



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA
ECONÔMICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

PARECER n. 00012/2025/CGEP/PFE-CADE/PGE/AGU

NUP: 08700.004480/2015-97

INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TABELA DE PREÇOS. CONSELHO PROFISSIONAL. CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. EDIÇÃO DE TABELA INDICATIVA DE HONORÁRIOS. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DE COMPETÊNCIA LEGAL ATRIBUÍDA AO CONSELHO PROFISSIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ADOÇÃO DE COMPORTAMENTO UNIFORME. POSSÍVEIS EFEITOS BENÉFICOS DE TABELAS. RECOMENDAÇÕES GERAIS SOBRE O TEMA.

I - Processo administrativo sancionador destinado a apurar o envolvimento do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e seu então Presidente na imposição de valores mínimos, previstos em tabelas de honorários, os quais deveriam ser observados por arquitetos e urbanistas de todo o país uniformizando a cobrança pela remuneração dos serviços prestados por esses profissionais.

II - Ausência de comprovação de que a tabela editada possui caráter obrigatório. Exercício legítimo de competência legal atribuída ao Conselho Profissional que exerce atividade típica de Estado. Considerações gerais sobre o *standard* probatório envolvendo tabelas.

III - Recomendação de arquivamento do processo administrativo.

IV - Manifestação em desacordo parcial com o posicionamento da Superintendência-Geral.

VERSÃO ÚNICA

Senhor Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo nº 08700.004480/2015-97, destinado a investigar infração à ordem econômica, consistente na imposição de valores mínimos, previstos em tabelas de honorários, os quais deveriam ser observados por arquitetos e urbanistas de todo o país uniformizando a cobrança pela remuneração dos serviços prestados por esses profissionais, condutas atribuídas ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e ao seu então Presidente, Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz.

2. As condutas investigadas são passíveis de enquadramento no art. 36, incisos I e IV c/c seu §3º, inciso II da Lei nº 12.529/2011 e se centram em apurar o envolvimento dos Representados ao *"aprovar e divulgar tabela de honorários, supostamente referencial, conjugado a um código de ética que atribui a recomendação e/ou dever do arquiteto e urbanista de segui-la"*, estando esses profissionais sujeitos a eventuais sanções administrativas no caso de descumprirem a observância dos valores recomendados.

3. A Nota Técnica nº 102/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1444056) traz o relato de todo o procedimento investigativo, fazendo menção ao histórico de elaboração das tabelas para esse segmento.

4. No que importa à compreensão da matéria ora analisada, cabe mencionar que o CAU/BR informou: (i) que existiam distintas tabelas sobre os valores das remunerações dos profissionais desde 1921 quando o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) foi criado; (ii) que até aprovação da Lei 12.378/2010, havia diversas outras tabelas produzidas por outras entidades que foram revogadas a partir de então; (iii) que não havia punição para os profissionais que não seguissem as tabelas, mas que isso poderia ser utilizado como agravante em eventuais processos ético-disciplinares; (iv) que as tabelas eram parametrizadas pelo CUB (índice de variação do custo básico da construção civil), tendo, portanto, atualização mensal e (v) que a base legal para essa prática era o art. 28, XIV, da Lei n.º 12.378/2010. Essas informações constam do Ofício nº 107/2018 (SEI 0473095)

5. Diante dessas informações, em 29 de junho de 2023, por meio do Despacho SG nº13 (SEI 1252892), foi instaurado o Processo Administrativo e, em 06 de julho de 2023, foram expedidas notificações aos Representados para que apresentassem as respectivas defesas e especificassem as provas que pretendiam produzir.

6. As defesas foram apresentadas de forma conjunta (SEI 1287782), tendo sido destacada a (i) ilegitimidade do Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz já que, enquanto Presidente do CAU/BR, não teria participado das deliberações das matérias aprovadas pelo Plenário da autarquia, visto que só poderia votar em caso de empate, não tendo sido o caso das reuniões que aprovaram a edição das tabelas investigadas; e (ii) no mérito, o caráter sugestivo das tabelas editadas, destacando que não seriam capazes de gerar prejuízos aos ambientes competitivos, restando o exercício dessa competência previsto em lei,

conforme artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010. Nessa mesma linha, a defesa realça méritos da tabela editada e refuta a possibilidade de sanção por descumprimento da tabela editada.

7. A Nota Técnica nº 165/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1305765), acolhida pelo Despacho SG nº 1.493 (SEI 1305795), fez a análise das questões preliminares, tendo sido indeferida a preliminar de ilegitimidade passiva do Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz em razão de haver indícios de autoria e materialidade que justificavam a sua inserção no polo passivo.

8. A instrução do processo foi concluída, inclusive com oitiva do Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz, tendo sido exarada a Nota Técnica nº 102/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1444056), abrindo prazo para alegações finais pelos Representados.

9. Em suas alegações finais (SEI 1448629), os Representados reiteraram a defesa apresentada.

10. Por meio da Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1457799), a Superintendência-Geral do CADE (SG) concluiu a análise do processo, recomendando o arquivamento do feito em relação ao Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz e a condenação do CAU/BR por entender que a elaboração das tabelas extrapolou a competência legal de atuação da autarquia, tendo sido atribuída "força coercitiva às tabelas de honorários por meio de normas infralegais como o Código de Ética (elaborado pela Resolução nº 52/2013) e as Resoluções nº 143/2017 (SEI 1237839) e nº 224/2022 (SEI 1237840), que normatizam exatamente os processos ético-disciplinares."

11. Na 315ª Sessão Ordinária de Distribuição, os autos foram sorteados à relatoria do Conselheiro José Levi que, na sequência, os encaminhou à PFE-CADE para emissão de parecer (Despacho Decisório nº 12 - SEI 1461520).

12. Em 01 de abril de 2025, em petição juntada aos autos, com o objetivo de afastar a interpretação de que teria sido atribuído força coercitiva às tabelas de honorários, o CAU/BR requereu a dilação do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para promover "um levantamento dos processos ético-disciplinares instaurados pelos CAUs Estaduais nos últimos 5 (cinco) anos" (SEI 1540432).

13. Mediante Despacho Decisório nº 5, o Conselheiro Relator concedeu o prazo de 25 (vinte e cinco) dias corridos para a juntada dos levantamentos requeridos pelo CAU/BR.

14. Em 26 de maio de 2025, o CAU/BR apresentou levantamento preliminar da lista dos processos ético-disciplinares constantes em 17 unidades da Federação, restando pendente a resposta de outras 10 Regionais, razão pela qual requereu mais 15 dias para atendimento integral do pleito (SEI 1566572).

15. O Despacho Decisório nº 7 do Conselheiro Relator, exarado em 02 de junho de 2025, concedeu o prazo de 15 (quinze) dias corridos para a juntada do restante do levantamento (SEI 1568162).

16. Em ambos os Despachos (nº 5 e 7), a decisão do Conselheiro Relator foi homologada pelo Plenário do CADE, mediante a técnica do circuito deliberativo virtual, com determinação de que fosse aguardado o transcurso dos prazos concedidos ao CAU/BR para que só então houvesse a emissão de parecer.

17. Em 02 de julho de 2025, o CAU/BR complementou o levantamento faltante, anexando manifestação de mais 8 CAUs Estaduais, faltando apenas a manifestação dos estados do Pará e Paraná. Para obtenção dessas últimas informações, o CAU/BR requereu que o CADE "promovesse as diligências necessárias para obtenção das respostas pendentes dos CAUs Estaduais", atentando-se para suspensão do "prazo para a emissão do parecer da PFE/CADE até que todas as respostas dos CAUs Estaduais sejam obtidas" (SEI 1586177).

18. Esse último pedido do CAU/BR ainda não foi analisado. Há, contudo, informações suficientes para emissão deste Parecer. Fica ressalvada, de todo modo, eventual manifestação complementar caso o Conselheiro Relator entenda pertinente.

19. Relatado. Passa-se à análise.

II. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Regularidade procedimental

20. O Capítulo IV, do Título VI, da Lei nº 12.529/11 dispõe sobre o rito do procedimento administrativo para imposição de sanções por infrações à ordem econômica, visando, sobretudo, garantir a ampla defesa e o contraditório aos acusados. A SG atendeu a todos os dispositivos legais concernentes à instauração e tramitação do processo, bem como ao direito de defesa, de produção probatória e de manifestação acerca das provas trazidas aos autos, em tudo observando as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos Representados.

2.2 Alegações Preliminares

21. A única preliminar arguida foi a de ilegitimidade passiva do Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz que, enquanto Presidente do CAU/BR, não teria participado das deliberações das matérias aprovadas pelo Plenário da autarquia, visto que só poderia votar em caso de empate, não tendo sido o caso das reuniões que aprovaram a edição das tabelas investigadas.

22. Quanto a esse aspecto, a análise empreendida pela SG, por meio da Nota Técnica nº 165/2023/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1305765), acolhida pelo Despacho SG nº 1.493 (SEI 1305795), mostra-se adequada, não sendo o caso de se reconhecer a ilegitimidade passiva do Presidente do CAU/BR.

23. Com efeito, para se justificar a instauração de um processo administrativo contra um representado basta que haja a existência de indícios suficientes de autoria e materialidade dos supostos delitos, cuja existência será apurada mediante procedimento submetido ao contraditório e à ampla defesa. Já, no mérito, as alegações formuladas pelo Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz mostram-se consistentes e serão analisadas em seguida.

