

**ALTERNATIVAS AOS PROGRAMAS DE LENIÊNCIA:  
TORNANDO A DETECÇÃO, PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DE  
CARTÉIS MAIS RÁPIDA E EFETIVA**

*Alternatives to lenience programs: making cartel detection, prevention  
and punishment faster and effective.*

*Daniela Nadia Wasilewski Rodrigues<sup>1</sup>  
Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues<sup>2</sup>*

DOI: 10.5281/zenodo.15730339

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) vem buscando alternativas aos programas de leniência, com base em relatório apresentado à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como a forma como tal questão vem sendo debatida em âmbito global. Ainda, este trabalho busca apresentar alternativas que possam tornar as ações do CADE mais rápidas e efetivas, como a troca de experiências com outros Órgãos Públicos, em especial o Tribunal de Contas de União, sobre sistemas de solução consensual de controvérsias, evitando-se, assim, a judicialização de penalidades impostas aos cartéis.

**Palavras-chave:** Leniência; Cartéis; Solução consensual; Eficiência; CADE.

**Abstract:** This article aims to analyze how the Administrative Council for Economic Defense (Cade) has been seeking alternatives to leniency

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Maringá e em Gestão Estratégica das Organizações com ênfase em Direito Público pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL (2007). É pós-graduada em Administração Tributária, em Direito Administrativo e Gestão Pública e em Direito Notarial. Auditora-Fiscal da Receita Estadual do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Assessora da Ouvidoria (Unidade Encarregada de Proteção de Dados) do Tribunal Superior Eleitoral.

programs, based on a report presented to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as how this issue has been debated globally. Furthermore, this work seeks to present alternatives that can make Cade's actions faster and more effective, such as exchanging experiences with other Public Departments, in particular the Federal Court of Auditors, on consensual dispute resolution systems, thus avoiding the judicialization of penalties imposed on cartels.

**Keywords:** Leniency; Cartels; Consensual solution; Efficiency; CADE.

**Sumário:** 1. Introdução 2. Alternativa aos Programas de Leniência: uma Visão Global 3. Pensando Além: Aprendendo com a Experiência do TCU. 4. Conclusão.

## 1. Introdução

Os programas de leniência são instrumentos em que pessoas físicas ou jurídicas participantes de um cartel podem reportar à autoridade antitruste, assumindo a culpa pelo crime e auxiliando na resolução do caso, com a identificação de outros envolvidos. Ao cumprirem determinados pré-requisitos estabelecidos previamente pela legislação do país, podem ser beneficiadas com anistia de multas e/ou criminais<sup>3</sup>.

No Brasil, o instrumento da leniência foi inserido na legislação concorrencial brasileira em 2000, pela Lei nº 10.149, e tem sido reformulado e modernizado ao longo dos anos. Por meio da leniência, a penalidade no CADE pode ser reduzida de um a dois terços ou obter-se a imunidade total, dependendo do conhecimento prévio da Superintendência-Geral da autarquia a respeito da infração. Por outro lado, o beneficiário do acordo deve se comprometer a cessar a conduta ilegal, denunciar e confessar sua

---

<sup>3</sup> PINHA, Lucas Campio. et al. A efetividade dos programas de leniência e o contexto brasileiro. *Revista de Defesa da Concorrência*, v. 1, nº 4, p. 133-152. 2016. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/portal-ingles/topics/leniency%20program/Publications%20/Revista%20da%20Concorrência\\_Texto%20do%20artigo-972-1-10-20160519.pdf](https://cdn.cade.gov.br/portal-ingles/topics/leniency%20program/Publications%20/Revista%20da%20Concorrência_Texto%20do%20artigo-972-1-10-20160519.pdf). Acesso em: 01 set. 2024

participação no ilícito, bem como cooperar com as investigações, apresentando informações e documentos relevantes para o caso<sup>4</sup>.

Os programas de leniência têm a sua origem nos Estados Unidos, onde foram introduzidos pela primeira vez em 1978, sob o nome de Amnesty Program. No entanto, este programa inicial não se revelou muito eficaz, pois o Departamento de Justiça norte-americano recebia apenas uma proposta de anistia por ano até 1993, e não conseguiu acusar um único cartel internacional durante esse período. Em 1993, o programa foi reformulado e passou a ser conhecido como US Corporate Leniency Policy, tornando-se o pioneiro dos programas de leniência tal como os conhecemos hoje<sup>5</sup>.

