XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Raymundo Juliano Feitosa; Antonio Carlos Diniz Murta– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-652-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Novamente na Espanha nos encontramos para discutir temas da mais alto relevância jurídica. Em especial, o temática transformações na ordem social e econômica e regulação. Deparama-nos com artigos da mais alta qualidade e de instigação científica relevante. Artigos tendo como objeto audiências públicas no CADE: instrumentos efetivos de participação social ou mecanismos de legitimação formal e subdiagnóstico de doenças cardíacas genéticas e desafios para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Todos os conteúdos propostos nos fazem refletir profundamente sobre como a ordem social e econômica está sujetias a mutabilidade e, como deveríamos regular tal fenômeno. frequentemente sujeito a críticas, merecendo de toda comunidade juridica, notadamente aqueles que atuam no âmbito da pesquisa de pós graduação estrito sensu, a buscar novas formas de interpretar o direito ordem social e econômica e sua regulaçã; posto que a dinâmica de alteraçaõ econômico-social é um fenômeno incontroverso. O fato de nos encontrarmos para tal reflexão jurídica em terras estrangeiras, em terras de Espanha, na belíssima e charmosa Alicante, nos permite um distanciamento, por um breve momento, de nossos afazeres profisssionais /acadêmicos fazendo, assim, que tenhamos uma visao conjunta e sistêmica emnriquecedora de doutrina provocadora e efetivamente enriquecedora. Parabéns a todos os autores pelo seu erudito trabalho e contribuição à ciência do direito.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CADE: INSTRUMENTOS EFETIVOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL OU MECANISMOS DE LEGITIMAÇÃO FORMAL?

PUBLIC HEARINGS AT CADE: EFFECTIVE INSTRUMENTS OF SOCIAL PARTICIPATION OR MECHANISMS OF FORMAL LEGITIMATION?

Juliana Oliveira Domingues [1]
Beatriz Kenchian [2]

Resumo

Nos últimos anos, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) passou a recorrer de forma crescente a ferramentas de abertura institucional e ampliação da participação social. O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel das audiências públicas promovidas pelo Cade no período recente, com especial atenção às audiências realizadas em 2025, avaliando em que medida esses mecanismos contribuem efetivamente para a participação social, à luz da condição do Brasil como país em desenvolvimento. Para tanto, foram mapeados: (i) o perfil dos participantes, (ii) os temas debatidos e (iii) a efetiva incorporação das contribuições apresentadas nos processos decisórios. Os resultados indicam que, embora as audiências públicas representem um avanço relevante em termos de transparência e legitimação institucional, ainda persistem limites significativos à sua efetividade como instrumento de participação social. Como principais fatores explicativos desse déficit participativo, identificam-se: (i) o desconhecimento, por parte da sociedade, da atuação do Cade e (ii) a ausência de uma cultura concorrencial consolidada no Brasil. O estudo sugere que o fortalecimento das estratégias de competition advocacy e a difusão da cultura da concorrência podem impactar positivamente tanto a representatividade social quanto a influência concreta das contribuições apresentadas sobre o conteúdo final das decisões administrativas.

Palavras-chave: Direito da concorrência, Cade, Audiências públicas, Participação social, Legitimação

Abstract/Resumen/Résumé

In recent years, the Administrative Council for Economic Defense (CADE) has increasingly relied on instruments of institutional openness and the expansion of social participation. This paper aims to analyze the role of public hearings promoted by CADE in the recent period, with particular attention to those held in 2025, assessing the extent to which these mechanisms effectively contribute to social participation, in light of Brazil's condition as a

[1] Professora Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto. Assessora não governamental da International Competition Network (ICN).

[2] Mestranda pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto. Coordenadora da Diretoria Acadêmica do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional - IBRAC.

developing country. To this end, the study maps: (i) the profile of participants, (ii) the issues debated, and (iii) the effective incorporation of the contributions submitted into decision-making processes. The findings indicate that, although public hearings represent a relevant advance in terms of transparency and institutional legitimacy, significant limits to their effectiveness as instruments of social participation remain. The main explanatory factors for this participatory deficit are identified as: (i) society's lack of awareness of CADE's role and activities, and (ii) the absence of a consolidated competition culture in Brazil. The study suggests that strengthening competition advocacy strategies and promoting the diffusion of competition culture may positively affect both social representativeness and the concrete influence of the contributions submitted on the final content of administrative decisions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Competition law, Cade, Public hearings, Social participation, Legitimation

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos e, especialmente em 2025, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) tem recorrido à utilização de ferramentas de participação social como instrumento de abertura institucional e diálogo com a sociedade para discutir mercados com alto impacto econômico. Tal movimento insere a autoridade concorrencial brasileira em debates que extrapolam a análise tradicional de condutas e atos de concentração, alcançando temas estruturais ligados à regulação de mercados e à governança de setores estratégicos para a economia.

A ampliação de mecanismos de participação social por autoridades concorrenciais pode ser compreendida no âmbito das estratégias de *antitrust advocacy* desenvolvidas por organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a International Competition Network (ICN) (Gaban; Domingues, 2024). Esses organismos reconhecem que a transparência, o diálogo com agentes econômicos e a abertura do processo decisório à sociedade constituem instrumentos centrais para o fortalecimento da legitimidade institucional das autoridades antitruste, bem como para a difusão da cultura da concorrência (OCDE, 2019; ICN, 2002).

Nesse contexto, em regimes regulatórios complexos, marcados por múltiplos atores públicos e privados, mecanismos procedimentais de transparência e participação assumem papel relevante na construção da legitimidade institucional (Black, 2008, p. 2–5). No caso de autoridades administrativas e regulatórias independentes, como o Cade, a legitimidade institucional não decorre do sufrágio popular, mas de critérios como especialização técnica, racionalidade decisória e eficiência regulatória (Majone, 1999, p. 2–3).

A ampliação da participação social promovida pelo Cade por meio da instauração de audiências públicas que se busca explorar no presente artigo pode ser interpretada como mecanismos aptos a qualificar a tomada de decisão administrativa, ao permitir a incorporação de múltiplas perspectivas técnicas, econômicas e acadêmicas, bem como a conferir maior transparência e legitimidade às decisões da autoridade concorrencial.

Diante desse pano de fundo, este artigo se propõe a investigar a seguinte pergunta central de pesquisa: as audiências públicas promovidas pelo Cade têm funcionado como instrumentos efetivos de participação social capazes de influenciar o processo decisório da autarquia, ou se limitam a desempenhar um papel predominantemente formal de legitimação regulatória?