24. Passa-se à análise de mérito.

2.3 Do Mérito

25. Por meio da Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1457799), a SG propôs o arquivamento do processo em relação ao Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz por entender que " não foi possível identificar alguma contribuição individual do Representado Haroldo Pinheiro, aparentando que o CAU/BR é uma instituição cujas decisões são tomadas de forma colegiada e descentralizada. Nesse sentido, também não foi possível confirmar eventual omissão do Representado frente as suas obrigações e competências legais."

26. Já em relação ao CAU/BR, a SG entendeu que a elaboração das tabelas de honorários extrapolou a competência legal de atuação da autarquia, tendo sido atribuída "força coercitiva às tabelas de honorários por meio de normas infralegais como o Código de Ética (elaborado pela Resolução nº 52/2013) e as Resoluções nº 143/2017 (SEI 1237839) e nº 224/2022 (SEI 1237840), que normatizam exatamente os processos ético-disciplinares."

27. Em sua defesa (SEI 1287782), o CAU/BR destacou que as tabelas elaboradas tinham caráter sugestivo, destacando que não seriam capazes de gerar prejuízos aos ambientes competitivos, sendo fruto do exercício de uma competência legal, prevista no artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010.

28. Após pedir dilação de prazo para apresentar levantamento dos casos em que poderia se constatar se houve ou não aplicação de agravante de punição por descumprimento dos valores constantes na tabela aprovada pelo Conselho (recomendação 4.3.1 do Código de Ética Disciplinar do CAU/BR) nos processos ético-disciplinares instaurados pelos CAUs Estaduais nos últimos 5 (cinco) anos (SEI 1540432), o CAU/BR juntou declarações de 25 conselhos estaduais que afirmam inexistir a aplicação dessa agravante nos processos ético-disciplinares instaurados nos últimos 5 anos contra arquitetos e urbanistas (SEI 1566572 e SEI 1586177), restando faltante apenas as declarações dos CAUs do Pará e Paraná.

29. Essas declarações se mostram suficientes para refutar as conclusões expostas pela SG em sua Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1457799). Com as vênias devidas, não há evidência que permita concluir que a tabela de honorários elaborada pelo CAU/BR tenha caráter coercitivo, não havendo fundamento para que se condene a autarquia *per se* em razão do fato de ter elaborado a referida tabela, ainda mais quando se mostra fruto do exercício de uma competência legal atribuída ao Conselho Profissional.

30. Passam a ser feitas algumas breves considerações sobre a elaboração de tabelas por Conselhos Profissionais com vistas a auxiliar no processo de uniformização de entendimentos que tem sido conduzido pelo CADE.

2.3.1 - Do esforço institucional de uniformização de entendimentos e a oportunidade de aperfeiçoamentos sobre a forma de tratar o tema

31. O CADE tem se preocupado com a necessidade de uniformizar entendimentos sobre quais critérios deverão ser adotados para caracterizar o cometimento de infrações à ordem econômica diante de tabelas de preços.

32. No voto do Conselheiro Diogo Thomson (SEI 1443323), proferido por ocasião de julgamento do Processo Administrativo nº 08700.000284/2022-72 que envolveu a discussão de elaboração de tabela pelo Conselho Regional de Imóveis do Goiás (CRECI/GO), houve minucioso levantamento da jurisprudência do órgão sobre tabelas de preço, sinalizando como a análise dessa matéria merece um olhar mais cuidadoso, já que tem faltado uniformidade no enfrentamento das diversas situações que o tema pode ensejar.

33. No mencionado voto, o Conselheiro propôs uma tipologia de análise para realçar situações diferenciáveis de acordo com cada caso, mas ainda tendo por parâmetro a caracterização da infração pelo objeto, propondo, a partir daí, uma presunção de ilicitude que teria maior ou menor intensidade a depender da situação cogitada.^[1] Não se pretende aqui discuti-la. Há, inclusive, um grupo de trabalho interno no CADE que tem se debruçado sobre a matéria. Mostra-se importante ressaltar a necessidade de se fazer distinções entre os diversos casos que envolvem a edição de tabelas, não podendo o órgão se contentar com um tratamento unívoco, especialmente diante de conselhos profissionais.

34. Ainda que apresente variações, em um esforço de síntese, pode-se afirmar que o entendimento prevalecente do CADE sobre o tema de tabelas considera a ocorrência do ilícito pelo objeto ou *per se*, ressalvada particularidades elencadas no já mencionado voto do Conselheiro Diogo Thomson (SEI 1443323), assim como exceções envolvendo casos do mercado de saúde. Ao adotar essa tipologia, as investigações acabam sendo simplificadas, contentando-se, em essência, em comprovar a edição da tabela e, a partir daí, presumir efeitos prejudiciais à concorrência. O Conselheiro Relator no caso propôs, a partir da análise legislativa e jurisprudencial, a seguinte regra de julgamento com consequente impacto sobre as presunções de ilicitude aplicáveis, conforme caso concreto:

93. Diante das nuances elencadas, entendo que as tabelas como conduta anticompetitiva de influência à adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes (art. 36, incisos I e IV c/c §3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011) devem ser analisadas como **ilícitos por objeto**, considerando dois níveis de presunção de ilicitude:

I - Uma **presunção absoluta de ilicitude** aplicável à adoção de tabelas para o consumidor final, como nos casos mencionados de autoescolas, diante de sua nítida similitude com carteis *hardcore*; e

II - Uma **presunção relativa de ilicitude** para os demais casos, abarcando discussões não apenas da ausência de autoria e materialidade, mas também questões como: (i) se a adoção da tabela é obrigatória ou facultativa; (ii) se estabelece preços mínimos ou máximos; (iii) se influencia o comportamento dos filiados; (iv) se é usada como forma de compensação e/ou (v) se está vinculada a alguma imunidade antitruste decorrente de regulação pública com fundamento em legislação específica.

35. No presente Parecer, corrobora-se a necessidade de reflexão por parte do CADE, exigindo maior rigor na definição da regra de julgamento, do *standard* de prova e na distribuição do ônus probatório, de modo a permitir a conclusão pela ocorrência do ilícito concorrencial nessas hipóteses.

36. Em relação ao caso concreto, há dois aspectos importantes que devem ser realçados: (i) a tabela decorre do exercício legítimo de uma competência legal atribuída ao CAU/BR e (ii) a tabela editada não possui caráter coercitivo.

A) A simples edição de uma tabela por um Conselho Profissional não caracteriza infração à ordem econômica

37. A conduta que é atribuída como infração à ordem econômica ao CAU/BR é "*promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes*" (art. 36, incisos I e IV, e §3º, II da Lei nº 12.529/11).

38. O CAU/BR justificou que editou a tabela em razão do exercício de uma competência legal, prevista no artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010, sem que a edição dessa tabela pudesse ensejar o efeito de uniformizar os preços a serem cobrados por arquitetos e urbanistas em razão dos serviços prestados por esses profissionais.

39. Eis a redação legal do dispositivo em discussão:

"Art. 28. Compete ao CAU/BR:

(...)

XIV - aprovar e divulgar tabelas indicativas de honorários dos arquitetos e urbanistas ;"

40. Da análise do acervo probatório, entende-se que a elaboração da tabela prevista no artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010, não caracteriza o ilícito descrito no art. 36, incisos I e IV, e §3º, II da Lei nº 12.529/11. Ao justificar o método de análise do ilícito, a SG afirma que

em relação às tabelas de custos produzidas por Sindicatos, Associações e Conselhos Profissionais como prática de promoção, obtenção ou influência à conduta uniforme, o Cade tem analisado como ilícito por objeto, tendo em vista o entendimento de que não há outro objetivo que não seja a limitação e/ou redução da concorrência. Assim, tal conduta carrega consigo a presunção relativa de ilegalidade e seus efeitos podem ser comparados com a própria prática de cartel (item 38 Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE - SEI 1457799).

41. Como se vê do trecho citado, a análise da SG adotou a tipologia de infração pelo objeto, inserindo no mesmo universo de análise as práticas de sindicatos, associações e conselhos profissionais, assumindo que a edição de uma tabela de preços pelo CAU/BR não poderia ter outro objetivo senão "a limitação e/ou redução da concorrência", equiparando o mesmo padrão probatório desses casos às hipóteses de cartel. Essas premissas, contudo, não estão bem assentadas.

42. Primeiramente, conselhos profissionais não devem ser equiparados a sindicatos e associações. Ainda que não haja, em princípio, imunidade ao escrutínio da lei antitruste a essas três figuras jurídicas (cf. art. 31 da Lei nº 12.529/11), há diferenciações importantes em relação ao regime jurídico, propósitos e formas de atuação desses entes.

43. Atendo-se somente aos conselhos profissionais, deve ser reconhecido que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o regime jurídico aplicável a esses entes, definidos "enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado", reside numa "espécie *sui generis* de pessoa jurídica de direito público não estatal" (Cf. ADI 5367 - Rel. Min. Carmen Lúcia - Julgamento 08/09/2020 e ADC 36 - Rel. Min. Carmen Lúcia - Julgamento: 08/09/20).

44. Esse entendimento da Suprema Corte remete a um precedente antigo, proferido por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.717/DF, de relatoria do Ministro Sidney Sanches, ocasião em que se entendeu que a personalidade jurídica dos conselhos profissionais só poderia ser de direito público em razão de "impossibilidade de delegação de atividade típica de estado a entidade privada, a abranger o exercício do poder de polícia, de tributação e de punição das atividades profissionais" (trecho do voto da Min. Carmen Lúcia na ADC 36/DF que rememora os entendimentos anteriores do STF).

