

Análise técnico-jurídica do processo administrativo CADE nº 08700.000270/2018-72 (BAYER/MONSANTO) e seus reflexos sobre a propriedade intelectual e a autonomia produtiva do agricultor

The technical-legal analysis of CADE Administrative Proceeding No. 08700.000270/2018-72 (Bayer/Monsanto) and its implications for intellectual property and farmers' productive autonomy

CHARLENE DE ÁVILA, NERI PERIN

Neri Perin Advogados Associados, Brasília/DF, Brasil

RESUMO: O presente artigo analisa, sob perspectiva técnico-jurídica, o Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, instaurado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para apurar supostas infrações à ordem econômica nos mercados brasileiros de biotecnologia, melhoramento genético e multiplicação de sementes de soja. A partir da análise integrada da Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, da Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE e da Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, o estudo reconstrói a evolução da instrução probatória e demonstra a coexistência de dois distintos padrões de imputação no âmbito do art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Enquanto a conduta denominada breeding incentives foi amparada por provas de efeitos concorrenciais concretos, a responsabilização relativa ao Programa Monsoy Multiplica fundamentou-se predominantemente na potencialidade lesiva de sua estrutura contratual. O artigo sustenta que essa distinção evidencia a flexibilidade do sistema brasileiro de defesa da concorrência, sem afastar a necessidade de critérios mais precisos para a utilização de cada padrão probatório. Em seguida, correlaciona os achados do processo administrativo com o regime dual de proteção da propriedade intelectual aplicável à cadeia da soja, demonstrando que a assimetria entre a Lei nº 9.279/1996 e a Lei nº 9.456/1997 constitui fator estrutural de incentivo à migração para tecnologias patenteadas, com impactos sobre a concorrência e sobre a autonomia produtiva do agricultor. Conclui que a tutela concorrencial, embora indispensável para reprimir práticas anticoncorrenciais, é insuficiente para superar, isoladamente, os efeitos decorrentes dessa assimetria normativa, cuja correção demanda harmonização legislativa entre os regimes de propriedade industrial e de proteção de cultivares.

PALAVRAS-CHAVE: DIREITO CONCORRENCIAL; ABUSO DE POSIÇÃO DOMINANTE; CADE; BREEDING INCENTIVES; PROGRAMAS DE DESCONTOS; PROPRIEDADE INTELECTUAL; CULTIVARES; AUTONOMIA PRODUTIVA DO AGRICULTOR.

ABSTRACT: This article provides a legal analysis of Administrative Proceeding No. 08700.000270/2018-72, conducted by Brazil's Administrative Council for Economic Defense (CADE) to investigate alleged anticompetitive practices in the soybean biotechnology, plant breeding, and seed multiplication markets. Based on an integrated examination of Technical Notes no. 18/2023/DEE/CADE, no. 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE, and no. 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, the study reconstructs the evidentiary development of the case and identifies the coexistence of two distinct standards for establishing antitrust liability under Article 36 of Law No. 12,529/2011. Whereas the breeding incentives practice was supported by evidence of actual anticompetitive effects, liability concerning the Monsoy Multiplica Program relied primarily on its potential to restrict competition through its contractual structure. The article argues that this distinction illustrates the flexibility of the Brazilian competition law system while highlighting the need for clearer criteria governing the use of each evidentiary standard. It further demonstrates that the asymmetry between Brazil's Industrial Property Law (Law No. 9,279/1996) and Plant Variety Protection Law (Law No. 9,456/1997) creates structural incentives favoring patented biotechnologies, with significant implications for market competition and farmers' productive autonomy. The study concludes that competition law enforcement, although essential, cannot by itself address the structural effects of this regulatory asymmetry, which ultimately requires legislative harmonization of the two intellectual property regimes.

KEYWORDS: COMPETITION LAW; ABUSE OF DOMINANT POSITION; CADE; BREEDING INCENTIVES; REBATE PROGRAMS; INTELLECTUAL PROPERTY; PLANT VARIETY PROTECTION; FARMERS' PRODUCTIVE AUTONOMY.

Introdução

A aquisição da Monsanto Company pela Bayer Aktiengesellschaft, aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49, consolidou, em um único grupo econômico, posição de destaque simultânea nos mercados de desenvolvimento e licenciamento de biotecnologia de soja e de obtenção de sementes dessa cultura no Brasil.¹

Foi precisamente no curso da instrução daquele ato de concentração que a Superintendência-Geral (SG) do CADE tomou conhecimento de denúncias,

formuladas pela Associação Brasileira dos Produtores de Sementes de Soja (ABRASS), pela Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA) e pela Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), de que a Monsanto estaria incorrendo em práticas comerciais potencialmente lesivas à concorrência nos elos de obtenção e multiplicação de sementes de soja, a saber:²

Prática de descontos não-lineares no âmbito do programa de descontos estabelecido pela Monsanto intitulado Programa Monsoy Multiplica (PMM);

Concessão, pela Monsanto, de incentivos comerciais a obtentores para adoção da tecnologia Intacta (RR2

¹ Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49. A operação envolveu a aquisição integral da Monsanto Company pela Bayer Aktiengesellschaft, tendo sido aprovada pelo Tribunal Administrativo do CADE.

² As denúncias constam, especialmente, das petições SEI 0349994

(Abrass), 0341361 (Aprosoja), 0341377 (Abrapa) e 0341371 (Abrass), complementadas pelos documentos SEI 0454657, 0470798, 0470862, 0470868, 0470888, 0470914, 0506210, 0506229, 0506247, 0506284 e 0601049, conforme relatado na Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE.

IPRO), conhecidos como breeding incentives;

Obrigação imposta pela Monsanto e pela Bayer de que os multiplicadores de sementes adquiram volume mínimo de sementes matrizes da obtentora em safras subsequentes;

Proibição da combinação de biotecnologias licenciadas com biotecnologias concorrentes;

Atraso e/ou recusa do licenciamento de biotecnologias para obtentores concorrentes;

Proibição pela Monsanto de utilização de tecnologia RR (Roundup Ready), com patente expirada;

Abusividade na metodologia de cobrança de royalties de biotecnologia e cultivar;

Obrigação de participação no PMM na safra subsequente para concessão do desconto ao multiplicador;

Abusividade na cobrança de royalties na moega.

Dessas denúncias resultou a instauração, em 15 de janeiro de 2018, de Inquérito Administrativo ex officio (Despacho SG nº 3/2018), posteriormente convertido, em 12 de março de 2020, no Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72.³

O processo tramitou por mais de oito anos, tendo sua instrução técnica passado por sucessivas etapas de

produção e contraditório de prova econômica, como o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, a Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE e, por fim, a Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, entre outros, que consolidou a manifestação final da Superintendência-Geral, recomendando a condenação parcial das representadas ao Tribunal Administrativo do CADE.

O interesse acadêmico do caso não se esgota na sua complexidade fática, embora esta já seja considerável, tratando-se de investigação que exigiu a reconstrução de toda a cadeia produtiva de biotecnologia, melhoramento genético e multiplicação de sementes de soja no Brasil.

O processo oferece, sobretudo, um raro objeto de estudo sobre os limites da prova econométrica no direito concorrencial brasileiro: para uma das condutas investigadas, os denominados breeding incentives onde a condenação apoiou-se em dupla verificação estatística de efeitos reais sobre o comportamento dos obtentores; para outra, o Programa Monsoy Multiplica (PMM), onde a Superintendência-Geral reconheceu expressamente que a comprovação de efeito concreto não era condição para a tipificação da infração, apoiando a condenação na estrutura contratual do desconto e no padrão de potencialidade lesiva do artigo 36, caput, da Lei nº 12.529/2011.⁴

³ Despacho SG nº 5/2020, de 12.03.2020, que acolheu a Nota Técnica nº 2/2020/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI 0725946/0725949) como fundamentação para a instauração do Processo Administrativo.

⁴ BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 dez. 2011. Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II - dominar mercado relevante de bens ou serviços; III - aumentar arbitrariamente os lucros; e IV - exercer de forma abusiva posição dominante. § 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo. § 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo CADE para setores específicos da economia. § 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma: a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente; b) a produção ou a

comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços; c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos; d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública; II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes; III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado; IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços; V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; VI - exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa; VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros; VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição; IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros; X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de

Tal enquadramento é possível porque o rol do § 3º do art. 36 é meramente exemplificativo, de modo que a conduta relativa ao PMM pôde ser tipificada diretamente pela cláusula geral do caput, sem necessidade de subsunção a qualquer dos incisos específicos ali elencados."

O presente artigo tem por objetivo reconstruir, com rigor documental, essa trajetória processual e probatória, valendo-se exclusivamente do conteúdo das notas técnicas produzidas nos autos do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72.

A partir dessa reconstrução, propõe-se, ainda, uma leitura do caso a partir da intersecção entre o direito concorrencial e o direito da propriedade intelectual aplicado ao agronegócio, evidenciando como a dualidade normativa entre a Lei nº 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial – LPI) e a Lei nº 9.456/1997 (Lei de Proteção de Cultivares – LPC) atravessa a própria arquitetura das condutas investigadas e produz efeitos sobre a autonomia produtiva do agricultor brasileiro, tema central para a doutrina agrarista contemporânea.

Dito isso, o estudo está estruturado em nove seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta o histórico processual do caso. A terceira examina a definição dos mercados relevantes adotada pela SG- Superintendência Geral do CADE. As quarta e quinta seções analisam, respectivamente, as condutas de concessão de incentivos comerciais a obtentores e o Programa Monsoy Multiplica. A sexta seção trata da conduta de obrigação de aquisição de volume mínimo de sementes matrizes. A sétima seção sistematiza a divergência metodológica entre o DEE- Departamento de Estudos Econômicos do CADE e a SG identificada ao longo do trabalho. A

oitava seção articula os achados do processo com o regime de propriedade intelectual aplicável à cadeia da soja e com a autonomia produtiva do agricultor. A nona seção apresenta as considerações finais.

2 Histórico do Caso

2.1 O ato de concentração Bayer/Monsanto e a origem das denúncias

A origem do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 remonta à instrução do Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49, por meio do qual a Bayer Aktiengesellschaft submeteu ao CADE a aquisição da Monsanto Company. Durante aquela instrução, terceiros interessados, as associações de produtores rurais e de produtores de sementes acima referidas apresentaram denúncias de condutas potencialmente anticoncorrenciais praticadas pela Monsanto nos mercados de obtenção e multiplicação de sementes de soja, relacionadas à difusão da biotecnologia Intacta RR2 PRO.⁵

A SG, tomando conhecimento dessas denúncias no bojo do próprio ato de concentração, mas reconhecendo tratar-se de matéria estranha ao controle de estruturas, determinou a instauração de inquérito administrativo autônomo para a sua apuração.

Do universo de condutas originalmente denunciadas, a SG, ao concluir a instrução do inquérito, identificou indícios suficientes de infração em relação a apenas três práticas, que vieram a compor o objeto do Processo Administrativo nº

venda ou prestação de serviços; XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais; XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais; XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los; XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia; XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo; XVI - reter bens de produção ou de consumo, exceto para garantir a

cobertura dos custos de produção; XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada; XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e XIX - exercer ou explorar abusivamente direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca.

⁵ Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE, item 1.2. As denúncias envolveram, originalmente, um conjunto mais amplo de condutas, das quais apenas três foram consideradas, ao final da instrução do inquérito, como dotadas de indícios suficientes para justificar a instauração do processo administrativo.

08700.000270/2018-72, saber:

A concessão de incentivos comerciais aos obtentores de cultivares de soja para que desenvolvessem variedades com a biotecnologia Intacta RR2 PRO, prática denominada nos autos de breeding incentives;

O Programa Monsoy Multiplica (PMM), programa de descontos nos royalties de germoplasma concedidos pela Monsoy – obtentora vinculada ao grupo Bayer/Monsanto – a multiplicadores de sementes; e;

A exigência contratual de aquisição, pelo multiplicador, de um percentual mínimo de sementes matrizes Monsoy na safra subsequente à aquisição inicial, equivalente a 15% dos campos de produção do multiplicador.⁶

2.2 A instauração do inquérito administrativo e a conversão em processo administrativo

O Inquérito Administrativo nº 08700.000270/2018-72 foi instaurado ex officio em 15 de janeiro de 2018, por meio do Despacho SG nº 3/2018, que acolheu a Nota Técnica nº 3/2018/CGAA1/SGA1/CADE. Ao longo da instrução do inquérito, foram expedidos ofícios às representadas, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a agentes de mercado, com vistas à coleta de elementos de prova documental sobre a estrutura da cadeia produtiva da soja e sobre a mecânica das condutas denunciadas.⁷

Concluída a instrução do inquérito, a SG determinou,

por meio do Despacho SG nº 5/2020, de 12 de março de 2020, a conversão do feito em processo administrativo, acolhendo, para tanto, a Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE, que descreveu detalhadamente a cadeia produtiva de sementes de soja compreendendo as etapas de desenvolvimento e licenciamento de eventos transgênicos, de melhoramento genético e obtenção de cultivares, e de multiplicação e comercialização de sementes e fundamentou os indícios de infração ao art. 36, IV, c/c art. 36, §3º, IV, VIII e X, da Lei nº 12.529/2011, relativos às três condutas acima mencionadas. As representadas apresentaram defesa em 30 de novembro de 2020, tendo sido subsequentemente indeferidas, por meio dos Despachos SG nº 26/2021 e nº 520/2021, as preliminares processuais por elas suscitadas.⁸⁹

2.3 A instrução econômica: o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE

Em março de 2021, a SG solicitou ao Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do CADE a análise técnica dos autos, com vistas à produção de parecer econométrico sobre as condutas investigadas e seus possíveis efeitos concorrenciais, pedido formalizado por meio do Despacho SG nº 464/2023.¹⁰

O Parecer nº 18/2023/DEE/CADE promoveu ruptura metodológica relevante em relação à jurisprudência anterior do CADE sobre o setor de sementes de soja, uma vez que, enquanto processos anteriores, inclusive o próprio Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49 trataram o mercado de sementes de soja como bloco único, compreendendo tanto a obtenção quanto a multiplicação, o DEE

⁶ Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE, itens 1 a 3 do sumário. As demais condutas inicialmente investigadas no inquérito – entre as quais a proibição de combinação de biotecnologias concorrentes e o atraso deliberado no licenciamento de eventos transgênicos – foram arquivadas ainda na fase de inquérito, por ausência de indícios suficientes para a instauração de processo administrativo.

⁷ Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE, item 1.1.

⁸ Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: (...) § 3o As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: (...) IV – criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao

desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços; (...) VIII – regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição; (...) X – discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços.

⁹ A tipificação legal referida consta da ementa da Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE, versão de acesso público, que integra os autos do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72.

¹⁰ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 15 do Relatório.

optou por segmentar essas duas atividades em mercados relevantes de produto distintos, sob a justificativa de que as condutas investigadas possuem natureza verticalizada.

Ou seja, os breeding incentives dirigidos aos obtentores, e o PMM dirigido aos multiplicadores, de modo que a manutenção de um único mercado agregado comprometeria a compreensão da dinâmica vertical entre esses dois elos da cadeia.¹¹

O DEE também segmentou geograficamente os mercados de obtenção e multiplicação por regiões edafoclimáticas, nos termos da Instrução Normativa SPA/MAPA nº 1, de 9 de novembro de 2021, sob o fundamento de que a competição entre cultivares se limita às regiões para as quais cada variedade é adaptada.

Além da reconfiguração dos mercados relevantes, o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE analisou os pareceres econométricos apresentados pela Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA).

Concluiu, quanto à conduta de breeding incentives, pela existência de efeitos anticompetitivos mensuráveis, mediante a aplicação de “modelo de diferenças em diferenças” com tratamento escalonado no tempo; e, quanto ao Programa Monsoy Multiplica, por conclusão de inconclusividade probatória, ao constatar que, mesmo no cenário mais desfavorável simulado a partir da fórmula do denominado fator proximidade, restariam 69% da área integrada de multiplicadores livre para biotecnologias alternativas — dado que, segundo o DEE, não corroborava a hipótese de fechamento de mercado decorrente daquele componente do programa.¹²¹³

2.4 A Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE

Após a juntada do Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, Monsanto/Bayer apresentaram petição contendo críticas metodológicas ao exercício econométrico do DEE relativo à conduta de breeding incentives, acompanhada de novo parecer econômico.

Em resposta, a SG determinou a produção da Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE, adotada pelo Despacho SG nº 1073/2023, que reexaminou os exercícios econométricos do DEE e, especificamente quanto à alegação de endogeneidade, aplicou a técnica de variáveis instrumentais para testar a robustez das estimativas originais.

