

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 2.731, DE 2008

(Apenso PLs 1.767/07 e 3.311/08)

Altera a redação dos §§ 5º, 7º e 8º do art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que “Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências”.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ANTÔNIO ANDRADE

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei oriundo do Senado Federal que altera a Lei nº 8.834, de 11 de junho de 1994, modificando os parágrafos 5º, 7º e 8º de seu artigo 54, artigo esse que trata do controle de atos e contratos por parte do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, submetendo à obrigatória apreciação desse Conselho os atos que, sob qualquer forma manifestados, possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens e serviços.

A modificação do § 5º do citado artigo visa apenas à correção de multa pecuniária, aplicada à título de punição pela inobservância de prazos de apresentação previstos na lei, substituindo valores em UFIR para valores em reais.

Já o § 7º do art.54 da Lei 8.834/94 reza que a eficácia dos atos de que trata o artigo condiciona-se à sua aprovação pelo CADE, caso em que seus efeitos retroagirão à data de sua realização. Na condição de não terem sido apreciados pelo Conselho no prazo de sessenta dias, serão automaticamente aprovados. O projeto promove a alteração do parágrafo, suprimindo a condição de aprovação automática em razão da não deliberação do Conselho no citado prazo.

A modificação proposta para o § 8º, por seu turno, objetiva criar uma limitação para a suspensão dos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores, decorrentes da não apresentação de esclarecimentos e documentos imprescindíveis à análise do processo, limitação esta imposta pela condição de prorrogação justificada apenas por uma vez.

Originalmente apresentado pelo Senador Pedro Simon, o projeto recebeu parecer favorável do Senador Eduardo Suplicy, que o justifica em razão da necessidade de se eliminar a aprovação automática por decurso de prazo, já que este expediente se configura pernicioso instrumento de triagem processual, que estimula o CADE a descumprir seu dever legal de analisar e julgar cada ato de concentração apresentado nos termos da Lei.

Foi apensado ao projeto em tela o Projeto de Lei nº 1.767, de 2007, do ilustre Deputado Celso Russomano, que disciplina o rito sumário para análise prévia das fusões e aquisições, mediante modificação dos artigos 7º, 8º, 9º, 54, 56 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

No art. 7º, que trata das competências do Plenário do CADE, o projeto modifica o seu inciso XII, introduzindo entre essas competências, a apreciação, em grau de recurso, no prazo de 15 dias da protocolização de pedido de qualquer interessado ou de suspensão liminar, relativamente à decisão monocrática de Conselheiro, dos atos ou condutas, sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação, nos termos do art. 54, confirmando-os ou limitando-os, desde que não tenha transcorrido, na data do pedido ou da concessão de liminar, o prazo decadencial de trinta dias da publicação no Diário Oficial da União. O projeto acresce, ainda, o inciso XXIII ao mesmo artigo, estabelecendo como competência do Plenário do CADE, a reapreciação, a partir da proposta de pelo menos três conselheiros, de decisão monocrática de Conselheiro, relativa a atos ou condutas, sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação nos termos do art. 54.

No art. 8º, que trata das competências do Presidente do CADE, o projeto acrescenta inciso X, incluindo entre essas competências a suspensão, liminarmente, da execução de decisões monocráticas dos Conselheiros, quando entender que a matéria deva ser apreciada pelo Plenário.

No art. 9º, que trata das competências dos Conselheiros, o projeto altera o seu inciso II, estabelecendo que os mesmos podem proferir despachos e lavrar decisões nos processos em que forem relatores, tal como atualmente, mas podem também autorizar, de acordo com o procedimento previsto legalmente, e na ausência de parecer técnico e jurídico contrário, atos e condutas sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação nos termos do art. 54.

No art. 54, que trata do controle de atos e contratos, e que disciplina a submissão dos atos à apreciação do CADE, o projeto modifica o *caput*, estabelecendo a obrigatoriedade de apreciação prévia desse órgão. Nesse mesmo artigo, também se promovem as seguintes alterações:

- i) no seu § 2º altera-se a redação do mesmo, de forma a tornar obrigatória a consideração de legitimidade dos atos previstos no artigo, a partir do atendimento de pelo menos três das condições previstas no § 1º. Atualmente essa consideração é facultativa;
- ii) no seu § 4º, que já recebeu nova redação dada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995, altera-se a redação impondo que os protocolos de intenções dos atos, de que trata o *caput*, deverão sempre ser apresentados para exame prévio e sob rito sumário, não cabendo mais a apresentação posterior no prazo máximo de quinze dias de sua realização, cuja documentação deverá ser apresentada em seis vias, sendo distribuídas em dois dias úteis, à SDE, à SEAE, à Procuradoria do CADE e ao representante do Ministério Público junto ao CADE, que poderá dar parecer jurídico ou técnico no que couber, conjunta ou

separadamente, em prazo simultâneo de quinze dias improrrogáveis, ao Conselheiro sorteado, para estudo preliminar, e à Presidência do CADE, para acompanhamento;