45. A natureza *sui generis* dos conselhos profissionais se dá pelo fato de o STF reconhecer que, não obstante sejam tratados como autarquias, esses entes não se equiparam às figuras clássicas previstas no ordenamento jurídico nacional, pois não integram a Administração Pública Indireta e possuem normas mais flexíveis para o exercício de suas competências, muitas delas com feições mais próximas ao direito privado. O voto vencedor para redação do acórdão, de autoria do Min. Alexandre de Moraes, proferido por ocasião dos mencionados julgados da ADI 5367 e ADC 36, esclarece as razões desse tratamento:

A compreensão dos diversos aspectos que distinguem esses entes – como a autonomia na escolha de seus dirigentes, o exercício de funções de representação de interesses profissionais (além da fiscalização profissional), desvinculação de seus recursos financeiros do orçamento público, desnecessidade de lei para criação de cargos – permite a conclusão de que configuram espécie *sui generis* de pessoa jurídica de Direito Público não estatal. (Trecho do Voto do Min. Alexandre de Moraes na ADC 36/DF)

46. Apesar de possuírem um regime peculiar, não se discute, contudo, que os conselhos profissionais exercem atividades tipicamente estatais. Reconhecer esse propósito afasta a conclusão da SG no sentido de que do exercício legítimo de elaborar tabelas indicativas haja o intuito de limitar ou reduzir a concorrência (item 38 Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE - SEI 1457799).

47. Conselhos profissionais não podem ser tratados da mesma forma que associações que perseguem exclusivamente interesses privados. São entes concebidos para exercer atividades estatais, com atribuições definidas em leis específicas, aprovadas pelo Congresso Nacional.

48. Admitir que ao elaborar tabelas indicativas não haveria outro objetivo nesse propósito exceto "a limitação e/ou redução da concorrência" equivale, por vias transversas, a afirmar que o artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010 seria inconstitucional por prejudicar a livre concorrência no país (art. 170, IV da CF/88), não se tendo notícia da declaração desta inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário até o momento.

49. Não nos parece que esta conclusão seja sustentável em absoluto. E a razão de a SG ter chegado a esse entendimento decorre do fato de ter tratado a edição da tabela como um ilícito pelo objeto, gerando uma forte presunção de que toda tabela é necessariamente prejudicial à livre concorrência (art. 36, I da Lei nº 12.529/11).

50. Essa última conclusão também não nos parece necessariamente verdadeira. Tabelas podem gerar efeitos benéficos aos mercados, reduzindo, especialmente, a assimetria informacional, como assim indica a literatura antitruste. Se o referencial explicativo de Hayek for devidamente considerado, deve-se levar em conta que o processo de precificação de bens e serviços pressupõe uma profusão de informações dispersamente espalhadas, sendo que instrumentos, como tabelas, podem

servir para abreviar e facilitar o acesso a informações relevantes e, por consequência, balizar valorações a serem atribuídas a bens e serviços ofertados nos mercados. Ao explicar como se dá a regência dos mercados, Hayek enfatiza o caráter fragmentário do conhecimento, ou seja, "o fato de que cada membro da sociedade pode deter apenas uma pequena fração do conhecimento produzido por todos e que, assim, cada um ignora a maioria dos fatos sobre quais se baseia o funcionamento da sociedade."^[2]

51. Nesse sentido, é razoável admitir que um potencial consumidor tenha dúvidas sobre a estimativa razoável de gastos na contratação de um projeto de reforma de sua casa ao cogitar na contratação de um arquiteto para execução desse projeto. De forma similar, uma recém criada sociedade de arquitetos, entrante no mercado, precisará de referenciais para balizar quais valores deverão ser cobrados pelos serviços a serem prestados por seus profissionais. Uma tabela que se mostre fidedigna a práticas de mercado pode auxiliar ambas as partes nesse difícil processo de obtenção de informações, auxiliando no processo de valoração que permitirá, ao fim do dia, definir o preço consensual apto a viabilizar a contratação dos serviços. Há aqui redução de custos de transação por meio da tabela.

52. Quanto mais fidedigna se mostrar a tabela, maior tenderá a ser o seu prestígio e, por consequência, com maior frequência servirá para referenciar os preços a serem praticados. Isso se deve tanto ao fato de nossa racionalidade se mostrar limitada quanto ao custoso processo de obtenção de informações, aportes valiosos da economia comportamental para ajudar a compreender como se dá o verdadeiro processo decisório dos agentes nos mercados.^[3]

53. Ainda que uma tabela possa vir a ensejar convergência de preços, isso não ocorrerá em razão de um efeito automático, indesejado e obrigatório de influenciar os concorrentes a se cartelizarem. Isso poderá ocorrer em virtude de valiosas contribuições que a tabela pode ser capaz de oferecer aos interessados nas transações.

54. Talvez um dos exemplos mais conhecidos de tabela que detenha elevado prestígio seja a tabela FIPE, fartamente utilizada no mercado de venda e revenda de veículos em nosso país, sendo caso que auxilia a retratar a situação que ora se cogita. Não se desconhece haver diferenciação em relação ao caso presente, vez que a tabela FIPE publiciza um estudo quanto à média dos preços praticados no mercado de veículos (abordagem retrospectiva), enquanto as tabelas de honorários de conselhos profissionais veiculam valores sugeridos (abordagem prospectiva).

55. De todo modo, curiosamente, Akerlof se valeu justamente do mercado de carros usados ("lemon's market") para evidenciar a existência de assimetria informacional como algo "inerente ao mundo dos negócios", podendo, em casos extremos, ocasionar até mesmo a extinção de certos mercados, daí a importância de se combater essa falha de mercado como um dos propósitos de qualquer norma de ordenação dos mercados.^[4] A redução de assimetria informacional se mostra, portanto, como uma das causas que justifica a edição de tabelas, tal como assim indicam estudos da OCDE:

Certain regulations are in the public interest as a remedy to market failures arising from (a) information asymmetries and (b) negative externalities. Legal quality and integrity are difficult to assess for inexperienced individuals who do not buy these services regularly. Consequently, there is a risk of adverse selection (quality deterioration) in particular segments of the legal services market where professionals meet buyers without independent legal expertise. Apart from adverse selection, information asymmetries also lead to principal-agent problems. Professionals may reduce quality below optimal levels or generate excessive demand. Other market failures justifying regulation are negative externalities. Poorly qualified legal professionals cause harm to third parties and society at large if legal transactions turn out to be invalid.^[5]

56. Não se olvida que a tabela elaborada ou aprovada pelos conselhos profissionais pode não gozar do mesmo grau de isenção técnica de uma tabela elaborada por um instituto de pesquisa independente e totalmente isento de interesses em relação ao tema. Sendo esses conselhos compostos pelos mesmos profissionais que normatizarão e restarão sujeitos às mesmas normas por eles editadas, por certo que, em algumas situações, é possível que haja conflito de interesses e que, portanto, aspectos que privilegiem interesses corporativos ganhem peso maior do que deveriam e se sobressaiam em relação às atribuições estatais que deveriam pautar a essência da atuação desses órgãos.

57. Entretanto, supondo que, em relação ao tema das tabelas, haja a edição de uma tabela que eleve em demasia os valores dos honorários a serem cobrados por arquitetos e urbanistas a fim de buscar aumentar, em caráter geral, os valores a serem recebidos por esses profissionais, desvirtuando sua finalidade, se não houver, dentre outras particularidades, qualquer comprovação da existência de comportamentos que busquem atribuir caráter coercitivo à utilização desse instrumento ou qualquer outra prática de ação coordenada que venha a caracterizar algo semelhante a um cartel, não parece haver nexo causal que permita concluir que da elaboração da tabela decorra o potencial efeito de "promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes." Poder-se-ia cogitar, em tese, em eventual prática de aumento abusivo de lucros (art. 36, III, da Lei nº 12.529/11), mas aí se teriam todas as dificuldades comprobatórias que esse tipo infracional enseja ao antitruste.^[6]

58. Admitir que a elaboração de uma tabela satisfaz os requisitos para condenação da prática de influenciar a adoção de conduta comercial uniforme entre todos os profissionais liberais sujeitos aos regramentos de um conselho profissional confere presunção excessiva à elaboração da tabela, tornando o conjunto probatório frágil.

59. Não se pode presumir que todos os arquitetos e urbanistas do país seguirão os valores definidos pela tabela aprovada pelo CAU/BR. A redação do artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010, expressamente prevê que a tabela terá caráter indicativo. É importante levar em conta esse atributo. A presunção deve militar a favor do CAU/BR, no sentido de que o órgão está cumprindo o que está previsto em lei ao exercer sua competência, e não o contrário, cabendo ao CADE o ônus de comprovar que a tabela restou desvirtuada, pois, dentre outros aspectos, passou a ser utilizada com caráter impositivo.^[7]

60. Presumir que todos os arquitetos e urbanistas do país seguirão os valores constantes na tabela aprovada pelo CAU/BR parece instituir presunção quase absoluta de ilicitude sobre a conduta, o que não se mostrará condizente com a realidade fática em todos os casos. Ainda que a teoria da causação do ilícito antitruste, na sua dimensão pública, recaia, em essência, em uma adequada calibração de riscos sobre determinadas condutas ("management of risk", nos termos de Hovenkamp)^[8], como se verá mais adiante, essa preocupação mais acentuada se justificava no combate à cultura de controle e tabelamento de preços que precedeu a instituição do Plano Real. Atualmente, a situação se mostra bem distinta e deve-se levar em consideração que as tabelas podem ter efeitos benéficos em determinadas hipóteses. Em certo trecho, a Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1457799) sintetiza a jurisprudência do CADE e afirma:

32. Como se pode observar das decisões do Cade supra colacionadas, a sugestão de preços por parte de conselhos, associações e/ou sindicatos a seus afiliados pode ter o efeito de prejudicar a livre concorrência, pois influem no processo de decisão dos agentes econômicos a quem tais sugestões são dirigidas, coordenando e uniformizando as condutas comerciais entre concorrentes, prejudicando os consumidores finais com elevações de preços coordenadas.