Essa questão torna-se especialmente crítica diante da possibilidade de que os mecanismos participativos funcionem mais como formalidades do que como vias genuínas de

influência. Quando utilizados de forma predominantemente simbólica, esses instrumentos correm o risco de produzir apenas um efeito mínimo sobre o conteúdo ou a fundamentação das decisões administrativas. Nesses casos, os processos podem transmitir uma aparência de abertura e engajamento, sem, contudo, assegurar que as contribuições públicas influenciem de maneira significativa os resultados das políticas ou o raciocínio adotado pela autoridade. Essa dinâmica evidencia a importância de distinguir entre mecanismos que efetivamente promovem a governança participativa e aqueles que apenas cumprem requisitos procedimentais sem impacto substantivo.

A hipótese inicial que orienta a pesquisa é a de que, embora a promoção crescente das audiências públicas represente um avanço relevante em termos de abertura institucional, tanto a efetiva participação social quanto a sua capacidade de influenciar concretamente as decisões do Cade ainda se mostra limitada e incipiente, variando conforme o setor analisado, o grau de estruturação do debate, o momento procedimental em que a audiência é realizada, o nível técnico dos participantes e o nível de incorporação efetiva das contribuições recebidas nos fundamentos decisórios finais.

2. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CADE

No âmbito da democracia participativa e deliberativa, a abertura de canais institucionais de diálogo entre Estado e sociedade é compreendida como mecanismo capaz de reduzir déficits democráticos, mitigar assimetrias informacionais e ampliar a aceitação social das decisões públicas (Dryzek, 2000, p. 28–33). Já no âmbito do processo administrativo contemporâneo, a participação dos interessados e da sociedade civil tem sido progressivamente reconhecida como elemento estruturante da legitimidade e da qualidade das decisões regulatórias (Marques Neto, 2014, cap. II–III).

A própria literatura concorrencial reconhece que a atuação das autoridades antitruste envolve escolhas normativas e institucionais relevantes, especialmente em mercados complexos e dinâmicos, nos quais os impactos das decisões extrapolam a dimensão estritamente econômica, alcançando efeitos distributivos e sociais mais amplos (Forgioni, 2019, p. 169–172; Gaban; Domingues, 2024).

Não obstante, a simples existência formal de instrumentos participativos não é suficiente para assegurar legitimidade substantiva, distinguindo-se entre formas de participação meramente simbólicas e aquelas capazes de exercer influência real sobre o conteúdo das decisões (Fung, 2006, p. 66-68). A participação simbólica caracteriza-se por processos em que

a abertura ao público ocorre de modo essencialmente formal, sem que as contribuições apresentadas sejam incorporadas de maneira relevante ao processo decisório (Coglianese, 2024, p. 16–18).

A clássica "escada da participação" proposta por Sherry R. Arnstein identifica o fenômeno do *tokenismo*, no qual a participação é limitada a estágios informativos ou consultivos, sem efetivo poder decisório, funcionando mais como estratégia de legitimação formal do que como mecanismo de influência de produção normativa (Arnstein, 1969, p. 216–217).

Nesse cenário, a participação social pode assumir dupla função. De um lado, operar como instrumento procedimental de transparência e, de outro, contribuir substantivamente para a formação da decisão, desde que acompanhada de condições institucionais mínimas, tais como: (i) acesso à informação, (ii) diversidade de vozes, (iii) capacidade técnica dos participantes e (iv) mecanismos de rastreabilidade das contribuições (Fung, 2006, p. 67–69; Freeman; Rossi, 2012, p. 1147–1153; Sunstein, 1990, p. 47–52). A ausência desses elementos tende a converter a participação social em um rito formal de legitimação *ex post*, com efeitos limitados sobre o conteúdo decisório, reforçando assimetrias de poder e reproduzindo padrões de exclusão no processo regulatório (Black, 2008, p. 5–7; Bignami, 2011, p. 872–876).

Nesse sentido, a abertura institucional, se não acompanhada de critérios claros de racionalidade decisória e transparência quanto ao efetivo uso das contribuições recebidas pode deslocar o antitruste de seu compromisso com a legitimidade democrática, convertendo a participação social em mero instrumento simbólico ou estratégico (Schrepel, 2020, p. 326–334).

O Cade dispõe atualmente de diversos canais formais de participação social que variam quanto à sua finalidade, grau de institucionalização e potencial de influência sobre o processo decisório.

Entre os canais mais acessíveis estão a Ouvidoria e a plataforma Clique Denúncia. Esses instrumentos permitem que indivíduos, empresas e organizações apresentem manifestações, denúncias ou comunicações relativas a possíveis infrações à ordem econômica ou a questões relacionadas à atuação do Cade. Contudo, embora ampliem o acesso e a comunicação com o público, não se destinam primordialmente ao desenvolvimento regulatório ou à deliberação em matéria de política concorrencial.

As sessões públicas de julgamento do Tribunal do Cade realizadas ordinariamente às quartas-feiras e abertas ao público, salvo hipóteses de sigilo, constituem um dos mecanismos mais tradicionais e institucionalizados de transparência e participação social no âmbito da política de defesa da concorrência brasileira. Esse instrumento permite o acompanhamento

direto de todos os debates das sessões e leitura (ainda que parcial) dos votos dos conselheiros do Tribunal Administrativo do Cade.

Esse desenho institucional é reforçado pela estrutura do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) adotado pelo Cade, que assegura amplo acesso público aos processos administrativos, por meio da disponibilização de versões públicas de votos, pareceres técnicos e demais manifestações processuais da autoridade. Tal arranjo contribui para a publicidade dos fundamentos das decisões concorrenciais.

Para além desses canais de interação, o Cade dispõe de instrumentos participativos mais estruturados e diretamente conectados à formulação da política da concorrência no Brasil, sendo eles: (i) as consultas públicas, (ii) as contribuições da sociedade, e (iii) as audiências públicas.

As consultas públicas, previstas no Art. 230. do Regimento Interno da autarquia, constituem mecanismo obrigatório sempre que há proposta de emenda regimental e já foram utilizadas em processos de edição ou alteração de resoluções da autarquia, sendo concluídas com a elaboração de parecer jurídico pela Procuradoria Federal junto ao Cade, que analisa criticamente as contribuições recebidas.

As contribuições da sociedade são utilizadas quando o Cade submete ao debate público temas relevantes para a política concorrencial que ainda se encontram em fase interna de elaboração e não possuem conteúdo normativo imediato. Esse mecanismo funciona como um instrumento mais flexível para a coleta de subsídios técnicos e institucionais.

Já as audiências públicas, embora menos frequentemente utilizadas, são convocadas quando a autoridade busca um engajamento direto com a sociedade.

