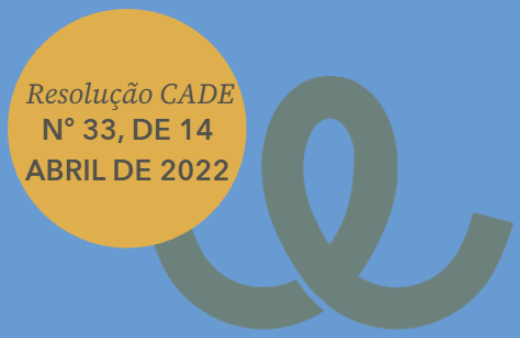
Novembro 2026



CONTRIBUIÇÃO À CONSULTA PÚBLICA
Revisão da Resolução CADE nº 33, de 14 de abril de 2022

Critérios de notificação, exercício da competência prevista no art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011 e segurança jurídica em parcerias nos mercados de inteligência artificial

Juliano Maranhão

Josie Menezes

Beatriz de Sousa

Gabriel Bouret

Legal Wings institute

Sobre o Legal Wings Institute

O Legal Wings Institute é um instituto independente, com atuação autônoma na produção de conhecimento, pesquisa, análise regulatória e promoção de debates públicos sobre direito, tecnologia, inovação, ética e regulação. Sua atuação se desenvolve com independência intelectual e metodológica, por meio da elaboração de estudos, relatórios, eventos, conteúdos e iniciativas de interlocução com diferentes setores.

O Instituto trabalha de forma colaborativa com atores do setor público, privado, acadêmico e da sociedade civil e conta com apoios institucionais, parcerias e patrocínios, que não implicam qualquer compromisso interesses específicos dos parceiros, nem condicionam suas agendas, métodos, análises ou conclusões.

Para conhecer mais sobre o Legal Wings e consultar as informações disponibilizadas em seus canais oficiais, incluindo os sponsors/apoiadores do Instituto, acesse o site oficial: https://www.legalwings.com.br.

1. Objeto e síntese da contribuição

O Instituto Legal Wings (LWI) parabeniza a iniciativa do CADE na abertura desta consulta pública sobre as regras de notificação de atos de concentração. A revisão da Resolução CADE nº 33/2022 ("Resolução") oferece oportunidade para aperfeiçoar a previsibilidade e a assertividade do controle de estruturas.

Considerando o escopo de atuação do LWI, focado em regulação em mercados inovativos, a presente contribuição terá por objeto o alcance do art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011 (LDC), especialmente considerando a experiência recente do CADE ao instaurar procedimentos de apuração de atos de concentração (APACs) para avaliar a obrigatoriedade de notificação de parcerias entre empresas incumbentes de tecnologia e startups desenvolvedoras de inteligência artificial (IA).

Nesse contexto, é adequada a iniciativa de inserir o art. 9º-A na proposta resolução, segundo o qual o CADE poderá periodicamente estabelecer orientações gerais para a aplicação do art. 88, § 7º da LDC, na medida em que tal disposição fomenta a transparência e previsibilidade a uma competência importante, mas excepcional, do controle de concentrações. Sua utilidade dependerá, contudo, do conteúdo das orientações e da observância clara dos procedimentos previstos para a aplicação do dispositivo.

A presente contribuição visa colaborar para que as regras de aplicação do art. 88, § 7º da LDC articulem os compromissos constitucionais da livre concorrência (art. 170 CFRB/1988) com o desenvolvimento científico e tecnológico do país (art. 218 CFRB/1988). Destacamos a necessidade de alinhamento entre a política de concorrência e os objetivos estratégicos de desenvolvimento tecnológico brasileiro com a IA, determinados pelo Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA).

Um aspecto crucial para tanto é assegurar segurança jurídica na aplicação da prerrogativa prevista no art. 88, § 7º da LDC para mercados de IA. Assim, defendemos que o exercício dessa competência deve partir da identificação fundamentada de ato de concentração nos termos do art. 90; apoiar-se em elementos concretos que justifiquem a submissão da operação; e ocorrer em procedimento com objeto, etapas e duração razoavelmente previsíveis. A previsibilidade importa especialmente em mercados tecnológicos em formação. Startups frequentemente dependem de capital, capacidade computacional, acesso a canais de distribuição, licenças de tecnologia e cooperação com empresas estabelecidas para desenvolver produtos, testar modelos de negócio e alcançar escala. Uma política concorrencial que preserve a possibilidade de intervenção em situações efetivamente problemáticas, mas que não torne incerto o enquadramento de qualquer colaboração no controle prévio de estruturas, contribui para que a fiscalização se concentre nas operações e condutas que preencham os pressupostos legais e apresentem razões concretas para escrutínio.

2. Insegurança jurídica nos APACs de parcerias em IA

A experiência recente dos APACs[1] expõe incerteza sobre o procedimento e sobre os limites da competência prevista no art. 88, § 7º. Nesses procedimentos, a SG observou a ausência de notificação obrigatória já que nenhuma das startups envolvidas possuía faturamento mínimo no Brasil, mas encaminhou os processos ao Tribunal "para ciência do caso". Esse encaminhamento não corresponde a uma das conclusões previstas na Resolução nº 24/2019, segundo a qual, uma vez verificada a ausência de obrigatoriedade de notificação prévia, a SG deve (i) arquivar o APAC, ou (ii) decidir pela notificação da operação com base na prerrogativa do art. 88, § 7º da LDC (caso em que a empresa representada pode interpor recurso ao Tribunal).[2] A remessa informal transfere ao Tribunal uma questão que deve ser enfrentada conclusivamente pela Superintendência.