61. Não se deve admitir como algo incontestável que a existência de uma tabela distorça condições competitivas no mercado. Isso dependerá de cada caso analisado e das várias possíveis segmentações que a definição de mercado relevante pode assumir. Nos termos do voto do Conselheiro Diogo Thomson (SEI 1443323), é preciso que, dentre outros aspectos, a investigação elucidie: "(i) se a adoção da tabela é obrigatória ou facultativa; (ii) se estabelece preços mínimos ou máximos; (iii) se influencia o comportamento dos filiados; (iv) se é usada como forma de compensação e/ou (v) se está vinculada a alguma imunidade antitruste decorrente de regulação pública com fundamento em legislação específica..." O conjunto probatório deve se pautar mais em evidências e menos em presunções para que o CADE consiga efetivamente assegurar o *enforcement* da política de proteção à concorrência. [9][10]

62. Mesmo que se admita o esforço teórico sobre a discussão de potenciais efeitos distorcivos de determinadas tabelas no mercado, deve-se admitir que para um profissional recém formado, a tabela pode ser útil para balizar valores que poderão ser cobrados pelos serviços a serem prestados, podendo, inclusive, ser usada como estratégia de barganha na definição dos seus honorários, sinalizando ao seu cliente, por exemplo, que está cobrando valores abaixo do que foi sugerido pelo conselho profissional, o que é muito razoável de se admitir em situações assim. Já para um profissional sênior, com clientela adquirida e prestígio reconhecido no meio, a tabela se mostrará praticamente irrelevante, pois os preços que costumam constar nesses instrumentos refletem valores médios e esse perfil de profissional tem capacidade para estipular preços bem mais elevados para remunerar seus serviços. Esse simples exemplo fragiliza a premissa de que todos os profissionais serão influenciados e terão condutas coordenadas pelo simples fato de uma tabela ter sido editada.

63. Se a tabela elaborada por um conselho profissional tiver, portanto, preços inflados, além de uma possível discussão de desvirtuamento do exercício de uma competência legal ou qualquer outra eventual infração à concorrência ou aos direitos dos consumidores, os potenciais efeitos da tabela para o mercado podem ser irrelevantes, pois o que pode vir a ocorrer é que, com passar do tempo, o processo das trocas reais, via competição, revele quais são os verdadeiros preços que estão sendo praticados, fazendo com que a tabela deixe de ter relevância por não conseguir exprimir a verdadeira escassez balizadora das forças de oferta e demanda.^[11] Esse tema será retomado mais adiante quando se discutir brevemente o que talvez esteja ocorrendo no segmento de advocacia no país, o qual também possui tabela editada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mas com evidências de que os valores dos honorários estabelecidos pela OAB não têm correspondência com o mundo empírico.

64. A análise da jurisprudência do STJ revela que, em pelo menos 12 precedentes discutindo o tema sobre tabelas, todos envolvendo setor de saúde, a Corte não acolheu recursos interpostos pela Procuradoria do CADE, mantendo, dessa forma, entendimentos firmados pelos Tribunais Regionais Federais que reconhecem que tabelas elaboradas, sem caráter coercitivo, não caracterizam infração à ordem econômica.

65. Nesses doze casos, o CADE figurou como parte recorrente e não logrou êxito em reverter as decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Federais, tendo havido, portanto, anulação das decisões condenatórias proferidas pelo órgão. Seguem alguns trechos destacados em alguns desses julgados:

O uso da tabela de honorários da AMB não dá base à condenação editada pelo CADE, pois 'não configura tal hipótese, todavia, simples recomendação para utilização da Tabela de Honorários Médicos, que apenas sugere aos profissionais os valores mínimo de honorários capazes de remunerar dignamente os serviços prestados, não contendo norma de conduta, nem conduzindo a conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes'. (AREsp 1937492)

Quem já exerceu profissão liberal conhece a utilidade de semelhantes tabelas, em relação, notadamente, aos novíços. Muitas vezes o jovem profissional queda-se perplexo, diante de uma situação que lhe é posta. Coloca-se frente ao dilema: fixar honorários, em valor alto demais e explorar (ou perder) o cliente; ou estabelecê-los em valor irrisório, em atenção à dignidade profissional? A tabela obvia o embaraço. Ela não induz conduta comercial uniforme entre concorrentes. Suas recomendações, simplesmente divulgam valores razoáveis: (...) (REsp 1630644)

A utilização da tabela de preços aplicada por associação de hospitais é mera orientação sem qualquer poder de vinculação ou imposição, pois não pode obrigar seus filiados à prática de qualquer conduta, muito menos cominar qualquer tipo de sanção pelo seu descumprimento. Os valores ali contidos são meramente referências e servem de balizamento dos preços praticados no setor. Por isso, não restou configurada a infração à ordem econômica. Precedentes em casos similares. (AREsp 1285469)

O estabelecimento de relação de preços dos serviços, com a finalidade de balizar negociação com os tomadores destes, assim como a inexistência de exclusividade no atendimento, afasta a caracterização de ofensa aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa, o que possibilita a nulidade da decisão administrativa por ausência de tipicidade da conduta disposta no art. 20, I e IV e no art. 21, II da Lei nº 8.884/94. (REsp 1408965)

66. Detalhe importante a se considerar nesse rol desses precedentes é que os casos não envolveram a discussão de atuação legítima ou não de conselhos profissionais, mas sim a consagração do entendimento de que a simples existência de uma tabela não pode caracterizar infração antitruste.^[12] Não se mostraria temário prever que possivelmente o judiciário estenderá esses entendimentos aos demais setores, sinalizando, por consequência, maior rigor probatório dos processos administrativos do CADE para caracterizar infrações em relação ao tema.

67. Para se evitar esse cenário de reversão das decisões do CADE no âmbito do Poder Judiciário é que se pretende, por esta manifestação consultiva, reforçar a necessidade de aprofundamento analítico nos processos que envolvam a investigação de tabelas de preços e de honorários.

68. Isso não significa que esteja prejudicado o entendimento de se configurar ilícito por objeto ou que não possam ser utilizadas presunções de ilicitude. Ao contrário, este órgão de assessoramento jurídico apenas corrobora que as particularidades jurídicas e fáticas de cada processo sejam consideradas e devidamente fundamentadas na formação da regra de julgamento aplicável pela Autarquia.

69. Nesses termos, conclui-se que casos que envolvam a edição de tabelas, especialmente por conselhos profissionais, editadas com respaldo legal, não podem ser tratados, em um silogismo simples, como ilícitos pelo objeto, mas sim a partir de uma instrução probatória mais criteriosa que busque avaliar, dentre outros aspectos, como se deu a elaboração e utilização desse instrumento, se o conselho em questão detém autorização legal para fazê-lo, qual é o grau de impositividade da referida tabela, entre outros fatores.

70. Se restar comprovado que a tabela serve apenas como parâmetro para estimar preços a serem cobrados, sem qualquer caráter coercitivo ou coordenado, não há que se cogitar, em princípio, na configuração de ilícito antitruste de influenciar a adoção de comportamento uniforme entre concorrentes.

71. No caso, a elaboração e divulgação da tabela pelo CAU/BR se encontra nos limites da competência legal atribuída ao ente. O fato de a lei se valer da locução "aprovar e divulgar tabelas indicativas" não retira do âmbito de competência do CAU/BR a faculdade do próprio ente participar do processo de elaboração da tabela.

72. Mesmo que a defesa apresentada pelos Representados (SEI 1287782) tenha afirmado que o CAU/BR apenas homologou a tabela elaborada pelo IAB, deve-se reconhecer que o poder de aprovar tabelas também envolve a prática de atos pressupostos que envolvem a própria elaboração das tabelas, tais como, por exemplo, o poder de estabelecer diretrizes, o poder de definir e controlar parâmetros, assim como o poder de estipular critérios reputados mais adequados para as tabelas que serão aprovadas. Desse modo, insere-se na competência mais ampla de poder aprovar tabelas o exercício de faculdades implícitas que implicam em poder alterar, reformular, invalidar e várias outras ações que afetarão a própria elaboração das tabelas, o que permite concluir que esses poderes estão implícitos na competência mais abrangente conferida pela norma de aprovar as referidas tabelas, tal como dispõe o artigo 28, inciso XIV, da Lei nº 12.378/2010. O STF tem vasta jurisprudência sobre o tema, reconhecendo a incorporação em nosso ordenamento jurídico da teoria norte-americana sobre "*implied or inherent powers*", reconhecendo a legitimidade da prática de atos razoáveis e proporcionais identificados com a finalidade de garantir o exercício efetivo de funções atribuídas às instituições.^[13]

73. Também não se vislumbra extrapolação legal no fato de o CAU/BR ter optado pela unificação das tabelas então existentes, ao invés de aprovar diversas tabelas sobre o tema. Mais uma vez, se a redação legal permite aprovar várias, é razoável concluir que essa competência também abriga a decisão de aprovar apenas uma tabela.

74. Com supedâneo, portanto, na teoria dos poderes implícitos, são reconhecidos como válidos os atos que envolveram a participação do próprio CAU/BR na elaboração da tabela indicativa, divergindo-se, nesse aspecto, das conclusões trazidas pela SG em relação a esse tema.

B) A tabela aprovada pelo CAU/BR não possui caráter coercitivo

75. O segundo aspecto reputado relevante para o caso concreto é analisar se a tabela aprovada pelo CAU/BR possui ou não caráter coercitivo.