Atualmente, um número expressivo de jurisdições adota programas de leniência, incluindo África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Israel, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido, além da União Europeia. Neste contexto histórico, deve-se mencionar que, no Brasil, há a possibilidade de se celebrar acordo para suspender as investigações de cartéis (o chamado “Termo de Compromisso de Cessação de Prática TCC”), que foi introduzida em 2007, mediante alteração da Lei de Defesa da Concorrência. O CADE é a autoridade com poderes para celebrar TCCs e a Secretaria de Direito Econômico (SDE) pode emitir um parecer não-vinculativo sobre a pertinência da proposta de acordo. Isto representa um aprimoramento notável no combate a cartéis: a possibilidade de cooperação dos representados no início do processo poupa recursos públicos, diminui os litígios judiciais e possibilita o pagamento antecipado de uma significativa quantia de recursos aos cofres públicos. Além disso, a celebração de acordos

---

<sup>4</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Programa de leniência do Cade completa 21 anos e se consolida como importante instrumento no combate a cartéis*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/programa-de-leniencia-do-cade-completa-21-anos-e-se-consolida-como-importante-instrumento-no-combate-a-carteis>. Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>5</sup> PINHA, Lucas Campio. et al. *Op. Cit* p. 133-152.

pode se mostrar benéfica para o representado, uma vez que geralmente resulta em uso mais eficiente de seus recursos<sup>6</sup>.

A maioria dos casos de infrações anticoncorrenciais em condutas unilaterais é resolvida no CADE por meio de acordos. Ao extrair a data de instauração do processo e da assinatura dos 76 (setenta e seis) TCCs em processos sobre condutas unilaterais entre 2012 e 2019 dos dados obtidos no CADE, obteve-se os prazos transcorridos entre os dois eventos. Com esses números, foi possível obter a média de duração dos processos dos casos solucionados com a assinatura de TCC: 4,9 anos<sup>7</sup>.

Assim, verifica-se que, apesar de ser um instrumento muito utilizado no combate aos cartéis, tem-se que o tempo de tramitação junto ao CADE ainda não é eficiente, levando anos para uma solução. A seguir, abordar-se-á o estudo que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou com a contribuição de diversos países, inclusive do Brasil, sobre as alternativas aos programas de leniência, bem como sobre outras possibilidades que podem ser utilizadas pelo CADE para uma solução mais célere, como a adoção de um sistema de solução consensual de controvérsias como aquele atualmente utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Para a realização da presente pesquisa, foram analisadas as contribuições de todos os países para a discussão sobre alternativas aos Programas de Leniência do Fórum Global sobre Concorrência da OCDE, listando-se as principais inovações dos documentos analisados. Ainda, buscou-se realizar uma revisão bibliográfica acerca da tramitação processual no CADE, bem como do sistema de solução de controvérsias adotado pelo TCU, com o levantamento do tempo de tramitação até a homologação de um acordo.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Combate a Cartéis e Programa de Leniência*. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/Cartilha\\_Carteis.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/Cartilha_Carteis.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>7</sup> JACOBS, Patricia. Acordos vs. Condenações em Condutas Unilaterais: uma análise do ponto de vista da eficiência. A arbitragem no controle de estruturas como mecanismo de reforço ao monitoramento do Cade: cabimento e vinculação da autarquia. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 98-116, 2022.

## 2. Alternativa aos Programas de Leniência: uma visão global

A discussão sobre alternativas aos Programas de Leniência foi uma das pautas do Fórum Global sobre Concorrência realizado de 7 a 8 de dezembro de 2023. A Divisão de Concorrência da OCDE organizou um estudo com a contribuição de 16 (dezesesseis) países, sobre as práticas e soluções adotadas em seus territórios como alternativas aos Programas de Leniência. Participaram do estudo a Austrália, Brasil, Hong Kong, Hungria, Itália, Cazaquistão, Letônia, México, Peru, Polônia, Romênia, Sérvia, República Tcheca, Taiwan, Turquia e Estados Unidos.

Conforme o documento da OCDE<sup>8</sup> que convidava os países a participar, a intenção do estudo é complementar os programas de leniência com outras medidas de detecção reativas, além de procurar proativamente cartéis e lançar investigações *ex officio*. A prioridade foi a discussão de experiências com ferramentas proativas e reativas de detecção de cartéis, além de leniência; como métodos alternativos podem ser combinados com a leniência para beneficiar uns aos outros; a existência de potenciais conflitos entre métodos diferentes e com leniência; e quais métodos alternativos são mais bem-sucedidos na ausência de leniência.