A referida nota técnica concluiu que os exercícios complementares realizados endossam as conclusões da Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, no sentido de que a concessão de breeding incentives provocou a diminuição do número de cultivares desenvolvidos com a tecnologia alternativa Roundup Ready (RR), asseverando que, “ainda que de fato a endogeneidade exista, isso não altera as conclusões estatísticas apresentadas na NT nº 18/2023/DEE/CADE, como se constatou a partir da adoção de instrumentos”.¹⁴

É relevante registrar, para a precisão histórica do caso, que a Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE limitou-se exclusivamente ao exame da conduta de breeding incentives, não tendo sido produzido, até a conclusão da instrução, exercício econométrico complementar equivalente para o Programa Monsoy Multiplica. Essa circunstância é determinante para a compreensão da arquitetura probatória diferenciada entre as duas condutas, examinada em maior profundidade na sétima seção deste artigo.

¹¹ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 3.2.3.1. O DEE fundamentou a segmentação também na constatação de que nem todas as empresas que atuam na obtenção também atuam na multiplicação, e vice-versa.

¹² CALLAWAY, Brantly; SANT’ANNA, Pedro H. C. Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, v. 225, n. 2, p. 200-230, 2021.

¹³ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 3.3.2.2.1. O DEE relativizou, entretanto, essa conclusão ao reconhecer, na mesma nota, indícios de

potencial de aumento dos custos de rivais e de ausência de padronização estadual nas metas de volume do programa, pontos que seriam posteriormente retomados e aprofundados pela Superintendência-Geral na Nota Técnica nº 57/2026.

¹⁴ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 995, com citação da Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI 1328236).

2.5 A rodada de novas alegações e a Nota Técnica nº

57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE

Antes da conclusão da instrução, a SG facultou às representadas a apresentação de novas alegações, com base na Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE.

Em sua petição, a Bayer reiterou os argumentos de defesa já apresentados, sustentando, quanto ao PMM, que o próprio DEE teria constatado a ausência de efeitos anticompetitivos, e, quanto aos breeding incentives, que os estudos do DEE seriam incapazes de identificar relação de causa e efeito, não tendo sido atingido o padrão probatório mínimo para condenação.¹⁵

A SG registrou que a petição de novas alegações não apresentou elementos fáticos ou técnicos inéditos, razão pela qual os argumentos foram enfrentados, em profundidade, na fundamentação da própria Nota Técnica nº 57/2026.

A Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE está estruturada em seis seções: relatório processual; definição dos mercados relevantes e aferição do poder de mercado das representadas; preliminares de mérito; análise de cada uma das três condutas investigadas; dosimetria da multa; e conclusão.

A nota recomenda:

(i) a condenação solidária de Monsanto Company, Monsanto do Brasil Ltda., Bayer Aktiengesellschaft e Bayer S.A. pela conduta de breeding incentives, com fundamento no art. 36, IV, c/c art. 36, §3º, IV, VIII e X, da Lei nº 12.529/2011, propondo contribuição pecuniária mínima de 10% do faturamento bruto de 2019 relacionado à comercialização de sementes e cultivares com a tecnologia Intacta RR2 PRO no Brasil;

(ii) a condenação exclusiva da Monsanto do Brasil Ltda. pela conduta relativa ao Programa Monsoy Multiplica, com fundamento no art. 36, IV, c/c art. 36, §3º, IV e X, da mesma lei, propondo contribuição pecuniária mínima de 8% do faturamento bruto de 2019 relacionado à comercialização de sementes de soja da marca Monsoy;

(iii) o arquivamento do processo quanto à conduta de exigência de aquisição de volume mínimo de sementes matrizes, cumulado com recomendação de que as representadas se abstenham, prospectivamente, de exigir o cumprimento dessa cláusula; e

(iv) a instauração de novo inquérito administrativo para apuração de eventual concessão de incentivos equivalentes aos breeding incentives em relação às biotecnologias mais recentes do portfólio da Bayer, Intacta 2 Xtend e Xtend.¹⁶

A nota também indeferiu os pedidos formulados pela Bayer de reconhecimento de litigância de má-fé por parte da Aprosoja e de desentranhamento dos pareceres econômicos apresentados por aquela associação.

Anote-se, por rigor metodológico, que a notícia veiculada pelo próprio CADE em 24 de julho de 2026 sobre a conclusão da instrução do processo é compatível, em todos os pontos relevantes, com o conteúdo integral da Nota Técnica nº 57/2026 examinado neste artigo, tratando-se, a referida notícia, de síntese jornalística da conclusão técnica da SG. O processo, com a manifestação final da SG já formada, aguarda remessa ao Tribunal Administrativo do CADE para julgamento definitivo.¹⁷

¹⁵ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 33 do Relatório.

¹⁶ A distinção na tipificação legal entre as duas condutas condenadas — presença do inciso VIII do §3º do art. 36 apenas na imputação relativa

aos breeding incentives.

¹⁷ CADE. SG recomenda condenação de Monsanto e Bayer por práticas anticoncorrenciais na comercialização de sementes de soja. Brasília: CADE, 24 jul. 2026.

3. Os mercados relevantes e o poder de mercado – MONSANTO/BAYER

3.1 A segmentação de mercado: entre obtenção e multiplicação de sementes

A cadeia produtiva de sementes de soja, tal como reconstruída pela Nota Técnica nº 57/2026, compreende três etapas sucessivas: o desenvolvimento e licenciamento de eventos transgênicos (biotecnologia); o melhoramento genético e desenvolvimento de cultivares (obtenção); e a produção comercial e venda de sementes (multiplicação).¹⁸

A jurisprudência histórica do CADE, incluindo o Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49, tratava a obtenção e a multiplicação como integrantes de um único mercado relevante de produto, o mercado de sementes de soja, sob o fundamento de que a segmentação mais fina exigiria dados de mercado então indisponíveis, notadamente quanto à estrutura do elo de multiplicação.¹⁹

A Nota Técnica nº 57/2026 reconhece que o DEE, no Parecer nº 18/2023, adotou definição de mercado distinta daquela histórica, segmentando os mercados de obtenção e multiplicação para melhor captar os efeitos das condutas verticais investigadas.

Diante dessa divergência interna, a SG optou por não abandonar a definição tradicional de mercado único de sementes de soja, mas por apresentar ambas as configurações, ou seja, mercado único e mercado segmentado analisando cada conduta com base na definição mais adequada aos dados disponíveis em cada caso.²⁰

Trata-se de solução pragmática que reconhece a legitimidade da inovação metodológica do DEE sem descartar a jurisprudência consolidada, preservando

a coerência decisória da autarquia.

3.2. Os mercados de desenvolvimento e de licenciamento de biotecnologia de soja

Quanto à biotecnologia, a Nota Técnica nº 57/2026 mantém a segmentação já consolidada na jurisprudência do CADE entre o mercado mundial de desenvolvimento de eventos transgênicos de soja e o mercado nacional de licenciamento desses eventos, este último justificado pela exigência de aprovação regulatória da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e de registro perante o MAPA para que uma biotecnologia possa ser comercializada no território brasileiro.²¹

A posição de mercado da MONSANTO/BAYER no mercado nacional de licenciamento de biotecnologia de soja, segundo dados apresentados pelas próprias multinacionais e sistematizados na Nota Técnica nº 57/2026, evidencia trajetória de crescimento acentuado da tecnologia Intacta RR2 PRO desde seu lançamento comercial na safra 2013/2014.

Já na safra 2015/2016, a participação da tecnologia alcançava a faixa de 30% a 40% do mercado por volume e de 50% a 60% por faturamento; na safra 2020/2021, essas participações haviam avançado para as faixas de 70% a 80% e de 80% a 90%, respectivamente; e, na safra 2022/2023, a participação por área plantada atingiu a faixa de 80% a 90%.²²

A nota conclui, com base nesses dados, ser "inconteste a detenção de poder de mercado pelas multinacionais no mercado de licenciamento de biotecnologias de soja no Brasil", conclusão relevante por constituir premissa fática de que dependem as teorias do dano examinadas nas seções

¹⁸ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 42.

¹⁹ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 90, com citação do Anexo I à Nota Técnica nº 2/2020/CGAA1/SGA1/SG/CADE.

²⁰ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 39 e 96.

²¹ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 117 a 121, que reproduz, nesse ponto, o entendimento já exposto pelo DEE no

Parecer nº 18/2023/DEE/CADE.

²² Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 143 a 150. Os valores exatos constam sob acesso restrito às representadas na versão pública do documento, tendo sido aqui reproduzidas as faixas divulgadas.

seguintes.

3.3 A trajetória da posição dominante no mercado de obtenção

No mercado de obtenção de sementes de soja, os dados do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), tratados tanto pelo DEE quanto pela SG, indicam que as representadas detiveram, por área inscrita, participação de mercado nacional crescente de 19,56% na safra 2013/2014 para um pico de 35,44% na safra 2017/2018, com subsequente e acentuado declínio para 13,52% na safra 2021/2022, movimento espelhado pela ascensão da GDM, cuja participação evoluiu de 19,36% para 61,38% no mesmo período.²³

A leitura desses dados de participação de mercado, isoladamente considerados, é objeto de disputa entre as partes ao longo de todo o processo em especial no exame da conduta relativa ao Programa Monsoy Multiplica, na medida em que a MONSANTO/BAYER invocam a queda de sua participação como evidência de ausência de efeitos anticompetitivos, enquanto a SG sustenta que essa leitura, tomada isoladamente, é insuficiente para tal conclusão.

4 A conduta de concessão de incentivos comerciais a obtentores (BREEDING INCENTIVES)

4.1 Mecânica contratual e abrangência do programa

Os denominados breeding incentives consistem em incentivos financeiros pagos pela Monsanto/Bayer a obtentores licenciados de sua biotecnologia, na forma de percentual dos royalties de biotecnologia recebidos, condicionados à comercialização de cultivares desenvolvidos com a tecnologia Intacta

RR2 PRO.

A Nota Técnica nº 57/2026 analisou os contratos firmados com nove obtentores — Nidera Sementes Ltda., GDM Genética do Brasil Ltda., Coodetec, Cooperativa Central Gaúcha Ltda. (CCGL), Tropical Melhoramento e Genética Ltda. (TMG), FTS Sementes S.A., Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Syngenta e o conjunto Du Pont/Pioneer/Corteva, tendo constatado que, em praticamente todos os casos, os incentivos eram concedidos de forma retroativa, ou seja, incidindo sobre a totalidade das unidades comercializadas, e não apenas sobre o volume excedente a determinado patamar.²⁴

Quanto à abrangência do programa, a nota técnica constatou que os obtentores incentivados detinham, na safra 2021/2022, participação conjunta na faixa de 80% a 90% do mercado de obtenção de soja por volume; e que, excluída a participação da própria Bayer, considerada cativa de sua biotecnologia, dado que a empresa nunca registrou cultivares com biotecnologias concorrentes, a abrangência do programa entre obtentores licenciados de terceiros alcançava a faixa de 90% a 100% do mercado contestável em todas as safras analisadas, de 2016/2017 a 2021/2022.²⁵

Tal constatação é relevante para a análise de capacidade da conduta de gerar fechamento de mercado, na medida em que evidencia que a política de incentivos não se restringia a alguns poucos parceiros comerciais, mas alcançava a quase totalidade dos agentes capazes de oferecer alternativas tecnológicas contestáveis.

4.2 A teoria do dano e a verificação econométrica: da Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE à Nota Técnica nº 100/2023

A teoria do dano subjacente à investigação dos

²³ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, tabela reproduzida no item 1428, com base em dados elaborados pelo DEE no Parecer nº 18/2023/DEE/CADE.

²⁴ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 543 e 542.
²⁵ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 539 a 692, com destaque para a Tabela 16.

breeding incentives é a de fechamento de mercado ("foreclosure"): a concessão de incentivos financeiros condicionados à adoção da tecnologia Intacta desestimularia os obtentores a manter ou desenvolver cultivares com a tecnologia Roundup Ready (RR) cuja patente havia expirado em 2010, após controvérsia decidida pelo Superior Tribunal de Justiça ou com sementes convencionais, restringindo, assim, as alternativas tecnológicas disponíveis a multiplicadores e agricultores.²⁶

Antes de descrever o exercício quantitativo em si, é necessário situar seu significado jurídico.

O direito das patentes assenta-se sobre uma barganha entre o titular do invento e o Estado, em troca da exclusividade temporária de exploração, o inventor divulga publicamente sua tecnologia, permitindo que, findo o prazo legal de proteção, o conhecimento passe a integrar o domínio público em benefício de toda a coletividade.²⁷

Quando o titular da patente utiliza, contudo, mecanismos contratuais para prolongar a extração de valor sobre a tecnologia para além do que seria alcançado pela livre concorrência entre alternativas, inclusive alternativas já em domínio público, como a tecnologia RR, cuja patente expirou em 2010, o que se coloca em xeque não é apenas a estrutura de um mercado específico, mas a própria função social do sistema patentário, que pressupõe a devolução da tecnologia à coletividade ao término do prazo de proteção.

É nesse pano de fundo jurídico-doutrinário que se insere a análise técnica adotada pelo DEE para verificar se os breeding incentives operaram, na prática, como mecanismo de perpetuação artificial da exclusividade sobre a tecnologia Intacta, em detrimento da livre concorrência da tecnologia RR já

franqueada ao público.

Para verificar essa hipótese com rigor, o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE não se limitou à análise qualitativa dos contratos de incentivo, já por si reveladora, mas buscou estabelecer nexo de causalidade entre a concessão dos incentivos e a efetiva redução do desenvolvimento de cultivares com tecnologia RR, comparando o comportamento dos obtentores que passaram a receber os incentivos com o comportamento daqueles que não os receberam, antes e depois da respectiva contratação.

Esse exercício, tecnicamente qualificado como modelo de diferenças em diferenças com tratamento escalonado no tempo, indicou redução estatisticamente significativa no número de cultivares com tecnologia RR desenvolvidos pelos obtentores incentivados, resultado que se manteve robusto sob duas especificações metodológicas distintas.^{28,29}

Em termos jurídicos, o que esse exercício estabelece é precisamente o elo de causalidade fática, a relação de causa e efeito entre a conduta imputada e o resultado lesivo que a teoria geral da responsabilidade exige para a caracterização de qualquer ilícito, e que, no âmbito do direito concorrencial, distingue a mera potencialidade abstrata de dano da comprovação concreta de que a conduta investigada efetivamente alterou o comportamento do mercado.

A defesa das multinacionais impugnou essa conclusão sob o argumento de viés de seleção na composição dos grupos comparados, argumento que, em direito probatório, equivaleria a questionar se os obtentores que receberam o benefício não seriam, desde logo, diferentes daqueles que não o

²⁶ A expiração da patente RR e a controvérsia judicial correlata são referidas na Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, seção 2.1.3, com remissão a decisão do Superior Tribunal de Justiça de 2010.

²⁷ A doutrina econômica do sistema de patentes descreve essa barganha como troca entre divulgação e exclusividade temporária, cujo propósito último não é a proteção em si, mas a promoção do desenvolvimento científico, econômico e tecnológico. Cf. LEVIN, Jonathan; LEVIN, Richard. Benefits and Costs of an Innovator's Patent Monopoly, citado em ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. Patentes, Prazo e Domínio público.

Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026, no prelo.

²⁸ Callaway e Sant'Anna (2021) desenvolveram estimador de diferenças em diferenças apto a lidar com grupos tratados em momentos distintos — necessário no caso, porquanto os obtentores passaram a receber os breeding incentives em anos diferentes (2013, 2014 e 2015). CALLAWAY, Brantly; SANT'ANNA, Pedro H. C. Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, v. 225, n. 2, p. 200-230, 2021.

²⁹ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, Tabela 13, seção 3.3.1.3.3.

receberam, de modo que a diferença de comportamento observada decorreria dessa diferença prévia, e não do incentivo em si.

Diante dessa impugnação, a Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE reexaminou os mesmos dados mediante técnica estatística distinta, especificamente destinada a isolar o efeito do incentivo de eventuais diferenças pré-existentes entre os grupos, e confirmou a persistência do mesmo resultado.³⁰

Do ponto de vista processual, esse reexame equivale, em essência, à produção de prova pericial complementar para responder à impugnação técnica da parte contrária, mecanismo que, no contencioso concorrencial, cumpre função equivalente à da perícia judicial no processo civil comum, submetendo a conclusão técnica ao crivo do contraditório qualificado antes de sua utilização como fundamento de condenação.

É esse duplo crivo técnico que confere à conduta de breeding incentives lastro probatório de solidez incomum no contencioso concorrencial brasileiro, distinguindo-a, de forma decisiva, do tratamento dispensado ao Programa Monsoy Multiplica.

4.3 O argumento da produtividade e sua refutação por precedência temporal

A defesa das multinacionais argumentou, com apoio em parecer econômico próprio, que a migração dos obtentores para a tecnologia Intacta decorreria não dos incentivos, mas da maior produtividade objetivamente apresentada pelos cultivares com essa biotecnologia, de modo que a escolha dos obtentores seria "racional" e independente de qualquer incentivo artificial. A SG refutou esse argumento por dois caminhos, a saber:³¹

Em primeiro lugar, por um argumento de precedência temporal: o processo de melhoramento

genético e desenvolvimento de um novo cultivar demanda, em média, entre seis e sete anos até o lançamento comercial. Os primeiros contratos de licenciamento da biotecnologia Intacta, contendo as cláusulas de incentivo, foram firmados já em 2012, quer dizer, um ano antes do lançamento comercial dos primeiros cultivares com essa tecnologia, ocorrido na safra 2013/2014.