A Resolução nº 24/2019 não prevê a remessa do APAC ao Tribunal apenas para ciência. Seu desenho exige que a SG conclua a apuração e adote encaminhamento compatível com os resultados da instrução. Se a SG entende que há ato de concentração não sujeito à notificação obrigatória e que o chamamento é conveniente, deve explicitar essa conclusão e os fundamentos para a aplicação do art. 88, § 7º. Se entende que não há ato de concentração, deve encerrar o APAC, sem prejuízo de encaminhamento de elementos a unidade competente para eventual apuração de condutas.

A segunda fonte de insegurança é a motivação insuficiente da remessa dos APACs ao Tribunal. Em todos os processos, a *ratio* da decisão da SG limitou-se a referências a "ecossistemas digitais", à relevância estratégica de startups e ao princípio *in dubio pro societate*, que são demasiadamente genéricas quando não vêm acompanhadas da identificação dos mercados, dos ativos, das capacidades transferidas e da teoria de dano que justificariam o escrutínio. "Ecossistema digital" é um *framework* que descreve modelos de negócios com base em determinadas características[3] e envolvem o orquestramento de atores ("complementadores") de diversas indústrias.[4] Se a expressão for suficiente para atrair o § 7º,

---

[1] Trata-se dos processos nº 08700.005962/2024-55 (Amazon/Anthropic); 08700.005961/2024-19 (Microsoft/Mistral); 08700.005966/2024-33 (Microsoft/Inflection); 08700.005638/2024-37 (Google/Character.AI) e 08700.006150/2024-27 (NVIDIA/Run:ai).

[2] Resolução CADE nº 24/2019, art. 15.

[3] De acordo com Petiti e Teece, essas características são "cinco Cs": "a) cross business, market and industry competition; b) co-evolution; c) complementor; d) co-opetition; and e) conscious direction". PETIT, Nicolas; TEECE, David J. *Taking Ecosystems Competition Seriously in the Digital Economy: A (Preliminary) Dynamic Competition/Capabilities Perspective*, 2020. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3745453.

[4] ZINGALES Nicolo; AZEVEDO, Paula Farani de (eds.), *A aplicação do direito antitruste em ecossistemas digitais: desafios e propostas*, FGV Direito Rio, 2022. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/9637c39f-3e32-42cd-99c0-e619a2b91301. PETIT; TEECE, *Taking Ecosystems Competition Seriously in the Digital Economy* (cit).

o critério deixa de ser excepcional e passa a abranger um conjunto indeterminado de relações empresariais.

O princípio *in dubio pro societate* tampouco pode substituir a motivação. A incerteza pode justificar diligências preliminares, mas não autoriza prolongar indefinidamente um APAC nem transferir ao Tribunal a tarefa de identificar a hipótese legal que a SG deveria ter examinado. A necessidade de proteger mercados emergentes não afasta o dever de demonstrar por que a operação concreta pode afetar a concorrência e por que o chamamento é útil e proporcional.

A terceira fonte de insegurança é a indefinição sobre a possibilidade de aplicação do art. 88, § 7º, a relações que não configuram ato de concentração nos termos do art. 90. No APAC Amazon/Anthropic, o Tribunal invocou o precedente Azul/Gol[5] para sustentar que a prerrogativa poderia ser utilizada mesmo diante de controvérsia sobre a caracterização de ato de concentração.[6] Essa leitura amplia o alcance do § 7º para além de sua função legal, qual seja, permitir que sejam chamados atos de concentração que não atingiram os critérios de *faturamento*.

Em sentido aparentemente diverso, no APAC Microsoft/Mistral, o Tribunal arquivou o procedimento por verificar tanto a ausência do requisito de faturamento quanto a não configuração de ato de concentração nos termos do art. 90 e da Resolução nº 33/2022, sem determinar a notificação com base no § 7º.[7] Embora o voto do Relator não tenha desenvolvido uma tese sobre a impossibilidade de chamamento quando inexiste ato de concentração, o resultado induz a interpretação juridicamente mais consistente, isto é, de que a competência do § 7º pressupõe que exista um ato enquadrável no art. 90.

A solução compatível com os princípios da legalidade e da segurança jurídica é não aplicar o art. 88, § 7º, quando a operação não configurar ato de concentração. Isso não significa imunizar contratos ou parcerias, mas apenas utilizar o instrumento legal adequado. Se os fatos indicarem exclusão, discriminação, coordenação, troca de informações sensíveis ou fechamento de mercado, a investigação deve ocorrer no âmbito do controle de condutas. O controle de estruturas não deve ser convertido em procedimento geral de supervisão de relações comerciais.