As seções seguintes examinam a efetividade, o alcance e os desafios dos mecanismos de participação social do Cade por meio de uma metodologia exploratória e indutiva.

2.1. AS CONSULTAS PÚBLICAS NO CADE: EVOLUÇÃO TEMÁTICA E INSTITUCIONAL (2007–2025)

A análise histórica das consultas públicas promovidas pelo Cade entre 2007 e 2025 revela um claro processo de amadurecimento institucional e de ampliação do papel desse instrumento no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Ao longo do período publicamente registrado, entre 2007 e 2025, observa-se uma progressiva expansão do escopo temático das consultas, acompanhando transformações estruturais do órgão e, sobretudo, a implementação da Lei nº 12.529/2011 que entrou em vigor em maio de 2012.

Entre 2007 e 2009, as consultas públicas concentraram-se na consolidação interpretativa do controle de estruturas e na organização interna da autarquia, em um contexto ainda marcado pela consolidação do *enforcement* da política concorrencial no Brasil, iniciado com a Lei nº 8.884/1994, que instituiu o primeiro regime antitruste efetivamente aplicado no país **(**Gaban; Domingues, 2024). Nesse período, destacaram-se debates sobre critérios para caracterização de atos de concentração, disciplina dos Termos de Compromisso de Cessação (TCCs), cláusulas contratuais potencialmente restritivas à concorrência, alterações regimentais e ajustes na estrutura decisória e a introdução de decisões monocráticas *ad referendum*.

Entre 2010 e 2011, o foco deslocou-se para a racionalização procedimental e a desburocratização, com consultas voltadas à padronização das decisões do Tribunal e à eliminação de formalidades, visando maior celeridade, transparência e eficiência administrativa. Essa agenda foi fortemente influenciada pelas avaliações e recomendações formuladas no âmbito dos *peer reviews* conduzidos pela OCDE, que apontaram a necessidade de reformas institucionais e legislativas para alinhar o regime brasileiro de defesa da concorrência às melhores práticas internacionais, notadamente no que se refere à simplificação de procedimentos, à previsibilidade decisória e ao fortalecimento da capacidade institucional da autoridade antitruste (OCDE, 2019).

Uma transição significativa ocorreu a partir de 2012, com a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011. A partir desse momento, as consultas públicas passaram a desempenhar um papel relevante na implementação infralegal do novo regime concorrencial, abrangendo o Regimento Interno, resoluções centrais de controle de concentrações, procedimentos sumários e a negociação de Termos de Compromisso de Cessação (TCCs).

Nos anos seguintes, especialmente entre 2013 e 2016, observa-se diversificação temática e maior sofisticação do instrumento, com consultas sobre fiscalização do cumprimento de decisões, contratos associativos, prazos procedimentais, sanções, conduta de servidores e integração entre *enforcement* administrativo e judicial, incluindo o estímulo às ações privadas de reparação.

Em 2018, a consulta pública conjunta entre Cade e Banco Central sobre a cooperação no âmbito do Sistema Financeiro Nacional representou um marco qualitativo, ao utilizar o instrumento como mecanismo de coordenação regulatória interinstitucional. A iniciativa deve ser compreendida no contexto da discussão sobre a delimitação de competências entre o Cade e o Banco Central na análise de atos de concentração e condutas no setor financeiro, tema que gerou insegurança jurídica e intensa produção acadêmica e jurisprudencial ao longo dos anos. Nesse contexto, a consulta pública funcionou como espaço institucional de diálogo e

harmonização interpretativa, buscando mitigar conflitos regulatórios e promover maior previsibilidade na aplicação do direito concorrencial ao setor financeiro.

Já em 2025, foi aberta a consulta pública relativa à governança e aos procedimentos de cobrança e pagamento de multas, evidenciando a consolidação das consultas públicas como ferramenta de aperfeiçoamento institucional interno e de aumento da previsibilidade do *enforcement* sancionatório.

Nota-se que ao longo do período analisado, as consultas públicas realizadas desempenharam funções centrais de legitimação normativa especialmente no período pós entrada em vigor da Lei 12.529/2011. A promoção dos debates públicos buscou o amadurecimento institucional do Cade e a consolidação das consultas públicas como elemento da governança concorrencial no Brasil.

2.2. CONTRIBUIÇÕES DA SOCIEDADE

As contribuições da sociedade constituem um mecanismo de participação social utilizado pelo Cade quando a autarquia pretende submeter ao debate público temas relevantes para a política de defesa da concorrência, ainda em fase de elaboração interna e sem conteúdo normativo vinculante.

Trata-se de instrumento voltado à coleta de subsídios técnicos e jurídicos, sobretudo para a formulação de guias e diretrizes interpretativas relevantes para o *enforcement* concorrencial, como o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal, o Guia de Termos de Compromisso de Cessação (TCC), o Guia de Leniência e o Guia de Remédios Antitruste.

Esse instrumento insere-se de forma coerente no planejamento estratégico institucional do Cade, no qual o *competition advocacy* e a promoção da concorrência passaram a ocupar papel central no fortalecimento institucional, especialmente a partir da consolidação de sua atuação como autoridade independente e da difusão da cultura concorrencial junto à sociedade e a outros órgãos públicos (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Diferentemente das consultas públicas formais, que costumam estar associadas a propostas de resoluções ou alterações regimentais, as contribuições da sociedade são acionadas de forma pontual pelo Cade conforme a relevância e a complexidade da matéria em debate. O objetivo declarado da autarquia, nesses casos, é qualificar a construção de normativos *ex ante*, mediante a abertura de um canal de diálogo com a comunidade jurídica, econômica e com demais interessados.

Um exemplo emblemático ocorreu em 2016, quando o Cade abriu canal para o recebimento de contribuições sobre os possíveis impactos do novo Código de Processo Civil (CPC) nos processos administrativos da autarquia. A iniciativa, conduzida pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade, teve por objetivo subsidiar a elaboração de parecer institucional acerca dos reflexos do CPC nos procedimentos concorrenciais. O Cade abriu o canal ao público interno e externo, permitindo o envio de dúvidas e propostas, e as contribuições recebidas serviriam de base para a consolidação do entendimento institucional da Procuradoria, ainda que sem previsão de respostas individualizadas.

Embora menos visíveis e institucionalizadas do que outros mecanismos participativos, as contribuições da sociedade desempenham papel relevante para aproximar a sociedade do direito antitruste, especialmente em um país em desenvolvimento como o Brasil, no qual a cultura concorrencial ainda se encontra em processo de consolidação. Nesse contexto, tais instrumentos contribuem para o amadurecimento institucional da autoridade concorrencial, ao ampliar o conhecimento público sobre os objetivos, limites e racionalidades do *enforcement* antitruste, funcionando como etapa preparatória e pedagógica para formas mais estruturadas e qualificadas de participação social.

