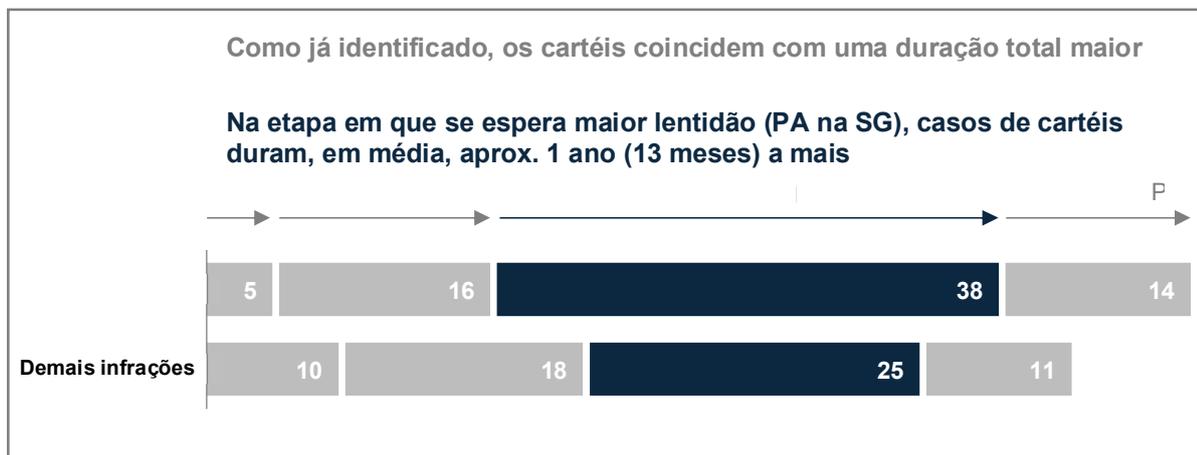


Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: o cálculo da duração média de cada etapa considera somente os processos que efetivamente percorreram a respectiva etapa. Não foram considerados no cálculo os processos que não tenham percorrido a respectiva etapa.

Por último, no gráfico a seguir, o trabalho procurou destrinchar os resultados acima, a partir da espécie de infração concorrencial investigada.

Gráfico 9 – Duração média (em meses) de cada uma das etapas de investigação, por espécie de infração concorrencial investigada – apenas casos encerrados perante o Tribunal



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: o cálculo da duração média de cada etapa considera somente os processos que efetivamente percorreram a respectiva etapa. Não foram considerados no cálculo os processos que não tenham percorrido a respectiva etapa. Além disso, no gráfico, *cartel* compreende as seguintes categorias de condutas mapeadas: “cartel nacional”, “cartel internacional” e “cartel em licitações”. *Demais infrações* compreendem as demais categorias mapeadas no estudo, conforme esclarecimentos contidos na metodologia acima.

As investigações de cartéis encerradas perante o Tribunal coincidem com durações mais alongadas - resultado também capturado em gráficos anteriores. Tal análise parece reforçar as conclusões prévias, no sentido de que a demora do CADE estaria mais associada às dificuldades intrínsecas de apuração de cartéis, que propriamente a uma ineficiência da autoridade. A reforçar essa visão, a tramitação total das investigações de outras condutas coincide com uma duração relativamente mais acelerada. Além disso, na etapa em que se espera maior lentidão, os casos de cartéis também duram, em média, aprox. 1 ano (13 meses) a mais. Assim, nesse ponto, as medidas concretas sugeridas acima seriam igualmente aplicáveis.