A queda no registro de novos cultivares com tecnologia RR, portanto, não pode ser explicada pelo "sucesso" comercial da tecnologia Intacta, uma vez que as decisões de pesquisa que geraram essa queda foram tomadas antes de qualquer sucesso comercial observável da nova biotecnologia, sendo antes contemporâneas à própria assinatura dos contratos de incentivo.³²

Em segundo lugar, por um argumento sobre a origem da própria produtividade diferencial alegada pela defesa. A SG sustentou, com base nas manifestações do DEE, que a produtividade de um cultivar está primariamente associada ao germoplasma, objeto de proteção da Lei de Proteção de Cultivares e não à biotecnologia, que tem impacto mais direto sobre custos de manejo (com o combate a lagartas e a flexibilização do uso de herbicidas) do que sobre o teto produtivo genético da variedade.

A nota técnica invoca, para tanto, manifestações das próprias multinacionais apresentadas em sede do Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49, nas quais afirmara que "nada suplanta a importância do germoplasma, porque é este que carrega a adaptação e o teto produtivo de uma determinada Cultivar", concluindo, a partir dessa contradição argumentativa, que "obtentores não escolhem desenvolver cultivares com Intacta Pro devido a tecnologia fornecer sementes aos agricultores com maior produtividade", mas sim em razão de sua ampla difusão comercial, difusão que, por sua vez, é reconduzida, ao menos em parte, aos próprios

³⁰ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 995 e 996, que sintetizam as conclusões da Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE.

³¹ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 844 a 858,

que sintetizam a argumentação apresentada pela Bayer com apoio em parecer econômico próprio (SEI 1228656).

³² Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 862 e 863.

incentivos concedidos.³³³⁴

4.4 A extensão da teoria do dano às biotecnologias Intacta 2 Xtend e Xtend

Um dos aspectos mais relevantes da Nota Técnica nº 57/2026 para a compreensão da atualidade do problema concorrencial identificado é a constatação de que a mesma dinâmica de concentração de esforços de melhoramento genético em torno da tecnologia proprietária mais recente da Bayer se reproduz em relação às biotecnologias de segunda geração, Intacta 2 Xtend e Xtend, lançadas comercialmente a partir da safra 2021/2022, em contraposição à biotecnologia concorrente Conkesta Enlist E3, desenvolvida conjuntamente pela Corteva e pela M.S. Technologies.

A nota técnica constatou que, na safra 2023/2024, havia 125 cultivares Intacta 2 Xtend disponíveis comercialmente, contra apenas 19 cultivares Conkesta, proporção de aproximadamente seis vezes e meia, e que, na safra 2024/2025, o número de cultivares Conkesta disponíveis havia crescido para 24, dos quais cerca de 46% lançados pelos próprios co-desenvolvedores da biotecnologia (Corteva e M.S. Technologies), contra apenas 19% dos cultivares Intacta 2 Xtend lançados pela própria Bayer.³⁵

Esse dado é relevante porque indica que, ao contrário do padrão de dependência quase exclusiva do desenvolvedor da biotecnologia observado na Conkesta, a Intacta 2 Xtend logrou disseminação entre obtentores terceiros muito mais ampla e muito mais rápida, padrão de difusão estruturalmente semelhante ao observado, anos antes, com a Intacta RR2 PRO original, sob o regime dos breeding incentives.

A tabela comparativa de idade média de cultivares

com registro vigente perante o Registro Nacional de Cultivares corrobora esse diagnóstico: enquanto os cultivares convencionais e com tecnologia RR apresentam idade média de 17,8 e 11,9 anos, respectivamente, a idade média dos cultivares Intacta RR2 PRO é de 6,8 anos, a dos cultivares Intacta 2 Xtend é de apenas 2,5 anos e a dos cultivares Xtend, de 3,5 anos evidenciando redução persistente e continuada do desenvolvimento de novos cultivares com tecnologias não proprietárias da Bayer.³⁶

Diante desse quadro, a Nota Técnica nº 57/2026 recomendou a instauração de novo inquérito administrativo especificamente destinado a apurar se o mesmo esquema de incentivos comerciais identificado em relação à Intacta RR2 PRO também foi ou está sendo praticado em relação às biotecnologias Intacta 2 Xtend e Xtend, circunstância que evidencia a natureza sistêmica, e não episódica, da estratégia de integração vertical.

4.5 O pano de fundo jurisprudencial: a disputa judicial sobre a patente da tecnologia Roundup Ready

A compreensão jurídica da conduta de breeding incentives fica incompleta se não situada no contexto mais amplo do litígio, então já longo, sobre a própria patente da tecnologia Roundup Ready (RR), o mesmo evento biotecnológico cuja substituição pela tecnologia Intacta constitui o núcleo da teoria do dano examinada no processo administrativo. Já em 2009, o Sindicato Rural de Passo Fundo (RS) ajuizou ação coletiva contra a Monsanto contestando a cobrança de royalties sobre a soja colhida e não apenas sobre a semente adquirida, prática que a doutrina especializada qualifica como extensão radical dos direitos patentários da empresa até o produto final da lavoura do agricultor, em contradição com o direito

³³ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 880, com citação de manifestação das então requerentes no Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49.

³⁴ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 850, reproduzindo entendimento originalmente exposto pelo DEE no Parecer nº 18/2023/DEE/CADE.

³⁵ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 974 a 982, com as Tabelas 31, 32 e 33.

³⁶ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 817, Tabela 23, com dados do Sistema de Registro Nacional de Cultivares (SRNC/CGSM/DSV/SDA/MAPA), atualizados em 02.05.2024.

de reserva de sementes assegurado pelo art. 10 da Lei de Proteção de Cultivares.³⁷

Esse litígio, após tramitar por sete anos, culminou no julgamento, pelo Superior Tribunal de Justiça, do Recurso Especial nº 1.610.728/RS, submetido ao rito dos recursos repetitivos (IAC nº 4), que fixou a tese vinculante segundo a qual "as limitações ao direito de propriedade intelectual constantes do art. 10 da Lei 9.456/97 – aplicáveis tão somente aos titulares de Certificados de Proteção de Cultivares – não são oponíveis aos detentores de patentes de produto e/ou processos relacionados à transgenia cuja tecnologia esteja presente no material reprodutivo de variedades vegetais".³⁸

Essa tese jurisprudencial é estruturalmente relevante para a compreensão do processo administrativo examinado neste artigo. Ela explica, sob uma perspectiva estritamente jurídica, por que a migração da base tecnológica da soja RR para a Intacta produz efeitos mais profundos do que uma simples substituição comercial entre tecnologias concorrentes.

Com a expiração da patente da tecnologia RR, sua exploração econômica passou a ocorrer em um ambiente jurídico significativamente distinto. Em tese, a utilização do material reprodutivo poderia beneficiar-se das limitações previstas na Lei de Proteção de Cultivares, inclusive do privilégio do agricultor, sempre que presentes os respectivos pressupostos legais.

A tecnologia Intacta, por sua vez, permaneceu protegida por patentes de produto e de processo. Além disso, submeteu-se ao regime jurídico consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 1.610.728/RS (IAC nº 4), segundo o qual as limitações previstas no art. 10 da Lei nº 9.456/1997 não se aplicam quando o material reprodutivo incorpora tecnologia transgênica patenteada.

Sob essa perspectiva, os breeding incentives não apenas deslocam a preferência dos obtentores para a tecnologia Intacta, conforme demonstrado pela prova econométrica analisada nas subseções anteriores. A conduta também direciona o mercado para um regime jurídico que restringe a incidência do privilégio do agricultor. Em consequência, a estratégia produz efeitos que transcendem a dimensão concorrencial, ampliando, na prática, a limitação da autonomia produtiva do agricultor brasileiro e reforçando o potencial lesivo identificado na teoria do dano examinada pelo CADE.

A disputa sobre os limites da proteção patentária da soja transgênica não se encerrou com a fixação daquela tese: em 2017, a Associação dos Produtores de Soja de Mato Grosso (Aprosoja-MT) ajuizou ação autônoma contestando a validade da própria patente da tecnologia Intacta (PI-0016460-7), sob o fundamento de ausência de atividade inventiva e de insuficiência descritiva, tendo obtido, em 2018, decisão judicial que autorizou o depósito em juízo dos royalties controversos até o julgamento definitivo do mérito.³⁹

O Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática do Ministro Nunes Marques, determinou, em desdobramento dessa mesma disputa, o depósito judicial, pela Bayer, de valor da ordem de R\$ 1,3 bilhão a produtores brasileiros de soja, a título de restituição de royalties cobrados por sua controlada Monsanto.⁴⁰

O Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 deve ser compreendido, portanto, não como episódio isolado, mas como mais um capítulo, desta vez de natureza concorrencial, e não estritamente patentária, de um mesmo e prolongado conflito institucional entre o grupo Bayer/Monsanto e os produtores rurais brasileiros acerca dos limites da apropriação privada da tecnologia aplicada à soja

³⁷ ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. Patentes, Prazo e Domínio público. Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026, item 6.3.

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.610.728/RS, submetido ao rito do art. 947 do CPC/2015 (IAC nº 4).

³⁹ ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. Patentes, Prazo e Domínio público.

Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026, item 6.4.

⁴⁰ ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. Patentes, Prazo e Domínio. Público. Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026, item 6.4, com citação de decisão do Ministro Nunes Marques (STF).

transgênica.

5 O Programa MONSOY MULTIPLICA e o padrão de prova por potencialidade lesiva

5.1 Mecânica do programa: fator proximidade, gatilho de volume e metas qualitativas

O Programa Monsoy Multiplica (PMM) foi instituído pela Monsoy, obtentora pertencente ao grupo Bayer/Monsanto, como um programa de incentivos destinado aos multiplicadores licenciados, mediante a concessão de descontos sobre os royalties de germoplasma.

Nas safras 2015/2016 a 2018/2019, o PMM estruturou-se em três componentes cumulativos.

O primeiro consistia no denominado fator proximidade, mecanismo que classificava os multiplicadores em quatro categorias, cada uma associada a faixas específicas de royalties, definidas por valores mínimos e máximos. A classificação era calculada com base na proporção entre a área cultivada com cultivares Monsoy e a área total cultivada pelo multiplicador, atribuindo-se peso dobrado às cultivares Monsoy portadoras da tecnologia Intacta.

O segundo componente correspondia a um gatilho de volume, consistente no cumprimento de uma meta mínima de comercialização de sementes Monsoy. Essa meta era calculada a partir da produtividade média histórica do Estado em que o multiplicador estava estabelecido.

O terceiro componente compreendia metas qualitativas, vinculadas à implementação de ações de desenvolvimento de mercado, comunicação

comercial e manejo das áreas de refúgio..⁴¹

A partir da safra 2019/2020, o fator proximidade deixou de ser utilizado, permanecendo apenas o gatilho de volume e as metas qualitativas, com o acréscimo de meta relacionada à germinação das sementes.

Registre-se, por sua relevância para a análise da duração da conduta, que a primeira edição do programa, na safra 2015/2016, foi denominada pelas representadas de "Plano Ponte" e apresentada como experimento piloto sem efetividade comercial, sem concessão de descontos.

A Superintendência Geral/CADE/SG, todavia, constatou que o fator proximidade apurado no âmbito do Plano Ponte foi efetivamente utilizado para a categorização dos multiplicadores nas duas safras subsequentes, 2016/2017 e 2017/2018, de modo que, ainda que sem efeito comercial imediato, o Plano Ponte teve a capacidade de alterar o comportamento do multiplicador já naquela safra inaugural, na medida em que uma melhor classificação naquele momento repercutiria em maiores descontos nas safras seguintes.⁴²

5.2 A insuficiência da prova de efeito quantitativo apurada pelo Departamento de Estudos Econômicos

Diversamente do que ocorreu em relação à conduta de breeding incentives, o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE não encontrou, nos elementos técnicos então disponíveis, suporte probatório suficiente para demonstrar que o Programa Monsoy Multiplica (PMM) produzia efeitos anticoncorrenciais concretos sobre o comportamento dos multiplicadores. Essa conclusão, contudo, não conduziu ao reconhecimento da licitude da conduta. Ao contrário, como se verá adiante, a Superintendência-Geral concluiu pela sua ilicitude

⁴¹ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 1122 e 1153 a 1194, que descrevem detalhadamente a mecânica do programa a partir dos Termos de Participação e Manuais apresentados pelas próprias

representadas.

⁴² Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 1158 a 1160.

com fundamento em premissas jurídicas distintas daquelas examinadas pelo Departamento de Estudos Econômicos.

Na avaliação do fator proximidade, o DEE realizou simulações destinadas a verificar a intensidade do comprometimento da área integrada dos multiplicadores com sementes Monsoy e com a biotecnologia Intacta necessária para o enquadramento na categoria mais vantajosa do programa ("inovação").

Os resultados indicaram que, mesmo na hipótese mais restritiva considerada pelo estudo, parcela significativa da área integrada permaneceria disponível para a utilização de biotecnologias concorrentes ou potenciais entrantes. À luz desse exercício, o Departamento concluiu que os elementos analisados não corroboravam a hipótese de fechamento do mercado de biotecnologia.

O mesmo raciocínio orientou a análise do comportamento dos multiplicadores beneficiados pelo programa. Ao comparar aqueles enquadrados na categoria "inovação" com os integrantes da categoria "confiança", o DEE não identificou elementos empíricos suficientes para afirmar que o PMM tivesse influenciado, de forma demonstrável, a aquisição de sementes Intacta. O próprio parecer consignou que os dados disponíveis não permitiam extrapolar essa conclusão para períodos anteriores, em razão das limitações da base empírica utilizada.

Sob a perspectiva jurídica, a conclusão do DEE possui significado preciso. O parecer não afirmou a inexistência de efeitos anticoncorrenciais, tampouco reconheceu a licitude do programa. Limitou-se a registrar que o conjunto probatório então disponível era insuficiente para estabelecer, com o grau de confiabilidade exigido em uma análise técnica, o nexos causal entre o desenho contratual do PMM e um dano concorrencial demonstrável. Trata-se de distinção relevante, pois insuficiência probatória não se confunde com demonstração da licitude da

conduta.

Embora não tenha considerado comprovados os efeitos anticoncorrenciais do programa, o DEE identificou inconsistências relevantes em sua estrutura contratual. Destacou, em especial, a ausência de uniformidade estadual na definição das metas do gatilho de volume, em desacordo com a alegação das representadas de que os critérios seriam invariavelmente lineares. Assinalou, ainda, que as metas cresceram, de uma safra para outra, em ritmo superior ao da expansão da área integrada dos multiplicadores, sem que fosse possível identificar justificativa objetiva relacionada ao incremento da produtividade agrícola.

Esses elementos, embora considerados insuficientes pelo DEE para sustentar uma conclusão econômica definitiva acerca dos efeitos do programa, forneceram importantes indícios acerca da racionalidade do seu desenho contratual. Posteriormente, tais aspectos seriam retomados e aprofundados pela Superintendência-Geral na Nota Técnica nº 57/2026, sob enfoque predominantemente jurídico, como será examinado na seção seguinte.

5.2. O artigo 36, caput, da Lei nº 12.529/2011 e a dispensa de prova de efeito concreto

O aspecto mais relevante da Nota Técnica nº 57/2026 para a compreensão da divergência metodológica entre o DEE e a SG — e, por consequência, para a compreensão dos limites da prova econômica no direito concorrencial brasileiro — está consignado no encerramento da subseção dedicada aos efeitos concretos do PMM, na qual a SG afirma expressamente que, "em relação aos efeitos concretos da conduta, entende-se que a sua comprovação não é essencial para que a conduta se configure como infração da ordem econômica, nos termos do art. 36, caput, da Lei nº 12.529/11".⁴³

⁴³ Nota Técnica nº 57/2026/CGAAI/SGAI/SG/CADE, item 1464.

O art. 36, caput, da Lei nº 12.529/2011 tipifica como infração à ordem econômica os atos que tenham por objeto ou possam produzir determinados efeitos anticompetitivos, "ainda que não sejam alcançados" – dispositivo que consagra, no direito concorrencial brasileiro, a possibilidade de tipificação por potencialidade lesiva, independentemente da comprovação de dano efetivo e quantificável.⁴⁴

É precisamente sobre esse fundamento legal que a SG ancora a condenação relativa ao PMM: a estrutura contratual do fator proximidade não linear, retroativa e multiproduto, somada à posição dominante das representadas nos dois mercados relevantes envolvidos, é considerada, por si, apta a preencher o tipo do art. 36, dispensando-se a exigência de demonstração econométrica de efeito real que fora exigida, e obtida, para a conduta de breeding incentives.