76. Na instrução do processo, houve, de fato, uma dúvida originada pela resposta que o próprio CAU/BR forneceu à SG quando fora arguido sobre as características da tabela investigada. Por meio do Ofício nº 107/2018 (SEI 0473095), o ente afirmou que não havia punição para os profissionais que não seguissem as tabelas, mas que isso poderia ser utilizado como agravante em eventuais processos ético-disciplinares.

77. A possibilidade de punição de profissionais em processos ético-disciplinares por não praticarem os preços constantes na tabela aprovada pelo CAU/BR retiraria o seu caráter indicativo e passaria a conferir-lhe atributos tipicamente coercitivos. Nesse aspecto, a conclusão da SG, bem articulada nos itens 60 e 61 da Nota Técnica nº 112/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE (SEI 1457799) se mostraria acertada.

78. Ocorre que, na defesa apresentada (SEI 1287782), os Representados refutaram essa interpretação, afirmando que:

Além disso, a autoridade antitruste também pontua que consta, no Código de Ética e Disciplina, que o não cumprimento de uma recomendação poderia ser utilizado como atenuante/agravante em aplicações de sanções administrativas. Esclarece-se que, nessa hipótese, o arquiteto e urbanista precisaria ter cometido alguma infração prevista no artigo 18, da Lei nº 12.378/2010, ou no Código de Ética e Disciplina²³, para que fosse punido, e, nesse contexto, se tiver deixado de observar alguma recomendação, esse fato poderia possivelmente ser usado como atenuante ou agravante.

No entanto, vale dizer que não há, dentre as infrações previstas na Lei, e no Código de Ética e Disciplina, qualquer disposição no sentido de que o mero descumprimento de recomendações possa ser motivo para a instauração de qualquer procedimento sancionatório, muito menos qualquer disposição que se refira à não observância dos valores contidos em tabela indicativa de honorários.

79. E com o objetivo de afastar, por definitivo, qualquer conclusão de que teria sido atribuída força coercitiva às tabelas de honorários, o CAU/BR requereu a dilação de prazo para promover "um levantamento dos processos ético-disciplinares instaurados pelos CAUs Estaduais nos últimos 5 (cinco) anos" a fim de demonstrar se, em algum caso, houve efetivamente a punição mencionada pela SG. (SEI 1540432).

80. As manifestações juntadas aos autos (SEI 1566572 e 1586177), abrangendo declarações de 25 Conselhos Regionais de Arquitetura e Urbanismo, informam que não houve aplicação de majoração de pena por descumprimento de valores constantes na tabela aprovada pelo CAU/BR nos processos ético-disciplinares instaurados, nos últimos cinco anos, contra os profissionais sujeitos à fiscalização desses Conselhos.

81. Com base na defesa apresentada e nos documentos dos Conselhos Regionais juntados aos autos, entende-se que restou demonstrado que a tabela aprovada pelo CAU/BR possui, de fato, caráter indicativo, razão pela qual se propõe o arquivamento do processo em relação aos Representados. Ainda que não se tenha a manifestação dos CAUs do Pará e Paraná, tudo indica que a conclusão sobre a possibilidade de a tabela adquirir caráter coercitivo é mais teórica do que real.

82. Acrescentaria outro argumento em relação ao tema, valendo-se, para tanto, do comparativo com a tabela de honorários editada pela OAB. Por meio do Parecer nº 00020/2023/CGEP/PFE-CADE, a Procuradoria do CADE manifestou-se contrária a condenação da OAB por entender que "a OAB está no exercício do poder regulamentar por expressa delegação de competência, cujo objeto é a consecução do interesse público, em razão das finalidades desempenhadas pela advocacia de acordo com a ordem jurídico-constitucional, a permitir que se considere que os atos da Ordem se equiparam aos das entidades independentes que não se submetem à revisão no âmbito do Poder Executivo."

83. Nesse caso, ainda pendente de julgamento pelo Tribunal Administrativo do CADE, ainda que se discuta se a tabela da OAB é obrigatória ou não, quando se compara os valores ali constantes com o resultado de levantamento empírico trazido pela publicação "mapa da advocacia no Brasil"^[14], constata-se que a realidade do mercado da advocacia é muito mais complexa que a mera definição de valores constantes em tabela de honorários.

84. A mencionada pesquisa informa que até outubro de 2023, havia "1.370.476 (um milhão e trezentos e setenta mil quatrocentos e setenta e seis) advogadas e advogados inscritos" nos quadros da OAB, o que faz com que "o Brasil seja, proporcionalmente, o país com o maior número de advogados, tendo, aproximadamente, 1 advogado para cada 164 habitantes."^[15]

85. Não é de estranhar que com essa enorme oferta de profissionais o valor médio da remuneração dos advogados se apresente muito aquém do estipulado pela tabela de honorários da OAB. Os dados da pesquisa indicam que 45% dos advogados têm renda familiar mensal até 5 salários mínimos, sendo que 14% recebem até 2 salários e os outros 31% entre 2 e 5 salários mínimos. Outros 26% dos advogados têm renda familiar entre 5 e 10 salários mínimos e somente 22% acima de 10 salários mínimos (sendo que 13% auferem mais de 10 a 20 salários mínimos e os outros 9% recebem mais de 20 salários mínimos).^[16]

86. A comprovação empírica demonstra que a tabela da OAB não consegue coordenar a cobrança dos valores em um mercado tão grande, heterogêneo e pulverizado. Por certo que as causas para o recebimento dos valores constatados pela pesquisa residem mais no tamanho da oferta, nos diversos perfis de profissionais existentes, variando conforme áreas de atuação, na capacidade de pagamento dos clientes e outras tantas variáveis econômicas que independem do que é estipulado pela tabela elaborada.

87. Se, de fato, no caso concreto da tabela editada pelo CAU/BR, a instrução do processo tivesse mais evidências empíricas, teríamos indicativos mais claros para avaliar se efetivamente existe ou não a potencialidade de a tabela influenciar na adoção de preços uniformes. Na falta dessas evidências, devem ser refutadas interpretações que presumam o caráter ilícito da tabela.

88. Os atributos ora analisados são comuns tanto em relação ao CAU/BR quanto ao Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz. Relativamente a este último, há concordância com a recomendação adicional da SG a favor do arquivamento do feito em razão de não haver qualquer contribuição individual do então presidente da entidade quando a norma de aprovação da tabela foi aprovada, tendo em vista a forma de atuação colegiada e descentralizada do CAU/BR.

2.4 Considerações a respeito da política de defesa da concorrência

89. Para além do caso concreto, tendo em vista o momento vivenciado pelo CADE, com a constituição de grupo de trabalho para estudo do tema, abre-se a oportunidade para que o órgão reflita de forma mais sistemática sobre a definição de quais rumos pretende tomar para o enfrentamento do tema em caráter geral.

90. O formato propositadamente aberto das normas de defesa da concorrência é justamente concebido para permitir modificações desse tipo ao longo dos tempos, daí a razão de já ter externado que o sentido de aplicação da lei de defesa da concorrência no país deva ser exercido preferencialmente pela autoridade antitruste e não pelos demais poderes constituídos, dada a expertise técnica e a estrutura institucional mais apropriada detidas pelo CADE.^[17] A jurisprudência do CADE pode e deve se adequar às distintas fases do processo econômico, havendo amparo legal para tanto.

91. Com essa janela aberta de reflexão, é possível que o CADE inaugure uma nova fase de análise sobre o tema. Se o histórico institucional do órgão for levado em consideração, em um primeiro momento, fez muito sentido a adoção de forte presunção de ilegalidade em relação a qualquer tabela, visto que essa compreensão serviu como importante contribuição institucional do órgão ao combate à cultura de indexação e tabelamento de preços então vigentes no país. Órgãos como a Comissão Interministerial de Preços e a antiga Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), esta última criada pela histórica Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, existiam para definir preços e fiscalizar se os preços oficiais estavam sendo observados pelos agentes econômicos.^[18] Nessa sistemática, com um processo de repasses automáticos aos preços, provenientes de valores tabelados em diversos setores, não é de se estranhar que a hiperinflação existente no país tivesse assumido um caráter inercial, constantemente retroalimentada por essa dinâmica.

