IASP
INSTITUTO DOS ADVOGADOS
DE SÃO PAULO

CONTRIBUIÇÃO À CONSULTA PÚBLICA SOBRE A REVISÃO DA RESOLUÇÃO CADE Nº 33/2022

Comissão de Estudos de Direito Concorrencial do Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP

Processo nº 08700.008983/2026-94

À Presidência, à Superintendência-Geral e ao Tribunal Administrativo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade.

A Comissão de Estudos de Direito Concorrencial do Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP apresenta contribuição à consulta pública relativa à proposta de revisão da Resolução Cade nº 33/2022. A Comissão reconhece o mérito da iniciativa e o esforço de atualizar a disciplina de notificação e análise de atos de concentração a partir da experiência institucional acumulada pelo Cade. A própria Exposição de Motivos registra que a consulta pública constitui etapa destinada a testar a redação, identificar consequências não antecipadas e permitir ajustes técnicos, de escopo e de calibragem. É sob essa perspectiva que se apresentam as observações a seguir.

1. PREMISSAS: PREVISIBILIDADE, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA

A revisão preserva a arquitetura legal do controle de concentrações e procura tornar mais objetiva a identificação das partes, dos grupos econômicos, do faturamento relevante, das hipóteses de controle e do rito aplicável. Em sistema de controle prévio, porém, a qualidade da norma deve ser aferida também pela capacidade de permitir que empresas e seus advogados antecipem, com razoável segurança, se determinada operação é notificável e quais informações serão exigidas pela autoridade.

A previsibilidade reduz custos de conformidade, evita notificações meramente defensivas e melhora a alocação contratual de riscos. Por isso, conceitos novos ou abertos devem ser acompanhados de critérios verificáveis e dever de motivação. A Comissão sugere que a redação final da Resolução privilegie parâmetros objetivos e, quando isso não for possível, explicite os

elementos que deverão orientar a decisão administrativa, especialmente nos arts. 4-A, 4-B, 7º, 8-A, 9º e 9-A.

A exigência de objetividade dos critérios de notificação encontra apoio na Recomendação da OCDE sobre análise de concentrações, que preconiza critérios claros e objetivos e exigências informacionais proporcionais. No plano nacional, a motivação explícita, clara e congruente deve observar, quando aplicável, os arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999.

A aferição de proporcionalidade deve abranger não apenas o dever de notificar, mas também a extensão das informações exigidas, a oportunidade de saneamento e a estabilidade das orientações administrativas. A Comissão propõe que as escolhas regulamentares sejam explicitadas com seus respectivos objetivos, alternativas consideradas e impactos operacionais previsíveis, de modo a permitir escrutínio público e aplicação uniforme.

2. PARTICIPAÇÃO DE TERCEIROS INTERESSADOS

A principal sugestão desta Comissão refere-se ao reforço da participação de terceiros interessados. A minuta atual concentra-se nos critérios de notificação e no procedimento de análise, mas não contém regra específica sobre a contribuição de terceiros. Embora a disciplina detalhada da habilitação possa permanecer no Regimento Interno, a Resolução nº 33 deveria reconhecer expressamente que a participação tempestiva e qualificada de terceiros integra o adequado desenho do controle de concentrações.

Essa participação não deve ser compreendida como elemento meramente acessório à compreensão das operações. Concorrentes, clientes, fornecedores, consumidores e outros agentes podem deter informações relevantes sobre rivalidade, barreiras à entrada, acesso a insumos, capacidade, inovação, efeitos de rede, custos de troca e exequibilidade de remédios. Em diversas situações, tais elementos não são plenamente capturados pelas informações fornecidas pelas requerentes. A participação de terceiros, quando sujeita a critérios de pertinência, prazo, sigilo e proporcionalidade, reduz assimetrias informacionais e contribui para decisões mais robustas.

A relevância dessa contribuição é ainda maior diante do novo art. 8-A, que admite o não enquadramento no rito sumário quando houver, entre outros fatores, agente com papel competitivo disruptivo ou disciplinador, entrante potencial ou recente, participações cruzadas ou

histórico de coordenação. Terceiros de mercado podem ser justamente a fonte de informações necessária para revelar tais circunstâncias antes que a simplicidade aparente da operação determine uma instrução excessivamente restrita.

A Comissão recomenda que a Resolução contenha regra de coordenação com o Regimento Interno, assegurando: decisão expressa e fundamentada sobre o pedido de habilitação; acesso às versões públicas dos autos; possibilidade de apresentação de documentos, estudos e informações econômicas pertinentes; consideração, na motivação, dos argumentos materialmente relevantes; e participação, quando adequada, na discussão de remédios.

Ao mesmo tempo, deve ficar claro que a habilitação não suspende automaticamente os prazos do ato de concentração, não confere poder de veto e não impede o indeferimento de diligências impertinentes ou protelatórias.