- iii) no seu § 5º altera-se os valores das multas por inobservância do disposto no parágrafo anterior, dos seus valores atualmente representados em UFIR para os mesmos valores representados e reais;
- iv) no seu § 6º altera-se a redação para estabelecer que os pareceres da SEAE e SDE deverão ser emitidos, cada uma, em prazo não superiores a trinta dias;
- v) no seu § 7º altera-se a redação estabelecendo que os pareceres técnicos serão recebidos pelo Conselheiro responsável, o qual decidirá no prazo máximo de trinta dias, assistindo-lhe o direito de ouvir, em audiência pública, as partes interessadas, em dia e hora previamente agendados e comunicados os órgãos referidos no § 4º, que poderão designar representantes para realizar questionamentos e emitir opiniões ou recomendações complementares para aperfeiçoamento do ato ou conduta pretendida;
- vi) no seu § 8º altera-se a redação estabelecendo que os atos de que trata o artigo somente terão validade e eficácia após sua aprovação;
- vii) no seu § 9º , altera-se a redação estabelecendo que a omissão de parecer técnico por qualquer órgão pressupõe a concordância tácita com o ato pretendido;
- viii) no seu § 10, altera-se a redação, estabelecendo que, caso não tenham sido apreciados pelo CADE nos prazos estabelecidos nos parágrafos

anteriores, os atos de que trata o artigo serão automaticamente considerados aprovados;

- ix) acrescenta-se § 11 ao artigo, mantendo o que se especifica no atual § 8º, que suspende os prazos estabelecidos nos §§ 6º e 7º, enquanto não forem apresentados esclarecimentos e documentos imprescindíveis à análise do processo pelos órgãos encarregados dos pareceres, acrescentando que tais solicitações deverão ser feitas diretamente aos interessados e comunicadas à Presidência do CADE, para controle do processo administrativo, e ao conselheiro responsável;
- x) acrescenta § 12 ao artigo, repetindo a redação hoje estabelecida pelo atual § 9º, que estabelece as providências do CADE em relação a atos não aprovados que já tenham surtido efeito econômico relevante perante terceiros.

No art. 56, que trata das obrigações das Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados em relação ao arquivamento de atos, o projeto acrescenta inciso VIII, obrigando que também constem nesses atos a publicação da decisão que o autorizou, quando esta for sujeita à aprovação do CADE.

No art. 58, que trata dos compromissos de desempenho para os interessados que submetem atos a exame do CADE, na forma do art. 54, o projeto modifica o definidor desses compromissos, antes uma prerrogativa exclusiva do Plenário do CADE, para incluir o Conselheiro, na ausência de parecer técnico ou jurídico contrário, restringindo a participação do Plenário para as situações previstas na própria Lei.

O Projeto de Lei nº 3.311, de 2008, apensado, do ilustre Deputado Carlos Bezerra, por seu turno, restringe-se à modificação do § 4º do art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, já com a nova redação dada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995, que estabelece que os atos de que trata o artigo deverão ser apresentados para exame, previamente ou no prazo

máximo de quinze dias úteis da sua realização. O projeto em análise propõe que esses atos sejam apresentados previamente ou em prazo máximo de quinze dias úteis contados da assinatura do primeiro documento vinculativo, justificado pela necessidade de se dar mais clareza ao conceito de “realização” do ato, em função de interpretações ambíguas.

A matéria está sujeita ao regime da tramitação ordinária e à apreciação conclusiva por essa Comissão (Art. 24, II, RICD), cabendo apreciação posterior pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54, RICD).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio proferir parecer sobre o mérito econômico da matéria em tela.

Não há a negar que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE exerce importante papel na economia moderna, em que a dinamização do processo econômico, a necessidade de inovações, a globalização dos mercados e dos interesses fazem com que haja movimentos econômicos relevantes entre empresas, fusões, aquisições e outras formas de relação societária, que podem trazer conseqüências à livre concorrência ou fortalecer a possibilidade de dominação de mercados por grandes conglomerados.

Nesse sentido, a ação concreta dessa autarquia é de vital importância para a economia. A disciplina legal prevista na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, procura estabelecer regras e procedimentos tanto para a prevenção quanto para a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Não obstante, há uma nítida impressão de que os procedimentos de apreciação de atos econômicos relevantes por parte do CADE merecem reparos, no sentido de dar mais agilidade a esse órgão, dirimir

imprecisões nas definições, facilitar o acesso a informações, dentre outras medidas, que vêm provocando, inclusive, um movimento de revisão bastante amplo, que atualmente tramita no Senado Federal.

O projeto de lei em epígrafe e seus apensados possuem contribuições relevantes nesse sentido, mas merecem análise mais acurada, em particular no que tange à modificação nos prazos e nas instâncias de apreciação dos atos econômicos relevantes.