Inicialmente, destaca-se a contribuição feita pelos Estados Unidos<sup>9</sup>, país onde surgiu a ideia dos programas de leniência. Denota-se a importância do risco de detecção na desestabilização de cartéis e a interação entre detecção e deserção no contexto de um programa de leniência. Isso inclui revisar o cenário familiar do dilema do prisioneiro e discutir como a ação policial pode adicionar jogadores ao jogo e alterar os incentivos a favor da deserção. Em segundo lugar, discutir como as autoridades antitruste podem utilizar toda a disponibilidade de ferramentas de detecção, técnicas de investigação e estratégias para descobrir condutas anticoncorrenciais. Isso inclui estratégias afirmativas e mudanças políticas

---

<sup>8</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes Session II - Call for country contributions*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2023\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2023)3/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

para encorajar denunciante e reclamante que ameacem ainda mais a coesão do cartel. Em terceiro lugar, entender por que a coordenação da aplicação da lei a nível internacional reforça a ameaça de detecção e punição dos cartéis. Isto inclui a partilha de informações antes do início das investigações e consultas, à medida que as investigações e os processos judiciais começam.

O Cazaquistão<sup>10</sup> por sua vez, investe na identificação de elementos-chave, para uma estratégia diversificada de identificação de cartéis, onde são verificados a análise de dados económicos, que envolve pesquisa de mercado, análise de dados estatísticos e exame de políticas de preços e quotas de mercado de várias empresas, sendo que os modelos e métodos económicos podem ser particularmente eficazes na identificação de potenciais sinais de atividade de cartel. Ainda, utiliza-se o intercâmbio de informações com reguladores do setor: a colaboração com reguladores do setor proporciona acesso a informações cruciais de mercado e *insights* sobre o comportamento da empresa. Os reguladores também podem fornecer dados específicos relacionados a empresas individuais, auxiliando na identificação de cartéis.

Ainda, o Cazaquistão<sup>11</sup> realiza investigações conjuntas com órgãos de aplicação da lei, com a realização de investigações secretas, incluindo a vigilância de conversas telefônicas, monitorização de correspondência eletrônica e análise de registos financeiros, sendo fundamental para detectar acordos e atividades de cartel. Utiliza-se também o estudo de indicadores e algoritmo, que permite a detecção automática de anomalias de mercado e comportamentos suspeitos que possam indicar a presença de cartéis. Entende-se que a utilização de uma abordagem multifacetada que combine

---

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Kazakhstan*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)11/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)11/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>11</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Kazakhstan*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)11/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)11/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

vários métodos e ferramentas resultará numa estratégia mais eficaz para identificar e desmantelar cartéis.

O Reino Unido<sup>12</sup> também trabalha com a análise de dados, através da identificação de condutas suspeitas nos dados de mercado, sendo que os cartéis também podem tornar-se visíveis nesta análise de dados. De um modo mais geral, a equipe de dados especializados, que inclui cientistas e analistas de dados, explorar ativamente uma multiplicidade de formas de ajudar na detecção de cartéis, utilizando dados de fonte aberta, incluindo, em particular, nos setores que foram identificados como sendo vulneráveis à cartelização. A análise de dados também pode ser utilizada para indicar anomalias num determinado setor, que podem então ser investigadas mais detalhadamente.

Outra iniciativa que se destaca no Reino Unido<sup>13</sup> é o incentivo aos informantes e denunciadores, por exemplo, funcionários atuais ou ex-funcionários de participantes da indústria, que podem ser uma importante fonte de informação sobre a atividade do cartel. Existem também linhas de denúncia para aqueles que podem ter informações "privilegiadas" sobre cartéis e têm processos rigorosos em vigor para proteger aqueles que apresentam informações. Por exemplo, há uma equipe especialmente treinada que atua como ponto de contato dedicado para informantes a fim de proteger a confidencialidade. Além disso, para proteger a identidade do informante, geralmente usam apenas material fornecido por informantes como inteligência. Além dessas proteções, há um programa de recompensa de informantes, o que permite pagar recompensas financeiras a indivíduos que fornecem informações que levam à detecção e investigação de um cartel, sendo a recompensa máxima de £250.000.

---

<sup>12</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from United Kingdom*. Paris: OCDE, 2023 Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)17/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Na Eslováquia, investe-se em educação e divulgação<sup>14</sup>. Há materiais para informar o público em geral, especialmente as agências de compras, sobre a nocividade, consequências e formas de acordos de cartel em contratos públicos, casos específicos tratados pelas autoridades da concorrência, com referências sobre como identificar condutas anticoncorrenciais suspeitas e denunciar sobre esse fato. A principal razão para iniciar atividades neste domínio foi a intenção de receber informações sobre contratos que apresentassem indícios de possível acordo entre empresas, provenientes de fontes de informação credíveis, reclamações apresentadas por outros órgãos da administração estatal e agências de contratação que lidam com contratos públicos no âmbito das suas competências. Estes organismos podem informar diretamente sobre condutas suspeitas dos participantes nos contratos públicos, uma vez que têm à sua disposição os documentos e informações para poderem observar e identificar sinais de conluio e coordenação e denunciá-los.