Convém distinguir manifestação informacional de terceiros e habilitação formal: a recomendação da OCDE assegura oportunidade de manifestação aos terceiros com interesse legítimo, sem prescrever idêntico estatuto processual em todos os sistemas. Uma regra expressa pode valorizar a instrução e manter a disciplina específica de legitimidade, acesso e prazos no Regimento Interno

A proposta paralela de alteração do Regimento Interno demanda harmonização adicional. A hipótese de habilitação automática por ausência de decisão deve ser reavaliada à luz do dever de motivação e da necessidade de definir o alcance efetivo dos direitos processuais. Alternativamente, recomenda-se encaminhamento célere da pendência à autoridade competente para decisão expressa, preservando-se o acesso a versões públicas e a recepção tempestiva de subsídios.

> *Sugestão de redação: "Art. 8-B. A análise de atos de concentração assegurará, nos termos da Lei nº 12.529/2011 e do Regimento Interno do Cade, a participação tempestiva de terceiros interessados cujos direitos ou interesses possam ser afetados pela operação ou que demonstrem contribuição concorrencialmente relevante à instrução. Parágrafo único. A participação observará os prazos, as regras de acesso, sigilo e habilitação previstos no Regimento Interno e não suspenderá, por si só, os prazos legais de análise."*

3. APERFEIÇOAMENTOS PONTUAIS DA MINUTA

3.1. Materialidade do objeto econômico transferido – art. 4-A

O art. 4-A representa avanço ao aproximar o faturamento do polo alienante do objeto econômico efetivamente transferido. Recomenda-se, contudo, esclarecer como deverá ser demonstrado o faturamento "efetivamente atribuível" quando o negócio transferido não possuir demonstrações financeiras autônomas. A norma poderia admitir documentos contábeis e gerenciais regularmente preparados ou, inexistindo segregação perfeita, estimativa razoável, verificável e consistentemente aplicada, acompanhada da metodologia utilizada.

A cláusula anti-burla do § 3º também deve ser aplicada mediante decisão fundamentada, com identificação dos elementos concretos que indiquem artificialidade, temporariedade ou ausência de racionalidade econômica independente. Estruturas legítimas de *carve-out*, reorganização ou segregação operacional não devem ser requalificadas apenas porque antecederam a operação.

A aplicação assimétrica do critério do negócio efetivamente transferido a aquisições de participações, mas não à transferência direta de um estabelecimento ou conjunto organizado de ativos, pode produzir incentivos para selecionar formas jurídicas distintas para operações com substância econômica comparável. Sugere-se que o Cade explicite a razão da exclusão dos ativos e examine extensão cuidadosamente delimitada para unidades produtivas e conjuntos de ativos capazes de constituir atividade econômica. A aquisição de imóveis sem atividade econômica organizada, por sua vez, merece tratamento próprio, objeto do item 3.5 adiante.

Ainda quanto ao art. 4-A, § 4º, a mera sucessão temporal de negócios entre os mesmos grupos não demonstra, isoladamente, fracionamento indevido. A agregação de operações em dois anos deveria depender de conexão objetiva — por exemplo, negociação unitária, interdependência contratual, identidade de objeto econômico ou planejamento comum comprovado — e indicar como serão calculadas receitas sem dupla contagem. Operações genuinamente autônomas não devem ser automaticamente assimiladas a uma só concentração.

Sugestão de redação para o § 4º do art. 4-A: "Operações sucessivas entre as mesmas partes ou grupos, realizadas no intervalo de dois anos, poderão ser consideradas conjuntamente para aferição do faturamento quando apresentarem conexão econômica ou negocial demonstrada, especialmente se integrarem estratégia unitária de aquisição ou resultarem de fracionamento do mesmo objeto econômico, mediante decisão motivada, vedada a dupla contagem de receitas."

3.2. Presunções de controle – art. 4-B

A sistematização das hipóteses de controle aumenta a previsibilidade, mas convém explicitar que as presunções são relativas. A redação também utiliza reiteradamente a expressão “decisões concorrencialmente relevantes”, que deve ser delimitada por critérios objetivos ou por exemplos em guia complementar.

Devem ser preservados os direitos destinados exclusivamente à proteção do investimento, de modo que vetos protetivos não sejam, isoladamente, convertidos em controle quando não houver ingerência sobre a condução da estratégia competitiva ordinária.

A distinção entre direitos de proteção de investimentos minoritários e direitos que conferem influência decisiva é tratada na Comunicação consolidada jurisdicional da Comissão Europeia, documento comparado útil, mas não vinculante para o Cade. Recomenda-se explicitar que o conjunto concreto de direitos (e não um veto isolado abstratamente considerado) orienta a avaliação.

Merece esclarecimento próprio o alcance do critério de participações societárias de 20% na delimitação do grupo econômico: sua aplicação deve explicitar o sentido das cadeias de participação, o tratamento de investimentos indiretos e a razão pela qual entidades sem poder de direção poderiam ter receitas agregadas. A Comissão recomenda exemplos de estruturas com múltiplos níveis societários, fundos e participações passivas, distinguindo a regra formal de cálculo de faturamento da avaliação substantiva de influência competitiva.