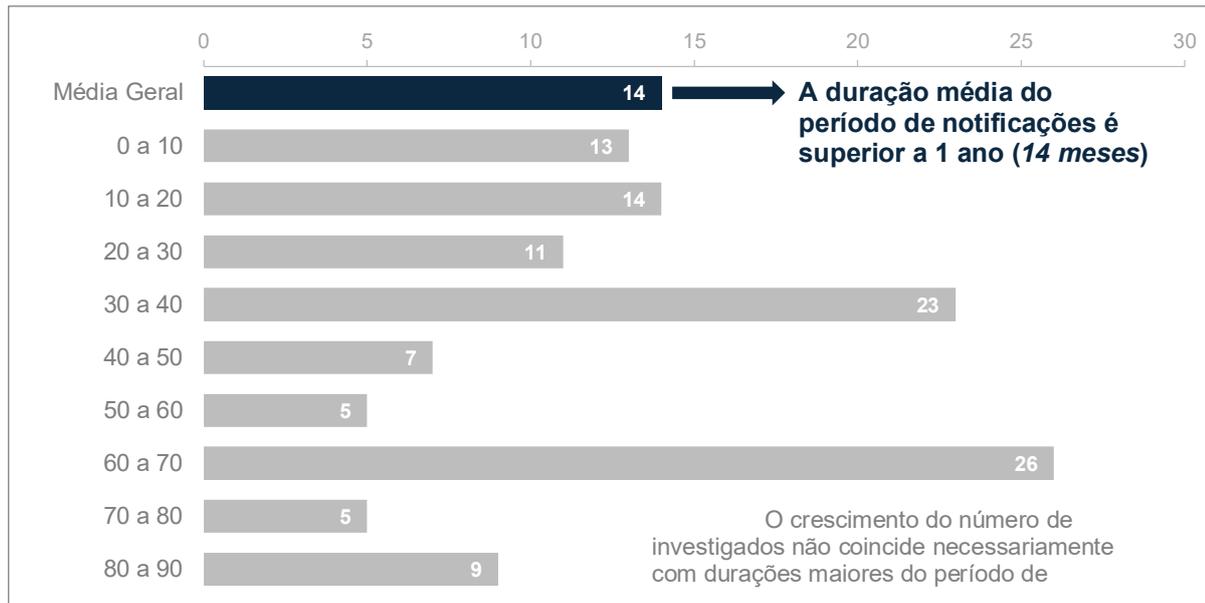
3.3 Medidor 3: tempo para a conclusão do período de notificação dos investigados quanto à existência da acusação de cartel

Para aprofundar a análise das dificuldades associadas à apuração da conduta de cartel, a pesquisa também buscou mensurar a duração do período de notificações. Mais especificamente, a notificação dos acusados acerca das imputações feitas pelo CADE é o primeiro desdobramento imediatamente após a instauração do PA. Trata-se de manifestação típica da necessária observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa e, nesse sentido, as notificações acontecem em obediência a um rigor formal inerente ao devido processo legal.

É intuitivo notar o desafio de conclusão dessa fase nas investigações de cartel, com múltiplos acusados. Considerando o indispensável respeito às formalidades legais e que, para o processo seguir adiante, é preciso haver a notificação de todos os acusados (ou o esgotamento das tentativas de notificação), o término desse estágio tende a ser um gargalo nos casos com diversos representados.

À luz do exposto, partindo dos casos de cartel encerrados perante o Tribunal, o gráfico a seguir ilustra a duração média do período de notificação dos investigados, conforme a quantidade de representados nas apurações.

Gráfico 10 – Duração média (em meses) do período de notificação, *por* quantidade de representados - apenas casos de cartel encerrados perante o Tribunal



Fonte: elaboração própria, com base nos dados recebidos do CADE.

Notas: os casos de cartel compreendem as seguintes categorias de condutas mapeadas: “cartel nacional”, “cartel internacional” e “cartel em licitações”. Além disso, considera-se como investigados tanto pessoas jurídicas, quanto físicas.

Os dados sugerem ao menos duas reflexões importantes. Por um lado, revelam que a duração média do período de notificações é superior a 1 ano. Trata-se de uma fase meramente formal (apenas para dar ciência aos investigados quanto à existência da acusação), mas que é bastante alongada. Por outro lado, o gráfico também sinaliza que o crescimento do número de investigados não coincide necessariamente com durações maiores do período de notificação. Essa constatação é surpreendente, afinal, por qual motivo processos com quantidades maiores de investigados superam a barreira formal das notificações de forma mais ágil que outros com menor quantidade de representados?