Ainda na Eslováquia,<sup>15</sup> destaca-se a possibilidade de realizar pedidos de informação onde, após o início do processo, recolhem-se todas as informações relevantes sobre o caso. De acordo com o quadro legal, tudo o que possa esclarecer fatos de um processo e está em conformidade com a ordem jurídica da Eslováquia pode ser utilizado como prova. Pode-se entrevistar os funcionários da empresa, bem como convocar para que solicitem informações ou documentos necessários para o exercício da sua atividade de acordo com a Lei, bem como, igualmente, tem-se poderes para efetuar uma inspeção nas instalações comerciais com base na autorização escrita, podendo-se entrar em quaisquer edifícios, instalações e meios de transporte de uma empresa que estejam relacionadas com sua atividade ou comportamento que sejam ou possam estar relacionado com a concorrência para esse fim.

---

<sup>14</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes* – Contribution from the Slovak Republic. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)3/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

A Itália, por sua vez, aposta na proatividade<sup>16</sup>. São incentivadas iniciativas para promover a investigação *ex officio*. A Autoridade está bem ciente da importância de melhorar a detecção proativa com vista a apoiar a investigação *ex officio*. Portanto, a este respeito, tem procurado aperfeiçoar as suas ferramentas de detecção com base em informação pública ou através da cooperação com outras autoridades/instituições públicas, incluindo o Ministério Público, a Polícia Financeira e Fiscal, autoridades públicas e agências de compras. Sempre que possível, também se utilizam testes de triagem, especialmente em casos de fraude em licitações, quer para identificar potenciais casos para investigação, quer para fornecer provas de apoio adicionais para provar a infração. Ainda, há a cooperação com outras autoridades/instituições nacionais, pois várias investigações de cartéis foram lançadas graças a relatórios de outras autoridades públicas: Procuradores Públicos, Polícia Financeira e Fiscal, agências de compras, departamentos governamentais.

A Romênia aposta em tecnologia, destacando-se a plataforma *Big Data*<sup>17</sup>, com a triagem de procedimentos de contratação pública. Tal plataforma se destina a criar uma tomada de decisão mais rápida, melhor e proativa, através da utilização de ferramentas de triagem na manipulação de licitações, triagem de cartéis e análises avançadas, controle de fusões com foco na identificação adequada de detentores de controle ou transações anteriormente não notificadas, inquéritos setoriais para a avaliação estrutural de setores industriais para sinalizar indústrias que são mais propensas a práticas colusivas, redes de empresas para o uso de redes sociais, para identificar estruturas ou conexões entre empresas que podem passar despercebidas pelas ferramentas analíticas tradicionais, com consideravelmente menos recursos. O sistema também possibilita agilizar e automatizar os processos internos/fluxos de negócios da autoridade, ter procedimentos administrativos mais curtos, uma gestão eficiente de

---

<sup>16</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Italy*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)10/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

recursos e conhecimentos e será capaz de processar grandes quantidades de dados estruturados e não estruturados. Além disso, o sistema de *Big Data* foi concebido para sinalizar três categorias principais de sinais de alerta, para a análise de fraude nas propostas, dependendo da qualidade e disponibilidade dos dados. Muitas das estatísticas e indicadores, especialmente os calculados automaticamente, baseiam-se em dados de contratação pública, mas outras dimensões são filtros úteis que incluem, entre outras, as estatísticas financeiras da empresa, a gestão da empresa e/ou a propriedade da empresa.

O México destaca-se pela sua plataforma de aprendizagem<sup>18</sup> que oferece cursos gratuitos sobre diferentes temas relacionados com o direito e a política da concorrência. Entre estes, contam-se formações sobre direitos e obrigações ao abrigo do direito da concorrência, concentrações e concorrência económica, concorrência no mundo digital, economia e como conceber processos de licitação pró-competitivos e detectar conluio neles. Principalmente neste último, o treinamento inclui informações sobre o programa de leniência e como se candidatar a ele. Com esta estratégia, a Comissão conseguiu aproximar-se de vários públicos para aumentar o conhecimento e a sensibilização para a política de concorrência. Até hoje, mais de 5.000 pessoas se inscreveram em pelo menos um curso online e os usuários avaliaram a plataforma com 90% de satisfação geral. Esta plataforma foi particularmente útil durante a pandemia, uma vez que não foram possíveis eventos e formações presenciais, pois conseguiu continuar a interagir com a comunidade empresarial e o público em geral, proporcionando-lhes uma alternativa online. Ainda, a Comissão organiza e acolhe eventos (seminários, conferências, formações), presenciais ou virtuais, numa base regular. Esses eventos têm como objetivo chegar à comunidade empresarial para conversar sobre os benefícios da concorrência e a importância do cumprimento da Lei. Por exemplo, em agosto de 2019, houve o Fórum sobre programas de *compliance* “Combate à corrupção e às

---

<sup>18</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Mexico*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)39/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024..

práticas anticoncorrenciais: uma responsabilidade partilhada entre autoridades e empresas” em coordenação com o Ministério da Administração Pública e a Câmara de Comércio Internacional do México.