A SG não se limitou, todavia, ao fundamento de potencialidade.

A Nota Técnica nº 57/2026 apresenta reanálise própria da evolução da participação de mercado da Monsoy durante e após a vigência do fator proximidade, com base em dados fornecidos pelas próprias representadas e em dados do SIGEF já sistematizados pelo DEE.

Deste fato, concluiu-se que a participação da Monsoy no mercado de obtenção de sementes de soja cresceu no período de vigência do fator proximidade das safras 2015/2016 a 2018/2019, e que a queda de participação registrada a partir da safra 2019/2020, quando o fator proximidade deixou de ser aplicado, foi significativamente mais acentuada do que a observada nas safras anteriores, chegando a ser, segundo a fonte de dados considerada, mais de duas vezes e meia superior à redução verificada nas duas safras anteriores somadas.⁴⁵

A SG reconheceu expressamente, contudo, a

limitação metodológica dessa análise, invocando o entendimento exposto pelo então Conselheiro João Paulo Resende, em voto no Processo Administrativo nº 08012.007423/2006-27, de que a mera observação da evolução de participações de mercado, sem o controle de outras variáveis explicativas mediante construção de contrafactual, não permite estabelecer relação de causalidade rigorosa.⁴⁶

Nesse sentido, a evidência de participação de mercado apresentada pela SG não substitui, do ponto de vista do rigor econométrico, o exercício de diferenças em diferenças que o DEE não logrou aplicar com sucesso ao PMM; ela opera, antes, como reforço circunstancial de uma conclusão jurídica que já se sustentava, de forma suficiente, no padrão de potencialidade lesiva do art. 36, caput.

Constata-se, assim, que as duas condutas condenadas pela Nota Técnica nº 57/2026 possuem arquiteturas probatórias substancialmente distintas, ou seja, a de breeding incentives, sustentada por dupla verificação econométrica de efeito real, o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE e a Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE, com aplicação de variáveis instrumentais para sanar a crítica de endogeneidade; e a do PMM, sustentada primariamente por reconstrução documental-contratual da mecânica do desconto, subsunção ao tipo do art. 36, caput, da Lei nº 12.529/2011 por potencialidade lesiva, e reforço circunstancial de participação de mercado.

Essa diferença de arquitetura probatória encontra reflexo direto na própria tipificação legal proposta pela Nota Técnica nº 57/2026: enquanto a condenação por breeding incentives foi imputada solidariamente às quatro representadas com fundamento no art. 36, IV, c/c art. 36, §3º, incisos IV, VIII e X, a condenação pelo PMM foi restrita à Monsanto do Brasil Ltda. e fundamentada apenas nos incisos IV e X do §3º do art. 36, omitindo-se o inciso

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 36, caput: "Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados [...]".

⁴⁵ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 1424 a 1426.

⁴⁶ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, item 1452, citando voto do Conselheiro João Paulo Resende no Processo Administrativo nº 08012.007423/2006-27 (SEI 0538246).

VIII, presente na tipificação da primeira conduta, numa modulação do rigor sancionador que parece refletir, na própria arquitetura da imputação jurídica, o reconhecimento implícito da menor densidade do lastro probatório quantitativo disponível para a segunda conduta. Esse ponto será retomado, com maior desenvolvimento teórico, na sétima seção deste artigo.⁴⁷

6 A conduta de obrigação de aquisição de volume mínimo de sementes matrizes

A terceira conduta investigada consistia em cláusula contratual, prevista nos contratos entre a Monsoy e seus multiplicadores licenciados, que exigia a aquisição, na safra subsequente à comercialização inicial, de sementes matrizes Monsoy em volume correspondente a 15% dos campos de produção do multiplicador. A defesa das representadas corroborada, nesse ponto específico, tanto pelo Parecer nº 18/2023/DEE/CADE quanto pela Nota Técnica nº 57/2026 sustentou, e a instrução confirmou, que, não obstante prevista nos instrumentos contratuais, a cláusula jamais foi efetivamente exigida dos multiplicadores.

O Parecer nº 18/2023/DEE/CADE reconheceu que, caso efetivamente exigido seu cumprimento, o dispositivo teria potencial de gerar "grau de fidelização não desprezível", na medida em que a exigência de reposição periódica de semente básica — de custo mais elevado do que as categorias de semente subsequentes (C1, C2, S1 e S2) poderia elevar, ao longo de aproximadamente cinco safras, a participação de sementes Monsoy nos campos do multiplicador a até 75%, caso replantada a semente conforme os limites de gerações admitidos pela Portaria MAPA nº 538/2022.⁴⁸

Tratando-se, contudo, de potencialidade de dano nunca concretizada por ausência de exigência

efetiva da cláusula, fato confirmado por multiplicadores oficiados durante a instrução, tanto o DEE quanto a SG concluíram pela ausência de efeitos anticompetitivos atribuíveis a essa conduta específica.

A Nota Técnica nº 57/2026 recomendou, nesse ponto, o arquivamento do processo quanto à imposição de sanção, mas cumulou essa recomendação com instrução prospectiva no sentido de que as representadas e eventuais controladas futuras se abstenham de exigir o cumprimento da cláusula, adotando, assim, solução intermediária entre o arquivamento simples e a imposição de sanção pecuniária compatível com a natureza preventiva que também informa a atuação do CADE, e coerente com a conclusão de que a cláusula, embora potencialmente lesiva em tese, jamais produziu efeito concreto no caso concreto sob exame.

7. Reflexos sobre a propriedade intelectual e a autonomia produtiva do agricultor

7.1. A dualidade normativa entre a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares

A cadeia produtiva de sementes de soja reconstruída pelos documentos examinados neste artigo está estruturada sobre um regime dual e assimétrico de proteção da propriedade intelectual, cuja compreensão é indispensável para a análise jurídica das condutas investigadas.

De um lado, os eventos biotecnológicos, as cargas genéticas isoladas e introgrididas no genoma da soja, como a tecnologia Intacta RR2 PRO são protegidos como invenções industriais pela Lei nº 9.279, de 1996 (Lei de Propriedade Industrial), com fundamento no art. 5º, inciso XXIX, da Constituição

⁴⁷ A comparação entre as tipificações legais consta da conclusão da Nota Técnica nº 57/2026/CGAII/SGA1/SG/CADE.

⁴⁸ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 3.3.3.

Federal, conferindo a seus titulares direito de exclusividade sobre o uso, gozo e disposição da invenção pelo prazo de vinte anos, contado do depósito, oponível a todos os elos subsequentes da cadeia, obtentores, multiplicadores e, inclusive, ao agricultor final, ainda que utilize semente salva de safra própria.⁴⁹

De outro lado, os cultivares, as variedades vegetais resultantes do melhoramento genético clássico, mediante cruzamento de linhagens dentro da mesma espécie, são protegidos por regime sui generis, instituído pela Lei nº 9.456, de 1997 (Lei de Proteção de Cultivares), que assegura ao obtentor direitos mais limitados do que os conferidos ao titular de patente. Nos termos do art. 10 da Lei nº 9.456/1997, o direito do obtentor sobre o cultivar não alcança o agricultor que reserva e planta sementes para uso próprio, em sua propriedade ou em propriedade de terceiro cuja posse detenha, o denominado "privilégio do agricultor", nem o pequeno produtor rural que multiplique sementes para doação ou troca com outros pequenos produtores.⁵⁰

A Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE representa este regime dual de forma esquemática, evidenciando que, embora tanto obtentores quanto multiplicadores estejam legalmente obrigados a licenciar o evento biotecnológico de que se valem, as empresas de biotecnologia "costumam dispensar os obtentores do pagamento pelo uso de suas tecnologias", ao passo que os agricultores, "quando usam sementes que têm alguma biotecnologia[,] também devem pagar royalties, mesmo se as sementes forem salvas", precisamente porque a proteção patentária do evento, ao contrário da proteção cultivar, não comporta a exceção do uso próprio.⁵¹

7.2 A captura da cadeia produtiva pela via patentária: evidências do processo administrativo

O aspecto mais relevante desta seção, para os fins do presente artigo, é que a assimetria normativa entre a LPI e a LPC não constitui apenas moldura doutrinária externa ao processo administrativo examinado, ela é expressamente reconhecida, como fato operativo da própria estratégia comercial investigada, por elementos de prova constantes dos autos.

Em resposta a ofício da Superintendência-Geral-SG sobre as razões pelas quais os obtentores optariam por concentrar seus esforços de pesquisa na tecnologia patenteada Intacta em detrimento da tecnologia RR de patente já expirada e, portanto, em domínio público, a empresa Tropical Melhoramento e Genética Ltda. (TMG) declarou, em manifestação constante dos autos, que "o que desestimula a multiplicação de soja Convencional e RR[] é a dificuldade de captura de valor, sementes salvas e sementes piratas, provocado pela fraca LPC (Lei de Proteção de Cultivares), perante uma tecnologia com Patente Industrial válida, como a Intacta".⁵²

Essa declaração, prestada por um dos próprios obtentores investigados como potencial beneficiário dos breeding incentives, é elemento de prova documental de que a escolha empresarial de concentração em torno de tecnologias patenteadas não decorre principalmente da superioridade agrônômica do evento biotecnológico, mas da constatação de que o regime da Lei de Propriedade Industrial permite uma captura de valor mais eficaz ao longo de toda a cadeia produtiva do que o regime da Lei de Proteção de Cultivares, precisamente porque este último excepciona o privilégio do agricultor e admite a reprodução limitada de sementes por multiplicadores licenciados, ao passo que a proteção patentária do evento biotecnológico

⁴⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, XXIX. BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

⁵⁰ BRASIL. Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997. Institui a Proteção de Cultivares e dá outras providências, art. 10, I.

⁵¹ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 2, p. 4.

⁵² Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 2.2, com citação de manifestação da Tropical Melhoramento e Genética Ltda. (SEI 0600852).

não comporta exceções equivalentes.

O mecanismo dos breeding incentives, nesse sentido, pode ser compreendido, à luz dessa evidência documental, como estratégia comercial racionalmente orientada a maximizar a extensão da cadeia produtiva submetida ao regime jurídico mais restritivo, o da patente, em detrimento do regime mais favorável ao produtor rural, o dos cultivares, deslocando a base de incidência da remuneração do desenvolvedor de tecnologia de um regime que preserva a autonomia do agricultor para um regime que a neutraliza.

Esse deslocamento é agravado pela circunstância, também documentada na Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, de que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), instituição pública detentora de um dos maiores bancos de germoplasma de soja do mundo, com aproximadamente 35 mil acessos genéticos figurou entre os obtentores beneficiários dos breeding incentives, tendo recebido, entre 2011 e 2016, recursos da ordem de R\$ 900.000,00 no âmbito de projeto de apoio ao desenvolvimento de cultivares com a tecnologia Intacta RR2 PRO.⁵³

A vinculação de instituição pública de pesquisa agropecuária, cujo banco de germoplasma constitui patrimônio genético estratégico para a soberania produtiva nacional, a esquema de incentivos comerciais dirigido à concentração em torno de tecnologia proprietária estrangeira ilustra, de forma particularmente aguda, a extensão do fenômeno de captura identificado neste processo administrativo.

7.3 A personalidade produtiva do agricultor como categoria de síntese

Os elementos reunidos nas seções anteriores permitem situar o Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 em diálogo direto com a

construção doutrinária da personalidade produtiva do agricultor, categoria que articula os direitos de personalidade de matriz civil-constitucional com a autonomia produtiva do produtor rural sobre a semente que cultiva.⁵⁵

O processo administrativo examinado neste artigo, conquanto instaurado e conduzido sob a perspectiva exclusiva do direito concorrencial com fundamento na Lei nº 12.529/2011 e voltado à tutela da livre concorrência entre agentes econômicos, produziu, ao longo de sua instrução, farto acervo de elementos fáticos que documentam, sob outra perspectiva disciplinar, o mesmo fenômeno de estreitamento das alternativas produtivas à disposição do agricultor brasileiro.

A conclusão do Parecer nº 18/2023/DEE/CADE de que os breeding incentives "contribuíram para diminuir a disponibilidade de sementes com tecnologias alternativas à Intacta no mercado brasileiro", e a constatação, pela Nota Técnica nº 57/2026, de que a mesma dinâmica se reproduz, com maior intensidade ainda, em relação às biotecnologias de segunda geração Intacta 2 Xtend e Xtend, descrevem, em vocabulário próprio do direito concorrencial, mercado relevante, poder de mercado, fechamento de mercado, precisamente o fenômeno que a doutrina da personalidade produtiva do agricultor descreve em vocabulário civil-constitucional: a erosão progressiva da autonomia do produtor rural sobre a escolha da semente que cultiva, e sua substituição por um regime de dependência tecnológica e contratual perante um número decrescente de fornecedores.⁵⁶

Trata-se, note-se, de dois vocabulários disciplinares distintos, o econômico-concorrencial e o civil-agrarista, convergindo, a partir de fontes probatórias e metodológicas absolutamente independentes entre si, para o diagnóstico de um mesmo dano estrutural à posição do agricultor na cadeia

⁵³ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 2.2, com citação de informação disponibilizada no sítio eletrônico da Embrapa.

⁵⁴ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 3.3.1.1.1.

⁵⁵ ÁVILA, Charlene. Personalidade Produtiva do Agricultor Diante da Restrição ao Uso Próprio da Semente (uma contribuição autoral e um

conceito jurídico novo, inspirado nos direitos da personalidade aplicado ao campo da atividade agrícola). Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026, no prelo.

⁵⁶ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 3.3.1.5.

produtiva.

Essa convergência é particularmente significativa porque evidencia que a tutela da autonomia produtiva do agricultor não constitui matéria estranha ao direito concorrencial, tampouco depende exclusivamente da reforma legislativa da Lei de Proteção de Cultivares embora esta permaneça necessária, à luz da própria manifestação da TMG - Tropical Melhoramento e Genética Ltda, que reconhece a fragilidade da proteção cultivar como fator de indução à migração patentária.

A disciplina concorrencial, na medida em que impõe limites às estratégias contratuais de fechamento vertical de mercado praticadas por titulares de biotecnologia patenteada, opera como instrumento de tutela indireta, porém efetiva, da autonomia produtiva do agricultor, ao preservar a disponibilidade de alternativas tecnológicas não proprietárias, sementes convencionais e sementes com tecnologia RR, cuja patente se encontra em domínio público, como opção real, e não meramente formal, ao produtor rural brasileiro.

7.4 O regime internacional dos direitos dos agricultores e o Acordo TRIPS

A assimetria normativa examinada nas subseções anteriores não é peculiaridade do ordenamento brasileiro: ela decorre, em larga medida, da própria margem de conformação deixada aos Estados-membros pelo art. 27.3(b) do Acordo TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), que exige a proteção de variedades vegetais mediante patentes, mediante sistema *sui generis* eficaz, ou mediante combinação de ambos, sem definir com precisão o conteúdo mínimo desse sistema *sui generis*.⁵⁷

O Brasil optou, na Lei nº 9.456/1997, por sistema *sui generis* alinhado ao Convênio UPOV de 1978, preservando o privilégio do agricultor; a mesma

opção, contudo, não se estende às invenções biotecnológicas incorporadas ao material reprodutivo da planta, protegidas autonomamente pela Lei de Propriedade Industrial de modo que a proteção mais generosa ao agricultor, própria do regime cultivar, convive, na mesma semente, com a proteção patentária do evento transgênico nela contido, sem que a legislação brasileira explicita qual das duas prevalece quando ambas incidem simultaneamente.

Foi exatamente essa lacuna, como visto anteriormente, que o Superior Tribunal de Justiça supriu, por via jurisprudencial, no julgamento do Recurso Especial nº 1.610.728/RS, ao afastar a aplicação do privilégio do agricultor sempre que o material reprodutivo contiver tecnologia patenteada.

O Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, adotado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 2001 e ratificado pelo Brasil, reconhece expressamente, em seu art. 9º, os "Direitos dos Agricultores" ("Farmers' Rights"), incluindo a proteção do conhecimento tradicional, o direito de participar equitativamente na repartição de benefícios e o direito de guardar, utilizar, trocar e vender sementes e outro material propagativo conservado nas propriedades agrícolas, deixando a cargo da legislação nacional de cada Estado-parte a definição das medidas concretas de implementação desses direitos.⁵⁸

A doutrina internacional especializada tem apontado, contudo, a persistente lacuna entre o reconhecimento formal desses direitos no plano internacional e sua concretização efetiva nas legislações nacionais de proteção de cultivares, fenômeno que se intensifica na medida em que sucessivas revisões do sistema UPOV de 1978 a 1991, têm restringido progressivamente o alcance do privilégio do agricultor, e na medida em que a

⁵⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), art. 27.3(b), 1994.

⁵⁸ FAO. Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, art. 9º. Roma: FAO, 2001.

proteção patentária de eventos biotecnológicos, alheia a esse debate multilateral específico sobre cultivares, permanece infensa a qualquer exceção equivalente.⁵⁹

O Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, ao evidenciar como a concentração contratual em torno de tecnologia patenteada reduz a disponibilidade de sementes alternativas no mercado brasileiro, fornece evidência empírica nacional exatamente dessa tensão normativa identificada pela doutrina internacional.

