



**ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL – CADE**

PARECER PROCADE Nº 209 /2012.

**ATOS DE CONCENTRAÇÃO Nº 08012.002018/2010-07 E
08012.001875/2010-81 E 08012.001879/2010-60.**

**REQUERENTES: CAMARGO CORREA S/A, VOTORANTIM
CIMENTOS S/A, A COMPANHIA NACIONAL DE CIMENTO
PORTLAND (“LAFARGE”) CIMPOR CIMENTOS DO BRASIL LTDA.
E CIMPOR CIMENTOS DE PORTUGAL SGPS S/A.**

RELATOR: CONSELHEIRO ALESSANDRO OCTAVIANI.

EMENTA:

ATOS DE CONCENTRAÇÃO. MERCADOS DE
CIMENTO, CONCRETO E BRITA.
CONHECIMENTO. TEMPESTIVIDADE.
PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA. BARREIRAS
A ENTRADA. PODER COORDENADO.
EXISTÊNCIA DE PROCESSO
ADMINISTRATIVO DE INVESTGAÇÃO DE
CARTEL. APROVAÇÃO DA OPERAÇÃO
CAMARGO CORREA DESDE QUE
CONDICIONADA ÀS RESTRIÇÕES
SUGERIDAS. PELA REPROVAÇÃO EM
RELAÇÃO À VOTORANTIM E LAFARGE.

1. Das operações.

1. As operações em epígrafe serão analisadas em conjunto, uma vez que se referem à participação de concorrentes brasileiros em um mesmo agente econômico, a Cimpor Cimentos de Portugal SGPS S/A (doravante “CIMPOR”).



1.1. Do AC 08012.002018/2010-07.

2. O AC referido trata de requerimento solicitando a aprovação da aquisição, pela Camargo Correa S.A. (doravante “CCSA”), de 31,8% do capital social da Cimpor.

3. O Grupo Carmargo Correa atua em diversos setores industriais (desde produção têxtil, até construção civil), notadamente nas áreas de cimento, pedra britada e em serviços de concretagem.

4. O Grupo Camargo Correa no Brasil participou de inúmeros Atos de Concentração, sendo que grande parte deles ocorreu nos setores de fabricação de cimento e de prestação de serviços de concretagem e foram submetidos ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

5. O Grupo Cimpor, por seu turno, tem como principal atividade a fabricação e a comercialização de cimento, realizando também, nos últimos anos, atividades no mercado de prestação de serviço de concretagem em diferentes regiões brasileiras. No Brasil, o Grupo Cimpor atua, sobretudo, através da Cimpor Cimentos do Brasil Ltda.

6. No caso em exame, três instrumentos contratuais perfizeram a operação ora analisada: (i) CCSA e Teixeira Duarte, cuja proposta é datada de 10/02/2010; (ii) CCSA e Atlansider, contrato ocorrido em 11/02/2012; (iii) CCSA e PASIM, OPHIR, PACIM e CIMILE, contratos datados de 24/02/2010.

7. Para a SEAE, a operação implica preocupações tanto do ponto de vista unilateral quanto coordenado, quer seja no mercado relevante de cimento quer seja no mercado relevante de prestação de serviços de



concretagem. Entendeu a Secretaria que a aquisição de 31,8% do capital social da Cimpor potencializa o poder de mercado unilateral da CCSA nos mercados relevantes de cimento e de concreto onde existe sobreposição horizontal superior a 20%, bem como aumenta os incentivos para a prática de coordenação no mercado brasileiro de cimento

1.2. Dos AC 08012.001875/2010-81e 08012.001879/2010-60.

8. Os ACs referidos tratam de requerimentos solicitando a aprovação da aquisição pela Votorantim Cimentos S.A. (doravante “Votorantim”), de 21,2% do capital social da CIMPOR, mediante (i) permuta de ações com a Lafarge, que lhe conferiu 17,28% de ações do capital social e (ii) de compra de ações da CINVESTE, correspondentes a 3,93% do capital social.

9. O Grupo Votorantim é brasileiro e atua em diversos setores da economia, dentre os quais se destacam o de cimento, de pedra britada e o de serviços de concretagem.

10. O Grupo Cimpor, como citado acima, tem como principal atividade a fabricação e a comercialização de cimento, realizando também, nos últimos anos, atividades no mercado de prestação de serviço de concretagem em diferentes regiões brasileiras. No Brasil, o Grupo Cimpor atua, sobretudo, através da Cimpor Cimentos do Brasil Ltda

11. A Companhia Nacional de Cimento Portland (“Lafarge”) é sociedade pertencente ao grupo francês Lafarge, que, no Brasil, atua no setor de cimento e de concreto

12. A Lafarge notificou individualmente o Ato de Concentração Nº 08012.001879/2010-60 referente à permuta que realizou com a Votorantim. Por meio de tal permuta, a Lafarge recebeu ativos em troca da participação acionária – equivalente a 17,28% do capital social – que detinha na Cimpor – Cimentos Portugal, SGPS, S.A.



13. Segundo a Lafarge “a presente notificação diz respeito unicamente à transferência de ativos da Votorantim para o Grupo Lafarge [...] A transferência de ações da Lafarge à Votorantim deverá ser regularmente notificada pela empresa adquirente.”