No Brasil,<sup>19</sup> verificam-se várias iniciativas como as tomadas por outros países, como, por exemplo, a Plataforma “Clique Denúncia”, para reclamações e cooperação com outras autoridades antitruste, que pode ser usada por qualquer cidadão para registrar denúncias relacionadas a atividades de cartel e para enviar informações e documentos. A plataforma tem sido cada vez mais utilizada. Em 2014, o CADE recebeu 399 reclamações e 417 em 2015. Entre 2016 e 2018, a média de reclamações por ano foi de 944. Em 2019, a Portaria nº 292/2019 do CADE concedeu confidencialidade à identidade das reclamações de boa-fé, para evitar que sofram quaisquer represálias decorrentes da sua denúncia. Assim, resulta em maior segurança e maior número de reclamações. Entre 2019 e 2023, o número médio de reclamações feitas através da “Clique Denúncia” foi de 2.453 por ano.

O recebimento de reclamações de outros órgãos governamentais<sup>20</sup> está intimamente relacionado ao papel proativo do CADE na assinatura de acordos de cooperação técnica. Esses acordos visam melhorar a atuação da agência por meio da troca de informações e dados entre diversos órgãos, bem como da atuação conjunta em atividades como o combate a cartéis. Em nível nacional, o CADE mantém acordos de cooperação técnica com 17 órgãos do governo brasileiro, 13 agências reguladoras, 6 organizações da sociedade civil e com o Ministério Público dos 26 estados do Brasil, bem como o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Federal. Nesse contexto, vale mencionar o acordo firmado entre o Ministério Público Federal, o Conselho do Ministério Público Brasileiro (CNMP) e o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC). Para aprimorar os sistemas de combate aos cartéis, as

---

<sup>19</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Brazil*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)8/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024..

<sup>20</sup> *Ibidem*.

autoridades decidiram assinar este acordo em agosto de 2022 para criar a Frente Brasileira de Combate aos Cartéis (FNCC). Através do FNCC, os signatários comprometeram-se, principalmente, a desenvolver mecanismos e ferramentas mais confiáveis para melhorar as investigações por parte das autoridades; desenvolver uma base de decisões administrativas e judiciais para melhorar o acesso a casos anteriores de cartéis e melhorar o diálogo entre as autoridades em futuras investigações e processos.

Da mesma forma, o CADE participa da Força-Tarefa Brasileira sobre Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)<sup>21</sup>, a principal rede institucional do Brasil para planejar, discutir, formular e implementar políticas públicas e soluções para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro. A rede conta com aproximadamente 90 instituições públicas dos três poderes e do Ministério Público Federal, abrangendo os níveis federal, estadual e, em alguns casos, até municipal e outras organizações, permitindo parcerias e intercâmbios de ferramentas e estratégias investigativas.

Em 2013, o CADE desenvolveu uma ferramenta de detecção denominada “Projeto Cérebro”<sup>22</sup>. A plataforma é uma ferramenta investigativa proativa que emprega mineração de dados, testes estatísticos e algoritmos para detectar quaisquer sinais de que as empresas estão trabalhando em coordenação. A ferramenta coleta bases de dados públicas, como o Comprasnet, para detectar padrões suspeitos em um grande conjunto de informações sobre o comportamento das empresas nas compras públicas. Monitoramento da Indústria e Estudos de Mercado. O CADE também realiza estudos de mercado e de monitoramento, incluindo “Cadernos do CADE” e documentos de trabalho. O monitoramento da indústria e a elaboração de estudos de mercado são ferramentas para divulgação de informações importantes sobre casos de cartéis. Essas práticas podem

---

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Brazil*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)8/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

resultar em alertas e reclamações e são uma ferramenta adicional ao kit de ferramentas proativas para detecção de cartéis no Brasil.

O CADE <sup>23</sup> também atua de forma preventiva para combater cartéis, por meio de ações educativas e programas de defesa da concorrência. A sensibilização para as práticas de cartéis pode aumentar o número de sinais de alerta e reclamações. Consequentemente, é considerada uma ferramenta proativa adicional para detecção de cartéis no Brasil. Entre 2016 e 2023, o CADE divulgou oito diretrizes sobre práticas de cartéis para informar as pessoas sobre a importância da concorrência, sinais de alerta para cartéis e ferramentas para denunciar ou fazer reclamações. Como resultado, promove a transparência sobre a forma como a autoridade antitruste brasileira atua no combate aos cartéis. Publicadas em 2023, as diretrizes para condenação de cartéis apresentam metodologia utilizada pelo Tribunal do CADE para determinar o nível adequado de pena para empresas e outras pessoas jurídicas, que não exercem atividade empresarial, bem como para pessoas físicas condenadas por práticas de cartel. As ferramentas de educação, defesa e cooperação institucional proporcionam à sociedade e a outras autoridades o conhecimento necessário para detectar cartéis e para apresentar relatórios e reclamações.