Também é recomendável explicitar que contratos de fornecimento, licenciamento e uso de instalações com requisitos técnicos, auditoria de qualidade, exclusividade limitada ou cláusulas ordinárias de proteção contratual não representam, por si, direção sobre estratégia empresarial. Em todas essas hipóteses, o controle deve decorrer da combinação efetiva dos direitos exercíveis e da capacidade estável de definir condutas competitivas centrais; presunções formais devem admitir demonstração em contrário.

Sugestão de complemento ao art. 4-B: “Na avaliação das hipóteses deste artigo, serão considerados conjuntamente o alcance, a duração e a efetividade dos direitos conferidos, não caracterizando, isoladamente, controle os mecanismos ordinários de proteção patrimonial, conformidade técnica ou garantia da execução contratual que não atribuam poder de determinar a estratégia competitiva do empreendimento.”

3.3. Conversão do rito sumário – arts. 7º e 8-A

A conversão para o rito ordinário deve indicar concretamente o elemento que torna insuficiente a análise sumária e as informações adicionais necessárias. Também seria recomendável reproduzir no próprio texto normativo a premissa já exposta pelo Grupo de Trabalho: a presença de fator de cautela ou a mudança de rito não constitui presunção de dano concorrencial, ilicitude ou necessidade de intervenção.

Recomenda-se consignar que a conversão do rito é decisão instrutória proporcional à complexidade e aos indícios disponíveis; não equivale a juízo prévio sobre existência de efeitos anticompetitivos. A análise dos efeitos segue a metodologia substantiva do Guia H do Cade.

Recomenda-se ainda modular as exigências de complementação documental: a conversão de rito deverá ser acompanhada de indicação das questões concorrenciais a instruir, de prazo razoável para resposta e de limitação dos pedidos ao necessário para solucioná-las. Esse desenho evita que um instrumento de triagem amplie desnecessariamente custos de transação sem ganho demonstrável para a investigação.

3.4. Aquisições societárias e art. 88, § 7º – arts. 9º e 9-A

O critério de agregação de aquisições societárias deve esclarecer a base de comparação, o tratamento temporal e o alcance de aquisições anteriores. Também seria útil definir de forma operacional o "mero reforço de controle compartilhado", deixando claro que a dispensa pressupõe manutenção dos mesmos controladores e ausência de alteração qualitativa dos direitos de governança concorrencialmente relevantes.

Quanto ao art. 9-A, a Comissão entende positiva a possibilidade de orientações gerais para aplicação do art. 88, § 7º, desde que tais orientações sejam públicas, prospectivas e periodicamente revistas, sem se converterem em novos *thresholds* ou em obrigação indireta de notificar. A existência de fator de atenção não deve, por si só, significar ilicitude da consumação nem substituir a decisão individualizada e motivada prevista em lei.

A faculdade de determinar submissão de operações não notificadas compulsoriamente, prevista no art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011, exige leitura estrita de sua base legal. Orientações administrativas podem conferir previsibilidade, mas não criar obrigação geral equivalente a novo

limiar legal. Recomenda-se identificar expressamente a natureza não vinculante de indicadores de atenção, ressalvada a avaliação concreta da autoridade.

O regime de aquisições parciais deve identificar o momento de aferição de percentuais, o tratamento de participações indiretas e a diferenciação entre reforço quantitativo de direitos já detidos e aquisição de poderes qualitativamente novos. Particularmente em estruturas de controle compartilhado, alterações de vetos, quóruns e atribuições decisórias podem ser mais relevantes do que o aumento nominal da participação: a regra deve permitir exame contextual e orientação *ex ante*.

Nas hipóteses de aplicação do art. 88, § 7º, é importante que eventuais orientações gerais apresentem exemplos ilustrativos e indiquem os elementos empíricos que justificam a seleção de operações para análise, sem transmudar competência excepcional de convocação em dever geral de comunicação preventiva. A segurança jurídica pressupõe separação inequívoca entre sinais de atenção e obrigações legais de notificação.

O dever de manter a notificação atualizada deve ter como referência a materialidade concorrencial da alteração. Mudanças meramente cadastrais ou redacionais não deveriam ocasionar ônus equivalente ao de alteração do perímetro econômico, das relações de controle, dos mercados afetados ou das condições negociais relevantes. A autoridade deve poder exigir emenda proporcional antes de cogitar arquivamento, mediante indicação das razões pelas quais a modificação compromete a análise originalmente realizada.

Sugestão de redação: “As partes comunicarão tempestivamente as alterações supervenientes que possam modificar de modo relevante o objeto ou a avaliação concorrencial da operação notificada. A Superintendência-Geral indicará, de forma motivada, os ajustes informacionais necessários e priorizará o saneamento proporcional da instrução, observadas as hipóteses legais de arquivamento.”