A quarta fonte de insegurança jurídica é a ausência de critérios mais estreitos de territorialidade na aplicação da LDC. Alguns dos procedimentos (notadamente NVIDIA/Run:AI e Microsoft/Mistral) envolveram investimentos em empresas sem presença direta no Brasil, e a fundamentação sobre o art. 2º da LDC nem sempre esclareceu qual seria o efeito da

[5] APAC nº 08700.003565/2024-49.
[6] Voto do Conselheiro Relator José Levi Mello do Amaral Júnior no APAC Amazon/Anthropic, SEI 1824693, §275.
[7] Voto do Conselheiro Relator José Levi Mello do Amaral Júnior no APAC Microsoft/Mistral, SEI 1753206.

operação, ainda que potencial, no território nacional. Embora o art. 2º da LDC adote os critérios de territorialidade e de efeitos potenciais no país,[8] não é razoavelmente esperado que operações sem impacto visível no Brasil sejam submetidas ao escrutínio do CADE. Visando à segurança jurídica e à escolha estratégica de aplicação dos recursos da autoridade, é recomendável identificar um nexo concreto e razoavelmente previsível com o mercado brasileiro – por exemplo, parâmetros mínimos de clientes ou usuários ativos no Brasil, fornecimento de insumos a agentes que atuam no país, restrição de acesso de concorrentes brasileiros ou impacto provável sobre condições de oferta no território nacional.

A aplicação do art. 2º a efeitos potenciais não deve ser confundida com jurisdição universal sobre operações internacionais. A ausência de presença local não exclui a incidência da lei, mas torna ainda mais importante demonstrar como a operação pode produzir efeitos no Brasil. Sem esse exame, o CADE pode mobilizar recursos em operações com conexão territorial remota, enquanto as partes não dispõem de critérios para antecipar a incidência da lei. O juízo de conveniência e oportunidade do § 7º deve considerar, além da existência de ato de concentração, a intensidade do nexo brasileiro, a utilidade concreta da medida e os custos de oportunidade da investigação.[9]

3. Mercados de IA, ecossistemas digitais e avaliação concorrencial baseada em evidências

Em que pese o Tribunal tenha proferido votos com uma análise detalhada das operações Amazon/Anthropic e Google/Character.AI e das preocupações concorrenciais envolvidas, a forma como os casos foram remetidos ao Tribunal, com base em referência genérica a desafios apresentados por "ecossistemas digitais", torna pertinente tecer considerações sobre mercados relacionados à IA para futuras avaliações de oportunidade e conveniência da instauração e APACs e da aplicação do art. 88, § 7º pela Superintendência.

Primeiro, é importante não transportar automaticamente as características associadas a determinados mercados digitais[10] para produtos e serviços de IA.[11] No relatório de pesquisa

[8] FORGIONI, Paula. *Os fundamentos do antitruste*. 13ª ed. Revista dos Tribunais, 2024.

[9] Esses três fatores foram inclusive destacados sabiamente nas recomendações da Conselheira Camila Pires-Alves no voto do APAC Google/Character.AI.

[10] O termo "mercados digitais" é empregado na forma amplamente utilizada na literatura que discute a concorrência em diversos mercados que envolvem produtos e serviços digitais. Na realidade, não existe um único mercado relevante que abranja todos os principais serviços digitais, os quais podem apresentar características distintas relevantes para a análise antitruste. Nesse sentido, o termo engloba mercados para diferentes serviços digitais, como mecanismos de busca, mídias sociais, marketplaces online, etc.

[11] Usamos o termo "mercados de IA" como abreviação para o setor de serviços e produtos de IA, como modelos fundamentais, IA generativa e IA preditiva, abrangendo diversos mercados em toda a cadeia

"Competition in AI markets", analisamos as publicações de autoridades antitruste internacionais acerca dos riscos vislumbrados por elas em relação à concorrência no desenvolvimento de IA e oferecemos contrapontos baseados em evidências empíricas e literatura.[12] Um dos principais achados da pesquisa é que diversas características de mercados digitais não se replicam em mercados de IA. Custos marginais próximos de zero, que foram associados a ganhos de escala e concentração em plataformas digitas, não são presentes em assistentes de IA generativa, já que a fase de inferência consome capacidade computacional a cada consulta, de modo que o custo marginal aumenta com o volume de utilização e pode ser expressivo, inclusive em razão de chips especializados, energia e infraestrutura de *data centers*.[13] A necessidade de amortizar custos de treinamento continua relevante, mas não elimina os custos recorrentes de servir usuários. Essa diferença pode reduzir a força de economias de escala e alterar os incentivos para oferecer produtos gratuitamente apenas para ampliar a base de usuários.

A literatura especializada também recomenda cautela com a noção de ecossistema. Relações complementares entre modelos, nuvem, aplicações e canais de distribuição podem ampliar a rivalidade entre combinações tecnológicas distintas. O acesso a uma infraestrutura global pode permitir que uma startup comercialize um modelo sem construir *data centers* próprios; uma licença não exclusiva pode ampliar a distribuição sem retirar a autonomia do desenvolvedor; e a integração de um modelo a ferramentas de produtividade, por exemplo, pode aumentar sua adoção e gerar concorrência entre ecossistemas.[14] O efeito depende de exclusividade, interoperabilidade, acesso de terceiros, dependência, possibilidade de *multi-homing* e incentivos das partes. Dados sobre rentabilidade das diferentes camadas dos mercados de IA indicam não haver incentivos para fechamento de mercado a jusante por parte de provedores de computação, já que esses serviços são mais rentáveis e certos do que eventuais rendas futuras na camada de desenvolvimento de modelos.[15]

---

de valor da IA. Contudo, há um foco na IA generativa e nos modelos fundacionais em razão de sua disseminação perante consumidores e em diálogo com os principais documentos de autoridades antitruste.