Assim, verifica-se que o CADE tem investido muito em tecnologia e em programas para melhorar a detecção de cartéis, porém, tais estudos não abrangem uma maior celeridade processual para que as punições possam ser realmente efetivadas. A seguir apresenta-se um comparativo ao sistema de solução de controvérsias do Tribunal de Contas da União (TCU), que tem conseguido resultados muito eficientes na celebração de acordos.

### **3. Pensando além: aprendendo com a experiência do TCU**

No Brasil, o Código de Processo Civil de 2015 inovou ao estabelecer, no art. 174, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo” e

---

<sup>23</sup>*Ibidem.*

acrescentou exemplos dessa atuação: dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; e promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta. Por meio da Instrução Normativa nº 91/2022 foram instituídos, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.<sup>24</sup>

Neste contexto, foi criada recentemente a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), por meio da IN nº 91/2022, modificada pela IN nº 92/2023. A referida secretaria, que está em funcionamento desde janeiro de 2023, é responsável pela análise dos processos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) que, por sua vez, é o instrumento criado para dar início ao processo de solução consensual na esfera de atuação do TCU. A celeridade na resolução de controvérsias, com segurança jurídica, orienta a atuação da Secretaria. Para tanto, foram estabelecidos prazos enxutos, que viabilizem a discussão da matéria e o desenho de soluções de modo colaborativo.<sup>25</sup>

Depois de admitida a solicitação e constituída a comissão de solução consensual, são 90 dias, prorrogáveis por mais 30, para se concluírem os trabalhos técnicos. Nesse prazo, a comissão pode chegar a uma proposta de solução, que será submetida à Presidência do TCU para verificação do cumprimento de requisitos formais. Em seguida, o processo passa por oitiva obrigatória do Ministério Público junto ao TCU, que tem

---

<sup>24</sup> KUSMA, Taís Fernanda. Soluções consensuais no âmbito do Tribunal de Contas da União: Secex Consenso e a Instrução Normativa n. 91/2022. *Revista do MPC-PR*, v. 1, nº 19, p. 119-135. 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/162/124/980>. Acesso em: 01 set. 2024

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU?* Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistemática-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm> Acesso em: 15 ago. 2024.

15 dias para se manifestar. Por fim, será sorteado o relator, que terá 30 dias para exame da matéria e submissão à apreciação plenária.<sup>26</sup>

A admissão é feita a partir da análise do caso, visando à eficiência, bem como os requisitos previstos no art. 5º da IN nº 91/2022/162, que impõe a verificação da relevância e da urgência da matéria; da quantidade de processos de SSC em andamento; e da capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC. Em seguida, as propostas admitidas são avaliadas pela Comissão de Solução Consensual (CSC), composta por representantes da coordenadoria da SecexConsenso, auditores da unidade especializada na matéria e representante de órgão ou entidade participante. Após a formação e análise pela comissão, é aberto o prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 30, para a construção conjunta da solução. Durante esse prazo, caso a comissão chegue a uma proposta de solução, ela será submetida à Presidência do TCU para averiguação dos requisitos formais. Posteriormente, ocorre a oitiva obrigatória do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que terá prazo de 15 dias para manifestação. Somente após o cumprimento desse rito é que o relator será sorteado, tendo 30 dias para exame da matéria, e a solução encontrada submetida ao plenário. O processo se encerra com a formalização da solução consensual, firmada pelo presidente do TCU e o dirigente máximo da entidade envolvida.<sup>27</sup>

Desde 2023, quase 30 pedidos de soluções consensuais já chegaram ao TCU, com alguns deles admitidos, outros não, e alguns em exame. Cada solicitação de solução consensual é avaliada seguindo critérios de materialidade, risco e relevância. O TCU também verifica se o objeto faz ou não parte do rol de suas competências.<sup>28</sup> Dos processos mencionados,

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> BARBOSA, José Aristóbulo Caldas Fiquene. et al. *Um passo além: O Tribunal de Contas da União da Solução Consensual dos conflitos com a Administração Pública*. TCU. Prêmio Ministro Guilherme Palmeira. 2023. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/premio-guilherme-palmeira-2023/vencedores-2023/Monografias%20-%20Sociedade%20Civil/3LugarSociedadeCivil-PMGP-2023.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acompanhe os pedidos de soluções consensuais que chegaram ao TCU desde 2023*. Brasília, 2024. Disponível em:

houve êxito na solução consensual de seis casos, onde o tempo de tramitação até a decisão final foi, em média, de 01 (um) ano.