3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CADE: UM INSTRUMENTO DE DIÁLOGO REGULATÓRIO?

A realização de audiências públicas pelo Cade representa um marco relevante na incorporação de instrumentos típicos da regulação administrativa à atuação da autoridade concorrencial brasileira. Diferentemente das consultas públicas e das contribuições da sociedade, as audiências públicas introduzem uma dimensão dialógica, oral e interativa entre o Cade e a sociedade civil.

Trata-se de um mecanismo que permite não apenas a coleta de informações técnicas, mas também a explicitação pública de conflitos de interesses, visões concorrenciais divergentes e impactos econômicos mais amplos, especialmente em mercados caracterizados por elevada complexidade estrutural, tecnológica ou institucional.

A primeira audiência pública realizada pelo Cade após a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011 foi emblemática desse novo papel do instrumento e ocorreu em 2015, no contexto

da consulta apresentada pela Associação Brasileira da Indústria PET – ABIPET para tratar sobre os impactos concorrenciais da importação de pré-forma de garrafas PET[1].

Ainda em 2015, o Cade promoveu uma audiência pública para discutir a implementação do sistema eletrônico de gestão de processos e documentos, no âmbito do projeto *Cade sem Papel*[2], evidenciando que o instrumento também poderia ser empregado para subsidiar decisões de natureza organizacional e administrativa.

A partir de 2018, observa-se uma inflexão qualitativa no uso das audiências públicas, que passam a incidir sobre questões estruturais e sistêmicas da política concorrencial, notadamente em setores fortemente concentrados, verticalizados ou sujeitos à inovação tecnológica acelerada.

A audiência pública sobre a verticalização do setor financeiro, em 2018, ilustra esse movimento. Nela, o Cade utilizou o instrumento para discutir não apenas condutas específicas, mas também a estrutura do mercado e seus efeitos sobre eficiência, preços, inovação e entrada de novos concorrentes. A participação de autoridades monetárias e a referência à cooperação interinstitucional reforçaram o caráter quase regulatório dessas audiências, em diálogo com políticas públicas mais amplas e com a interação entre concorrência, regulação setorial e estabilidade do sistema financeiro (OCDE, 2019; Cade; Banco Central do Brasil, 2018).

Nos anos subsequentes à consulta pública realizada em 2018, observa-se um lapso temporal relevante na utilização desse instrumento pelo Cade, sem o registro de novas audiências públicas até 2025. A partir desse ano, as audiências públicas se intensificaram, especialmente em debates envolvendo setores econômicos estratégicos, nos quais o Cade passou a assumir um papel mais ativo na conformação do discurso público sobre concorrência. Nesse contexto, foram realizadas três audiências públicas em 2025:

---

[1] O pedido suscitou preocupações de que os regimes comerciais vigentes, em especial as Regras de Origem do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o regime brasileiro de Drawback, estariam gerando distorções concorrenciais ao favorecer as importações de pré-formas de PET provenientes de outros países do MERCOSUL em detrimento da produção doméstica. Durante a audiência, representantes da indústria, de associações de consumidores, de sindicatos, de autoridades econômicas e de instituições de desenvolvimento apresentaram posições divergentes quanto a se tais efeitos configurariam dano concorrencial ou se refletiriam considerações mais amplas de política comercial e industrial que extrapolariam o mandato de *enforcement* do Cade, evidenciando a interface entre a política de concorrência e a integração comercial regional.

[2] O projeto Cade sem Papel foi uma iniciativa institucional voltada à completa digitalização dos processos administrativos do Cade, por meio da substituição de fluxos de trabalho em papel por um sistema eletrônico de gestão processual. O projeto culminou na adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como plataforma oficial do Cade para a gestão de processos e documentos, após a realização de consulta pública e de audiência pública, com os objetivos de aumentar a eficiência administrativa, ampliar a transparência, reduzir os custos de transação para as partes e promover a sustentabilidade econômica e ambiental.

i. A primeira, realizada em 19 de fevereiro de 2025, tratou dos aspectos concorrenciais dos ecossistemas digitais relacionados aos sistemas operacionais móveis iOS (Apple) e Android (Google);

ii. A segunda, realizada em 17 de outubro de 2025, ocorreu no âmbito da análise do Ato de Concentração nº 08700.009264/2024-29, referente à operação entre Petz S.A. (Petz) e Comércio de Produtos Básicos e Industrializados Ltda. (Cobasi) (Caso Petz–Cobasi), na qual o Cade convocou audiência para debater os efeitos concorrenciais da fusão entre as duas maiores redes especializadas em produtos para animais de estimação no Brasil; e

iii. A terceira, realizada em 13 de novembro de 2025, teve como foco questões concorrenciais no setor de combustíveis líquidos, um setor estratégico para a economia brasileira, com o objetivo de aprofundar o diagnóstico das barreiras à concorrência e subsidiar o monitoramento de mercado e futuras iniciativas de *enforcement* pela autoridade.

A trajetória das audiências públicas no Cade revela uma transformação significativa na forma como a política de defesa da concorrência é formulada e legitimada no Brasil. Paralelamente, tal movimento traz à tona questões relevantes acerca da representatividade dos participantes, da influência efetiva das contribuições no processo decisório e dos limites institucionais entre o *enforcement* concorrencial e a elaboração de políticas públicas, temas que serão detalhados no capítulo seguinte deste artigo.

4. RETOMADA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO CADE: ANÁLISE DE SEU PAPEL, FUNCIONAMENTO E EFEITOS

As audiências públicas permitem não apenas a coleta de subsídios técnicos relevantes para a análise de mercados complexos, mas também a qualificação das decisões administrativas, ao reduzir assimetrias informacionais e ampliar a compreensão social dos objetivos e limites da política concorrencial, especialmente em países em desenvolvimento, onde o desconhecimento sobre a atuação das autoridades antitruste ainda representa um obstáculo à efetiva participação social (OCDE, 2019; ICN, 2002).

Embora as audiências públicas não constituam um instrumento novo no ordenamento jurídico nacional, sua utilização pelo Cade permaneceu, por longo período, pontual e restrita. Conforme indicado acima, após a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, foram registradas

duas audiências públicas em 2015, seguidas por uma em 2018, até que se observasse uma intensificação particularmente expressiva em 2025, quando foram realizadas três audiências.