92. Ao explicar as etapas de implantação do Plano Real, Luiz Filgueiras destaca como a etapa intermediária da Unidade de Referência do Valor (URV) teve por objetivo servir como um "superindexador de preços", cumprindo a função de "alinhar os preços relativos, inclusive os salários, de tal modo que, após a criação da nova moeda (Real), esta não fosse contaminada pela inflação passada, associada à velha moeda. Em outras palavras, seu papel essencial foi o de apagar a memória do passado, eliminando, desse modo, o componente inercial da inflação."^[19]

93. A inércia da inflação também seria combatida com medidas de liberalização econômica e abertura comercial que passaram a ser adotadas no país no final dos anos 80 e intensificadas na década de 90. Para efetivamente funcionarem, essas medidas exigiam a assimilação de uma nova cultura de livre negociação de preços. Esse componente cultural foi extremamente importante na lógica de implantação do Plano Real e serviu como esteio de estabilização do valor da moeda, já que, a partir da livre negociação, agora ampliada em relação ao estrangeiro, haveria alívio da constante pressão interna de alta de preços que, por sua vez, alimentava a alta da inflação. Gesner Oliveira explica como esses componentes estavam associados à lógica trazida pelo Plano Real:

De fato, o fechamento da economia constitui uma das maiores dificuldades em planos anteriores. O processo perverso é bem conhecido. Logo depois da queda da taxa de inflação as empresas e assalariados retomam seus planos de investimento e consumo, a demanda pressiona uma oferta limitada no curto prazo, os preços sobem, os salários indexados aos preços acompanham e o mesmo acontece com os preços de serviços em geral, fazendo com que retorne a espiral inflacionária. Conforme visto antes, para evitar que isto ocorra são necessárias várias

medidas na área fiscal, monetária e de desindexação, entre outras, que naturalmente demandam tempo para maturar. (...) Daí a liberalização comercial ocorrida durante o período de 1990-1994 ter sido crucial para o sucesso do programa de estabilização iniciado em 1994.^[20]

94. Enquanto personagem privilegiado que vivenciou o processo de implantação do Plano Real e que viria, posteriormente, a presidir o CADE por dois mandatos em um órgão totalmente reestruturado a partir da edição da Lei nº 8.884/94, Gesner Oliveira destaca como havia uma preocupação em combater a cultura anterior de controle de preços, reconhecendo que "a equipe econômica acabou, por vezes, lançando mão de discurso liberal mais radical no início do programa, rejeitando não apenas congelamentos, mas qualquer tipo de política de preços."^[21]

95. Em análise sobre o que essa etapa representou para o antitruste nacional, Diogo Coutinho e Fernando Aguillar realçam a importância da atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência no combate à cultura institucional mal-sucedida de controle de preços em um país que, nos dizeres dos autores, "não tem uma 'cultura de concorrência' arraigada em sua história", dissipando práticas até então vigentes que se caracterizavam por:

Ao longo desse período, o governo fez uso intensivo (e em boa medida mal-sucedido, por conta de efeitos contraproducentes) do tabelamento de preços e da fixação de tarifas de serviços públicos como formas de controle e estancamento inflacionário. Por essa razão, o emprego, no passado, das ferramentas de controle, fixação e tabelamento de preços, utilizadas com regularidade no Brasil desde o início dos anos 1960, é um importante elemento a ser considerado quando se trata de compreender a emergência da defesa da concorrência (política antitruste) no Brasil nos anos 1990.^[22]

96. A mudança na forma de atuação do CADE, a partir da Lei nº 8.884/94, é tão impactante que os autores descrevem esse período como marco de adoção de "um tipo de política pública até então desconhecida em um tipo de capitalismo de origem colonial ibérica, no qual a rivalidade e a competição por preços não têm a mesma centralidade que têm no mundo anglo-saxão."^[23]

97. É, portanto, nesse contexto que o CADE constrói sua jurisprudência contra qualquer tipo de tabela. Se, de fato, houve simplificação de análise, por outro lado, é importante reconhecer que o órgão teve importante papel na disseminação e consolidação da nova cultura de livre negociação de preços em nosso país. Ao apresentar os resultados de seu primeiro mandato à frente do CADE, Gesner Oliveira destaca a importância das medidas de difusão da cultura de concorrência nesse período.^[24]

98. Pois bem, de lá para cá, o cenário mudou significativamente. Não se pode afirmar que a antiga cultura de tabelamento de preços ainda persista e que haja atualmente a mesma preocupação de outrora. Voltando às particularidades do caso em discussão, deve-se atentar que a lei que atribuiu a competência ao CAU/BR para aprovar tabelas indicativas é de 2010. Não há como presumir que o Congresso Nacional tenha atribuído essa competência ao conselho profissional ainda mantendo-se atrelado à cultura de tabelamento de preços vigente antes do Plano Real. Não parece haver mais razão, portanto, para que se tenha uma presunção tão acentuada contra qualquer tipo de tabela.

99. Conforme brevemente discutido nesta manifestação, há situações em que a tabela se mostra vantajosa ao bom funcionamento dos mercados e não o contrário. Nesse mesmo sentido, como bem destaca o já citado voto do Conselheiro Diogo Thomson (SEI 1443323), "é possível identificar cenários em que o uso de tabelas foi considerado lícito, principalmente no mercado relevante de saúde suplementar." O mesmo ocorre nos casos que o voto classifica como "espécies de imunidades antitrustes decorrentes da regulação pública, fundamentadas em lei."

100. A complexidade de vários mercados, muitos com alta concentração, não permite presumir que haja livre negociação de preços e que a edição de tabela venha a ser o elemento distorcivo de um utópico liberalismo atomístico regido por livre negociação de preços sem agentes capazes de influenciar na definição do preço. Valendo-se mais uma vez das percucientes observações de Gesner Oliveira, é preciso ter preocupação com os excessos e não incorrer no risco do "liberalismo ingênuo."^[25]

101. Nem mesmo nos EUA, país que possui cultura concorrencial muito mais enraizada ("*embeddedness*") em comparação ao Brasil, não há presunção de ilicitude tão acentuada contra tabelas. Em sua página institucional, a *Federal Trade Commission* destaca que figuras assemelhadas às tabelas, como a definição de códigos de conduta (*codes of ethics*) não caracteriza ilícito *per se*, podendo tais códigos serem benéficos aos consumidores e à concorrência, já que "*the antitrust laws do not prohibit professional associations from adopting reasonable ethical codes designed to protect the public. Such self-regulatory activity serves legitimate purposes, and in most cases can be expected to benefit, rather than to injure, competition or consumers.*"^[26]

102. Tais como as tabelas, os referidos códigos passarão a caracterizar ilícito concorrencial se "*they unreasonably restrict the ways professionals may compete. For example, a mandatory code of ethics that prevents members from competing on the basis of price or on terms other than those developed by the trade group can be an unreasonable restraint on competition.*"

103. Em conclusão, é preciso, portanto, que o CADE aprofunde as investigações em cada mercado e, a partir daí, sistematize o tratamento da matéria sobre tabelas, valendo-se, para tanto, das contribuições do grupo de estudo em andamento.

104. Por fim, em relação aos conselhos profissionais, talvez também se mostre adequado sugerir que o CADE reavalie sua política de alocação de esforços institucionais. Reconhecer que esses órgãos exercem atribuições estatais poderia reduzir a utilização do aparato repressivo contra esses entes, competência que sempre se mostra mais onerosa, tendo em vista as exigências de investigação condizentes com os postulados do devido processo legal e da ampla defesa.

105. Diante de conselhos profissionais, a competência de *advocacy* parece se mostrar mais vocacionada a preservar o ambiente concorrencial. Mais uma vez retornando ao caso concreto, se ainda restar alguma dúvida sobre a possibilidade de punição de arquitetos e urbanistas em casos em que o descumprimento da tabela seja utilizado como agravante no julgamento de uma outra infração disciplinar qualquer, já que restaram faltante as manifestações dos CAUs do Pará e Paraná, o mais adequado seria que o CADE celebrasse um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) com o CAU/BR para extirpar completamente essa possibilidade ao invés de aplicar multas.

106. Agindo assim, o CADE pode direcionar sua força institucional para combater as práticas e estruturas que apresentam verdadeiro poder de mercado capaz de distorcer a concorrência, especialmente em relação a grandes empresas e grupos econômicos (arts. 32 e 33 da Lei nº 12.529/11).

2.5 Uma proposta de “regras de bolso”, à luz da jurisprudência recente do CADE

107. Feitas todas essas considerações, no presente tópico, visando a contribuir para evolução da jurisprudência do CADE quanto à avaliação da licitude da adoção de tabelas de honorários sob a ótica da defesa da concorrência, propõem-se alguns critérios de análise e seus desdobramentos sobre as regras de julgamento, presunções aplicáveis e distribuição do ônus da prova.

108. Por óbvio, toda simplificação corre o risco de afastar da análise particularidades que seriam determinantes na definição da licitude de determinada conduta concreta. No entanto, as reflexões trazidas neste Parecer, bem como no já citado voto do Conselheiro Diogo Thomson de Andrade, no Processo Administrativo nº 08700.000284/2022-72, dão pistas de que alguns parâmetros podem nortear o aprimoramento da jurisprudência do CADE nesta temática, a partir de premissas maleáveis à sua adaptação conforme a casuística assim exigir.

109. Esta Procuradoria acredita ser juridicamente admissível que o CADE entenda pela prevalência do entendimento observado na maioria dos seus precedentes, no sentido de se tratar a adoção de tabelas de honorários de ilícito por objeto.

110. Isso não significa que a ilicitude da conduta seja consequência imediata da existência da tabela de honorários. Em verdade, nos ilícitos por objeto, pode haver argumento que respalde o afastamento da legislação antitruste, a gerar uma presunção de licitude da conduta, como a aplicação da *state action doctrine* ou outra exceção legal, mas em regra é possível reconhecer a presunção de ilicitude, podendo esta presunção ser absoluta ou relativa.

111. Assim, mesmo nos ilícitos por objeto, quando a autoridade compreender que na hipótese incidirá a presunção relativa, sobre o acusado recai o ônus probatório de comprovar alguma razão que afaste o caráter anticoncorrencial da conduta.

112. É sobre estes binômios entre (a) presunção de legalidade vs. presunção de ilegalidade; (b) presunção absoluta vs. presunção relativa, que ora se propõem as seguintes “regras de bolso”, a serem ponderadas à luz das particularidades de cada caso concreto:

1) existe previsão em lei em sentido estrito para edição de tabela de honorários por parte do conselho profissional?

113. Em caso positivo: aplica-se a presunção de licitude da conduta. O regime legal incidente sobre determinado conselho profissional poderá outorgar-lhe autorização para adotar tabelas de honorários da categoria e, a depender da redação da lei em questão, a extensão dessa prerrogativa. O conteúdo da norma importa na definição da legalidade da conduta, inclusive sob a ótica concorrencial.

114. Em caso negativo: aplica-se a presunção de ilicitude da conduta. O caráter absoluto ou relativo desta presunção dependerá da apreciação dos demais quesitos sugeridos.