7.5 O precedente comparado sobre contaminação genética e responsabilidade do agricultor

A extensão da proteção patentária ao material reprodutivo da planta transgênica projeta, ainda, um problema de responsabilidade civil que a doutrina especializada denomina transferência ao agricultor da responsabilidade pelo elevado poder de contaminação genética da própria tecnologia: por força da polinização cruzada e da dispersão natural de sementes, lavouras não transgênicas podem ser contaminadas por material genético patenteado sem qualquer conduta imputável ao agricultor titular da área contaminada, o qual, ainda assim, pode ser responsabilizado pela utilização não autorizada da tecnologia.⁶⁰

O precedente comparado mais representativo desse fenômeno é o caso *Monsanto Canada Inc. v. Schmeiser*, julgado pela Suprema Corte do Canadá em 2004, no qual se reconheceu a responsabilidade do agricultor por infração à patente da tecnologia Roundup Ready, ainda que a presença do gene patenteado em sua lavoura pudesse ter origem em contaminação por pólen ou sementes provenientes de propriedades vizinhas, precedente que, replicado

em contextos regulatórios distintos, ilustra como a arquitetura da proteção patentária sobre organismos geneticamente modificados tende a inverter o ônus da autonomia do agricultor sobre a origem do material genético que cultiva.

Embora o Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 não trate diretamente de contaminação genética, a mesma lógica de expansão da base de incidência patentária para além dos limites tradicionais do direito de obtentor evidenciada, no caso brasileiro, pela jurisprudência do Recurso Especial nº 1.610.728/RS, revela parentesco estrutural entre os dois fenômenos: em ambos os casos, a proteção patentária do evento transgênico é interpretada de modo a atingir o agricultor independentemente de sua vontade negocial específica, seja pela contaminação involuntária de sua lavoura, seja pela migração comercial induzida da oferta de sementes para a tecnologia patenteada, examinada ao longo deste artigo.

7.6 A resposta legislativa em curso: o Projeto de Lei nº 3.036/2026

A assimetria normativa entre a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares, evidenciada pelos elementos constantes do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 e desenvolvida pela doutrina agrarista sob a categoria da personalidade produtiva do agricultor, passou a refletir-se também no plano legislativo. Nesse contexto, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.036/2026, de iniciativa do Deputado Heitor Schuch (PSD/RS), cujo texto foi elaborado pelos autores deste estudo.

A proposição promove alterações na Lei nº 9.279/1996 e na Lei nº 9.456/1997 com o objetivo de

⁵⁹ Sobre a lacuna entre o reconhecimento formal e a efetivação dos Direitos dos Agricultores no plano internacional, cf. ANDERSEN, Regine. *Realizing Farmers' Rights under the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. Lysaker: Fridtjof Nansen Institute, Relatório FNI 11/2006, 2006; CORRÊA, Carlos M. *Realizing Farmers' Rights to Use Seeds*. Genebra: South Centre, 2015; PESCHARD, Karine. *Guerras de sementes e direitos dos agricultores: perspectivas*

comparativas do Brasil e da Índia. *The Journal of Peasant Studies*, v. 44, n. 1, p. 144-168, 2017.

⁶⁰ A propósito da transferência ao agricultor da responsabilidade pelo poder de contaminação genética da semente transgênica, cf. ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. *Propriedade Intelectual: o Direito dos Agricultores às Sementes Próprias*. Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2025, item 1.

reduzir a assimetria existente entre a proteção conferida às patentes de eventos biotecnológicos e os direitos do obtentor de cultivares. Seu fundamento repousa na necessidade de harmonizar os dois regimes de propriedade intelectual, de modo a assegurar maior efetividade ao privilégio do agricultor quando o material reprodutivo incorporar tecnologia patenteada.

A existência dessa iniciativa legislativa reforça o diagnóstico desenvolvido ao longo deste artigo. A atuação do Direito Concorrencial, embora indispensável para reprimir condutas como os breeding incentives e o Programa Monsoy Multiplica, incide predominantemente sobre os efeitos produzidos pela assimetria regulatória entre a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares. A superação definitiva desse desequilíbrio, contudo, demanda intervenção legislativa capaz de harmonizar ambos os regimes jurídicos, enfrentando a causa estrutural do problema e não apenas as suas manifestações concorrenciais.

7.7 A pretensa liberdade de escolha tecnológica: o discurso das multinacionais, a leitura dos tribunais e a realidade do mercado

As multinacionais titulares da tecnologia transgênica sustentam, de forma recorrente, inclusive em defesas apresentadas em processos correlatos ao Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, que o produtor rural brasileiro exerceria plena liberdade de escolha entre a semente convencional, a semente com tecnologia Roundup Ready (RR), cuja patente caiu em domínio público, e as sementes com as tecnologias patenteadas de segunda geração, Intacta RR2 PRO, Intacta 2 Xtend e Xtend, atribuindo a dominância destas últimas exclusivamente à sua superioridade técnica objetiva e à escolha racional dos agentes econômicos da cadeia produtiva.

Trata-se do mesmo argumento que, examinado quanto aos obtentores e refutado pela Superintendência-Geral com base em precedência temporal e na origem genética da produtividade, replica-se, no discurso institucional das representadas, em relação ao agricultor.⁶¹

A refutação desenvolvida pela Superintendência-Geral quanto aos obtentores apoiou-se em dois fundamentos técnicos que merecem explicitação, por serem diretamente transponíveis à narrativa de escolha racional atribuída ao agricultor.

O primeiro fundamento é de natureza cronológica: a migração dos obtentores para a tecnologia Intacta RR2 PRO precedeu, no tempo, a existência de comprovação técnica independente e madura de sua superioridade produtiva, de modo que a alegada racionalidade da escolha, fundada em resultados que ainda não haviam sido demonstrados no momento em que a escolha foi feita, configura justificativa construída a posteriori, incompatível com a ordem cronológica dos fatos apurados na instrução.

O segundo fundamento é de natureza técnico-genética: a produtividade atribuída à tecnologia patenteada decorre, em proporção significativa, do germoplasma de base, resultado de melhoramento genético convencional, não protegido por patente e frequentemente desenvolvido por terceiros, inclusive por instituições de pesquisa pública, e não do evento transgênico em si, de modo que a imputação da totalidade do ganho produtivo à tecnologia patenteada carece de amparo na própria origem técnica do resultado. Transpostos ao discurso institucional relativo ao agricultor, ambos os fundamentos preservam integral força refutativa.

Também aqui a concentração do mercado em tecnologias patenteadas de segunda geração é anterior, e não posterior, a qualquer demonstração conclusiva de que tais tecnologias produzem, para o produtor rural, benefício genuinamente superior ao das alternativas RR e convencional, e também aqui parte relevante da produtividade atribuída à

⁶¹ Vide nota de rodapé nº 33, supra (Nota Técnica nº

57/2026/CGAA1/SGA1/SG/CADE, itens 844 a 858).

tecnologia patenteada tem origem em germoplasma de base não protegido por patente.

A pretensa liberdade de escolha do agricultor, à semelhança da pretensa racionalidade do obtentor, não pode ser aferida em abstrato, mas apenas à luz da precedência temporal entre a adoção da tecnologia e a comprovação de sua superioridade, e à luz da origem técnica efetiva do ganho de produtividade invocado.

Dito isso, o discurso da liberdade de escolha tecnológica, tal como articulado pelas multinacionais e por vezes acolhido, sem maior escrutínio, pela jurisprudência brasileira, incorre no que a doutrina consumerista e concorrencial identifica como falácia da escolha formal: a confusão entre a existência jurídica abstrata de alternativas contratuais e a possibilidade concreta de exercê-las.

Trata-se de vício argumentativo estrutural, e não de simples imprecisão retórica, porquanto desloca deliberadamente o exame da esfera fática onde a concentração de mercado é mensurável e documentada para a esfera puramente formal, na qual basta a existência nominal de mais de uma opção contratual para que se repute satisfeita a exigência de liberdade.

Essa falácia opera em três movimentos. No primeiro, invoca-se a existência de alternativas tecnológicas, semente convencional, tecnologia RR em domínio público, tecnologias patenteadas de segunda geração, como se sua mera existência jurídica equivallesse a disponibilidade prática equivalente.

No segundo, atribui-se a concentração do mercado nas tecnologias patenteadas exclusivamente à escolha racional dos agentes econômicos, isolando essa escolha de qualquer condicionamento estrutural anterior, os breeding incentives, a assimetria normativa entre a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares, e a arquitetura contratual da cadeia produtiva já examinada neste artigo.

No terceiro, e mais relevante para a crítica jurisprudencial, essa reconstrução da escolha como

fenômeno puramente racional e desimpedido é transposta ao plano decisório sem que o julgador confronte os dados quantitativos de concentração de mercado, não por ocultação deliberada, mas porque a moldura argumentativa apresentada não convida a esse confronto: fala-se em escolha, e não em estrutura de mercado.

É esse deslocamento de plano, do estrutural para o meramente contratual que permite à falácia atravessar, sem maior resistência, decisões judiciais que, como o próprio IAC nº 4, fixam teses de aplicação geral sobre o alcance dos direitos do titular de patente sem enfrentar, na mesma profundidade analítica, o grau de concentração do mercado no qual esse direito será exercido.

O resultado é uma assimetria metodológica onde o Direito Concorrencial, por vocação institucional, não prescinde do exame quantitativo (market share) como pressuposto de qualquer juízo sobre poder de mercado, (é o que este artigo demonstrou, exaustivamente, quanto à instrução do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72), ao passo que a jurisprudência cível e a jurisprudência sobre propriedade intelectual, ao tratar da mesma cadeia produtiva, tendem a examinar a relação contratual isoladamente, sem o mesmo rigor quanto à estrutura do mercado em que essa relação se insere.

A liberdade contratual, nesses precedentes, é aferida em abstrato como categoria da teoria geral dos contratos, e não em concreto, à luz dos dados de dominância superior a 90% já sistematizados neste artigo.

A gravidade da falácia está função retórica, pois desloca o ônus argumentativo do titular da tecnologia, que deveria justificar por que sua posição de mercado não decorre de mecanismos de exclusão, para o próprio agricultor, a quem cabe demonstrar em regra, sem os mesmos recursos técnicos e sem o mesmo acesso à prova documental que dispõe a autoridade concorrencial que a escolha que lhe é atribuída não era, na prática, genuína.

Trata-se, em suma, de inversão indevida do ônus de

justificação, incompatível com a própria lógica do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011, que não exige do investigado prova de dano para caracterizar a infração, mas tampouco deveria admitir, do titular de posição dominante, defesa fundada em liberdade contratual que ignore, sem enfrentamento, os dados estruturais do mercado em que essa liberdade supostamente se exerce.

O discurso da livre escolha não apenas inverte quem deveria explicar o quê – ele inverte na direção mais injusta possível, porque pede a prova mais difícil (ausência de escolha genuína) exatamente de quem tem menos ferramentas para produzi-la, e faz isso dentro de um sistema legal que, paradoxalmente, já dispensa esse mesmo rigor probatório quando protege a concorrência.⁶²

Essa narrativa não resiste ao confronto com os dados quantitativos já sistematizados neste artigo. A própria Nota Técnica nº 57/2026 reconhece que a tecnologia Intacta RR2 PRO alcançou, na safra 2022/2023, participação de 80% a 90% do mercado por área plantada, tendo os obtentores incentivados pela concessão de breeding incentives detido, na safra 2021/2022, participação conjunta de 80% a 90% do mercado de obtenção por volume, participação que, excluída a Bayer, alcançava a faixa de 90% a 100% do mercado contestável entre obtentores licenciados de terceiros.⁶³

Dados setoriais independentes indicam que a soja geneticamente modificada representa mais de 95% da área cultivada no Brasil, restando à oferta de sementes convencionais em escala comercial parcela residual, da ordem de 1% do mercado.⁶⁴

Nesse cenário de concentração superior a 90% do

mercado em favor de tecnologias patenteadas, sustentar que o agricultor exerce “livre escolha” equivale a afirmar que qualquer agente econômico exerce livre escolha quando a quase totalidade das alternativas disponíveis está sob o controle de quem lhe impõe as condições contratuais: a escolha subsiste formalmente, mas é substancialmente esvaziada pela própria estrutura do mercado.

A soja RR1, tecnologicamente ultrapassada e sem qualquer remuneração devida ao titular do evento por força da expiração de sua patente, e a soja convencional, praticamente inexistente em escala comercial, não constituem, na prática, alternativas genuinamente concorrentes às tecnologias patenteadas de segunda geração, circunstância que a simples invocação da liberdade contratual formal não é capaz de superar.

O mesmo fenômeno de captura discursiva atinge, em alguma medida, a própria jurisprudência brasileira. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp nº 1.610.728/RS sob o rito do IAC nº 4, fixou tese vinculante segundo a qual as limitações do art. 10 da Lei nº 9.456/1997 não são oponíveis aos titulares de patentes de produto ou de processo relacionadas à transgenia presentes no material reprodutivo, tese que, na prática, afasta o privilégio do agricultor exatamente nas hipóteses em que a semente incorpora tecnologia patentada, isto é, justamente nas hipóteses em que a escolha do agricultor por tecnologias alternativas se torna mais custosa e mais rara.⁶⁵

Ao consolidar esse entendimento sem enfrentar, no mesmo grau de profundidade, os dados de concentração de mercado subjacentes à escolha

⁶² A inversão é agravada pela assimetria de recursos entre as partes: ao passo que a autoridade concorrencial dispõe de mecanismos de investigação, requisição documental e perícia econômica para apurar, ao longo de anos de instrução, a existência de mecanismos de exclusão, o agricultor isoladamente considerado não dispõe de meios equivalentes para demonstrar a ausência de escolha genuína de modo que a inversão do ônus argumentativo, além de teoricamente incorreta, é praticamente inexequível. Tal exigência revela-se, ademais, incoerente com a própria lógica do art. 36 da Lei nº 12.529/2011, que dispensa o investigado de prova de dano efetivo para a caracterização da infração, mas que, na prática do discurso da liberdade de escolha, impõe ao lado estruturalmente mais fraco da relação um standard probatório mais rigoroso do que aquele exigido do titular de posição dominante.

⁶³ Vide nota de rodapé nº 24, supra (Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 143 a 150).

⁶⁴ Vide nota de rodapé nº 27, supra (Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 539 a 692, Tabela 16).

⁶⁵ International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications (ISAAA), dado não impugnado quanto à sua exatidão. Cf. Impugnação à Contestação, Processo nº 5025377-98.2015.8.21.0001 (Vara Estadual de Ações Coletivas de Porto Alegre), item 4: a soja transgênica representa mais de 95% da área cultivada no Brasil, situando-se a oferta de sementes convencionais em escala comercial em torno de 1% do mercado.

⁶⁶ Vide nota de rodapé nº 40, supra (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.610.728/RS, IAC nº 4).

tecnológica do produtor rural, o precedente judicial acabou por reproduzir, no plano jurisprudencial, a mesma premissa de liberdade de escolha contratual que a instrução do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, posteriormente relativizou sob a ótica concorrencial.

A convergência entre o discurso das multinacionais e a moldura jurisprudencial consolidada pelo IAC nº 4 ajuda a explicar por que a assimetria normativa entre a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares, produz efeitos que transcendem o caso concreto: a cada nova geração tecnológica protegida por patente, a “escolha” do agricultor volta a ser formalmente reconhecida pelos tribunais e, por vezes, presumida nas manifestações das próprias representadas perante o CADE, ainda que a estrutura do mercado, hoje dominado, em mais de 90%, pelas tecnologias patenteadas das multinacionais, em detrimento da tecnologia RRI, já em domínio público, e das sementes convencionais torne essa escolha, na prática, cada vez mais estreita.

7.8 Da transposição do poder de exclusividade patentária para o poder de mercado: o efeito econômico pós-patente

A análise das condutas atribuídas à Bayer/Monsanto no mercado brasileiro de tecnologia de soja transgênica exige distinguir, com rigor, entre o direito de propriedade intelectual e os efeitos econômicos decorrentes de seu exercício.