Os resultados não fornecem uma resposta clara para a pergunta acima. De toda forma, o fato de o período de notificações ser bastante longo, mas, ainda assim, não haver uma coincidência entre duração/quantidade, sugere que o problema estaria nas formalidades exigidas para notificar e dar-se um acusado como notificado. O artigo não faz uma crítica a existência dessas formalidades, já que são manifestação necessária do contraditório e da ampla

defesa. Contudo, existe margem (dada pela própria lei)²⁰ para o CADE explorar formas alternativas que assegurem a certeza da ciência do representado, prezando por agilidade. À luz dos avanços da tecnologia, a autoridade pode explorar formatos mais eficientes que as tentativas tradicionais de notificação por correio ou por meio de edital publicado em jornal. Essa é, portanto, a *sexta* e última sugestão de medida de combate à morosidade do CADE.

4 Conclusão

O problema da lentidão processual do CADE é de conhecimento geral. No entanto, os verdadeiros obstáculos de tempo dos casos ainda não haviam sido precisamente mapeados e sequer eram nitidamente compreendidos. O artigo pretendeu iluminar esse tema, ao realizar um diagnóstico capaz de responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais desafios de tempo o CADE enfrenta em suas investigações?

Em termos de metodologia, para mensurar os desafios, o artigo cria e aplica três medidores temporais da atuação do CADE nos processos. Avaliou-se a performance da autoridade com relação aos seguintes aspectos: (1) tempo até o encerramento definitivo da investigação; (2) tempo de duração de cada uma das etapas de investigação; e (3) tempo para a conclusão do período de notificação dos investigados quanto à existência da acusação de cartel.

Ao aplicar os medidores criados e destrinchá-los a partir de determinados filtros de análise, a pesquisa apontou, principalmente, para dois desafios que fugiriam ao controle de uma autoridade com limitações de pessoal e orçamento: (i) as dificuldades intrínsecas de apurar a infração de cartel e (ii) os obstáculos próprios de lidar com quantidades maiores de processos. Diversos resultados analisados pela pesquisa sugerem que o CADE é particularmente mais lento no processamento dos casos relacionados a cartéis, incluindo aqueles com número elevado de representados (uma característica intrínseca dessas apurações). Em contrapartida, a autoridade seria mais eficiente na conclusão dos processos relacionados a outras condutas, com menor quantidade de investigados. O artigo também verificou que os períodos de crescimento da carga de trabalho coincidiram com uma atuação mais morosa do CADE, enquanto os momentos de queda de volume de processos coincidiram com atuações mais ágeis.

²⁰ O art. 70, § 2º da LDC dispõe o seguinte sobre as notificações: “A notificação inicial do representado será feita pelo correio, com aviso de recebimento em nome próprio, *ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado* ou, não tendo êxito a notificação postal, por edital publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado em que resida ou tenha sede, contando-se os prazos da juntada do aviso de recebimento, ou da publicação, conforme o caso”. (grifos nossos).

Embora o diagnóstico aponte, principalmente, para obstáculos que fugiriam ao controle do CADE, os resultados também permitiram sugerir, de forma preliminar, seis medidas concretas para auxiliar a autoridade a ter maior domínio sobre o seu próprio tempo nas investigações. As medidas propostas estão resumidas na tabela abaixo.

Tabela 1 – Resumo das medidas concretas e preliminares de combate à morosidade

#	Resultado	Medida concreta e preliminar
1	Investigações tendem a ser mais alongadas, conforme cresce o número de investigados. A morosidade é significativamente maior a partir de 30 investigados.	O CADE deve considerar ser mais criterioso e rigoroso na quantidade de pessoas a serem inseridas no polo passivo de novas investigações, observando um limite preferencialmente de 30 representados.
2	Investigações iniciadas por acordo de leniência coincidem com uma duração significativamente maior que a média geral.	Ao celebrar acordos de leniência, o CADE deve considerar ser mais criterioso e rigoroso na quantidade de pessoas a serem inseridas no polo passivo da investigação, observando um limite preferencialmente de 30 representados.
3	Os TCCs têm potencial de tornarem as investigações iniciadas por leniências menos desafiadoras; a duração média de casos cumulando os acordos é significativamente menor que daqueles contendo apenas leniência.	O CADE deve considerar estimular, de forma mais firme, a negociação de TCCs, especialmente nas apurações decorrentes de leniência.
4	Em geral, o aumento do tempo de duração dos processos coincide com um aumento do acúmulo de casos; um estoque de aprox. 200 investigações parece ser o limite de eficiência.	O CADE deve considerar ser mais criterioso e rigoroso na quantidade de novas investigações instauradas, buscando manter um limite preferencialmente de aprox. 200 casos em estoque.
5	A duração média das etapas de PP e IA é muito alongada e significativamente superior aos prazos previstos na LDC para a conclusão dessas etapas.	O entendimento dos prazos impróprios deve ser aplicado com maior rigor, cautela e parcimônia; havendo dúvida relevante sobre a competência ou a existência de indícios de infração, o CADE deve evitar fazer prorrogações sucessivas de prazo em sede de PP e IA e deve priorizar a determinação do arquivamento da apuração.
6	A duração média do período de notificações é bastante alongada; além disso, não há coincidência entre o crescimento do número de investigados e durações maiores do período de notificações.	O CADE deve considerar explorar formas alternativas que assegurem a certeza da ciência do representado, prezando por agilidade. À luz dos avanços da tecnologia, a autoridade pode explorar formatos mais eficientes que as tentativas tradicionais de notificação por correio ou por meio de edital publicado em jornal.