O recorte empírico adotado neste capítulo concentra-se nas audiências públicas promovidas pelo Cade no período mais recente disponível, abrangendo os últimos 5 (cinco) anos dedicadas, respectivamente, aos seguintes temas: (i) verticalização do setor financeiro nacional (2018); (ii) concorrência em ecossistemas digitais de dispositivos móveis (iOS e Android) (2025); (iii) mercado pet (2025); e (iv) setor de combustíveis líquidos (2025).

Nesse sentido, o mapeamento examina: (i) os temas das audiências; (ii) o perfil dos participantes e a forma de estruturação; e, sobretudo, (iii) a identificação — ou a ausência — de efeitos concretos no processo decisório do Cade. Ao adotar essa abordagem, a análise busca avaliar se as audiências públicas operam como instrumentos efetivos de deliberação e aprimoramento das decisões concorrenciais ou se desempenham predominantemente uma função de legitimação simbólica das ações da autoridade em temas de elevada sensibilidade política, econômica e social.

4.1. ESTUDOS DE CASO SETORIAIS

As audiências públicas recentes promovidas pelo Cade incidiram sobre setores distintos: setor financeiro, mercados digitais e ecossistemas móveis, mercado pet (no contexto do ato de concentração envolvendo a fusão entre a Petz e Cobasi) e setor de combustíveis líquidos, mas apresentam traços estruturais comuns que ajudam a compreender as circunstâncias em que a autoridade opta por recorrer a esse instrumento. Em todos os casos analisados, trata-se de mercados caracterizados por elevada complexidade técnica, forte impacto econômico, externalidades relevantes e intensa pressão política, social e midiática.

Na audiência pública dedicada ao setor financeiro, foram debatidos temas como verticalização do setor, concentração de mercado e os impactos da inovação tecnológica, em especial o avanço das fintechs e do PIX, com o Cade buscando aprofundar a compreensão sobre a dinâmica concorrencial do setor e sua interação com o arcabouço regulatório.

Na audiência que tratou sobre os mercados digitais e ecossistemas móveis, a origem da preocupação concorrencial foi associada ao papel central desempenhado por plataformas que operam como *gatekeepers*, estruturando o acesso de usuários, desenvolvedores e empresas a mercados adjacentes. A audiência pública teve como pano de fundo a dificuldade de avaliar, por meio de instrumentos *ex post* clássicos, os efeitos concorrenciais de condutas unilaterais em ambientes marcados por inovação acelerada, efeitos de rede e assimetrias informacionais.

Nesse contexto, a audiência pública foi mobilizada como instrumento para ampliar o repertório informacional da autoridade e permitir o confronto público de visões divergentes sobre a suficiência do direito concorrencial para lidar com dinâmicas próprias da economia digital.

Uma situação distinta emergiu na audiência pública relativa ao mercado de varejo pet, realizada no contexto da análise do Caso Petz–Cobasi. As preocupações concorrenciais nesse caso decorreram não apenas do aumento significativo da concentração em determinados mercados locais, mas também da relevância social do setor, intimamente ligado ao consumo cotidiano e às percepções públicas sobre preços, diversidade de oferta e bem-estar do consumidor. Nesse contexto, a audiência pública representou uma inovação institucional relevante, uma vez que o Cade nunca havia recorrido a esse mecanismo no âmbito do controle de concentrações.

Até então, mesmo em operações de grande visibilidade pública, como a aquisição da Garoto pela Nestlé no início dos anos 2000[3], as audiências públicas relacionadas ao debate concorrencial não integravam o procedimento administrativo conduzido pela autoridade antitruste, tendo sido realizadas fora do Cade, no âmbito do Congresso Nacional, especialmente no Senado Federal, em comissões voltadas à ordem econômica e à defesa do consumidor[4]. À época, o Brasil não dispunha de uma prática administrativa consolidada de audiências públicas em processos antitruste, e casos concorrenciais politicamente sensíveis eram frequentemente debatidos no Congresso Nacional, sobretudo no Senado Federal.

A ampla participação de concorrentes, entidades de defesa do consumidor e outros terceiros interessados na audiência relativa ao Caso Petz–Cobasi evidenciou tanto o potencial informacional das audiências públicas quanto sua utilidade em processos decisórios sensíveis.

---

[3] O caso Nestlé–Garoto tratou da aquisição, em 2002, da Chocolates Garoto — uma das principais fabricantes de chocolate do Brasil — pela Nestlé Brasil, em um contexto de elevada concentração no mercado de chocolates e confeitos. Embora a operação tenha sido inicialmente reprovada pelo Cade em 2004, em razão de preocupações de que resultaria em participações superiores a 50% em diversos segmentos de chocolate, o caso foi posteriormente judicializado e permaneceu em disputa por quase duas décadas. Após decisão judicial que determinou a realização de nova análise, o Cade reavaliou a operação à luz de mudanças significativas na estrutura de mercado, incluindo a entrada de novos concorrentes e a redução substancial da participação de mercado da empresa combinada. Em 2023, o Cade acabou aprovando a aquisição, condicionando-a à celebração de um Acordo em Controle de Concentrações (ACC), que impôs remédios comportamentais destinados a preservar as condições concorrenciais existentes. O caso é amplamente considerado emblemático no Brasil por sua duração, por seu impacto na política concorrencial em mercados de bens de consumo e por ilustrar a transição institucional do controle de concentrações ex post para o modelo ex ante introduzido pela Lei nº 12.529/2011.

[4] As audiências foram convocadas no contexto do escrutínio parlamentar da decisão proferida pela autoridade brasileira de defesa da concorrência sob a égide da Lei nº 8.884/1994 e concentraram-se nos efeitos concorrenciais da operação, em seus impactos sobre preços e bem-estar do consumidor, bem como no papel institucional da autoridade antitruste. Essas audiências foram realizadas no âmbito do Poder Legislativo e não integraram o procedimento administrativo de controle de concentrações conduzido pelo Cade, tampouco foram formalmente incorporadas ao processo decisório da autoridade.

Já na audiência sobre o setor de combustíveis líquidos, designado pelo Cade como setor prioritário para os anos de 2025 e 2026, foi inserida em um contexto de preocupação estrutural e persistente com níveis de concentração, integração vertical e barreiras à entrada, em um mercado estratégico para a economia brasileira. A motivação da autoridade foi além da análise de condutas ou operações específicas, propondo um diagnóstico mais amplo sobre o funcionamento do setor, suas falhas concorrenciais e as limitações do *enforcement* tradicional para enfrentar problemas que envolvem regulação setorial.