A existência de patente válida confere à titular posição jurídica de exclusividade, mas não torna automaticamente imunes ao controle concorrencial todos os efeitos econômicos produzidos pelo exercício dessa posição. A própria Lei nº 9.279/1996 em seu artigo 2º e a Constituição Federal em seu

artigo 5º, XXIX, revelam essa concepção condicionando a proteção da propriedade industrial ao interesse social e ao desenvolvimento tecnológico e econômico do País; como também o artigo 41 delimita a extensão da proteção patentária ao teor das reivindicações; e o artigo 68 prevê licença compulsória quando os direitos da patente forem exercidos de forma abusiva ou quando, por meio deles, se pratique abuso de poder econômico.⁶⁷

Nessa mesma direção aponta a doutrina especializada em propriedade intelectual, para a qual a tutela da inovação não pode ser dissociada de seus efeitos concorrenciais e de sua proporcionalidade em face de terceiros e do mercado, sob pena de a exclusividade legitimamente concedida ao titular transmutar-se em vantagem econômica que ultrapassa a finalidade constitucional da própria proteção patentária.⁶⁸

A partir dessas premissas, propõe-se, neste artigo, a categoria do efeito econômico pós-patente como instrumento analítico complementar à teoria do dano concorrencial examinada nas seções anteriores. O problema concorrencial não se resume a apurar se determinada cobrança persistiu após a expiração de uma patente, mas a verificar se os mecanismos contratuais e comerciais empregados após a extinção do título continuaram a produzir, no mercado, efeitos de exclusão ou de controle equivalentes aos que decorriam da exclusividade patentária extinta.

A identificação de danos concorrenciais sob a forma de restrição à inovação, e não apenas sob a forma de aumento de preços, encontra amplo lastro na doutrina concorrencial internacional. Já Schumpeter, ao distinguir a concorrência estática centrada em preço e quantidade, da concorrência dinâmica, fundada na inovação e capaz de transformar a própria estrutura econômica, advertiu

⁶⁷ BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei de Propriedade Industrial), arts. 2º, 41, 42 e 68. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, XXIX.

⁶⁸ WACHOWICZ, Marcos. Patent trolls, IA e pirataria: o que o debate europeu revela sobre o futuro da propriedade intelectual. Curitiba: GEDAI/UFPR, 19 ago. 2026. Disponível em: <https://gedai.ufpr.br/patent-trolls-ia-pirataria/>. Acesso em: 20 ago.

2026. O autor sustenta, a partir do exame do debate europeu sobre a Diretiva 2004/48/CE (IPRED), que a tutela de direitos de propriedade intelectual não é absoluta, devendo observar proporcionalidade em face de terceiros e do interesse público, inclusive à luz do art. 5º, XXIX, da Constituição Federal, que condiciona a proteção patentária ao interesse social e ao desenvolvimento tecnológico e econômico do País.

não bastar a análise de preços para captar os efeitos relevantes da concentração de mercado sobre o processo inovativo.⁶⁹

Cabe registrar, ainda, a existência de controvérsia doutrinária de longa data quanto à relação entre estrutura de mercado e incentivo à inovação, sem resposta unívoca sobre se agentes em ambiente concorrencial mais robusto inovam mais ou menos do que agentes em mercados concentrados, controvérsia que, todavia, não infirma a legitimidade de se investigar, no caso concreto, os efeitos específicos de uma conduta determinada sobre a inovação, tal como fez a própria Nota Técnica nº 57/2026 ao reconhecer que os breeding incentives contribuíram para diminuir a disponibilidade de sementes com tecnologias alternativas à Intacta no mercado brasileiro.⁷⁰

A literatura especializada identifica, nesse contexto, ao menos dois canais pelos quais uma conduta concentracionista pode prejudicar a inovação: a redução dos incentivos para a continuidade de esforços inovativos em curso e a diminuição dos incentivos para o início de novos esforços de inovação, resultando em menor inovação no futuro.⁷¹

Reforça essa perspectiva o denominado diversity argument, segundo o qual a multiplicidade de esforços paralelos de inovação aumenta a probabilidade de que ao menos um deles alcance o mercado, de modo que a eliminação de linhas de pesquisa concorrentes, fenômeno documentado, na presente investigação, quanto às tecnologias convencional e RR compromete o próprio

funcionamento do mercado como mecanismo seletor de inovação.⁷²

Não é outro, aliás, o fundamento da doutrina das innovation markets, desenvolvida nos Estados Unidos desde a década de 1990 para tratar hipóteses em que a concorrência relevante se trava não no mercado de produto, mas no próprio processo de pesquisa e desenvolvimento. É precisamente esse tipo de avaliação específica de inovação que, segundo levantamento sobre a atuação do CADE entre 2015 e 2022, foi utilizado, entre todos os casos analisados pelo Tribunal Administrativo naquele período, exclusivamente no Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 (Bayer/Monsanto), circunstância que confere ao caso examinado neste artigo relevância paradigmática para o direito concorrencial brasileiro.⁷³⁷⁴

A pertinência da categoria do efeito econômico pós-patente para o caso concreto encontra respaldo direto na própria Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, que não tratou as condutas investigadas como disputa isolada sobre royalties, mas como fenômeno estruturalmente relacionado à arquitetura vertical da cadeia de sementes de soja compreendendo o desenvolvimento e licenciamento de eventos transgênicos, o melhoramento genético e a multiplicação de sementes, na qual os mesmos agentes econômicos atuam, simultaneamente, em mais de um elo.⁷⁵

Sob essa perspectiva, o exame da conduta não pode limitar-se à pergunta sobre a existência formal do direito de patente. A investigação concorrencial deve

⁶⁹ SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought, 1942. Apud LYRA, Marcos Puccioni de Oliveira; PIRES-ALVES, Camila Cabral. Innovation Concerns in horizontal mergers: empirical evidence from Brazilian Merger Control. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 95-109, 2025, p. 97.

⁷⁰ ARROW, Kenneth J. apud LYRA, Marcos Puccioni de Oliveira; PIRES-ALVES, Camila Cabral. Innovation Concerns in horizontal mergers: empirical evidence from Brazilian Merger Control. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 95-109, 2025, p. 98, nota 10, que descreve a controvérsia Arrow-Schumpeter sobre a relação entre estrutura de mercado e incentivo à inovação. SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought, 1942.

⁷¹ KOKKORIS, Ioannis; VALLETTI, Tommaso M. Innovation Considerations in Horizontal Merger Control. *Journal of Antitrust Enforcement*, v. 16, n. 2, p. 220-261, 2020. Apud LYRA; PIRES-ALVES, 2025, p. 98.

⁷² FARRELL, Joseph. Complexity, Diversity, and Antitrust. *The Antitrust*

Bulletin, v. 51, n. 1, p. 165-173, 2006. Apud LYRA; PIRES-ALVES, 2025, p. 98.

⁷³ GILBERT, Richard J.; SUNSHINE, Steven C. Incorporating dynamic efficiency concerns in merger analysis: the use of innovation markets. *Antitrust Law Journal*, v. 63, n. 2, p. 569-601, 1995. Apud LYRA; PIRES-ALVES, 2025, p. 99-100.

⁷⁴ LYRA, Marcos Puccioni de Oliveira; PIRES-ALVES, Camila Cabral. Innovation Concerns in horizontal mergers: empirical evidence from Brazilian Merger Control. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 95-109, 2025, p. 103, Tabela 1: entre 2015 e 2022, o caso Bayer/Monsanto (Processo Administrativo nº 08700.001097/2017-49) foi o único, entre os 21 casos com preocupações de inovação analisados pelo Tribunal Administrativo do CADE, em que se realizou avaliação específica de inovação (innovation-specific assessment). Disponível em: <https://doi.org/10.52896/rdc.v13i1.1927>.

⁷⁵ Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, seção 2 e Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 3.3.1.1.1, sobre a estrutura verticalizada da cadeia de sementes de soja e a atuação de determinados agentes econômicos em mais de um elo dessa cadeia.

avancar para questão mais sofisticada, ou seja, em que medida a titularidade e o licenciamento da tecnologia foram utilizados para estruturar as relações entre obtentores, multiplicadores e agricultores, preservando ou ampliando, por via contratual, um poder de mercado originalmente derivado, mas não necessariamente limitado, no tempo ou na extensão, à exclusividade patentária que lhe deu origem.

Não se sustenta, com isso, que a utilização de contratos de licença, royalties, descontos ou programas comerciais seja, por si só, ilícita, tampouco que a expiração de uma patente específica autorize concluir, isoladamente, que toda a tecnologia correlata tenha ingressado em domínio público, questão que, como já observado anteriormente, deve ser examinada título por título e reivindicação por reivindicação.

O que se sustenta é que a análise concorrencial deve verificar a função econômica concreta desses instrumentos e seus efeitos sobre a estrutura do mercado, sobretudo quando a mesma empresa detém capacidade de atuar, simultânea e verticalmente, em diversos elos da cadeia produtiva.

É precisamente essa arquitetura vertical, tecnologia patenteada, cultivar, obtentor, multiplicador, royalty, desconto, condição comercial e disponibilidade da semente que condiciona, na prática, a pretensa liberdade de escolha tecnológica do agricultor.

Quando uma empresa controla elemento tecnológico essencial e, simultaneamente, dispõe de mecanismos capazes de influenciar os demais elos da cadeia, o poder derivado da propriedade intelectual pode produzir efeitos verticais e horizontais mais amplos do que aqueles identificáveis pela análise isolada de cada contrato ou de cada título patentário considerado de per si.

8. Síntese técnico-jurídica da trajetória probatória

A análise conjunta da Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, da Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE e da Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE permite reconstituir, com elevado grau de precisão documental, a arquitetura probatória do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72.

Ao longo de mais de oito anos de tramitação, desde a denúncia apresentada durante a instrução do Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49, em 2018, até a manifestação conclusiva da Superintendência-Geral, em 2026 —, o processo consolidou um conjunto probatório singular para a análise de condutas anticoncorrenciais em mercados de inovação agrícola.

O exame dos documentos revela a coexistência de dois distintos padrões de imputação no âmbito do art. 36 da Lei nº 12.529/2011. O primeiro fundamenta-se na demonstração de efeitos anticoncorrenciais concretos. Foi o modelo aplicado à conduta de breeding incentives, cuja aptidão lesiva foi corroborada por duas avaliações técnicas independentes: o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE e, posteriormente, a Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE, que reafirmou as conclusões anteriores mediante metodologia complementar baseada em variáveis instrumentais.

O segundo padrão repousa na potencialidade lesiva da conduta, independentemente da comprovação de efeitos concretos. Foi esse o fundamento adotado para o Programa Monsoy Multiplica, cuja estrutura contratual foi considerada apta, por si só, a enquadrar-se na hipótese normativa do art. 36, caput, da Lei nº 12.529/2011, ainda que os estudos econômicos não tenham produzido evidência conclusiva acerca da ocorrência de dano concorrencial efetivo.

Longe de revelar incoerência decisória, essa distinção evidencia a flexibilidade do modelo brasileiro de tutela da concorrência. O sistema

admite tanto a responsabilização fundada na demonstração de efeitos concretos quanto aquela baseada na aptidão objetiva da conduta para restringir a concorrência, desde que presentes os pressupostos jurídicos exigidos para cada hipótese.

Essa constatação suscita, contudo, importante desafio para a doutrina concorrencial. Torna-se necessário desenvolver critérios mais precisos para delimitar quando a repressão administrativa deve apoiar-se na comprovação de efeitos e quando basta a demonstração da potencialidade lesiva da conduta. A ausência desses parâmetros pode gerar insegurança jurídica e, em sentido inverso, transformar a dificuldade de produção de prova econômica em fator de proteção de práticas potencialmente anticoncorrenciais, sobretudo em mercados caracterizados por reduzida disponibilidade de bases públicas de dados.

O próprio Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 ilustra essa dificuldade. O Departamento de Estudos Econômicos reconheceu expressamente as limitações decorrentes da cobertura incompleta do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) para o elo da multiplicação de sementes. Ainda assim, tais limitações metodológicas não impediram que a Superintendência-Geral, à luz do conjunto probatório disponível, procedesse à valoração jurídica da conduta e reconhecesse sua compatibilidade com o regime de repressão previsto na Lei nº 12.529/2011.

O processo administrativo examinado neste artigo transcende a condição de precedente em Direito Concorrencial. Os elementos probatórios nele reunidos evidenciam como o regime dual de proteção da propriedade intelectual aplicável à cadeia da soja – composto pela Lei nº 9.279/1996, que assegura proteção patentária ao evento biotecnológico, e pela Lei nº 9.456/1997, que disciplina a proteção *sui generis* das cultivares, mitigada pelo privilégio do agricultor previsto em seu art. 10 – produz consequências que não são concorrencialmente neutras. A forma distinta pela qual esses dois regimes disciplinam a exploração

econômica do material reprodutivo cria incentivos jurídicos capazes de influenciar as estratégias empresariais e a própria organização do mercado de sementes.

Essa conclusão encontra respaldo na manifestação apresentada pela Tropical Melhoramento e Genética Ltda. (TMG), obtentora independente e não integrante do grupo Bayer/Monsanto. Ao afirmar que a migração para tecnologias patenteadas decorre da "dificuldade de captura de valor [...] provocado pela fraca LPC [...] perante uma tecnologia com Patente Industrial válida", a empresa não apenas descreve uma percepção comercial, mas fornece elemento probatório relevante acerca dos efeitos econômicos da assimetria legislativa.

Por tratar-se de agente econômico sem interesse direto na tese acusatória, sua manifestação reforça a conclusão de que a maior intensidade da proteção conferida às patentes constitui fator estrutural de indução à migração tecnológica.

Sob essa perspectiva, os breeding incentives investigados no processo deixam de representar simples estratégia comercial isolada. Revelam-se instrumentos contratuais destinados a acelerar um movimento já favorecido pela própria arquitetura normativa da propriedade intelectual.

Em outras palavras, a conduta privada potencializa uma tendência previamente estabelecida pelo ordenamento jurídico: a substituição progressiva de um regime que preserva, ainda que de forma limitada, o privilégio do agricultor, por outro em que inexistente exceção equivalente ao uso próprio do material reprodutivo. Enquanto a Lei de Proteção de Cultivares admite, nos limites da legislação vigente e da Portaria MAPA nº 538/2022, a reserva e a multiplicação de sementes em hipóteses legalmente autorizadas, o regime patentário submete a exploração da tecnologia transgênica a uma tutela significativamente mais abrangente.

Um aspecto processual do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 merece registro, com o cuidado de não incorrer em conclusão excessiva: os

denunciantes originários do feito foram associações representativas de produtores de sementes e de produtores rurais na condição de compradores e usuários de insumos — Abrass, Aprosoja e Abrapa —, e não uma entidade sindical rural voltada exclusivamente à defesa do agricultor como usuário final da semente.

Não se deve extrair desse dado processual específico, contudo, a conclusão de que o agricultor brasileiro careça, em geral, de representação institucional apta à tutela de seus interesses. O sistema sindical rural brasileiro, federações estaduais de trabalhadores na agricultura (FETAGs) e sindicatos rurais de base, detêm, por entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral (Tema 823, RE nº 883.642/RG), ampla legitimidade extraordinária para a tutela em juízo de direitos individuais homogêneos e coletivos da categoria que representam, independentemente de autorização dos substituídos.⁷⁶

É essa mesma legitimidade extraordinária que a FETAG-RS exerceu perante o próprio Superior Tribunal de Justiça no precedente que deu origem ao IAC nº 4 (REsp nº 1.610.728/RS), amplamente examinado ao longo deste artigo.

O que se constata no Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, portanto, não é ausência de representatividade do agricultor brasileiro perante o sistema de Justiça, mas a circunstância de que, nesse processo específico, a provocação ao CADE partiu de associações de produtores de sementes e de produtores rurais na condição de compradores e usuários de insumos, e não de entidade sindical rural, circunstância processual pontual que não deve ser confundida com deficiência estrutural de representação institucional da categoria.

Esse dado processual é particularmente significativo porque todas as teorias do dano examinadas neste

artigo convergem para um mesmo destinatário econômico. Tanto a hipótese de fechamento dos mercados de biotecnologia e de obtenção, atribuída aos breeding incentives, quanto a teoria relativa ao Programa Monsoy Multiplica têm como consequência última a redução das alternativas tecnológicas disponíveis ao agricultor, com potencial incremento dos custos de produção e ampliação da dependência contratual em relação aos detentores das tecnologias. Não por acaso, o próprio Parecer nº 18/2023/DEE/CADE reconheceu que, caso confirmada a potencialidade lesiva das condutas investigadas, "agricultores tenderiam a ser prejudicados, seja pelo aumento de preço da semente, seja pela menor disponibilidade de sementes com diferentes tecnologias".

Forma-se, assim, um paradoxo jurídico. Embora figure como principal destinatário dos efeitos econômicos das práticas investigadas, o agricultor permaneceu ausente da relação processual. Não participou do processo como denunciante, terceiro interessado ou titular de pretensão própria. Sua proteção decorreu de forma indireta, como consequência da tutela da concorrência entre agentes posicionados em etapas anteriores da cadeia produtiva — especialmente obtentores e multiplicadores —, dos quais depende para ter acesso ao material reprodutivo, mas sobre cujas relações contratuais possui reduzida capacidade de influência.

Essa constatação evidencia, ao mesmo tempo, os limites institucionais do Direito Concorrencial. O CADE não tem por missão proteger diretamente a autonomia produtiva do agricultor, nem lhe caberia fazê-lo à margem das competências estabelecidas pela Lei nº 12.529/2011.