[12] MARANHÃO, Juliano et al. *Competition in AI markets: full report*. São Paulo, Legal Wings Institute. 2025. Disponível em: https://legalwings.com.br/en/competition-in-a-i-markets/. Acesso em 30 out. 2026.

[13] Ibid.

MASLEJ Nestor et al, *The AI Index 2025 Annual Report*, Stanford University 2025, p. 66.

AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION (ACCC), *Digital Platform Services Inquiry. Final Report*, 2025. pp. 306–307.

DESISLAVOV, Radosvet et al, *Trends in AI inference energy consumption: Beyond the performance-vs-parameter laws of deep learning*, Sustainable Computing: Informatics and Systems, Volume 38, 2023.

OECD. *Artificial intelligence, data and competition*. 2024. p. 23.

[14] MARANHÃO, Juliano et al. *Competition in AI markets: full report*. Cit.

[15] Ibid.

Por isso, a existência de relações entre empresas de um mesmo ecossistema ou relacionadas verticalmente não indica, por si, fechamento de mercado ou alavancagem. A literatura sobre concorrência dinâmica e parcerias em IA indica que, em mercados de rápida inovação, alianças e complementaridades podem recombinar capacidades, acelerar a comercialização e criar pressão competitiva sobre incumbentes.[16] Há, ao contrário, chances de que os serviços e produtos de IA imponham novas pressões competitivas sobre mercados digitais anteriormente estabelecidos – como por exemplo a pressão competitiva exercida por *chatbots* de IA generativa sobre os serviços de busca online, que, na análise de Nicolas Petit, já abalou a rentabilidade e a posição de mercado da Google[17]; ou ainda a esperada disrupção dos *marketplaces* com a popularização da IA agêntica.[18]

A distinção entre mercados digitais e mercados de IA também recomenda prudência com previsões sobre o valor competitivo de startups. Popularidade, número de usuários ou avaliação privada não são medidas suficientes de viabilidade ou de capacidade futura. Custos de computação, dificuldades de monetização, qualidade do produto, litígios, financiamento e evolução tecnológica podem alterar rapidamente as perspectivas de uma empresa.

O caso da Character.AI ilustra essa dificuldade. Em maio de 2026, o Tribunal do CADE julgou o APAC Google/Character.AI e considerou que a startup poderia ser uma "gazela tecnológica" com potencial de trajetória independente de inovação capaz de contestar poder de mercado de incumbentes.[19] Em outubro do mesmo ano, essa hipótese se mostrou falha, com o pedido de falência da Character.AI nos Estados Unidos. A falência não foi causada por dificuldades na operação da tecnologia com a transferência de especialistas e propriedade intelectual ao Google, como a decisão receava, mas sim por dificuldades de captar usuários pagos, altos custos de computação para sustentar os *chats* gratuitos oferecidos para captar usuários – o que evidencia as diferenças de mercados de IA em relação a mercados digitais, alterando-se a lógica de oferecer serviços gratuitos para atrair base de usuários e observando-

[16] PETIT, Nicolas; TEECE, David J. Innovating Big Tech firms and competition policy: favoring dynamic over static competition. *Industrial and Corporate Change*, Oxford, v. 30, n. 5, p. 1168-1198, out. 2021. DOI: https://doi.org/10.1093/icc/dtab049.
SCHREPEL, Thibault; PENTLAND, A. 'Sandy'. *Competition Between AI Foundation Models*. 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4493900. Acesso em 03 nov. 2026.

[17] PETIT, Nicolas. [LikedIn post] Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/nicolaspetit1_moligopoly-dynamiccompetition-innovation-activity-7522581878273421313-VYsG. Acesso em 30 out. 2026.

[18] HAGIOU, Andrei; WRIGHT, Julian. *Artificial intelligence and competition policy*. 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4985840. Acesso em 23 jun. 2025.

[19] Voto da Conselheira Relatora Camila Cabral Pires Alves no APAC Google/Character.AI, SEI 1755152.

se custos marginais expressivos por usuário –, bem como perdas em processos judiciais relativos a efeitos nocivos do produto.[20]

Portanto, não é recomendável que o *enforcement* do art. 88, §7º da LDC seja norteado pela qualificação das partes envolvidas como incumbentes de mercados digitais e startups, tendo em vista que a atuação prévia em diferentes mercados digitais não gera automaticamente poder de mercado alavancável para mercados de IA; os padrões concorrenciais observados em mercados digitais não tendem a se repetir em mercados de IA; e, no atual estágio dos mercados de IA, há muitas startups e experimentação de operações com essas entrantes, que apresentam alto risco pela incerteza de quais modelos de negócio serão lucrativos e quais *players* serão viáveis.