A análise conjunta desses estudos de caso evidencia que as audiências públicas são acionadas pelo Cade, sobretudo, em situações que exigem lidar com problemas complexos e de elevado impacto sistêmico. Em tais contextos, a audiência pública emerge como mecanismo capaz de ampliar o horizonte informacional da autoridade, conferir maior transparência ao processo decisório e reforçar a legitimidade institucional das decisões adotadas.

4.2. PERFIL DOS PARTICIPANTES, INTERESSES REPRESENTADOS E FORMATO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Na audiência pública sobre integração vertical no setor financeiro, o perfil dos participantes e o formato do evento evidenciam os limites da participação social promovida pelo Cade. A audiência foi estruturada como um evento formal, organizado em painéis compostos predominantemente por especialistas com elevados níveis de capital técnico e institucional[5].

De acordo com o programa oficial, a audiência foi estruturada como um evento técnico-regulatório, organizado em painéis temáticos com palestrantes previamente selecionados, tempo de fala controlado e moderação de representantes do Cade e do Banco Central. A dinâmica indicou que não se tratava de um espaço aberto de manifestação pública, mas de um fórum especializado de debate técnico, favorecendo intervenções baseadas em análises econômicas e experiências setoriais e criando barreiras implícitas à participação de atores com menor capacidade técnica ou institucional.

[5] Entre eles estavam economistas com forte inserção acadêmica e participação recorrente em debates regulatórios — como Paulo Furquim, Gesner Oliveira e Vinicius Carrasco — bem como advogados e consultores profundamente vinculados ao direito da concorrência e ao setor financeiro, como Priscila Brolio. Representantes do próprio Cade também desempenharam papel central, incluindo Guilherme Resende, então economista-chefe do Departamento de Estudos Econômicos (unidade de assessoramento econômico interno do Cade), e Marcelo Oliveira, então coordenador-geral de Análise Antitruste da Superintendência-Geral, responsáveis pela moderação dos painéis. Além disso, participaram autoridades públicas externas, com destaque para o Banco Central do Brasil, representado por seu então diretor Reinaldo Le Grazie, o que conferiu à audiência um caráter explicitamente interinstitucional.

Ao contrário da audiência sobre a verticalização do setor financeiro, o modelo adotado na audiência pública para discutir os aspectos concorrenciais dos ecossistemas digitais permitiu a inscrição formal de representantes da sociedade.

Apesar dessa diversidade formal, a audiência iniciou como um evento técnico-regulatório, com exposições de órgãos governamentais, incluindo conselheiros do Tribunal do Cade, representante da Advocacia-Geral da União, representante da Secretária de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e representante do Banco Central. Na sequência, procedeu-se à oitiva de 16 selecionados de forma discricionária pelo Cade dentre 30 inscrições apresentadas para participação na audiência[6].

Assim, embora a audiência pública sobre ecossistemas digitais tenha representado um avanço significativo em termos de abertura institucional por ter aberto a inscrição da participação popular, seu desenho e dinâmica revelam limites importantes quanto à efetiva pluralização do debate e à capacidade do instrumento de funcionar como espaço deliberativo amplamente inclusivo.

A audiência pública sobre o setor de varejo pet, por sua vez, apresentou caráter inovador, ao contar, de forma efetiva, com a participação de um número expressivo de agentes dotados de representatividade popular e social, ampliando o espectro tradicional de interlocutores nas audiências públicas promovidas pelo Cade[7]. A audiência também contou com a participação ativa de organizações da sociedade civil e de iniciativas de proteção animal.

Essa audiência pública representou um avanço significativo ao ampliar o grau de abertura social e a participação de diferentes instituições, adotar uma linguagem menos técnica e afastar-se do formato de evento especializado, o que possibilitou uma apresentação mais ampla e plural de argumentos e dados[8].

---

[6] Participaram empresas diretamente investigadas ou potencialmente afetadas pelas discussões concorrenciais, como Apple e Google; associações empresariais e setoriais, incluindo Zetta, ABRANET, Developers Alliance e Coalition for App Fairness; bem como representantes da academia e de centros de pesquisa. Organizações da sociedade civil com atuação consolidada na defesa de direitos digitais e do consumidor também estiveram presentes, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), a ONG Artigo 19, a Proteste–Euroconsumers, a Coalizão Direitos na Rede e o Data Privacy Brasil. Autoridades públicas e entidades regulatórias igualmente participaram, com destaque para o Banco Central do Brasil e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), principal entidade representativa do setor bancário brasileiro, além de pesquisadores vinculados ao Joint Research Centre da Comissão Europeia e à Universidade de Glasgow, que trouxeram perspectivas comparadas e metodologias alternativas de análise antitruste.

[7] Além de representantes do Poder Executivo — em especial do Departamento de Proteção, Defesa e Direitos Animais do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, representado por Vanessa Negrini — o debate contou com a participação de membros do Poder Legislativo, notadamente as Deputadas Federais Gisela Simona e Talíria Petrone, que realizaram intervenções orais.

[8] Participaram, entre outros, o Projeto Anjos de Patas, o Projeto Acalanto do Distrito Federal, a Vaquinha Pet, o Instituto Manchinha, o Instituto Caramelo, a Associação Confraria dos Miados e Latidos, a APPA – Associação Oaykusta de Auxílio aos Animais e a MRSC – Associação e Projeto Social Moradores de Rua e Seus Cães. Sob a

Por fim, a audiência pública dedicada ao setor de combustíveis líquidos reuniu mais de vinte expositores previamente selecionados, predominantemente representantes do Poder Executivo federal e de entidades setoriais[9].

Na esteira do avanço observado na audiência do mercado de varejo pet, a audiência dedicada ao setor de combustíveis líquidos contou com uma diversidade de expositores relevantes, com tempos de exposição previamente definidos, de modo a ampliar a participação social no debate.

A análise comparada das audiências públicas realizadas nos setores financeiro, de ecossistemas digitais, do mercado de varejo pet e de combustíveis líquidos revela um avanço institucional cronológico na forma como o Cade tem estruturado a participação social em temas de elevada complexidade concorrencial.

Observa-se que, nas audiências iniciais, o desenho institucional privilegiou o formato de eventos eminentemente técnicos, enquanto, nas mais recentes, verificou-se uma ampliação progressiva dos espaços de participação social, muito embora persiste a predominância de participantes dotados de elevado capital técnico, econômico e institucional.

Ainda que tais audiências cumpram função relevante de transparência, participação social e a legitimação procedimental da atuação do Cade, a análise empírica sugere que sua contribuição para a pluralização substantiva do debate concorrencial permanece condicionada por barreiras técnicas, o que impõe a necessidade de refletir sobre mecanismos complementares capazes de ampliar a diversidade de vozes e reduzir riscos de captura cognitiva no processo decisório da autoridade.