2) os atos normativos éticos e disciplinares internos, bem como a prática decisória do conselho profissional indicam que a observância da tabela é de caráter obrigatório pelos profissionais da categoria?

115. Em caso positivo: aplica-se a presunção absoluta de ilicitude da conduta. A existência de comando normativo expedido pelo conselho profissional pode ser considerada apta a orientar comportamentos dos profissionais da categoria com vistas ao estabelecimento de preços mínimos coordenados. Referida presunção será ainda reforçada se identificada a existência de persecução disciplinar em face dos profissionais da categoria em razão da não observância da tabela.

116. Em caso negativo: aplica-se a presunção relativa de ilicitude da conduta. Nesse caso, o ônus da prova da ausência de efeitos anticompetitivos recairá sobre a representada, de modo a demonstrar que, a despeito da existência da tabela de honorários, a sua adoção não resulta em conduta comercial uniforme pela categoria profissional. O acusado poderá demonstrar, por exemplo, que a não observância da tabela pelos profissionais não implica instauração de processo disciplinar ou majoração de penalidade.

3) o emprego da tabela de honorários serve como mecanismo de compensação ou de barganha pela categoria profissional frente a empregador/contratante com poder econômico substancialmente superior?

117. Em caso positivo: aplica-se a presunção de licitude da conduta. Tese de defesa recorrentemente acolhida pelo CADE no setor de prestação de serviços médicos, o efeito compensatório da tabela de honorários pode afastar a ilicitude da prática. Trata-se de excludente de ilicitude da conduta de difícil comprovação, vez que, de acordo com a jurisprudência do CADE e com a literatura, sua aplicação exige demonstração de (a) poder de mercado pré-existente em um dos elos da cadeia, resultando em assimetria de poder de mercado; (b) simetria/reequilíbrio do poder de mercado resultante da adoção do tabelamento; (c) legitimidade para negociar coletivamente pelo ente que institui a tabela, sob a ótica da legislação; (d) efeitos sociais líquidos/eficiências resultantes do tabelamento; e (e) repasse das eficiências, ao menos em parte, aos consumidores.^[27]

118. Em caso negativo: aplica-se a presunção de ilicitude da conduta. O caráter absoluto ou relativo desta presunção dependerá da apreciação dos demais quesitos sugeridos.

4) a adoção e publicação da tabela de preços e honorários decorre de alguma obrigação legal decorrente de política pública?

119. Em caso positivo: aplica-se a presunção de licitude da conduta. Aplica-se a regra de imunidade antitruste caso o agente esteja no estrito cumprimento de dever legal. Citem-se como exemplos precedentes do CADE envolvendo a legalidade de publicação dos preços máximos de medicamentos da CMED. A licitude da conduta está condicionada, no entanto, a que a conduta do agente não ultrapasse o escopo do dever legal.

120. Em caso negativo: aplica-se a presunção de ilicitude da conduta. O caráter absoluto ou relativo desta presunção dependerá da apreciação dos demais quesitos sugeridos.

III. CONCLUSÃO

121. Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada junto ao CADE, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, manifesta-se pelo arquivamento do processo administrativo instaurado contra o CAU/BR e seu então Presidente, Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz.

122. Aproveita-se esta oportunidade para reforçar as reflexões e propostas contidas nos tópicos 2.4 e 2.5, de modo a reiterar a necessidade de aprofundamento analítico e de fundamentação quanto à licitude ou não da adoção de tabelas de honorários por conselhos profissionais, enquanto racionalização dos precedentes e sinalização de política de defesa da concorrência aos administrados.

À consideração superior.

Brasília, 21 de julho de 2025.

HUMBERTO CUNHA DOS SANTOS
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08700004480201597 e da chave de acesso 7129574b

Notas

- ¹ *O Voto sintetiza o seguinte parâmetro de análise: "93. Diante das nuances elencadas, entendo que as tabelas como conduta anticompetitiva de influência à adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes (art. 36, incisos I e IV c/c §3º, inciso II, da Lei nº 12.529/2011) devem ser analisadas como ilícitos por objeto, considerando dois níveis de presunção de ilicitude: Uma **presunção absoluta de ilicitude** aplicável à adoção de tabelas para o consumidor final, como nos casos mencionados de autoescolas, diante de sua nítida similitude com cartéis hardcore; e Uma **presunção relativa de ilicitude** para os demais casos, abarcando discussões não apenas da ausência de autoria e materialidade, mas também questões como: (i) se a adoção da tabela é obrigatória ou facultativa; (ii) se estabelece preços mínimos ou máximos; (iii) se influencia o comportamento dos filiados; (iv) se é usada como forma de compensação e/ou (v) se está vinculada a alguma imunidade antitruste decorrente de regulação pública com fundamento em legislação específica." (SEI 1443323).*
- ² *HAYEK, Friedrich. Direito, legislação e liberdade - sobre regras e ordem. São Paulo: Faro Editorial, 2023, p. 35.*
- ³ *"The boundedly rational agent is that one who is incapable of, in practice, exercising global rationality. It is this incapacity that justifies that the theory directs its attention to these boundaries and to the different ways through which the agents circumvent them. (...)The concepts of search and satisficing are intimately related. I have pointed above that it is the hypothesis of satisficing that allows for the relevance of search processes within decision making process. On the other hand, a mechanism of search — if it is not intended to be exhaustive, in which case it would be unnecessary to model it — needs a stop criterion, and Simon postulates satisficing for that, and points to empirical evidence sustaining that this is the criterion actually used by people in a wide range of situations, especially the more complex ones. Satisficing and search are, therefore, strongly complementary." BARROS, Gustavo. Herbert A. Simon and the concept of rationality: Boundaries and procedures. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 30, nº 3 (119), pp. 455-472, July-September/2010.*
- ⁴ *AKERLOF, George. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. STOR. The Quarterly Journal of Economics, Volume 84, Issue 3, 1970, p. 500.*
- ⁵ *OECD (2009) Competitive Restrictions in Legal Professions: key findings, summary and notes. OECD Roundtables on Competition Policy Papers nº 76, OECD Publishing, Paris.*
- ⁶ *Eduardo Gaban e Juliana Domingues citam a jurisprudência do CADE sem identificar um caso sequer em que tenha havido condenação pela prática de aumento abusivo de preços e sinalizam que a Lei nº 12.529/11 não incluiu em seu rol exemplificativo de possíveis condutas infracionais a descrição anteriormente contida na Lei nº 8.884/94 que, em seu art. 21, XXIV, trazia a possível infração de "impor preços excessivos, ou amentar sem justa causa o preço do bem ou serviço". Essa mudança legislativa poderia ser interpretada, na visão dos autores, como "elemento adicional quanto à fragilidade da existência dessa modalidade de infração como ilícito antitruste." DOMINGUES, Juliana; GABAN, Eduardo. Direito Antitruste. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 139. De todo modo, o Código de Defesa do Consumidor prevê como prática abusiva nas relações de consumo "elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços" (art. 39, X da Lei nº 8.078/90), o que deixa evidente o caráter ilícito de comportamentos artificiais para majoração de preços.*
- ⁷ *Admitindo que um dos efeitos de uma presunção jurídica recai na distribuição do ônus probatório, a tipologia proposta pelo Conselheiro Diogo Thomson (SEI 1443323) também não restaria ausente de críticas, dado que o Conselheiro propõe que a existência da tabela gera presunção de ilicitude, podendo ser absoluta ou relativa. Ainda que na modalidade relativa o voto admita o afastamento da presunção, não se mostra adequado que o ônus de afastar a presunção seja de exclusividade dos representados quando envolver, por exemplo, o exercício de uma competência legal atribuída a um conselho profissional. Nessa hipótese, não estaríamos diante de uma imunidade antitruste autorizada pela legislação porque não haveria sequer o ilícito. Ademais, o conceito de imunidade deve ser utilizado com muita parcimônia, visto que, a rigor, só se admite imunidade constitucional expressa aos preceitos concorrenciais que emanam da Constituição Federal "à hipótese de planejamento econômico impositivo, prevista no art. 174 da CF. Esse dispositivo, como já discutido, é incompatível com o conceito de regulação, por uma razão muito simples: o planejamento ordena meios e fins da atividade econômica." SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, p. 242 Para as demais hipóteses, chamadas de imunidade implícita, o que há é uma análise que busca integrar as normas de regulação e concorrência, buscando, a partir daí, identificar o quanto de aplicação é reservado a cada uma. Mais uma vez, nas palavras de Calixto Salomão, põe-se a questão de "determinar as formas de convivência entre dispositivos regulamentares e direito antitruste." Idem, p.247.*
- ⁸ *"The distinction between private and public enforcement is reflected mainly in causation requirements, which draw heavily from traditional criminal law and tort theory. Only the private enforcer must show particular causation and individual harm. For example, the police officer can enforce the law against drunk driving even though there is no accident, and no one is hurt. The legal violation is all that is required, because the rationale for the police officer's duties is management of risk to the public. A private plaintiff, by contrast, ordinarily needs to show some kind of actual*

or specifically threatened injury caused by the violation. "HOVENKAMP, Herbert. *Antitrust Harm and Causation* (March 5, 2022). *U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper No. 21-10*, Washington University Law Review, 2021, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3771399> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3771399>