4. Consequências da insegurança jurídica para investimentos e inovação no Brasil

4.1. Efeitos adversos de arrefecimento da concorrência em mercados de IA

A primeira consequência da ausência de critérios claros é a impossibilidade de avaliar, com razoável segurança, o regime jurídico aplicável antes da celebração de negócio por empresas de IA. Em operações convencionais, os critérios de participação societária e faturamento permitem às partes identificar, em regra, se o negócio estará sujeito à aprovação do CADE. Em parcerias tecnológicas, porém, a combinação de investimento, licenciamento, contratação de equipe, fornecimento de computação e distribuição pode gerar dúvidas sobre a própria existência de ato de concentração. Se, além disso, a possibilidade de chamamento de ofício não estiver orientada por parâmetros objetivos, a análise torna-se ainda mais difícil.

O problema não se resume à possibilidade de o CADE discordar da interpretação das partes. O risco é que qualquer arranjo envolvendo uma grande empresa e uma startup passe a ser percebido como potencialmente sujeito ao controle de estruturas, mesmo quando não há indícios concretos de qualificação como ato de concentração. Isso pode estimular notificações cautelares, reduzir a disposição para experimentar modelos de cooperação e aumentar o custo de transações que, em última análise, não se enquadram nos pressupostos legais do controle de estruturas.

A incerteza sobre o enquadramento jurídico produz efeitos antes mesmo de qualquer decisão de mérito e não se restringe às partes investigadas, alcançando também outras startups, fundos de investimento, fornecedores de infraestrutura e empresas que dependem de recursos externos para desenvolver soluções.

[20] V.g. FORBES. *12 Million Monthly Users Couldn't Prevent Character.AI's Bankruptcy*. 23 de outubro de 2026. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/sasirekhasubramanian/2026/10/23/12-million-monthly-users-couldnt-prevent-characterais-bankruptcy/. Acesso em 03 nov. 2026.

Esse risco é crítico para parcerias de acesso à computação e distribuição de modelos. A incerteza sobre a possibilidade de enquadramento dessas relações como atos de concentração pode levar provedores de infraestrutura e distribuidores a restringir a oferta de condições comerciais, compromissos de capacidade ou modalidades de cooperação que envolvam maior integração entre as partes. Para startups, isso significa menor previsibilidade quanto à possibilidade de contratar os recursos necessários à operação e à expansão de seus modelos, além de potencial redução das alternativas disponíveis para alcançar usuários e competir em escala.[21] O efeito é mais problemático quando a parceria não envolve exclusividade, transferência de controle ou restrição ao acesso de terceiros: nesse cenário, a possibilidade de escrutínio prolongado pode desestimular justamente arranjos que ampliam a capacidade de entrada e contestação nos mercados de IA.

O risco também é relevante para as operações envolvendo contratação de profissionais de outras empresas. A mobilidade de engenheiros e pesquisadores é parte da dinâmica de um mercado em que a expertise é escassa e valiosa.[22] Embora seja possível enquadrar a contratação de profissionais de outra empresa em número expressivo, quando coordenada com transferência de tecnologia, ativos, projetos ou capacidade operacional (tipo de operação nomeada *reverse acqui-hire*) como "parte de empresa" nos termos do art. 90, II da LDC, é necessário delimitar cautelosamente quando tais operações passam a ter "plausibilidade concorrencial"[23] de forma a evitar sobreinclusão no controle de estruturas. O risco de sobreinclusão (ou falsos positivos) é agudo nesses mercados, tanto da perspectiva de desestimular o ritmo de mobilidades que é importante para a inovação, quanto da perspectiva de sobrecarga da autoridade antitruste no monitoramento dessas operações.

Arrefecer a busca ativa por mão de obra especializada vinda de outras empresas do setor teria efeito adverso à própria política de defesa da concorrência, já que a intensa mobilidade dessa mão de obra é, em si, pró-competitiva,[24] e desestimular a concorrência por recursos humanos vai na contramão de avanços recentes do CADE ao atuar para defender a concorrência na oferta de trabalho.[25]

---

[21] OCDE. *Competition In the Provision of Cloud Computing Services*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 323. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/05/competition-in-the-provision-of-cloud-computing-services_f42582ad/595859c5-en.pdf

[22] MARANHÃO, Juliano et al. *Competition in AI markets: full report*. Cit. Cap. 3.

[23] No sentido do voto da Conselheira Relatora Camila Cabral Pires Alves no APAC Google/Character.AI, SEI 1755152.

[24] Nesse sentido, acordos de "*no-poach*" é que podem ser considerados anticompetitivos. V.g. CORDÃO, Catarina e PICCOLI, Julia. *Acordos de não-aliciamento de trabalhadores e suas implicações antitruste*. Jota, 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordos-de-nao-aliciamento-de-trabalhadores-e-suas-implicacoes-antitruste. Acesso em 03 nov. 2026.
MARANHÃO, Juliano et al. *Competition in AI markets: full report*. Cit. Cap. 3.

[25] V.g. Processos Administrativos nº 08700.000992/2024-75 e nº 08700.001198/2024-49.

A insegurança jurídica também aumenta custos de conformidade. APACs podem exigir instrução documental extensiva, como contratos sucessivos, informações sobre governança, fluxos financeiros, licenças, planos de negócios e estratégias comerciais. O caso Amazon/Anthropic ilustra esse custo pois somente após instrução prolongada sobre investimentos e acordos de computação, licenciamento e distribuição, com duração superior a um ano, é que se obteve uma decisão negativa sobre a obrigação de notificação da operação. Ainda que se considere que, naquele caso, as empresas tinham capacidade para arcar com esses custos, outros agentes em circunstância similares – empresas abaixo do critério de faturamento requerido no art. 88 da LDC c/c Portaria Interministerial nº 994/2012, atuando em camadas diferentes dos mercados envolvendo IA, que pretendam firmar parcerias e/ou investimentos minoritários – podem encontrar maior dificuldade em dispor recursos humanos e financeiros para lidar com a notificação da operação.