4.3. INCORPORAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES NO PROCESSO DECISÓRIO

A incorporação das contribuições apresentadas pelos participantes das audiências públicas ao processo decisório da autarquia não ocorre de forma automática ou uniforme,

---

perspectiva econômica, estiveram presentes associações setoriais, como a ABINPET – Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação, bem como empresas do setor privado atuantes no varejo pet, em serviços e em negócios de impacto, incluindo Pet Camp Agropecuária, Companhia da Terra, MOL Impacto Ltda. e IPS Consumo, além das próprias partes envolvidas na operação — Petz e Cobasi — e do terceiro interessado Petlove.

[9] Entre eles estavam Renato Cabral Dias Dutra, Secretário Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia; Joana Duarte, Superintendente Adjunta da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Priscilla Rolim de Almeida, Consultora da União na Advocacia-Geral da União; e Fernando Alencar, Procurador Federal junto ao Cade. No campo dos interesses privados e associativos, tiveram papel central representantes de distribuidoras, revendedores e entidades empresariais, como Cláudio Souza de Araújo (Diretor Jurídico da Associação Brasileira dos Importadores Independentes de Combustíveis – Brasilcom) e Arthur Villamil Martins (Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – Fecombustíveis).

variando conforme o tipo de procedimento, o estágio da instrução e o grau de complexidade concorrencial envolvido.

Em muitos casos, as audiências públicas assumem função voltada à coleta de percepções qualificadas pela autoridade, característica comum a autoridades administrativas independentes cuja legitimidade se estrutura prioritariamente a partir da expertise técnica e da racionalidade procedimental (Majone, 1999, p. 2–3; Black, 2008, p. 6–9).

As manifestações colhidas tendem a subsidiar estudos setoriais, notas técnicas e agendas de monitoramento, sem necessariamente serem transpostas de modo explícito para decisões concretas em processos administrativos específicos, o que limita a rastreabilidade entre participação social e resultado decisório (Fung, 2006, p. 68–69).

Após a audiência pública sobre a verticalização do setor financeiro, não foi identificada a produção de relatório ou documento técnico específico público como resultado direto da audiência pública.

Já a audiência pública dedicada aos ecossistemas digitais resultou na elaboração de um relatório técnico pelo Cade, no qual se apresenta uma síntese estruturada dos principais temas e argumentos debatidos, com base nas manifestações orais e escritas encaminhadas pelos participantes (Brasil, 2025).

Todavia, a audiência que envolveu o Caso Petz-Cobase representou uma inflexão relevante nesse padrão.As contribuições obtidas na audiência foram expressamente reconhecidas no voto do Conselheiro Relator José Levi Mello do Amaral Júnior como relevantes para o amadurecimento do juízo concorrencial, tendo influenciado tanto a análise dos mercados relevantes quanto a construção das soluções adotadas, culminando na aprovação da operação mediante Acordo em Controle de Concentrações (ACC).

Esse precedente evidencia que, ao menos em uma situação, o Cade avançou no uso das audiências públicas não apenas como instrumentos de legitimação procedimental ou de coleta genérica de informações, mas como mecanismos efetivos de instrução decisória, capazes de impactar o conteúdo final das decisões administrativas. A experiência do Caso Petz-Cobasi sugere, assim, um movimento de aproximação entre práticas típicas da regulação participativa e o *enforcement* concorrencial, reforçando o potencial das audiências públicas como espaços institucionais de diálogo qualificado, especialmente em mercados complexos, dinâmicos e marcados por assimetrias informacionais, nos quais a autoridade enfrenta limitações cognitivas relevantes (Black, 2008, p. 6–9; Fung, 2006, p. 67–69).

De forma convergente, o Cade tem indicado que as contribuições das audiências públicas no setor de combustíveis líquidos vêm sendo sistematizadas e incorporadas a estudos

técnicos, relatórios e iniciativas de *advocacy*, com potencial impacto sobre investigações futuras, análises de atos de concentração e articulação com órgãos reguladores. Não por acaso, o setor foi designado como prioritário para 2025 e 2026, reforçando o papel das audiências como instrumento de produção de conhecimento e orientação estratégica da atuação concorrencial.

Esses exemplos sinalizam que, embora ainda não haja um modelo plenamente consolidado de incorporação deliberativa das contribuições recebidas, o Cade tem avançado no uso das audiências públicas como mecanismos efetivos de apoio ao processo decisório em contextos de elevada complexidade técnica e impacto sistêmico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A AMPLIAÇÃO DA CULTURA CONCORRENCIAL

Este artigo buscou investigar em que medida as audiências públicas promovidas pelo Cade têm funcionado como instrumentos efetivos de participação social capazes de influenciar o processo decisório da autarquia ou se se limitam a desempenhar um papel predominantemente formal de legitimação regulatória. A análise teórica e empírica desenvolvida ao longo do trabalho permite entender a evolução da autoridade concorrencial brasileira na aplicação desse instituto e as diferenças de cada caso concreto.

As evidências indicam que as audiências públicas promovidas pelo Cade não podem ser compreendidas nem como meros rituais simbólicos, desprovidos de relevância prática, nem como espaços plenamente deliberativos de co-decisão alinhados às concepções mais robustas de democracia participativa. Trata-se, antes, de instrumentos híbridos, cujo papel institucional se situa em uma zona intermediária entre transparência procedimental, *advocacy* concorrencial e produção de conhecimento regulatório.

Do ponto de vista empírico, observou-se que o Cade tem recorrido às audiências públicas sobretudo em contextos nos quais o *enforcement* concorrencial tradicional revela limitações cognitivas, institucionais ou políticas. Esse padrão é evidente nos casos analisados envolvendo setores estratégicos da economia e operações de concentração de elevado impacto social e econômico.

No que se refere à influência concreta das contribuições no processo decisório, os resultados apontam para um cenário heterogêneo. Antes de 2025, em regra, as audiências públicas desemprenharam função predominantemente informativa, subsidiando estudos setoriais, iniciativas de advocacia da concorrência e agendas de monitoramento, sem impacto

direto e rastreável sobre decisões específicas. Contudo, o precedente do Caso Petz-Cobasi demonstrou que o Cade é capaz de incorporar de maneira mais explícita e estruturada os insumos oriundos das audiências públicas à fundamentação de suas decisões, indicando a existência de um potencial ainda pouco explorado desse instrumento como etapa efetiva de instrução decisória.