Primeiramente, o projeto principal sugere três modificações: i) revisão das multas por inobservância dos prazos para apresentação dos atos ao CADE; ii) fim da aprovação automática pela não apreciação do órgão no prazo; iii) modificação na suspensão dos prazos por não apresentação da documentação ou esclarecimentos por parte dos interessados.

Dessas modificações, a primeira parece-nos meritória, por motivos óbvios, já que a utilização da UFIR para as multas merece ser corrigida para valores em reais, que retratem o peso financeiro pretendido à época. As duas outras modificações, no entanto, a nosso ver, não merecem prosperar. Com efeito, a existência de uma aprovação automática, a partir da não apreciação do CADE dentro dos prazos previstos, tem o intuito de evitar que uma eventual omissão do órgão se reverta em prejuízos concretos para os interessados, uma vez que a não aprovação pelo não cumprimento dos prazos significaria a necessidade de reversão do ato em si. A rigor, de acordo com o projeto em comento, a eventual omissão do órgão estaria sendo posta à conta do interessado. A modificação do § 8º, por seu turno, permite que os prazos estabelecidos sejam prorrogados justificadamente por igual período, uma única vez, e ainda mantém a suspensão, o que nos parece carecer de sentido. A rigor, se está dobrando o prazo dado ao sistema para julgar, ainda mantendo a suspensão de prazos com pedido de informação. Assim, poder-se-ia ficar *ad eternum* no CADE, contrariando frontalmente a ideia de agilidade.

Em relação ao Projeto de Lei nº 1.767, de 2007, apensado, há várias observações a serem feitas. As modificações dos arts. 7º, 8º e 9º visam a introduzir um novo modelo de competências do Plenário, do Presidente e dos Conselheiros do CADE, de forma a regular a participação desses nas decisões monocráticas, que se pretendem mais rápidas, sujeitas à

ratificação do Plenário. Entendemos serem essas mudanças positivas e consistentes entre si, ainda que possam ser aperfeiçoadas.

As modificações do art. 54 são o cerne do projeto e nele se introduz a aprovação prévia, o que é muito positivo, a nosso ver. A modificação do § 2º ratifica a ideia de aprovação prévia.

Já no § 4º, substitui-se os atos em si por um protocolo de intenções. Se hoje já é confuso definir o momento do ato, o momento do protocolo de intenções é ainda mais delicado. Além disso, coloca o Ministério Público Federal para dar parecer, além da procuradoria, cujo parecer também se tornou optativo pela atual legislação. A rigor, tais modificações burocratizam o processo.

As modificações previstas nos §§ 6º e 9º estão ligadas. No § 6º, busca-se que os pareceres da SEAE e SDE sejam concomitantes ao invés de sequenciais, o que pode agilizar o novo sistema. No § 9º, a omissão de parecer técnico por qualquer desses órgãos pressupõe a concordância tácita com o ato pretendido, o que caracteriza um tipo de decurso de prazo. Não nos parece razoável prever na legislação a omissão do regulador, porque isso pode dar incentivos à má conduta e captura do regulador pelo interessado.

As modificações §§ 7º e 8º nos parecem inadequadas. No § 7º, explicita-se uma faculdade que já pode ser exercida hoje. Um conselheiro sempre pode chamar audiência. Em geral, no entanto, isso leva muito tempo e reuniões com as partes costumam ser mais eficientes. Tais expedientes podem facilitar, inclusive, manobras protelatórias por parte de advogados. No § 8º, prevê-se que os atos só terão validade e eficácia após a aprovação, o que nos parece muito forte. Hoje só se requer eficácia, um juízo mais flexível às questões práticas.

Em relação ao disposto no § 11, prevê-se a suspensão de prazos similar ao modelo atual, introduzindo as novas instâncias burocráticas e remetendo a documentação ao Presidente do CADE, o que nos parece desnecessário.

As modificações previstas para os arts. 56 e 58 nos parecem positivas. No art. 56, ela vem a bem da transparência, a exemplo do que já ocorre com outros órgãos reguladores, como a CVM. No art. 58, adapta-

se o texto para a ocorrência das decisões monocráticas, anteriormente introduzidas.

Já o Projeto de Lei nº 3.311, de 2008, apensado, define que a apresentação da operação deve ocorrer previamente ou em até 15 dias após o documento vinculativo. Há de fato, atualmente, grande discussão sobre o momento da operação. Na jurisprudência já se consolidou a ideia de que o documento vinculativo é um parâmetro chave para se definir o momento da operação. A rigor, isso ainda pode ser aperfeiçoado. Hoje já se fala mais em existência do contrato (preço, coisa e consenso), o que estaria mais adequado teoricamente, mas persiste controvérsia. No entanto, utilizar o documento vinculativo é um avanço em relação à situação atual.

Diante do exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.731, de 2008, e de seus apensados, o Projeto de Lei nº 1.767, de 2007 e o Projeto de Lei nº 3.311, de 2008, na forma do Substitutvo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado ANTÔNIO ANDRADE
Relator