4.2. Necessidade de alinhamento entre a política de concorrência e políticas públicas de desenvolvimento tecnológico

A questão chave é que a insegurança jurídica na instauração de APACs e na aplicação do art. 88, § 7º, bem como o direcionamento amplo da aplicação desses procedimentos em mercados de IA, gera efeitos deletérios não apenas aos agentes de mercado, mas ao próprio planejamento de governo para o desenvolvimento tecnológico brasileiro.

A SG encaminhou os APACs ao Tribunal com referência às particularidades dos ecossistemas digitais e ao princípio *in dubio pro societate*,[26] sem indicar quais elementos concretos da operação suscitariam tal preocupação concorrencial. Na prática, o *in dubio pro societate* converte uma dúvida não resolvida na fase de triagem em razão suficiente para prolongar o procedimento com a remessa ao Tribunal. Com isso, esvazia o dever de motivação e impede que os agentes econômicos antecipem o tratamento de operações semelhantes. Diante desse quadro, a presente contribuição não propõe afastar a referência ao interesse da coletividade, que é, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LDC, a titular dos bens jurídicos protegidos pela legislação concorrencial, mas propõe que esse interesse seja preenchido por parâmetros públicos e verificáveis, tal como o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028 (PBIA)[27] adequado ao presente caso.

[26]Além disso, é importante destacar que se trata de construção originária do processo penal cuja validade é controvertida mesmo naquele campo, tendo o Supremo Tribunal Federal assentado que o suposto princípio "não encontra qualquer amparo constitucional ou legal". BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário com Agravo 1.067.392/CE. Relator: Min. Gilmar Mendes, 26 mar. 2019.

[27] BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *IA para o Bem de Todos*: Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028. Brasília, DF: MCTI, 2024.

O PBIA trata a IA como vetor estratégico de desenvolvimento econômico e tem como eixos o fortalecimento de capacidades nacionais, o fomento a startups e a atração de investimentos.[28] Essa política concretiza os arts. 218 e 219 da Constituição Federal, que atribuem ao Estado o dever de promover a inovação e de estimular sua formação e fortalecimento nas empresas. Dialoga, ainda, com o art. 88, § 6º, "c", da LDC, que reconhece o desenvolvimento tecnológico como eficiência relevante no próprio controle de estruturas dos atos de concentração. Dessa maneira, se o CADE invoca o interesse da sociedade para orientar sua atuação, deve considerar a forma como o próprio Estado definiu esse interesse para o setor. Lido à luz do PBIA, o interesse coletivo não autoriza presumir que a sociedade se beneficia do escrutínio prolongado de parcerias que apresentam eficiências competitivas. Pelo contrário, exige ponderar o papel desses arranjos na construção da capacidade nacional que a política pública pretende desenvolver.

O PBIA endereça cerca de 46% do orçamento de suas ações estruturantes (R$ 11,3 bilhões) ao desenvolvimento de algoritmos e aplicações, ao passo que dados e capacidade computacional recebem, cada um, aproximadamente 20% (R$ 4,8 bilhões).[29] Além de proporcionalmente menores, os investimentos nesses insumos concentram-se em infraestrutura pública e institucional, como a atualização do supercomputador Santos Dumont (R$ 1,8 bilhão) e a nuvem governamental para documentos sigilosos (R$ 1 bilhão). Como observam Johansson Neto, Farias da Costa e Gaspar, o foco em algoritmos "não pode, isoladamente, transformar de modo substancial as dependências digitais estruturais do Brasil", pois seu êxito depende de capacidades associadas a outros habilitadores, entre eles a capacidade computacional.[30] Portanto, o plano aposta no desenvolvimento de modelos e aplicações por empresas brasileiras, mas não lhes assegura acesso a dados, computação em larga escala e capital nos volumes exigidos pelo desenvolvimento de IA. Para as startups nacionais, esses insumos continuarão a ser obtidos, em grande medida, por meio de parcerias com provedores privados de nuvem, investidores e desenvolvedores de modelos fundacionais. Tais startups, aliás, frequentemente não pretendem substituir incumbentes, mas criar funcionalidades complementares, de modo que a parceria amplia sua escala, distribuição e capacidade de inovação.[31]

---

[28] JOHANSSON NETO, Germano P.; FARIAS DA COSTA, Viviane C.; GASPAR, Walter Britto. Brazil's Artificial Intelligence Plan (PBIA) of 2024: enabler of AI sovereignty? *The African Journal of Information and Communication*, Johannesburg, n. 34, p. 1-15, 2024, p. 4. DOI: https://doi.org/10.23962/ajic.i34.20424.

[29] Ibid., p. 8.

[30] Ibid., p. 9, tradução livre.

[31] PETIT, Nicolas; TEECE, David J. Innovating Big Tech firms and competition policy: favoring dynamic over static competition. *Industrial and Corporate Change*, Oxford, v. 30, n. 5, p. 1168-1198, out. 2021. DOI: https://doi.org/10.1093/icc/dtab049.