Sua atuação concentra-se na preservação da livre concorrência e no funcionamento competitivo dos mercados de biotecnologia, de obtenção vegetal e de

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 883.642/RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tema 823 (repercussão geral), Tribunal Pleno, julgado em 19.11.2014: reconhece ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de

sentença, independentemente de autorização dos substituídos. Sobre a legitimidade ativa ampla da FETAG-RS e de sindicatos rurais de base para a tutela coletiva de produtores rurais, com invocação do próprio precedente do REsp nº 1.610.728/RS (IAC nº 4) nesse sentido, cf. Impugnação à Contestação, Processo nº 5025377-98.2015.8.21.0001 (Vara Estadual de Ações Coletivas de Porto Alegre), itens 2 e 3.

multiplicação de sementes. A tutela do agricultor emerge, nesse contexto, como consequência mediata da repressão às infrações concorrenciais, e não como finalidade jurídica autônoma do sistema antitruste.

É justamente nesse ponto que a categoria da personalidade produtiva do agricultor assume especial relevância dogmática. Ao reconhecer a autonomia do produtor rural sobre os meios indispensáveis ao exercício de sua atividade, essa construção teórica permite deslocar a análise para um plano distinto daquele próprio do Direito Concorrencial.

O esvaziamento das alternativas tecnológicas deixa de representar apenas um efeito econômico reflexo da concentração de mercado e passa a configurar possível restrição à esfera jurídica do próprio agricultor, considerado titular de interesse juridicamente protegido na preservação de sua capacidade de escolha tecnológica.

Sob essa perspectiva, os elementos empíricos constantes do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 assumem significado que ultrapassa a demonstração de concentração econômica.

A evolução da idade média das cultivares por biotecnologia, que revela a redução progressiva do desenvolvimento de variedades convencionais e da tecnologia Roundup Ready diante da rápida substituição por tecnologias proprietárias de segunda geração, Intacta 2 Xtend e Xtend, não constitui apenas indicador da dinâmica concorrencial do mercado.

Representa, igualmente, um parâmetro objetivo para aferir a diminuição das alternativas tecnológicas efetivamente disponíveis ao agricultor brasileiro e, conseqüentemente, a progressiva restrição de sua autonomia produtiva na escolha da tecnologia sob a qual pretende desenvolver sua atividade agrícola.

A cronologia do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 revela um aspecto estrutural que transcende o caso concreto. Entre a denúncia

formulada em 2018 e a manifestação conclusiva da Superintendência-Geral, consubstanciada na Nota Técnica nº 57/2026, transcorreram mais de oito anos.

Embora esse período seja inferior ao prazo de vigência de uma patente de invenção previsto na Lei nº 9.279/1996, mostrou-se suficiente para que a tecnologia originalmente investigada – Intacta RR2 PRO – fosse substituída, no mercado, por duas gerações tecnológicas subsequentes: Intacta 2 Xtend e Xtend. Diante dessa evolução, a própria Nota Técnica nº 57/2026 recomendou a instauração de novo inquérito administrativo para apurar indícios de reprodução da mesma arquitetura de incentivos comerciais em relação às tecnologias sucessoras.

Essa sucessão evidencia uma assincronia estrutural entre o tempo de atuação do Direito Concorrencial e o ciclo econômico da inovação protegida pela propriedade intelectual. A repressão às infrações concorrenciais é, por natureza, retrospectiva. Depende da instauração de investigação, da produção de prova técnica, do contraditório e do julgamento administrativo, etapas indispensáveis à observância do devido processo legal. Já a exploração econômica da patente e a implementação de estratégias comerciais ocorrem de forma prospectiva e continuamente renovada, acompanhando o lançamento de novos eventos biotecnológicos e a reorganização permanente do mercado.

A consequência prática dessa defasagem temporal é particularmente expressiva no setor de inovação agrícola. Quando a autoridade concorrencial conclui a análise de determinada tecnologia, o mercado frequentemente já se encontra estruturado em torno de uma geração tecnológica posterior. Foi precisamente o que ocorreu no caso examinado. Durante a tramitação do processo, a tecnologia Intacta RR2 PRO deixou de ocupar posição central no portfólio das representadas, ao mesmo tempo em que surgiram indícios de replicação das estratégias investigadas em favor das tecnologias Intacta 2 Xtend e Xtend.

Essa constatação não autoriza concluir pela ineficácia do sistema brasileiro de defesa da concorrência. Ao contrário, decorre da própria natureza da tutela concorrencial, cuja atuação é necessariamente posterior à prática investigada. O caso demonstra, contudo, que a repressão administrativa, por mais eficiente que seja, possui capacidade limitada para enfrentar problemas cuja origem reside na própria estrutura regulatória do mercado.

Daí decorre a principal conclusão desta pesquisa. A proteção da autonomia produtiva do agricultor não pode depender exclusivamente da atuação repressiva do CADE sobre condutas específicas. A tutela concorrencial permanece indispensável para coibir práticas de fechamento de mercado e de exclusão de concorrentes, mas atua sobre manifestações concretas de um problema mais profundo.

Enquanto subsistir a assimetria normativa entre a Lei nº 9.279/1996 e a Lei nº 9.456/1997, amplamente evidenciada pelos documentos analisados ao longo deste estudo, persistirá o incentivo econômico para a reprodução de estratégias contratuais funcionalmente equivalentes, ainda que associadas a novas tecnologias. A superação dessa dinâmica exige, portanto, resposta de caráter estrutural, mediante harmonização legislativa entre os regimes da propriedade industrial e da proteção de cultivares, de modo a enfrentar a causa normativa que alimenta, de forma recorrente, os conflitos concorrenciais observados na cadeia produtiva da soja.

Considerações Finais

A instrução do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, reconstituída a partir da Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE, da Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE e da Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE,

permite identificar, no âmbito do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011, a coexistência de dois padrões distintos de imputação, aplicados a duas condutas diversas dentro do mesmo processo.⁷⁷

Primeiro, um padrão de efeito real, satisfeito, quanto à conduta de breeding incentives, por dupla verificação econométrica independente, o Parecer nº 18/2023/DEE/CADE e, em reexame técnico complementar, a Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE, com aplicação de variáveis instrumentais.

Segundo, um padrão de potencialidade lesiva, aplicado à conduta relativa ao Programa Monsoy Multiplica, fundado na subsunção formal da estrutura contratual do desconto ao tipo legal do artigo 36, caput, independentemente da produção de prova econométrica conclusiva de dano efetivo.

Essa diferença de arquitetura probatória, expressa a própria plasticidade do sistema brasileiro de repressão a infrações à ordem econômica, que admite a tipificação tanto pelo efeito quanto pela mera aptidão para produzi-lo. Impõe-se, contudo, à doutrina concorrencial, o desafio de precisar os critérios que devem orientar a escolha entre um e outro padrão em casos futuros, sob pena de a exigência de rigor econométrico converter-se, paradoxalmente, em escudo protetivo para o agente econômico cuja conduta, por mais gravosa que seja em sua arquitetura contratual, não se preste com facilidade ao tratamento quantitativo, problema tanto mais grave quanto mais precária for a base de dados públicos disponível.

O processo administrativo examinado constitui, sobretudo, evidência documental de que o regime dual de proteção da propriedade intelectual aplicável à cadeia da soja, a Lei nº 9.279/1996, que confere ao evento biotecnológico proteção patentária oponível erga omnes e sem exceção de uso próprio, e a Lei nº 9.456/1997, que confere ao cultivar proteção sui generis mitigada pelo privilégio do agricultor

⁷⁷ CADE. Superintendência-Geral. Nota Técnica nº 18/2023/DEE/CADE; Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE; Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE.

57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72. Brasília, DF.

previsto em seu art. 10, não é normativamente neutro do ponto de vista concorrencial.

Os breeding incentives podem ser compreendidos, à luz dessa evidência, como mecanismo contratual privado voltado a acelerar e amplificar um deslocamento que a própria assimetria legislativa já viabilizava, ou seja, da base de incidência da remuneração assentada no regime mais equilibrado, o da Lei de Proteção de Cultivares, que ressalva o uso próprio da semente salva e admite a multiplicação limitada por gerações sucessivas, nos termos da Portaria MAPA nº 538/2022, para a base assentada no regime que não comporta exceção equivalente: o da patente de invenção, cujo titular pode exigir royalty mesmo sobre a semente reservada pelo próprio agricultor para plantio em safra subsequente.⁷⁸

A conclusão do próprio Departamento de Estudos Econômicos do CADE, de que os breeding incentives contribuíram para diminuir a disponibilidade de sementes com tecnologias alternativas à Intacta no mercado brasileiro, deve ser lida em conjunto com esse dado normativo, ou seja, a redução da oferta de sementes convencionais e com tecnologia RR não representa apenas contração da concorrência entre biotecnologias equivalentes, mas a eliminação progressiva da única alternativa tecnológica que preserva, de fato, a autonomia do agricultor sobre a semente que cultiva.⁷⁹

Merece registro crítico, ainda, a vinculação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), instituição pública, detentora de banco de germoplasma de aproximadamente 35 mil acessos genéticos de soja, ao esquema de breeding incentives, tendo recebido recursos da ordem de R\$ 900.000,00, entre 2011 e 2016, no âmbito de projeto de apoio ao desenvolvimento de cultivares com a tecnologia Intacta RR2 PRO.⁸⁰

A circunstância de uma instituição de pesquisa pública, mantida com recursos do erário e vocacionada, por sua missão institucional, ao desenvolvimento de germoplasma de interesse nacional, ter integrado, ainda que licitamente, no plano contratual, e sem que os documentos examinados atribuam à Embrapa qualquer conduta ilícita, a arquitetura de incentivos comerciais de agente privado dominante, evidencia como a força gravitacional de um regime de propriedade intelectual assimétrico é capaz de orientar, na prática, mesmo as decisões de instituições cuja missão formal é diametralmente oposta à concentração tecnológica.

Mesmo uma instituição pública, sem nenhuma culpa e agindo dentro da lei, acabou entrando na órbita dos incentivos comerciais da Bayer, o que prova que o problema não é a conduta de um agente específico, mas a própria estrutura desequilibrada da lei, que tem força suficiente para atrair até quem deveria estar do lado contrário.

Cabe reiterar, à guisa de síntese, o esclarecimento processual já desenvolvido neste artigo: os denunciante originários do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 foram associações representativas de produtores de sementes e de produtores rurais enquanto compradores e usuários de insumos — Abrass, Aprosoja e Abrapa —, e não entidade sindical rural.

Essa circunstância processual pontual não traduz, contudo, ausência de representatividade do agricultor brasileiro perante o sistema de Justiça: a legislação e a jurisprudência, (Tema 823 do Supremo Tribunal Federal e o próprio precedente do IAC nº 4, do Superior Tribunal de Justiça), reconhecem ampla legitimidade extraordinária das entidades sindicais rurais para atuar em nome da categoria.⁸²

O que se constata no processo administrativo

⁷⁸ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Portaria nº 538, de 30 de agosto de 2022. Estabelece as categorias de sementes e os procedimentos para a produção de sementes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2022.

⁷⁹ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 974 a 982 e conclusão (seção 6).

⁸⁰ EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Base genética do banco de germoplasma de soja. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/rr/basegenetica>.

⁸¹ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, seção 2.2, com citação de informação disponibilizada no sítio eletrônico da Embrapa.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº

examinado, portanto, não é deficiência estrutural de representação, mas o fato de que, nesse feito específico, a provocação ao CADE partiu de associações de produtores na condição de compradores e usuários de insumos, e não de sindicato rural.

Todas as teorias do dano examinadas neste artigo, tanto a de fechamento do mercado de biotecnologia e obtenção pelos breeding incentives, quanto a de fidelização pelo Programa Monsoy Multiplicação convergem, em sua estrutura lógica, para um mesmo resultado final que é a redução das alternativas tecnológicas e o consequente aumento de custo ou de dependência contratual que recai, ao término da cadeia, sobre o agricultor que planta a soja.

O próprio Parecer nº 18/2023/DEE/CADE reconhece essa cadeia de transmissão do dano ao afirmar que, constatado o potencial danoso das práticas analisadas, os agricultores tenderiam a ser prejudicados, seja pelo aumento de preço da semente, seja pela menor disponibilidade de sementes com diferentes tecnologias.⁸³

O agricultor brasileiro figura, portanto, neste processo, na posição paradoxal de sujeito passivo do dano concorrencial sem ostentar, formalmente, a condição de parte, de denunciante ou de terceiro interessado com voz própria nos autos. Sua tutela decorre, de modo inteiramente reflexo, da defesa da concorrência entre agentes situados em elos anteriores da cadeia, obtentores e multiplicadores, dos quais o agricultor depende, mas sobre os quais não exerce controle contratual direto.

Esse dado processual ilumina os limites estruturais do Direito Concorrencial como instrumento de tutela da autonomia produtiva do agricultor onde o CADE não tem, nem deveria ter, dentro dos limites de sua competência legal fixada pela Lei nº

12.529/2011, como objeto de sua análise a posição jurídica do agricultor enquanto titular de personalidade produtiva sobre a semente que cultiva; sua análise se limita, licitamente, à estrutura e ao funcionamento dos mercados de biotecnologia, obtenção e multiplicação.

A tutela do agricultor opera, nesse arranjo institucional, como efeito colateral virtuoso da repressão concorrencial e nunca como sua finalidade primária, o que evidencia a necessidade de instrumentos jurídicos complementares, situados fora do Direito Concorrencial, aptos a proteger diretamente a autonomia produtiva do agricultor como valor jurídico autônomo, e não apenas como externalidade positiva da tutela de outros bens jurídicos.

É nesse ponto que a categoria doutrinária da personalidade produtiva do agricultor adquire função de síntese normativa: ao articular a tutela civil-constitucional da personalidade com a autonomia do produtor rural sobre os meios de produção agrícola, essa categoria permite qualificar juridicamente, como violação a direito próprio e autônomo do agricultor e não apenas como dano econômico reflexo de uma infração concorrencial alheia, o mesmo fenômeno de esvaziamento de alternativas tecnológicas que os documentos do processo administrativo documentam com rigor estatístico.⁸⁴

A tabela de idade média de cultivares por biotecnologia, que evidencia a redução persistente do intervalo entre o lançamento de cada nova geração tecnológica proprietária da Bayer e a virtual extinção do desenvolvimento de cultivares com tecnologias não proprietárias é de 17,8 anos de idade média para cultivares convencionais e 11,9 anos para cultivares com tecnologia RR, a apenas 2,5 e 3,5 anos para as biotecnologias de segunda geração Intacta 2

883.642/RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tema 823 (repercussão geral), julgado em 19.11.2014. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.610.728/RS, submetido ao rito do art. 947 do CPC/2015 (IAC nº 4). Sobre a legitimidade ativa ampla da FETAG-RS e de sindicatos rurais de base, cf. FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FETAG-RS) et al. Impugnação à Contestação. Processo nº 5025377-98.2015.8.21.0001. Vara Estadual de Ações Coletivas e Ambientais da Comarca de Porto

Alegre, RS, 2026, itens 2 e 3.

⁸³ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, item 817, Tabela 23.

⁸⁴ ÁVILA, Charlene, PERIN, Néri. A VIOLAÇÃO DA PERSONALIDADE PRODUTIVA DO AGRICULTOR DIANTE DA RESTRIÇÃO AO USO PRÓPRIO DA SEMENTE. (Uma contribuição autoral e um conceito jurídico novo, inspirado nos direitos da personalidade aplicado ao campo da atividade agrícola), no prelo, 2026.

Xtend e Xtend, não é apenas indicador econômico de concentração de mercado: é, sob a perspectiva agrarista, medida objetiva e crescente da progressiva subtração, ao agricultor brasileiro, da possibilidade real de escolher, entre alternativas genuinamente concorrentes, a tecnologia sob a qual deseja produzir.⁸⁵

A trajetória temporal do próprio processo oferece elemento crítico de especial relevância para a doutrina concorrencial e agrarista: entre a denúncia inicial, formulada em 2018, e a recomendação final de condenação, consolidada na Nota Técnica nº 57/2026, transcorreram mais de oito anos, período seguramente inferior ao prazo de vinte anos de vigência de uma patente de invenção nos termos da Lei nº 9.279/1996, mas suficiente para que a própria tecnologia originalmente investigada (Intacta RR2 PRO) fosse substituída, no portfólio comercial das representadas, por duas gerações tecnológicas subsequentes, Intacta 2 Xtend e Xtend, em relação às quais a Nota Técnica nº 57/2026 recomenda a instauração de novo inquérito administrativo, ante indícios de que a mesma arquitetura de incentivos a obtentores está sendo reproduzida.⁸⁶

Esse dado expõe uma assincronia estrutural entre o tempo do Direito Concorrencial e o tempo do Direito da Propriedade Intelectual. A exploração econômica da patente e a reorganização contratual do mercado ocorrem de forma prospectiva e continuamente renovada.