Ainda, destaca-se que o CADE ajudou na construção do sistema de solução de controvérsias do TCU. Houve aproximação com órgãos e entidades que utilizam métodos autocompositivos para a solução de controvérsias, como a AGU, o CADE e o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Essas agendas foram de grande relevância para apoiar o desenho do fluxo de trabalho da SecexConsenso, além de preparar a equipe para as situações que viriam.<sup>29</sup>

Destaca-se que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) contratou consultoria técnica para elaboração de estudos sobre métodos adequados para autocomposição e solução consensual de litígios no direito da concorrência, com o objetivo de propiciar ao Cade avaliação e aprimoramentos de alternativas possíveis de métodos consensuais e autocompositivos, dentro das possibilidades de aplicação do direito da concorrência.<sup>30</sup> Porém, ainda não há a divulgação deste estudo até a presente data.

O mais conhecido instrumento de solução de controvérsia do CADE é o Termo de Compromisso de Cessão de Prática, por meio do qual o agente econômico processado pela prática de uma conduta anticompetitiva assume algumas obrigações perante a autoridade antitruste, inclusive e, principalmente, a obrigação de cessar tal prática, em troca da extinção do processo que está sendo submetido. Trata-se, portanto, de um acordo celebrado entre o réu e a autoridade antitruste que leva à extinção do processo, caso as obrigações estipuladas no mesmo sejam cumpridas. Sendo assim, o TCC se revela mais um instrumento que pode ser utilizado na prevenção e repressão das infrações à ordem econômica, em especial no combate aos cartéis, haja vista tratar-se este ilícito de conduta coletiva

---

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023.htm>. Acesso em: 01 set. 2024.

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Você conhece ...* Op. Cit.

<sup>30</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Cade contrata consultor técnico para elaboração de estudo*. Gov.br. 23 de março de 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/copy\\_of\\_cade-contrata-consultor-tecnico-para-elaboracao-de-estudo](https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_cade-contrata-consultor-tecnico-para-elaboracao-de-estudo). Acesso em: 15 ago. 2024.

praticada por vários agentes econômicos, cuja investigação e processo demandam tempo e dispêndio de recursos elevados.<sup>31</sup>

Portanto, segundo o modelo brasileiro, o TCC não é um instrumento de delação premiada, e, assim, não tem a função de colher provas sobre a prática investigada, sendo manifestamente um meio alternativo de solução de controvérsia que possibilita a execução imediata das obrigações contidas no acordo firmado entre o agente econômico e a autoridade antitruste com vistas ao restabelecimento imediato da concorrência no mercado afetado, e a consequente economia de recursos.<sup>32</sup>

Um acordo na esfera administrativa especializada, portanto, caso bem conduzido, teria o potencial de equilibrar essa discrepância entre representante e representado. Adicionalmente, acordos menos onerosos e sensivelmente menos demorados podem incentivar outros denunciante a trazer casos à atenção da autoridade antitruste, como acontece em outras jurisdições, levando a uma consolidação da autoridade antitruste. Assim, se for levado em consideração o prazo transcorrido entre a abertura do processo no CADE e a data em que se deu o trânsito em julgado no Judiciário, ou a data de 1º de outubro de 2020, quando foi fornecido o levantamento realizado pela ProCade, em caso de processo judicial ainda em andamento, os prazos desde a instauração do processo são significativamente mais longos: pelo menos 11,3 anos. O prazo médio dos processos de condutas unilaterais cujas decisões condenatórias do CADE foram judicializadas é, portanto, 130% superior àquele observado em processos em que foram registrados TCCs (4,9 anos).<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>PEREIRA, Guilherme Teixeira. *Política de Combate a Cartel no Brasil Análise Jurídica do Acordo de Leniência e do Termo de Compromisso de Cessação de Prática*. Dissertação – Mestrado em Direito e Desenvolvimento Econômico e Social. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8189c7b4-cfbc-4777-a308-d1f8d80b1d22/content>. Acesso em: 01 set. 2024.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> JACOBS, Patricia. *Op. Cit.* p. 98-116..

#### 4. Conclusão

Os programas de leniência, amplamente utilizados no Brasil e em diversos países, passam por uma constante modernização, sendo que estão se buscando novas formas além daquelas que partem de uma denúncia. Muitos países têm investido em ferramentas de investigação, ações educacionais, cooperação entre diversos entes, entre outros.