Disso decorre que a referência ao interesse da sociedade, quando adequadamente preenchida, opera em sentido oposto àquele em que foi empregada nos APACs ou a outras hipóteses em que o escrutínio é prolongado por meio de remessa inadequada ao Tribunal. Em outras palavras, submeter parcerias em IA a procedimentos longos e de desfecho imprevisível, sem identificar elementos concretos de preocupação concorrencial, eleva o custo regulatório justamente dos arranjos pelos quais as startups brasileiras acessam os insumos que a política pública não lhes provê, e torna incoerente a atuação do Estado no setor, que deveria justamente fomentar tais inovações como uma materialização do interesse público.[32]

Não se sustenta, com isso, a imunidade das parcerias em IA ao controle concorrencial, nem que todo arranjo dessa natureza seja pró-competitivo. Sustenta-se somente que a decisão de instaurar APACs e exercer a competência do art. 88, § 7º deve: (***i***) identificar a hipótese legal de ato de concentração e os elementos concretos que justificam a intervenção, com efeitos verificáveis no Brasil; (***ii***) considerar expressamente a relevância estratégica da parceria para o acesso a dados, capacidade computacional, capital e distribuição, à luz do PBIA; e (***iii***) ponderar os custos da demora para as partes e para o ecossistema nacional. Diante disso, a invocação do *in dubio pro societate* desacompanhada desses parâmetros, a inobservância dos procedimentos previstos na Resolução CADE nº 24/2019 e outros elementos que geram insegurança jurídica devem ser revistos.

A seleção de operações para o controle excepcional de estruturas deve considerar a utilidade concreta da intervenção e os custos de oportunidade da atuação estatal. Como observa Hovenkamp, o antitruste dispõe de recursos limitados e deve priorizar situações em que os indícios de dano e a probabilidade de benefício da intervenção justifiquem os custos do *enforcement*.[33] Em mercados tecnológicos, é recomendável combinar monitoramento setorial e estudos do Departamento de Estudos Econômicos com investigações de conduta ou de concentração quando os respectivos pressupostos estiverem presentes. O APAC e o art. 88, § 7º, não devem ser utilizados como instrumentos genéricos para produzir conhecimento institucional sobre um setor.

5. Recomendações para a revisão e para as orientações do art. 9º-A

A revisão deve preservar a capacidade do CADE de chamar atos de concentração não sujeitos à notificação obrigatória, mas tornar explícitos os limites jurídicos e os fatores de

[32] MARANHÃO, Juliano; SOUSA, Beatriz. *O Cade está alinhado com o futuro da IA no Brasil?* Jota, 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-cade-esta-alinhado-com-o-futuro-da-ia-no-brasil. Acesso em 30 out. 2026,

[33] HOVENKAMP, Herbert. How Should Antitrust Policy Select Enforcement Targets? Are We Overly focused on Internet Tech?. The Monopoly Problem, Substack, 10 jun. 2026. Disponível em: https://herbhovenkamp.substack.com/p/how-should-antitrust-policy-select. Acesso em: 30 out. 2026.

exercício dessa competência. Recomenda-se que as orientações previstas no art. 9º-A contemplem os seguintes parâmetros.

Primeiro, o estabelecimento de orientações gerais para a aplicação do § 7º do art. 88 da LDC deve ser obrigatório, não facultativo, e precedido de consulta pública. Isso porque, conforme exposto, necessita-se de maior segurança jurídica na aplicação do dispositivo e de consideração pelos efeitos da medida nos setores impactados e na concretização de outras políticas públicas brasileiras. Por isso é importante a garantia de que as orientações sejam necessariamente publicadas. Além disso, a submissão das orientações ao escrutínio público por meio de consulta auxilia a suprir essas necessidades, principalmente ao possibilitar que diferentes grupos interessados – como academia, sociedade civil organizada, empresas afetadas e órgãos governamentais – informem o CADE sobre possíveis efeitos das orientações pretendidas.

Segundo, a SG deve observar a Resolução nº 24/2019, ou qualquer outra norma que a suceda para disciplinar os procedimentos previstos nos §§ 3º e 7º do art. 88 da LDC, indicar às partes qual rito processual será seguido logo no início da instauração do APAC, e apresentar conclusão expressa e fundamentada ao final da instrução.

A decisão deve indicar se há ato de concentração, se a notificação era obrigatória e, quando cabível, por que se propõe o chamamento nos termos do art. 88, § 7º, da LDC. A menção a IA, ecossistemas digitais, startups, incumbentes ou da importância estratégica do setor não deve constituir, isoladamente, fundamento suficiente. Além disso, a remessa ao Tribunal "para ciência" não deve funcionar como modalidade de encerramento ou como substituto de decisão.

Terceiro, eventuais orientações sobre IA não devem presumir que parcerias entre incumbentes e startups, investimentos minoritários, contratação de talentos ou acordos de computação e distribuição sejam, por sua natureza, suscetíveis ao § 7º. A orientação deve distinguir tipos de operação e indicar fatores relevantes: exclusividade e duração de licenças; possibilidade de sublicenciamento; continuidade operacional da startup; transferência de equipes e projetos; direitos de governança; acesso a informações; compromissos de capacidade; dependência de infraestrutura; e condições de acesso de terceiros.