A revisão simultânea das regras materiais e procedimentais oferece oportunidade de evitar comandos incompatíveis ou resultados processuais dependentes do simples silêncio administrativo. Quanto aos recursos relativos a medidas preventivas, a disciplina infralegal deve observar expressamente o art. 84, § 2º, da Lei nº 12.529/2011, sem pressupor efeito suspensivo que a lei não assegura. Recomenda-se esclarecer o procedimento de apreciação urgente e a natureza das decisões incidentais, com motivação e transparência.

Dada a repercussão das mudanças sobre notificação, financiamento e cronograma contratual, recomenda-se divulgar a análise de impacto regulatório, quando exigível, ou os fundamentos concretos de eventual dispensa, bem como quadro de respostas às contribuições recebidas. Se as alterações finais modificarem substancialmente as opções submetidas ao público, uma consulta complementar focalizada pode aperfeiçoar a legitimidade e reduzir controvérsias interpretativas, sem comprometer a duração razoável da revisão.

3.5. Aquisição de imóveis sem atividade econômica organizada – proposta de novo art. 4-C

A Exposição de Motivos registra que o Grupo de Trabalho optou, deliberadamente, por não introduzir nesta revisão disciplina específica para ativos imobiliários, por três razões: tais operações não foram historicamente objeto de disciplina própria nas resoluções do Cade sobre critérios de notificação; sua incorporação isolada poderia comprometer a coerência do desenho normativo sem exame mais amplo das aquisições de ativos; e eventual tratamento específico poderia ser avaliado em revisão futura, a partir de discussão própria e de elementos empíricos (item 13). A Comissão entende que essas razões, pertinentes para a disciplina geral das aquisições de ativos, não se aplicam com a mesma força a um segmento específico e bem delimitado: a aquisição de imóveis que não constituam estabelecimento ou unidade econômica em operação.

O fundamento é o próprio art. 90, II, da Lei nº 12.529/2011. A aquisição de ativos, tangíveis ou intangíveis, configura ato de concentração quando por meio dela se adquire "o controle ou partes de uma ou outras empresas". O ativo é o meio; o objeto juridicamente relevante é a empresa, entendida como atividade econômica organizada (art. 966 do Código Civil), ou o estabelecimento, complexo de bens organizado para o seu exercício (art. 1.142 do Código Civil). O imóvel isolado, sem atividade em operação, não transfere ao adquirente clientela, contratos, capacidade instalada ou posição de mercado e não constitui, por si, parte de empresa. A regra proposta não cria, portanto, exceção aos critérios legais de notificação: explicita, no exercício da competência normativa do Plenário (art. 9º, XV, da Lei nº 12.529/2011), o alcance do conceito legal de ato de concentração.

Longe de comprometer a coerência do desenho normativo, a regra é corolário do mesmo princípio que orienta o novo art. 4-A: aproximar a incidência do controle prévio do objeto econômico efetivamente transferido. Se, nas operações societárias, a minuta passa a desconsiderar receitas que não acompanham o objeto transferido, não há razão sistemática para manter sob notificação

obrigatória a aquisição de bem que não transfere atividade econômica alguma. A disciplina mais ampla das aquisições de ativos (unidades produtivas, carteiras, direitos e intangíveis) pode, sem prejuízo, permanecer reservada à revisão futura anunciada.

Quanto aos elementos empíricos, a experiência decisória necessária à calibragem da regra já integra o acervo público do próprio Cade, que dispõe dos registros dos atos de concentração envolvendo ativos imobiliários notificados desde a vigência da Lei nº 12.529/2011, com os respectivos ritos e desfechos. A Comissão sugere que esse levantamento seja considerado já na presente revisão. Sob a perspectiva da proporcionalidade e da eficiência administrativa, manter a notificação obrigatória de operações sem aptidão para alterar a estrutura de qualquer mercado impõe custos de transação às partes (preparação da notificação, recolhimento da taxa processual, espera pela aprovação e exposição ao risco de consumação prévia) e consome recursos da autoridade sem contrapartida correspondente na tutela da concorrência.

A proposta preserva salvaguardas suficientes: não alcança a aquisição de imóvel que integre estabelecimento ou empreendimento em operação, nem aquela que transfira atividade, clientela, contratos ou outros elementos de capacidade competitiva preexistente; e mantém íntegra a competência prevista no art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011 para o exame de operações que, embora fora da regra de notificação, suscitem preocupação concorrencial concreta.

Sugestão de redação: “Art. 4-C. Para os fins do art. 90, II, da Lei nº 12.529/2011, não configura aquisição de controle ou de partes de empresa a aquisição de bem imóvel, ou de conjunto de bens imóveis, que não constitua estabelecimento ou unidade econômica em operação apta, por si, a desenvolver atividade econômica no mercado. § 1º Incluem-se no caput, entre outras hipóteses, a aquisição de terrenos, glebas e imóveis desocupados, bem como de imóvel destinado ao uso próprio do adquirente. § 2º O disposto no caput não se aplica quando a aquisição envolver a transferência de atividade econômica organizada desenvolvida no imóvel, de clientela, de contratos ou de outros elementos que confiram ao adquirente capacidade competitiva preexistente. § 3º O disposto neste artigo não afasta a competência prevista no art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011.”