Assim, o estudo de Programas de Leniência, que foi uma das pautas do Fórum Global sobre Concorrência, realizado de 7 a 8 de dezembro de 2023, pode ser uma fonte de troca de experiências entre os países envolvidos. Conforme denota-se, vários países têm investido em ferramentas e tecnologias de ponta, cujo compartilhamento de conhecimento pode ser de extrema importância ao constante aprimoramento do trabalho do CADE. Logo, é fundamental estreitar as relações entre o CADE e os órgãos de defesa econômica internacionais.

O que se verificou no presente trabalho é que ,além de se pensar em novas formas de detectar os cartéis, deve-se garantir que as punições sejam mais efetivas. No Brasil, o tempo médio de duração de um processo no CADE até que seja firmado um TCC é de quase cinco anos. Outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União, têm conseguido, com celeridade e êxito, firmar acordos através de estruturas próprias de conciliação, onde a média de tramitação dos processos é de cerca de apenas um ano.

O CADE possui uma larga experiência na celebração de acordos, tendo sido mencionado inclusive pelo próprio TCU como uma das fontes de conhecimento no treinamento de seus servidores. Pensar na possibilidade de uma Câmara ou Secretaria de Conciliação para o CADE seria uma forma de garantir que os TCCs sejam mais céleres e efetivos.

Assim, a estruturação de um fluxo onde a composição possa se dar de maneira mais célere, assim como feito no TCU, seria uma alternativa aos atuais programas de leniência, a fim de reduzir o tempo de tramitação processual até que se consiga uma solução efetiva. O presente artigo não visa esgotar o tema, em virtude de sua complexidade, mas sim ressaltar a importância da discussão sobre novas formas de detecção de cartéis, bem

como novas formas de solução consensual, a fim de garantir a celeridade e a efetividade na defesa do direito de concorrência.

## Referências

BARBOSA, José Aristóbulo Caldas Fiquene. et al. *Um passo além: O Tribunal de Contas da União da Solução Consensual dos conflitos com a Administração Pública*. TCU. Prêmio Ministro Guilherme Palmeira. 2023. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/premio-guilherme-palmeira-2023/vencedores-2023/Monografias%20-%20Sociedade%20Civil/3LugarSociedadeCivil-PMGP-2023.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Cade contrata consultor técnico para elaboração de estudo*. Gov.br. 23 de março de 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/copy\\_of\\_cade-contrata-consultor-tecnico-para-elaboracao-de-estudo](https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_cade-contrata-consultor-tecnico-para-elaboracao-de-estudo). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Programa de leniência do Cade completa 21 anos e se consolida como importante instrumento no combate a cartéis*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/programa-de-leniencia-do-cade-completa-21-anos-e-se-consolida-como-importante-instrumento-no-combate-a-carteis>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Combate a Cartéis e Programa de Leniência*. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/Cartilha\\_Carteis.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/Cartilha_Carteis.pdf) Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acompanhe os pedidos de soluções consensuais que chegaram ao TCU desde 2023*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023.htm>. Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU?* Brasília, 2023. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistemica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em: 15 ago. 2024.

JACOBS, Patricia. Acordos vs. Condenações em Condutas Unilaterais: uma análise do ponto de vista da eficiência. A arbitragem no controle de estruturas como mecanismo de reforço ao monitoramento do Cade: cabimento e vinculação da autarquia. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 98-116, 2022.

KUSMA, Taís Fernanda. Soluções consensuais no âmbito do Tribunal de Contas da União: Secex Consenso e a Instrução Normativa n. 91/2022. *Revista do MPC-PR*, v. 1, nº 19, p. 119-135. 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/162/124/980>. Acesso em: 01 set. 2024

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes Session II - Call for country contributions*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2023\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2023)3/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Kazakhstan*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)11/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)11/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from United Kingdom*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)17/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from the Slovak Republic*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)3/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Italy*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)10/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Mexico*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)39/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)39/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Brazil*. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2023\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2023)8/en/pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

PEREIRA, Guilherme Teixeira. *Política de Combate a Cartel no Brasil Análise Jurídica do Acordo de Leniência e do Termo de Compromisso de Cessação de Prática*. Dissertação – Mestrado em Direito e Desenvolvimento Econômico e Social. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8189c7b4-cf8e-4777-a308-d1f8d80b1d22/content>. Acesso em: 01 set. 2024.

PINHA, Lucas Campio. et al. A efetividade dos programas de leniência e o contexto brasileiro. *Revista de Defesa da Concorrência*, v. 1, nº 4, p. 133-152. 2016. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/portais-ingles/topics/leniency%20program/Publications%20/Revista%20da%20Concorrência\\_Texto%20do%20artigo-972-1-10-20160519.pdf](https://cdn.cade.gov.br/portais-ingles/topics/leniency%20program/Publications%20/Revista%20da%20Concorrência_Texto%20do%20artigo-972-1-10-20160519.pdf). Acesso em: 01 set. 2024