Não obstante, a predominância de atores dotados de elevados níveis de capital técnico, econômico e institucional, combinada a formatos procedimentais altamente especializados, tende a reproduzir assimetrias estruturais de poder e a restringir o acesso qualificado de organizações da sociedade civil menos estruturadas. Nesse contexto, a mera expansão formal dos espaços participativos tem se mostrado insuficiente para assegurar participação social efetiva, especialmente em um país em desenvolvimento como o Brasil.

Esses achados permitem sustentar que a intensificação do uso de audiências públicas pelo Cade em 2025 reflete uma transformação mais ampla de seu papel institucional. Ao recorrer a mecanismos típicos da regulação administrativa, a autoridade concorrencial brasileira passa a atuar não apenas como aplicadora técnica do direito antitruste, mas como agente envolvido na formulação de diagnósticos setoriais, na coordenação interinstitucional e na construção de agendas públicas em mercados de elevada complexidade.

Permanece em aberto a reflexão acerca do lapso temporal identificado entre 2018 e 2025 da promoção das audiências públicas pelo Cade. Tal descontinuidade pode estar associada a múltiplos fatores institucionais e contextuais, entre os quais se destacam, de um lado, a mudança de governo a partir de 2019, com possíveis impactos sobre prioridades regulatórias e sobre o grau de abertura ao debate público, e, de outro, os efeitos da pandemia de Covid-19, que alteraram os mecanismos tradicionais de participação. Soma-se a isso a hipótese de que as agendas e os perfis dos agentes que ocuparam posições estratégicas na autoridade concorrencial ao longo desse período possam ter influenciado o espaço concedido à participação social em determinados temas, em detrimento de outros. O aprofundamento empírico dessas variáveis, contudo, extrapola os limites deste trabalho e se apresenta como agenda relevante para pesquisas futuras.

A trajetória das audiências públicas no Cade revela, assim, um paradoxo comum à governança concorrencial em jurisdições em desenvolvimento: a expansão formal de instrumentos participativos convive com barreiras persistentes à participação social efetiva. Essa tensão reflete a dificuldade inerente de transplantar mecanismos participativos desenvolvidos em sistemas regulatórios maduros, nos quais uma cultura concorrencial robusta, organizações da sociedade civil bem estruturadas e tradições consolidadas de engajamento

público fornecem a infraestrutura institucional necessária, para contextos em que tais precondições ainda são incipientes. À medida que autoridades concorrenciais em economias em desenvolvimento passam a assumir funções quase regulatórias em setores estratégicos, a qualidade e a inclusividade de seus instrumentos participativos passam a determinar não apenas a solidez técnica de suas decisões, mas também sua legitimidade democrática e aceitação social.

Portanto, o estudo sustenta que o fortalecimento das estratégias de *competition advocacy* assume papel central para a superação do déficit participativo identificado. A difusão mais ampla da cultura da concorrência, a simplificação da linguagem institucional e o investimento em canais de diálogo permanentes com a sociedade civil podem ampliar a representatividade social das audiências públicas e potencializar sua influência concreta sobre o conteúdo final das decisões administrativas. Assim, mais do que instrumentos pontuais de consulta, as audiências públicas podem se consolidar como componentes relevantes de uma política concorrencial comprometida com legitimidade democrática, pluralismo e efetividade decisória.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, Sherry R. ***A ladder of citizen participation***. Journal of the American Institute of Planners, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969. Disponível em: https://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf. Acesso em: 3 jan. 2026.

BIGNAMI, Francesca. ***From expert administration to accountable bureaucracy***. American Journal of Comparative Law, v. 59, n. 4, p. 859–894, 2011. Disponível em: https://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/221/. Acesso em: 8 jan. 2026.

BLACK, Julia. ***Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes***. LSE Legal Studies Working Paper n. 2/2008, 2008. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1091783. Acesso em: 3 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Ato de Concentração nº 08700.009264/2024-29. Requerentes: Petz S.A. e Cobasi Comércio de Produtos Básicos e Industrializados Ltda. Aprovação com restrições mediante celebração de Acordo em Controle de Concentrações (ACC). Brasília, 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Ato de Concentração n.º 08012.001697/2002-89 (Nestlé Brasil Ltda. / Chocolates Garoto S.A.). Decisão do Tribunal proferida sob a égide da Lei n.º 8.884/1994, posteriormente submetida à revisão judicial e a debate público no Congresso Nacional, incluindo audiências realizadas no Senado Federal, 2004.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Documento com contribuições sobre o estudo do setor de combustíveis: medidas pró-concorrência (2018–2025). Brasília, 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Participação social: consultas públicas e audiências públicas. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; BANCO CENTRAL DO BRASIL. Ato Normativo Conjunto nº 1, de 10 de dezembro de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, p. 86–87, 11 dez. 2018. Disponível em: http://dspace.mj.gov.br/handle/1/6273. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório final da audiência pública sobre ecossistemas digitais.** Brasília, 2025. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2025/PNUD%20-%20Relatório%20Final%20Audiência%20Pública%20-%20revMarcus.pdf. Acesso em: 6 jan. 2026.

CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.). **Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013.

COGLIANESE, Cary. **Participação do cidadão na regulamentação: passado, presente e futuro.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 15–40, jan./abr. 2024. DOI: 10.12660/rda.v283.2024.90687.

DRYZEK, John S. ***Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations***. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FOX, Eleanor M. ***Antitrust and the virtues of competition***. Antitrust Law Journal, v. 73, n. 1, p. 1–28, 2005. Disponível em: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/ICN@10-Fox.pdf. Acesso em: 3 jan. 2026.

FORGIONI, Paula A. **Os fundamentos do antitruste**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. ***Agency coordination in shared regulatory space***. Harvard Law Review, v. 125, p. 1131–1211, 2012.

FUNG, Archon. ***Varieties of participation in complex governance***. Public Administration Review, v. 66, n. 1, p. 66–75, 2006. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/4096571. Acesso em: 3 jan. 2026.

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK (ICN). ***Advocacy and Competition Policy*****.** Washington, DC: ICN Advocacy Working Group, 2002. Disponível em: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AWG_Advocacy_and_Competition_Policy.pdf. Acesso em: 8 jan. 2025.

MAJONE, Giandomenico. ***The regulatory state and its legitimacy problems***. West European Politics, v. 22, n. 1, p. 1–24, 1999.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e limites**. São Paulo: Malheiros, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). ***Peer Reviews of Competition Law and Policy: Brazil*****.** Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-2019.htm. Acesso em: 8 jan. 2025.

SCHREPEL, Thibault. ***Antitrust without romance***. NYU Journal of Law & Liberty, v. 13, p. 326–, 2020.

SUNSTEIN, Cass R. ***After the rights revolution: reconceiving the regulatory state***. Cambridge: Harvard University Press, 1990.