Subsidiariamente, caso o Tribunal entenda que a matéria deve aguardar a revisão futura referida na Exposição de Motivos, a Comissão sugere que a Resolução fixe prazo para essa revisão e assegure, até lá, tratamento procedimental proporcional a tais operações.

Sugestão de redação: “Art. 11-A. O Cade publicará, no prazo de doze meses contados da entrada em vigor desta Resolução, levantamento de sua experiência decisória sobre aquisições de ativos imobiliários e, se for o caso, orientação geral sobre a matéria. Parágrafo único. Até a publicação de que trata o caput, as aquisições de bens imóveis que não constituam estabelecimento ou unidade econômica em operação serão, em regra, analisadas pelo Procedimento Sumário, ressalvados os fatores previstos no art. 8-A.”

4. A aplicabilidade da Análise de Impacto Regulatório (AIR) à revisão da Resolução Cade nº 33/2022

A revisão da Resolução Cade nº 33/2022 também suscita uma questão relevante quanto à necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), especialmente diante das repercussões das alterações propostas sobre os critérios de notificabilidade, a delimitação de grupos econômicos, a identificação de situações de controle e os procedimentos de análise de atos de concentração.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 13.874/2019 e dos arts. 1º e 3º do Decreto nº 10.411/2020, a edição ou alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou usuários de serviços prestados, no âmbito da administração pública federal, está, em princípio, sujeita à realização prévia de AIR. Importa observar que o regime jurídico estabelecido pelo Decreto não se restringe às agências reguladoras, alcançando também órgãos e entidades da administração pública federal autárquica, categoria na qual se insere o Cade.

Isso não significa, contudo, que toda alteração normativa imponha, necessariamente, a elaboração de uma AIR. O próprio Decreto nº 10.411/2020 estabelece hipóteses de exclusão de sua incidência, previstas no art. 3º, § 2º, bem como situações em que a análise poderá ser dispensada, nos termos do art. 4º. A aplicação dessas exceções exige, entretanto, avaliação das características e dos efeitos concretos da proposta normativa, não sendo suficiente a referência genérica aos objetivos de simplificação, racionalização ou aperfeiçoamento regulatório.

Nesse contexto, embora a revisão da Resolução nº 33/2022 possa compreender medidas voltadas à redução de exigências administrativas, à convergência com padrões internacionais ou à produção de efeitos considerados de baixo impacto, tais circunstâncias não autorizam, por si sós, presumir a dispensa de AIR para o conjunto das alterações. Especialmente quando a proposta interfere na identificação de operações sujeitas à notificação obrigatória, nos critérios de agregação de faturamento ou nas condições de tramitação dos processos, torna-se relevante

explicitar os efeitos esperados sobre os agentes econômicos e sobre a própria atuação administrativa do Cade.

Cumpre destacar, ainda, que a AIR deve ser compreendida como instrumento de avaliação da proposta normativa e das alternativas regulatórias consideradas, não se exigindo, necessariamente, a realização de análise individualizada para cada dispositivo ou sugestão de alteração apresentada durante a consulta pública. O que se recomenda é que as escolhas regulatórias mais relevantes sejam examinadas de maneira integrada, considerando seus potenciais benefícios, custos e consequências práticas.

A realização de consulta pública, embora constitua importante mecanismo de participação e aperfeiçoamento da atividade normativa, também não substitui, por si só, a AIR, tampouco comprova sua realização ou afasta a necessidade de fundamentação de eventual dispensa. O Decreto nº 10.411/2020 estabelece deveres de motivação e documentação das hipóteses de dispensa, além de regras de publicidade aplicáveis aos relatórios, estudos e documentos que fundamentam as decisões regulatórias. Nesse sentido, recomenda-se verificar, no âmbito do Processo nº 08700.008983/2026-94, a existência de relatório de AIR ou de manifestação técnica que justifique sua dispensa, bem como a disponibilização dos respectivos elementos de suporte, observadas as hipóteses legais de restrição de acesso.

Sob a perspectiva institucional, a Comissão de Estudos de Direito Concorrencial do IASP considera particularmente relevante que a revisão seja acompanhada de uma avaliação, ainda que simplificada e proporcional, dos efeitos esperados das modificações propostas. Essa avaliação poderia contemplar, entre outros aspectos, eventuais alterações no universo de operações sujeitas à notificação obrigatória, os custos de obtenção e sistematização das informações exigidas, o potencial aumento ou redução de notificações defensivas, os impactos sobre os prazos e a complexidade da instrução processual, as condições de participação de terceiros interessados, o custo de manter sob notificação obrigatória operações sem aptidão para alterar a estrutura de mercados, como a aquisição de imóveis sem atividade econômica organizada, e os custos de adaptação decorrentes da entrada em vigor das novas regras.