Fonte: Elaboração própria.

As soluções para a questão da lentidão do CADE não são triviais. Tentativas de aumento de orçamento e de recursos humanos (os remédios mais evidentes) costumam estar fora de cogitação e dependem de decisões de governo tipicamente demoradas. O problema da morosidade, contudo, não pode esperar. Pesquisas futuras poderão aprofundar as medidas propostas neste artigo e outras saídas criativas para superar os obstáculos. Nesse sentido, a presente pesquisa parece ser um bom caminho para começar a compreender melhor os verdadeiros desafios de tempo do CADE.

5 Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a cartéis em licitação**. Brasília-DF: CADE, dez. 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Mercados de Plataformas Digitais**. Brasília-DF: CADE, ago. 2021. (Série Cadernos do CADE). Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota técnica nº 152/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.004095/2020-15 (Apartado Restrito nº 08700.004096/2020-51)**. Representante: CADE *ex officio*. Representados: B2T – Business to Technology Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. *et al.* Ementa: Inquérito Administrativo. Acordo de Leniência. Suposta prática de condutas anticompetitivas no mercado nacional de produtos e serviços de inteligência de negócios (*business intelligence*). Análise de questões preliminares suscitadas pelos Representados. Análise dos pedidos de produção de provas. Deferimento Parcial. Brasília-DF, 27 out. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?11fcbFkN81DNKUdhz4iilnqI5_uKxXOK06JWeBzhMduIo7VqyXeq9tKSSC3I_YlnBX8Qjt099g7spbtEu5Ayy_rT1FfZIRJxe7Qogf18GDvP9Y6VF4X0r1E6v1PjEfhK. Acesso em: 1.º set. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LEAL JÚNIOR, João Carlos; KEMPFER, Marlene. A Razoável Duração do Processo no Âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Revista Jurídica**, São Paulo, a. 65, n. 471, p. 9-37, jan. 2017.

MARTINEZ, Ana Paula. **Repressão a cartéis: interface entre direito administrativo e direito penal**. São Paulo: Singular, 2013.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: Concorrência e Combate à Corrupção**. Prefácio: Ricardo Villas Bôas Cueva. 1.^a ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hard Core Cartels. Recent Progress and Challenges Ahead**. Paris: OCDE, 2003. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264101258-en.pdf?expires=1734294055&id=id&accname=guest&checksum=65544D03FABC9604CB84288F0FE42D2E>. Access in: 3 set. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Brazil 2019**. Paris: OCDE, 2019. Available at: www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-2019.htm. Access in: 2 set. 2024.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial: as condutas**. 1.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Flávia Chiquito dos. Quando o simples é sofisticado: clareza na tipificação de cartéis e na interpretação da regra per se. *In*: RODAS, João Grandino (coord.). **Direito concorrencial: Avanços e Perspectivas – Volume 5. Livro 1**. 2.^a ed. Curitiba: Prismas, 2018, p. 305-336.

SILVA, Ênio Moraes da. A garantia constitucional da razoável duração do processo e a defesa do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília-DF, v. 43, n. 172, p. 23-35, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93271>. Acesso em: 10 ago. 2024.