Quarto, a aplicação territorial da lei deve ser motivada com indicação dos efeitos produzidos ou potencialmente produzidos no Brasil. Recomenda-se que a orientação considere, entre outros elementos, a existência de clientes ou usuários no país, vendas ou fornecimento a agentes brasileiros, participação em mercados nacionais, dependência de insumos por concorrentes locais e probabilidade concreta de alteração das condições competitivas no território.

Por fim, o juízo de conveniência e oportunidade deve ponderar expressamente a utilidade concreta da medida, a proporcionalidade do escrutínio *ex post*, a segurança jurídica,

a maturidade da instrução, a existência de vias alternativas de atuação, o tempo transcorrido desde a operação e o nexo com o mercado brasileiro. Esses fatores, já destacados no voto da Conselheira Camila Cabral Pires Alves no APAC Google/Character.AI, oferecem base adequada para uma orientação geral e evitam que a mera relevância da matéria ou a conveniência de obter conhecimento institucional sejam confundidas com a necessidade de notificação.

6. Redação sugerida para o art. 9º-A

A fim de garantir maior segurança jurídica em relação aos critérios para aplicação do art. 88, § 7º, da LDC, sugere-se a fixação, na nova resolução proposta, de diretrizes para as orientações gerais as serem periodicamente publicadas pelo CADE. Assim, sugerimos a seguinte redação para o art. 9º-A:

> *"Art. 9-A. O Cade deverá estabelecer, periodicamente, orientações gerais para a aplicação do § 7º do art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011, com base nos seguintes parâmetros:*
>
> *I. Observância aos procedimentos previstos na Resolução CADE nº 24/2019, ou outra norma que discipline o procedimento previsto no § 7º do art. 88 da Lei 12.529/2011, e garantia da segurança jurídica;*
>
> *II. Critérios objetivos de oportunidade e conveniência do exercício da prerrogativa, considerando as políticas públicas existentes para a promoção do desenvolvimento econômico e tecnológico do País;*
>
> *III. A utilidade concreta da medida e a proporcionalidade do escrutínio ex post;*
>
> *IV. Critérios objetivos de verificação de nexo suficiente das operações com o território nacional.*
>
> *Parágrafo único. O estabelecimento de orientações gerais a que se refere o caput deverá ser precedido de consulta pública a fim de facultar a participação da sociedade civil, da academia, do setor privado e de outros interessados.*

7. Conclusão

A análise desenvolvida nesta contribuição evidencia que os mercados de IA apresentam características econômicas e dinâmicas concorrenciais que não permitem a transposição automática de premissas construídas para mercados digitais. A estrutura de custos, a necessidade contínua de capacidade computacional, a diversidade de modelos de negócio e a rápida evolução tecnológica exigem uma avaliação contextualizada, baseada nas características da operação e em evidências concretas. Nesse cenário, parcerias entre

empresas estabelecidas e startups, investimentos, licenciamento de tecnologia e acordos de acesso à infraestrutura podem viabilizar a recombinação de capacidades, acelerar a comercialização de soluções e ampliar as condições de entrada e expansão de novos agentes.

A contribuição também procurou demonstrar que a segurança jurídica na aplicação do art. 88, § 7º, da LDC não constitui um objetivo dissociado da política de defesa da concorrência. Em mercados ainda em formação, a previsibilidade quanto ao enquadramento das operações e aos critérios de intervenção da autoridade influencia diretamente as decisões de investimento, a formação de parcerias e o acesso das empresas aos recursos necessários à inovação. A ausência de parâmetros claros pode desestimular arranjos que ampliam a capacidade competitiva de startups brasileiras, sem que disso decorra necessariamente qualquer benefício para a proteção da concorrência.

Por essa razão, a política concorrencial deve ser articulada com as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da IA no Brasil, em especial com os objetivos estabelecidos pelo PBIA. O desenvolvimento de capacidades nacionais não depende apenas do incentivo à criação de modelos e aplicações, mas também do acesso a dados, infraestrutura computacional, capital, tecnologia e canais de distribuição. Considerando que empresas brasileiras podem se beneficiar de parcerias com agentes privados para acessar esses insumos, a atuação do Estado deve evitar que a aplicação imprevisível dos instrumentos de controle de estruturas crie obstáculos à própria política de desenvolvimento tecnológico que busca promover.

Isso não significa afastar o escrutínio concorrencial sobre parcerias em IA, tampouco presumir que tais arranjos sejam necessariamente pró-competitivos. Significa reconhecer que a intervenção deve estar fundamentada em hipóteses legais e riscos concretos, ponderando também os efeitos que o escrutínio pode produzir sobre a inovação, a entrada de novos agentes e a formação de capacidades tecnológicas no país. A efetividade da política concorrencial depende, portanto, não apenas de sua capacidade de identificar e coibir operações potencialmente lesivas, mas também de sua coerência com os objetivos mais amplos de desenvolvimento econômico e tecnológico estabelecidos pelo Estado brasileiro.

O Legal Wings Institute agradece ao CADE pela oportunidade de contribuir com este processo de revisão normativa e de participar do debate sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa da concorrência diante dos desafios apresentados pelos mercados de IA.