A explicitação desses elementos contribuiria não apenas para conferir maior transparência às opções regulatórias adotadas, mas também para permitir que os agentes econômicos compreendam os fundamentos das mudanças e antecipem suas consequências sobre a

estruturação de operações e o cumprimento das obrigações concorrenciais. Além disso, favoreceria a avaliação posterior dos resultados da revisão, permitindo identificar eventuais dificuldades de implementação e necessidades de aperfeiçoamento.

Diante dessas considerações, o IASP recomenda que o Cade esclareça, no âmbito da presente consulta pública, o tratamento conferido à Análise de Impacto Regulatório da proposta de revisão da Resolução nº 33/2022, disponibilizando o respectivo relatório, caso elaborado, ou apresentando, na hipótese de dispensa, o enquadramento jurídico aplicável e sua fundamentação técnica, nos termos do Decreto nº 10.411/2020. Recomenda-se, igualmente, que sejam explicitados os principais impactos esperados das alterações normativas sobre a notificabilidade das operações, os custos de conformidade, a eficiência da instrução processual e a segurança jurídica dos agentes econômicos.

Frisa-se que a recomendação não pressupõe a existência de irregularidade no procedimento conduzido pelo Cade, mas busca contribuir para que a revisão normativa observe critérios de proporcionalidade, transparência e fundamentação, em consonância com os objetivos de eficiência administrativa e previsibilidade que orientam o sistema brasileiro de controle de estruturas.

5. VIGÊNCIA E TRANSIÇÃO

A minuta prevê entrada em vigor na data de sua publicação. Considerando que são introduzidos novos parâmetros sobre faturamento do alienante, presunções de controle e aquisições societárias, recomenda-se período mínimo de adaptação ou regra de transição para operações já assinadas ou em estágio avançado de negociação. A proteção da confiança é especialmente relevante quando eventual divergência interpretativa pode produzir consequências associadas à consumação prévia de ato de concentração.

A Comissão entende ser adequado criar-se regra de transição, isto é, fixar-se *vacatio legis* razoável e explicitar, resguardadas competências legais de fiscalização, o tratamento procedimental das operações cujo instrumento vinculante tenha sido assinado anteriormente à vigência, com marco documental verificável. Trata-se de proposta de política regulatória, e não de regime transitório já assegurado pela legislação vigente.

Como alternativa operacional, sugere-se *vacatio legis* de 60 dias, acompanhada da divulgação de perguntas e respostas oficiais. Para negócios formalizados antes da entrada em vigor, a Resolução deveria estabelecer regra prospectiva de enquadramento dos novos critérios, respeitados os limites legais e sem imunizar operações anteriormente sujeitas à notificação. A opção proposta evita surpresa regulatória sem criar exceção à Lei nº 12.529/2011.

A Comissão registra, ainda, erro material no art. 11 da minuta, que se refere à revogação da "Resolução nº 33/2026", quando a resolução vigente é a Resolução Cade nº 33, de 14 de abril de 2022.

6. CONCLUSÃO

A Comissão de Estudos de Direito Concorrencial do IASP considera meritória a revisão da Resolução Cade nº 33/2022 e entende que a proposta pode gerar ganhos relevantes de racionalidade e previsibilidade. Para que esses ganhos se concretizem, a simplificação deve ser acompanhada de critérios suficientemente cognoscíveis, motivação administrativa e regras de transição.

Em especial, recomenda-se que a versão final reconheça expressamente a participação de terceiros interessados como instrumento de aprimoramento da instrução, em coordenação com o Regimento Interno. Uma disciplina que combine participação qualificada, proteção de sigilo, prazos e ausência de efeito protelatório tende a fortalecer — e não a enfraquecer — a eficiência do controle de concentrações.

Para a advocacia, maior objetividade normativa significa melhor capacidade de orientar operações, estruturar contratos, prevenir riscos e cumprir a legislação concorrencial. Para o Cade, significa receber notificações mais consistentes, reduzir controvérsias procedimentais e concentrar recursos nos casos que efetivamente demandem escrutínio. Eficiência administrativa, participação e segurança jurídica devem, portanto, ser tratadas como dimensões complementares.

