

**CONCORRÊNCIA**

## CSN x Usiminas: atropelo judicial substitui deferência ao Cade

Autarquia teve que cumprir ordem judicial que determinava aplicação de multa

Ticiano Lima, Eduardo Jordão

30/11/2025 | 05:00



Crédito: Divulgação/Cade

Fato inédito na sessão de julgamento de 22/10 do Cade: pela primeira vez, a autoridade antitruste aplicou uma multa sem avaliar sua dosimetria ou a necessidade, conveniência e oportunidade de sua aplicação – mas por cumprimento estrito e *direto* de um comando judicial.

Isso mesmo: juízes determinaram ao Cade que usasse o seu poder sancionatório pelas razões e na forma que entenderam adequada. A atitude surpreendeu por ir na direção diametralmente oposta da literatura e da prática relativamente consolidada sobre deferência judicial a autoridades administrativas especializadas.

**Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas**

O resultado foi uma multa de R\$ 128 milhões de reais à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em mais um episódio na longa disputa jurídica envolvendo a sua

Resumidamente: (i) em 2011 a CSN adquiriu em bolsa aproximadamente 15% do capital social da Usiminas; (ii) em 2014 a CSN assinou um acordo com o Cade por meio do qual se comprometia a reduzir sua participação na Usiminas a um patamar inferior ao de 5% num prazo de 5 anos; (iii) após ter sido prorrogado uma vez em 2019, o prazo para o desinvestimento foi alterado para indeterminado em 2022, por meio da assinatura de um termo aditivo ao acordo entre Cade e CSN.

Dentre as justificativas citadas pelo Cade para essa alteração estão a existência de outras obrigações no acordo que minimizariam o impacto concorrencial da manutenção da participação, além de mudanças no contexto geral do mercado que poderiam tornar a alienação da participação excessivamente onerosa.

Foi essa última alteração do acordo que ensejou a judicialização do tema pela Usiminas e que culminou com a aplicação da multa que aqui se comenta. Como os casos tramitam em sigilo, não é possível ter acesso à integra das decisões judiciais. Mas há informações públicas disponíveis que permitem alguns questionamentos.

O controle judicial da legalidade do ato administrativo é, nos termos da própria definição, uma análise da aderência da decisão administrativa à lei. Se a lei autoriza o Cade a celebrar acordos, e se a definição dos termos desses acordos – que estabelecem obrigações desenhadas para enfrentar problemas concorrenceis identificados num caso concreto – diz claramente respeito ao mérito do ato administrativo, caberia ao judiciário se substituir ao Cade e analisar a pertinência de alterações dos seus termos?

Não é ao Cade que cabe, na aplicação da lei antitruste, definir os termos dos acordos e posteriores alterações com base na sua própria avaliação sobre as medidas necessárias para evitar danos à concorrência? Por que poderia o Cade prorrogar o prazo ou alterar a forma de cumprimento de determinadas obrigações, e não poderia estabelecer prazo indeterminado, se assim julgasse mais conveniente e oportuno?

Pedidos de revisão de acordos fazem parte da realidade da autarquia, e por vezes resultam na implementação de alterações relativas ao prazo para adimplemento de algumas obrigações. O que faria essa alteração específica ser *illegal*?

A decisão de casos antitruste é matéria notoriamente complexa, ancorada na análise dos contextos fáticos de cada caso e ponderações sobre a probabilidade de cenários futuros. Em se tratando da aplicação da lei antitruste pelo Cade, faz pouco sentido imaginar que há, previamente, no direito uma solução pré-concebida, uma única resposta correta, uma única resposta lícita, de cujo afastamento resultaria ilegalidade.

Nos casos envolvendo a celebração de acordos, isso é ainda mais evidente – afinal, são vários os formatos e desenhos que podem ser estabelecidos nas negociações entre o Cade e agentes privados. Assim, há sempre o risco de que argumentos no sentido de que uma dada solução seria a exigida pelo direito (a única lícita, portanto) seja apenas uma forma de imposição de alguma alternativa preferida pelos juízes.

**Assine gratuitamente a newsletter Últimas Notícias do JOTA  
e receba as principais notícias jurídicas e políticas do dia no**

seu email

É justamente essa linha de ponderação que tem dado ensejo à defesa da deferência (ou autocontenção) do judiciário em face de decisões tomadas por órgãos administrativos especializados, como é o caso do Cade. Em alguns países, como na Itália, a jurisprudência relativa ao controle judicial da autoridade antitruste foi justamente o locus da concepção da orientação judicial deferente, dada a sua complexidade. No Brasil, o próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu a favor dessa tese em algumas ocasiões (ver, por exemplo: ADI 4.874 e ADPF 825/DF).

Como se disse, a medida judicial surpreendeu por ir na direção diametralmente oposta a essa tese. Como resultado do atropelo judicial, coube aos juízes, e não ao Cade, definir (i) o prazo adequado, para fins de proteção à concorrência, dos desinvestimentos devidos pela CSN; (ii) a punição a esse descumprimento por meio de multa; e (iii) o valor dessa multa. As linhas demarcatórias dos espaços institucionais parecem ter sido cruzadas algumas vezes. 

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



**TICIANA LIMA**

Sócia de VMCA Advogados



**EDUARDO JORDÃO**

Professor da FGV Direito Rio e sócio do Portugal Ribeiro e Jordão Advogados. Doutor pelas Universidades de Paris e de Roma. Mestre pela USP e pela LSE. Foi pesquisador visitante em Harvard, Yale, MIT e Institutos Max Planck

TAGS

CADE

CONCORRÊNCIA

CSN

JOTA PRO PODER

USIMINAS

COMPARTILHAR



**JOTA**

Nossa missão é empoderar profissionais com curadoria de impacto nas instituições, informações independentes e especializadas.

CONHEÇA O JOTA PRO

PRO PODER

Apostas da Semana

Risco Político

Alertas

PRO TRIBUTOS

Apostas da Semana

Direto do CARF

Direto da Corte

PRO TRABALHISTA

Apostas da Semana

Direto da Corte

Direto da Fonte

PRO SAÚDE

Apostas da Semana

Bastidores da Saúde

Direto da Anvisa/ANS

EDITORIAS

Executivo

Legislativo

STF

Justiça

Energia

Opinião e Análise

Coberturas Especiais

Matinal

Relatório Especial

SOBRE O JOTA

Estúdio JOTA

Ética JOTA

Política de Privacidade

Política de diversidade

Seus Dados

Termos de Uso

Quem Somos