9. [^] Em obra coletiva, Robert Pitofsky sintetiza que o pensamento de vários autores que tem contribuído com posicionamentos mais críticos em relação ao antitruste norte-americano converge "to a sense of unease about the direction of antitrust interpretation and enforcement. Specific concerns include current preferences for economic models over facts, the tendency to assume that the free market mechanisms will cure all market imperfections, the belief that only efficiency matters, outright mistakes in matters of doctrine, but most of all, lack of support for rigorous enforcement and willingness of enforcers to approve questionable transactions if there is even a whiff of a defense." PITOFSKY, Robert (org.). *How the Chicago School overshot the mark*. Oxford: 2008, p.5
10. [^] Em estudo que complementa o levantamento de casos trazido no voto do Conselheiro Diogo Thomson (SEI 1443323), Luiza Kharmandayan analisou a jurisprudência do CADE sobre tabelas médicas entre junho de 1996 a dezembro de 2014 e concluiu a fragilidade dos pressupostos assumidos nas condenações, destacando que "a jurisprudência da autoridade é clara e consolidada no sentido de não exigir que a tabela seja impositiva para ser ilícita, haja vista que, mesmo a tabela sem qualquer tipo de coerção, afetaria o poder de decisão individual de cada agente econômico para estabelecer seus próprios preços (...). Além de frequentemente não diferenciar as tabelas com base nos meios utilizados para garantir que elas sejam respeitadas pelas operadoras e pelos prestadores de serviço, o CADE tampouco costuma diferenciá-las em função do agente que as implementa." KHARMANDAYAN, Luiza. *A relação entre o Direito e a Teoria Econômica na jurisprudência do CADE sobre tabelas médicas*. Dissertação de mestrado. Orientadora: Ana Frazão. Unb: Brasília, 2015.
11. [^] "The peculiar character of the problem of a rational economic order is determined precisely by the fact that the knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form, but solely as the dispersed bits of incomplete and frequently contradictory knowledge which all the separate individuals possess. The economy problem of society is thus not merely a problem of how to allocate 'given' resources – if 'given' is taken to mean given to a single mind which deliberately solves the problem set by these 'data'. It is rather a problem of how to secure the best use of resources known to any of the members of society, for ends whose relative importance only these individuals know. Or, to put it briefly, it is a problem of the utilization of knowledge not given to anyone in its totality." Hayek, F. A. *The Use of Knowledge in Society*. *The American Economic Review*, v. 35, n. 4, sep./1945, p. 519-520.
12. [^] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AREsp 2082343 – Rel. Ministro GURGEL DE FÁRIA – Recorrido: UNIDAS – UNIÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE AUTOGESTÃO EM SAÚDE; AREsp 1937492 – Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES – Recorrido: SINDICATO DOS MÉDICOS DO DISTRITO FEDERAL; AREsp 1857355 – Rel. Ministro OG FERNANDES – Recorrido: ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MEDICINA; REsp 1404489 – Rel. Ministro OG FERNANDES – Recorrido: ASSOCIAÇÃO DOS MÉDICOS DE HOSPITAIS PRIVADOS DO DISTRITO FEDERAL; REsp 1630644 – Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA – Recorrido: LABORATÓRIO PASTEUR PATOLOGIA CLÍNICA S S LTDA; REsp 1473368 – Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA – Recorrido: LABORATÓRIOS PIO X LTDA; REsp 1742813 – Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES – Recorrido: SINDICATO DOS MÉDICOS DE SOROCABA E CIDADES DA REGIAO; AREsp 1285469 – Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES – Recorrido: ASSOCIACAO DOS HOSPITAIS DO ESTADO DE SAO PAULO; REsp 1408965 – Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES – Recorrido: COOPERATIVA DE OTORRINOLARINGOLOGIA DO ESTADO DO CEARÁ; AREsp 532483 – Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS – Recorrido: COOPANEST/SE - COOPERATIVA DOS MEDICOS ANESTESIOLOGISTAS DE SERGIPE; RESP 663179 – Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO – Recorrido: ASSOCIAÇÃO MÉDICA DE BRASÍLIA-AMBR; RESP 467222 – Rel. Ministro LUIZ FUX – Recorrido: SINDICATO DOS LABORATÓRIOS DE PESQUISAS E ANÁLISES CLÍNICAS DE BRASÍLIA. Com exceções do AREsp 2082343 e AREsp 1857355, nos demais casos houve interposição de recurso para a turma recursal com acórdão denegatório de provimento.
13. [^] *Dentre diversos precedentes, pode-se referenciar a ADI 6875 - Rel. Min. Alexandre de Moraes - DJ 07/03/22, cuja decisão reconheceu a legitimidade do poder de requisição das Defensorias Públicas por "aplicação da teoria dos poderes implícitos – inherent powers –, com o reconhecimento de competências genéricas implícitas à Defensoria Pública que permitam o pleno e efetivo exercício de sua missão constitucional, ressalvados os elementos de informação que dependam de autorização judicial. 5. Ação Direta julgada improcedente."*
14. [^] *ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Perfil adv : 1º estudo demográfico da advocacia brasileira / coordenador: José Alberto Simonetti, Rafael de Assis Horn, Luis Felipe Salomão – Brasília ; Rio de Janeiro: OAB Nacional ; FGV Justiça, 2024. Disponível em:*
15. [^] *Idem, p.24.*
16. [^] *Idem, p.37*
17. [^] "Ao se analisar a estrutura normativa da legislação antitruste (seja na lei anterior – 8.884/94 ou na lei vigente – 12.529/11), constata-se a predominância de preceitos abertos, sujeitos a sentidos diversos de aplicação, passíveis de exprimir diferentes resultados no processo de aplicação do direito, aderente, portanto, à tipologia de moldura normativa, 'dentro da qual são apresentadas várias possibilidades de execução, de modo que todo ato é conforme a norma, desde que esteja dentro dessa moldura, preenchendo-a de algum sentido possível' (Kelsen, 2009, p. 150). A complexidade e a mutabilidade das práticas dos mercados se apresentam como razões justificadoras para que a lei se apresente com preceitos assim tão elásticos. Espera-se que um órgão, mais bem capacitado que o parlamento e o judiciário, seja dotado de expertise técnica e poderes operacionais para bem desempenhar o papel de dissuadir e reprimir as práticas lesivas à concorrência no país no tempo compatível com as dinâmicas dos mercados. Se, por um lado, a edição de uma lei com preceitos tão abertos, como a norma antitruste, traz certa insegurança em relação ao sentido que a autoridade antitruste a aplicará, por outro, espera-se que o resultado dessa escolha seja o melhor possível, capaz de conferir a extração máxima dos objetivos definidos pela norma." SANTOS, Humberto Cunha dos. *Deferência judicial às decisões do CADE e o equilíbrio entre os poderes constituídos*. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 75-94, dez./2021.
18. [^] *A SUNAB só vem a ser extinta com a edição da Medida Provisória nº 1.631-10, de 13 de março de 1998, convertida na Lei nº 9.618/98.*

19. ^ FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 105.
20. ^ OLIVEIRA, Gesner. *Brasil real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio*. São Paulo: Mandarim, 1996, p. 79-80.
21. ^ OLIVEIRA, Gesner. *Op. cit.*, p.60.
22. ^ COUTINHO, Diogo R.; AGUILAR, Fernando. *A evolução da legislação antitruste no Brasil*. **Revista de Regulação e Concorrência**, Portugal, a. 2, n. 7-8, p. 39-160, jul./dez. 2012.
23. ^ COUTINHO, Diogo R.; AGUILAR, Fernando. *A evolução da legislação antitruste no Brasil*. **Revista de Regulação e Concorrência**, Portugal, a. 2, n. 7-8, p. 39-160, jul./dez. 2012.
24. ^ CADE. *Revista de Direito Econômico* nº 28. *Discurso do Presidente Gesner Oliveira*. Brasília, 1998, p. 135-137.
25. ^ "Os riscos de excesso são situações comuns em economia e em outras áreas da vida, em que é difícil acertar na dosagem." OLIVEIRA, Gesner. *Op. cit.*, p. 84.
26. ^ FEDERAL TRADE COMMISSION. *Other agreements among competitors*. Disponível em: <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws/dealings-competitors/other-agreements-among-competitors>. Acesso em 03/07/25.
27. ^ Na literatura, vide John Kenneth Galbraith (1952), Paul Dobson e Michael Waterson (1997), Silvia Fagá de Almeida (2008), Silvia Fagá de Almeida e Paulo Furquim de Azevedo (2009) e Alexandre Cordeiro Macedo (2022). Entre os precedentes do CADE, cite-se: Processo nº 08012.007042/2001-33, Representado: COOPANEST, Voto Cons. Paulo Furquim de Azevedo; Processo nº 008012.009381/2006-69, Representado: CREMERJ, SOMERJ e UNIDAS, Voto Cons. João Paulo de Resende.



Documento assinado eletronicamente por HUMBERTO CUNHA DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1877263649 e chave de acesso 7129574b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUMBERTO CUNHA DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-07-2025 16:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA
ECONÔMICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

DESPACHO n. 00026/2025/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU

NUP: 08700.004480/2015-97

INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA

1. Manifesto-me de acordo com o PARECER n. 00012/2025/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU, de lavra do procurador federal Humberto Cunha dos Santos, que ao fazer considerações sobre o *standard* probatório envolvendo tabelas, concluiu pelo arquivamento do processo administrativo instaurado contra o CAU/BR e seu então Presidente, Sr. Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz.

2. Submeto à apreciação.

Brasília, 25 de julho de 2025.

Carolina Saboia Fontenele de Araujo
Procuradora Federal
Coordenadora de Estudos e Pareceres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08700004480201597 e da chave de acesso 7129574b



Documento assinado eletronicamente por CAROLINA SABOIA FONTENELE DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2726029330 e chave de acesso 7129574b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SABOIA FONTENELE DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-07-2025 15:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.