Em síntese, o IASP propõe: participação de terceiros compatível com prazos e sigilo; motivação das decisões procedimentais; critérios delimitados para controle e grupo econômico; coerência entre forma jurídica e substância econômica transferida; não incidência da notificação obrigatória sobre a aquisição de imóveis sem atividade econômica organizada, com salvaguardas;

agregação de operações condicionada a conexão demonstrável; proporcionalidade na atualização de notificações e na conversão de rito; disciplina prudente da convocação prevista no art. 88, § 7º; e transição transparente. São medidas convergentes com o fortalecimento técnico do Cade e com a proteção da confiança legítima no sistema de controle prévio.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, especialmente arts. 2º e 50. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, especialmente art. 88. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm

CADE. Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (Guia H). Brasília: Cade, 2016. https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf

OECD. Recommendation of the Council on Merger Review. OECD/LEGAL/0333. Texto oficial e histórico de revisões: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0333

CADE. Cade abre consulta pública sobre regras de notificação de atos de concentração. 23 set. 2026. https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-abre-consulta-publica-sobre-regras-de-notificacao-de-atos-de-concentracao/

EUROPEAN COMMISSION. Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004. Official Journal C 95, 16 abr. 2008, p. 1–48. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2008_095_R_0001_01

CADE. Resolução nº 33, de 14 de abril de 2022. Repositório oficial de resoluções: https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/normas-e-legislacao/resolucoes-1

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, art. 5º (análise de impacto regulatório, segundo o âmbito de aplicação). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (disciplina da análise de impacto regulatório e hipóteses de dispensa). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm

São Paulo, 03 de novembro de 2026.

COMISSÃO DE ESTUDOS DE DIREITO CONCORRENCIAL
INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO – IASP

DIOGO LEONARDO MACHADO DE MELO
Presidente IASP

JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES
Presidente da Comissão de Estudos
de Direito Concorrencial do IASP

EDUARDO GABAN
Vice Presidente da Comissão de Estudos
de Direito Concorrencial do IASP

LAURO CELIDONIO GOMES DOS REIS NETO
Conselheiro e Integrante da Comissão de
Estudos de Direito Concorrencial do IASP

JOSÉ CARLOS MAGALHÃES TEIXEIRA FILHO
Conselheiro e Integrante da Comissão de
Estudos de Direito Concorrencial do IASP

LEDA BATISTA DA SILVA DIÔGO DE LIMA
Integrante da Comissão de Estudos de
Direito Concorrencial do IASP

ANEXO I —
QUADRO CONSOLIDADO DE PROPOSTAS REDACIONAIS

Comissão de Estudos de Direito Concorrencial — IASP | Consulta Pública de revisão da Resolução Cade nº 33/2022

Dispositivo / tema	Redação proposta	Justificativa técnico-jurídica
01 • Art. 4-A — faturamento atribuível	Incluir parágrafo: "Na ausência de demonstrações financeiras segregadas do negócio transferido, o faturamento efetivamente atribuível poderá ser demonstrado por registros contábeis ou gerenciais idôneos ou por estimativa razoável, verificável e acompanhada de memória metodológica, vedada dupla contagem."	Permite aferição de atividades sem balanço autônomo; reduz notificações defensivas e divergências metodológicas.
02 • Art. 4-A, § 3º — cláusula anti-burla	Acrescentar: "A desconsideração de estruturas de segregação ou reorganização dependerá de decisão motivada, baseada em elementos objetivos de artificialidade ou fracionamento, não bastando a proximidade temporal com a operação."	Protege reorganizações econômicas legítimas, sem neutralizar a repressão a estruturas artificiais.
03 • Art. 4-A — operações com ativos	Incluir dispositivo: "A transferência de estabelecimento ou conjunto organizado de ativos capaz de desenvolver atividade econômica poderá ser avaliada segundo o faturamento atribuível à unidade econômica transferida, quando cabível, observada a legislação aplicável; a aquisição de imóveis sem atividade econômica organizada observará o disposto no art. 4-C."	Evita assimetria de tratamento entre ações e ativos de substância equivalente; recomendação condicionada à análise de compatibilidade com art. 88.
04 • Art. 4-A, § 4º — operações sucessivas	"Operações sucessivas entre as mesmas partes ou grupos, realizadas no intervalo de dois anos, poderão ser consideradas conjuntamente para aferição do faturamento quando apresentarem conexão econômica ou negocial demonstrada, especialmente se integrarem estratégia unitária de aquisição ou resultarem de fracionamento do mesmo objeto econômico, mediante decisão motivada, vedada a dupla contagem de receitas."	Condiciona agregação a vínculo demonstrável e não à mera identidade dos grupos no tempo.
05 • Art. 4-B — presunções e vetos	Incluir parágrafo: "As presunções deste artigo são relativas, admitida prova em contrário. O reconhecimento de controle considerará conjuntamente alcance, duração e efetividade dos direitos exercíveis; não o caracterizam isoladamente vetos protetivos, garantias contratuais ou mecanismos de conformidade técnica destituídos de influência decisiva sobre a estratégia competitiva."	Diferencia proteção do investimento de controle e reduz sobreiclusão de contratos e participações minoritárias.
06 • Grupo econômico — participações de 20%	Recomendar parágrafo ou guia complementar: "Para a identificação do grupo econômico, o Cade esclarecerá o tratamento de participações indiretas, cadeias societárias, fundos e direitos de influência, distinguindo a regra de agregação de faturamento do exame substantivo do controle."	Resolve dúvidas sobre participações indiretas, fundos e possíveis agregações sem influência competitiva.
07 • Arts. 7º e 8-A — conversão de rito	Incluir parágrafo: "A conversão do rito sumário em ordinário será motivada com indicação dos fatores concretos de complexidade e das informações adicionais necessárias, observada a	Preserva a natureza instrutória da mudança de rito e delimita pedidos de dados.