Em contrapartida, a atuação do Direito Concorrencial é necessariamente retrospectiva, pois depende da instauração da investigação, da produção de prova técnica e da observância do contraditório e do devido processo legal. Quando a autoridade concorrencial conclui a análise de determinada tecnologia, o mercado frequentemente já se reorganizou em torno de outra, de modo que, mesmo em caso de condenação definitiva pelo Tribunal Administrativo do CADE quanto à tecnologia Intacta RR2 PRO, o mecanismo de captura

já se reproduziu, durante a própria pendência do processo, em relação às tecnologias que a sucederam.

Essa circunstância não deve ser tratada como falha de aplicação da lei concorrencial, mas como sintoma de que a tutela da autonomia produtiva do agricultor não pode depender exclusivamente da repressão pontual e retrospectiva de condutas específicas, exigindo também resposta de natureza legislativa e estrutural, apta a corrigir, na origem, a assimetria normativa entre a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares que opera como pressuposto silencioso de toda a arquitetura contratual examinada neste artigo.

O Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 permanece pendente de julgamento definitivo pelo Tribunal Administrativo do CADE. Essa circunstância não compromete as conclusões desenvolvidas neste estudo, uma vez que seu objeto consistiu na análise técnico-jurídica da instrução probatória consolidada até a Nota Técnica nº 57/2026, e não na antecipação do mérito administrativo a ser apreciado pelo Tribunal.

Os documentos produzidos ao longo da instrução permitem extrair duas conclusões centrais.

A primeira consiste na demonstração de que o caso representa importante precedente metodológico acerca dos padrões de imputação e de prova aplicáveis às infrações contra a ordem econômica em mercados agroindustriais verticalizados, evidenciando a coexistência, no âmbito do art. 36 da Lei nº 12.529/2011, de juízos fundados tanto na comprovação de efeitos anticoncorrenciais quanto na potencialidade lesiva da conduta.

A segunda conclusão ultrapassa os limites do Direito Concorrencial: o conjunto probatório revela que a assimetria existente entre o regime patentário disciplinado pela Lei nº 9.279/1996 e o regime de proteção das cultivares instituído pela Lei nº

⁸⁵ Parecer nº 18/2023/DEE/CADE, com dados de idade média de cultivares por biotecnologia.

⁸⁶ Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE, itens 974 a 982 e conclusão (seção 6).

9.456/1997 constitui fator estrutural capaz de influenciar os incentivos econômicos dos agentes da cadeia produtiva da soja, favorecendo a migração para tecnologias submetidas ao regime jurídico mais intenso de proteção da propriedade intelectual. As condutas investigadas pelo CADE não criam essa assimetria; exploram-na economicamente.

É precisamente por essa razão que a tutela concorrencial, embora indispensável, mostra-se insuficiente para enfrentar, isoladamente, o problema identificado nesta pesquisa: sua atuação incide sobre comportamentos específicos e produz efeitos predominantemente repressivos, ao passo que a origem da controvérsia reside em um desenho normativo que antecede as próprias estratégias empresariais examinadas no processo administrativo.

A efetiva proteção da autonomia produtiva do agricultor exige, portanto, atuação coordenada entre o Direito Concorrencial, o Direito da Propriedade Intelectual e o Direito Agrário, mediante instrumentos capazes de harmonizar a disciplina das patentes de eventos biotecnológicos com o regime jurídico das cultivares.

Nesse contexto, o desfecho do Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72, a eventual instauração de investigação sobre as tecnologias de segunda geração e o debate legislativo voltado à revisão da relação entre a Lei nº 9.279/1996 e a Lei nº 9.456/1997 representam etapas distintas de um mesmo desafio institucional: compatibilizar a proteção da inovação tecnológica com a preservação da concorrência, da diversidade genética e da autonomia produtiva do agricultor brasileiro.

O momento é institucionalmente propício a essa revisão: tramita, no âmbito do próprio Instituto Nacional da Propriedade Industrial, grupo de trabalho instituído em 2026 para rever a Lei de

Propriedade Industrial em seu trigésimo aniversário, com consulta pública voltada à melhoria da eficiência e da qualidade do processamento de pedidos de patente, contexto que reforça a oportunidade de incorporar, ao debate legislativo em curso, os fundamentos técnico-jurídicos identificados neste estudo.⁸⁷

O Projeto de Lei nº 3.036/2026, elaborado pelos autores deste estudo, foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo Deputado Heitor Schuch (PSD/RS) em 10 de junho de 2026. A proposição altera, de forma coordenada, a Lei de Propriedade Industrial e a Lei de Proteção de Cultivares, estruturando-se em oito capítulos e dezoito artigos, com objeto que abrange sete eixos normativos, a saber:⁸⁸

- a. A eliminação das ambiguidades sobre a não patenteabilidade de plantas e de seus processos;
- b. O estabelecimento de critérios técnicos precisos para a proteção de eventos de elite;
- c. A disciplina das salvaguardas contratuais obrigatórias no licenciamento de biotecnologias agrícolas;
- d. A fixação de teto de remuneração proporcional ao uso efetivo;
- e. A criação de nova hipótese de extinção da patente de evento de elite;
- f. A preservação e a ampliação dos direitos dos agricultores sobre o material propagativo de sua própria colheita; e
- g. A tipificação penal das práticas abusivas do titular na cobrança de royalties.⁸⁹

O projeto não constitui, propriamente, proposta abstrata de política legislativa: cada um de seus eixos normativos oferece resposta direta a uma das causas estruturais diagnosticadas nas seções anteriores

⁸⁷ WACHOWICZ, Marcos. Patent trolls, IA e pirataria: o que o debate europeu revela sobre o futuro da propriedade intelectual. Curitiba: GEDAI/UFPR, 19 ago. 2026. Disponível em: <https://gedai.ufpr.br/patent-trolls-ia-pirataria/>. Acesso em: 20 ago. 2026.

⁸⁸ BRASIL. PL nº 3.036/2026, apresentado pelo Dep. Heitor Schuch (PSD/RS) em 10 de junho de 2026. Câmara dos Deputados, CD265029393100. Elaborado por Néri Perin e Charlene de Ávila, Néri Perin Advogados Associados, Brasília, DF.

⁸⁹ PL nº 3.036/2026, art. 1º, incisos I a IX.

deste estudo, o que permite, à guisa de síntese, a seguinte correlação entre diagnóstico e remédio legislativo.

Quanto à assimetria normativa entre a Lei de Propriedade Industrial, que não comporta exceção de uso próprio, e a Lei de Proteção de Cultivares, que a assegura em seu art. 10, assimetria identificada, neste estudo, como causa estrutural da migração da cadeia produtiva para o regime patentário, o Projeto de Lei amplia os direitos do agricultor sobre o material propagativo de sua própria colheita, com fundamento na doutrina do esgotamento do direito, e extingue automaticamente a obrigação de pagamento de royalties na data de expiração da patente subjacente, fechando a lacuna que hoje viabiliza a cobrança perpétua identificada no processo administrativo examinado.

Quanto ao mecanismo de captura da cadeia produtiva pela via dos breeding incentives, o Projeto de Lei fixa teto de remuneração de 1,5% sobre o valor da semente certificada e impõe salvaguardas contratuais obrigatórias no licenciamento de biotecnologias agrícolas, tornando ilícita, ex ante, a espécie de arquitetura contratual que a Nota Técnica nº 57/2026 reconheceu como redutora da disponibilidade de sementes alternativas.

Quanto à assincronia estrutural entre o tempo da inovação, contínuo, e o tempo da repressão concorrencial, retrospectivo e superior a uma década no caso examinado, o Projeto de Lei não elimina essa assincronia no plano processual, mas a neutraliza no plano substantivo: os critérios técnicos cumulativos para a proteção de eventos de elite e a nova hipótese de extinção da patente de evento de elite operam prospectivamente sobre toda nova geração tecnológica, independentemente da conclusão de qualquer processo administrativo específico, corrigindo na origem o problema que a repressão concorrencial apenas consegue enfrentar depois de consumado.

Quanto ao patenteamento indireto de plantas e de

seus processos, hoje viabilizado por leitura ampliada do regime de patenteabilidade da Lei nº 9.279/1996, o Projeto de Lei elimina as ambiguidades normativas que permitem estender a proteção patentária além dos limites constitucionalmente admissíveis, em conformidade com a função social da propriedade intelectual prevista no art. 5º, XXIX, e no art. 170, III, da Constituição Federal.⁹⁰

Quanto à ausência de resposta sancionatória específica para o abuso na cobrança de royalties agrícolas, o Projeto de Lei tipifica penalmente as práticas abusivas do titular de patente nessa cobrança, complementando, com instrumento de natureza penal, a tutela concorrencial e civil examinada ao longo deste artigo.

O remédio legislativo proposto não cria, portanto, um regime alheio ao ordenamento jurídico vigente: torna explícitas e sancionáveis as vedações constitucionais que este estudo identificou, em suas seções técnicas, como fundamento da própria controvérsia examinada no Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72 atuando sobre a causa estrutural do problema, e não apenas sobre suas manifestações concorrenciais pontuais.

É nesse sentido que a resposta legislativa em curso e a resposta concorrencial já em análise pelo Tribunal Administrativo do CADE devem ser compreendidas como instrumentos complementares, e não alternativos, de um mesmo projeto de tutela da autonomia produtiva do agricultor brasileiro.

Referências

ANDERSEN, Regine. Realizing Farmers' Rights under the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: Summary of Findings from the Farmers' Rights Project, Phase 1. Lysaker: Fridtjof Nansen Institute, Relatório FNI 11/2006, 2006.

ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. Patentes, Prazo e

⁹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art.

5º, XXIX, e art. 170, III.

Domínio público. Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026.

ÁVILA, Charlene; PERIN, Néri. Propriedade Intelectual: o Direito dos Agricultores às Sementes Próprias. Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2025.

ÁVILA, Charlene. Personalidade Produtiva do Agricultor Diante da Restrição ao Uso Próprio da Semente (uma contribuição autoral e um conceito jurídico novo, inspirado nos direitos da personalidade aplicado ao campo da atividade agrícola). Brasília: Néri Perin Advogados Associados, 2026. No prelo.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.036, de 2026. Autoria: Dep. Heitor Schuch (PSD/RS).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 maio 1996.

BRASIL. Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997. Institui a Proteção de Cultivares e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 1997.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.610.728/RS, submetido ao rito do art. 947 do CPC/2015 (IAC nº 4).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 883.642/RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tema 823 (repercussão geral). Brasília, DF, julgado em 19 nov. 2014.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ato de Concentração nº 08700.001097/2017-49. Requerentes: Bayer Aktiengesellschaft e Monsanto Company. Brasília, DF.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. SG recomenda condenação de Monsanto e Bayer por práticas anticoncorrenciais na comercialização de sementes de soja. Brasília: CADE, 24 jul. 2026.

CADE. Departamento de Estudos Econômicos. Parecer nº 18/2023/DEE/CADE. Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72. Brasília, DF, 2023.

CADE. Superintendência-Geral. Nota Técnica nº 100/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72. Brasília, DF, 2023.

CADE. Superintendência-Geral. Nota Técnica nº 2/2020/CGAA11/SGA1/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72. Brasília, DF, 2020.

CADE. Superintendência-Geral. Nota Técnica nº 51/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72. Brasília, DF, 2026.

CADE. Superintendência-Geral. Nota Técnica nº 57/2026/CGAA11/SGA1/SG/CADE. Processo Administrativo nº 08700.000270/2018-72. Brasília, DF, 2026.

CALLAWAY, Brantly; SANT'ANNA, Pedro H. C. Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, v. 225, n. 2, p. 200-230, 2021.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Monsanto Canada Inc. v. Schmeiser*, 2004 SCC 34.

COMISSÃO EUROPEIA. Caso COMP/35.141 — *Deutsche Post AG*. Bruxelas, 2001.

CORREA, Carlos M. *Realizing Farmers' Rights to*

Use Seeds. Documento de Trabalho. Genebra: South Centre, 2015.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Base genética do banco de germoplasma de soja. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/rr/basegenetica>.

FAO. Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura. Roma: FAO, 2001.

FARRELL, Joseph. Complexity, Diversity, and Antitrust. *The Antitrust Bulletin*, v. 51, n. 1, p. 165-173, 2006.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FETAG-RS) et al. Impugnação à Contestação. Processo nº 5025377-98.2015.8.21.0001. Vara Estadual de Ações Coletivas e Ambientais da Comarca de Porto Alegre, RS, 2026.

GILBERT, Richard J.; SUNSHINE, Steven C. Incorporating dynamic efficiency concerns in merger analysis: the use of innovation markets. *Antitrust Law Journal*, v. 63, n. 2, p. 569-601, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br>.

JONES, Alison; SUFRIN, Brenda. *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

KOKKORIS, Ioannis; VALLETTI, Tommaso M. Innovation Considerations in Horizontal Merger Control. *Journal of Antitrust Enforcement*, v. 16, n. 2, p. 220-261, 2020.

LEVIN, Jonathan; LEVIN, Richard. *Benefits and Costs of an Innovator's Patent Monopoly*. Cambridge: NBER, 2003.

LYRA, Marcos Puccioni de Oliveira; PIRES-ALVES, Camila Cabral. Innovation Concerns in horizontal mergers: empirical evidence from Brazilian Merger Control. *Revista de Defesa da*

Concorrência, Brasília, v. 13, n. 1, p. 95-109, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.52896/rdc.v13i1.1927>.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Instrução Normativa SPA/MAPA nº 1, de 9 de novembro de 2021. Estabelece as regiões edafoclimáticas para fins de indicação de cultivares de soja. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Portaria nº 538, de 30 de agosto de 2022. Estabelece as categorias de sementes e os procedimentos para a produção de sementes. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS). 1994.

PESCHARD, Karine. Guerras de sementes e direitos dos agricultores: perspectivas comparativas do Brasil e da Índia. *The Journal of Peasant Studies*, v. 44, n. 1, p. 144-168, 2017.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought, 1942.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Controvérsia sobre a expiração da patente da tecnologia Roundup Ready (RR), 2010.

WACHOWICZ, Marcos. Patent trolls, IA e pirataria: o que o debate europeu revela sobre o futuro da propriedade intelectual. Curitiba: GEDAI/UFPR, 19 ago. 2026. Disponível em: <https://gedai.ufpr.br/patent-trolls-ia-pirataria/>. Acesso em: 20 ago. 2026.

Sobre os Autores

CHARLENE DE ÁVILA

- <https://orcid.org/0000-0002-3879-3806>
- Advogada. Mestre em Direito Empresarial. Consultora Jurídica em propriedade intelectual na agricultura de Neri Perin Advogados Associados – Brasília-DF. Atua na análise jurídica das relações entre patentes de invenção, proteção de cultivares, biotecnologia agrícola e direitos dos agricultores, com especial atenção aos impactos institucionais, legais e econômicos do sistema de propriedade intelectual no agronegócio.

NERI PERIN

- <https://orcid.org/0000-0002-8269-4725>
- Advogado Agrarista especialista em Direito Tributário e em Direito Processual Civil pela UFP. Diretor Administrativo da Neri Perin Advogados Associados – Brasília- DF.

OPEN ACCESS

REVISTA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL, DIREITO CONTEMPORÂNEO E CONSTITUIÇÃO (PIDCC)

PREFIXO DOI 10.16928 · ISSN 2316-8080

<https://pidcc.com.br/>

EDITOR-CHEFE

Prof. Dr. Yan Capua Charlot 

FUNDADORA · EDITORA-CHEFE HONORÁRIA

Profa. Dra. Carla Eugenia Caldas Barros 

COMO CITAR · APA

Ávila, C. de, & Perin, N. (2026). Análise técnico-jurídica do processo administrativo CADE nº 08700.000270/2018-72 (Bayer/Monsanto) e seus reflexos sobre a propriedade intelectual. Revista de Propriedade Intelectual, Direito Contemporâneo e Constituição, 15(1), e20261501007.
<https://doi.org/10.16928/e20261501007>

COMO CITAR · ABNT

ÁVILA, Charlene de; PERIN, Neri. Análise técnico-jurídica do processo administrativo CADE nº 08700.000270/2018-72 (Bayer/Monsanto) e seus reflexos sobre a propriedade intelectual. Revista de Propriedade Intelectual, Direito Contemporâneo e Constituição, v. 15, n. 1, e20261501007, 2026. DOI: <https://doi.org/10.16928/e20261501007>.

COPYRIGHT © 2026. Autores. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença [Creative Commons Attribution \(CC BY\)](#). O uso, distribuição ou reprodução em outros fóruns é permitido, desde que o(s) autor(es) original(is) e o(s) proprietário(s) dos direitos autorais sejam creditados e que a publicação original nesta revista seja citada, de acordo com a prática acadêmica aceita. Não é permitido nenhum uso, distribuição ou reprodução que não esteja em conformidade com esses termos.

HISTÓRICO EDITORIAL

Submissão recebida 20/08/2026

Decisão editorial – Aceito 25/08/2026

Publicação 25/08/2026