Dispositivo / tema	Redação proposta	Justificativa técnico-jurídica
	proporcionalidade e prazo razoável para resposta, e não constituirá, por si, presunção de dano concorrencial."	
08 • Novo art. 8-B — terceiros interessados	"Art. 8-B. A análise de atos de concentração assegurará, nos termos da Lei nº 12.529/2011 e do Regimento Interno do Cade, a participação tempestiva de terceiros interessados cujos direitos ou interesses possam ser afetados pela operação ou que demonstrem contribuição concorrencialmente relevante à instrução. Parágrafo único. A participação observará os prazos e as regras de acesso, sigilo e habilitação previstos no Regimento Interno e não suspenderá, por si só, os prazos legais de análise."	Amplia qualidade informacional sem criar veto, suspensão automática ou duplicação do Regimento Interno.
09 • Art. 9º — aquisições parciais	Incluir parágrafo: "O cálculo das participações observará marco temporal expressamente definido e metodologia transparente para participações indiretas. O mero reforço de controle compartilhado pressupõe manutenção dos controladores e ausência de aquisição qualitativa de novos direitos de direção competitiva."	Distingue aumento quantitativo e alteração qualitativa de governança.
10 • Art. 9-A — convocação do art. 88, § 7º	Incluir parágrafo: "Orientações gerais sobre fatores de atenção terão caráter público, sem criar limiares adicionais ou obrigação geral de notificação. A determinação de submissão dependerá de decisão individualizada e motivada, nos termos do art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011."	Garante excepcionalidade da convocação.
11 • Atualização de notificação	"As partes comunicarão tempestivamente alterações supervenientes capazes de modificar de modo relevante o objeto ou a avaliação concorrencial da operação notificada. A Superintendência-Geral indicará motivadamente os ajustes informacionais necessários e priorizará o saneamento proporcional, observadas as hipóteses legais de arquivamento."	Evita arquivamento ou retrabalho por modificações meramente cadastrais.
12 • Vigência e transição	Substituir cláusula de vigência: "Esta Resolução entra em vigor 60 dias após a publicação. Parágrafo único. O tratamento das operações formalizadas por instrumento vinculante antes da vigência observará os limites da Lei nº 12.529/2011 e orientação procedimental pública do Cade, vedada a criação de imunidade para atos já notificáveis."	Reduz surpresa regulatória e permite adaptação de contratos e rotinas de compliance.
13 • Transparência e AIR	Incluir na contribuição (não necessariamente na Resolução): "Solicita-se a disponibilização do relatório de AIR da revisão normativa ou, se dispensada, da decisão fundamentada de enquadramento em hipótese do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020 e respectiva nota técnica, com avaliação das alternativas e dos impactos."	Controle público dos fundamentos e atendimento do regime de AIR aplicável ao Cade.
14 • Regimento Interno e medidas preventivas	Proposta de harmonização em ato apropriado: "A habilitação de terceiros dependerá de apreciação expressa e fundamentada, com tratamento tempestivo da pendência, preservado o recebimento de subsídios públicos; recursos em medidas preventivas observarão o art. 84, § 2º, da Lei nº 12.529/2011."	Evita efeitos automáticos do silêncio administrativo e efeitos recursais incompatíveis com a lei.
15 • Novo art. 4-C — imóveis sem atividade econômica organizada	"Art. 4-C. Para os fins do art. 90, II, da Lei nº 12.529/2011, não configura aquisição de controle ou de partes de empresa a aquisição de bem imóvel, ou de conjunto de bens imóveis, que não constitua estabelecimento ou unidade econômica em operação apta, por si, a desenvolver atividade econômica no mercado. § 1º Incluem-se no caput, entre outras hipóteses, a aquisição de terrenos, glebas e imóveis desocupados, bem como de imóvel destinado ao uso próprio do adquirente. § 2º O disposto no caput não se aplica quando a aquisição envolver a transferência de atividade econômica organizada desenvolvida no imóvel, de clientela, de contratos ou de outros elementos que confiram ao adquirente capacidade competitiva preexistente. § 3º O disposto neste artigo não afasta a competência prevista no art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011." Subsidiariamente,	Explicita o alcance do art. 90, II (aquisição de controle ou partes de empresa). Mantem coerência com o princípio de materialidade do art. 4-A. Reduz custos de notificação e preserva o art. 88, § 7º.

Dispositivo / tema	Redação proposta	Justificativa técnico-jurídica
	novo art. 11-A: levantamento da experiência decisória e orientação geral em doze meses, com Procedimento Sumário em regra até lá.	