14. Para a SEAE, a operação implica preocupações tanto do ponto de vista unilateral quanto coordenado, quer seja no mercado relevante de cimento quer seja no mercado relevante de prestação de serviços de concretagem. A SEAE entendeu, também, que a aquisição de 21,2% do capital social da Cimpor potencializa o poder de mercado unilateral do Grupo Votorantim nos mercados relevantes de cimento e de concreto onde existe sobreposição horizontal superior a 20%, bem como aumenta os incentivos para a prática de coordenação no mercado brasileiro de cimento

15. Após a realização das operações aqui analisadas, o capital social da Cimpor passou a ter a seguinte configuração: (i) CCSA (31,8%), (ii) Votorantim (21,2%), Manuel Filho (10,7%), Caixa Geral de Depósitos (9,6%), BCP (10%) e outros (16,7%)

16. Recentemente foi distribuído o Ato de Concentração 08012.002259/2012-18, referente à oferta pública de aquisição de ações da CCSA para a aquisição de controle da Cimpor Portugal. Tendo em vista não ter havido ainda nenhum fechamento quanto ao processo de aquisição de controle, a análise de seus efeitos concorrenciais resta prejudicada, e por essa razão o presente parecer ater-se-á, exclusivamente, às operações anteriores (Atos de Concentração nº 08012.002018/2010-07; 08012.001879/2010-60 e 08012.001875/2010-81).

2. Formalidades Necessárias

17. Em relação a cada um dos atos de concentração verifica-se a juntada aos autos do instrumento de procuração, bem como dos instrumentos contratuais e o recolhimento da taxa processual. Os atos foram protocolados tempestivamente

AC	Procuração (fls.)	Taxa (fls.)	Contrato (fls.)	Data Contrato	Notificação	Tempestividade
2018	24	03	- Proposta firmada entre Camargo Correa e Teixeira Duarte Engenharia fls. 22-26 - Contrato de Compra e Venda de Ações (Camargo Correa e Atlansider) fls. 28-38 - Contrato de Compra e Venda de Ações (Camargo Correa e PASIM Sociedade Imobiliária S.A.) fls. 39-47 - Contrato de Compra e Venda de Ações (Camargo Correa e Companhia Ophir S.A.) fls. 48-56 - Contrato de Compra e Venda de Ações (Camargo Correa e PACIM) fls. 57-65 - Contrato de Compra e Venda de Ações (Camargo Correa e CIMILE) fls. 66-74	- 10.02.2010 - 11.02.2010 - 24.02.2010 - 24.02.2010 - 24.02.2010 - 24.02.2010	01.03.2010	SIM
1875	68/69	54	Share Exchange Agreement (Votorantim/Lafarge) fls. 65-125 Contrato de Compra e Venda de Ações (Cinveste e Votorantim) fls. 126-129 Acordo Parassocial (Caixa Geral de Depósitos e Votorantim) fls. 134-150	- 03.02.2010 - 11.02.2010 - 03.02.2010	24.02.2010	SIM
1879	43	40	Share Exchange Agreement (Votorantim/Lafarge) fls. 42-102	- 03.02.2010	24.02.2010	SIM



3. Dos Acordos de Preservação de Reversibilidade da Operação - Apros

18. Ante o impacto que as operações podiam causar ao mercado brasileiro de cimento/concreto/brita, celebraram-se, no início da

apresentação dos atos de concentração, três APROs- Acordos de Preservação de Reversibilidade da Operação.



19. Quanto às empresas adquirentes (Votorantim e CCSA), os acordos bilaterais trouxeram uma série de obrigações, em que as empresas não poderiam exercer influência interna ou externa na Cimpor. Do ponto de vista da influência interna, a Votorantim e CCSA assumiram obrigações no sentido de não participar de qualquer deliberação a respeito das matérias abaixo elencadas, abstando-se, conseqüentemente, de votar em qualquer matéria que diga respeito a atividades da **CIMPOR** do Brasil, seja no âmbito do Conselho de Administração, seja no âmbito da Assembléia de Acionistas da **CIMPOR**, incluindo, sem limitação, as seguintes matérias:

- (a) qualquer alteração de natureza societária na **CIMPOR** do Brasil;
- (b) alterações nas instalações físicas e transferência ou renúncia aos direitos e obrigações relativos aos ativos da **CIMPOR** do Brasil, aí também incluídos marcas, patentes e carteira de clientes e fornecedores;
- (c) descontinuar a utilização de marcas e produtos da **CIMPOR** do Brasil;
- (d) alterações nas estruturas, logística e práticas de distribuição e comercialização do portfólio dos produtos ou serviços da **CIMPOR** do Brasil;
- (e) mudanças administrativas nas empresas da **CIMPOR** do Brasil que impliquem em dispensa de mão-de-obra e transferência de pessoal entre seus estabelecimentos de produção, distribuição, comercialização e pesquisa;
- (f) interrupção dos projetos de investimento pré-estabelecidos e pré-aprovados em todos os setores de atividade da **CIMPOR** do Brasil e de implementação de seus planos e metas de vendas;
- (g) quaisquer outras providências que digam respeito aos ativos, instalações e atuação da **CIMPOR** do Brasil.



20. Também, as adquirentes assumiram a obrigação (i) não indicar qualquer administrador para a **CIMPOR** do Brasil e a (ii) não participar de quaisquer órgãos de gestão da **CIMPOR** do Brasil. Também, deve-se mencionar que enquanto a Votorantim e a Camargo Corrêa assumiram obrigações negativas em relação à empresa objeto, a Cimpor Portugal e Cimpor Brasil assumiram obrigações positivas. Ou seja, o atual Conselho de Administração, composto por Administradores Independentes, ficou incumbido de informar ao CADE qualquer tentativa de ingerência da Votorantim ou da CCSA na Cimpor. Mais do que isto, a Cimpor Brasil e Cimpor Portugal, deveriam manter seus ativos no Brasil e seus planos de negócio, sem que exista desabastecimentos ou seu sucateamento.

4. Manifestação da SEAE

21. A SEAE observou os seguintes aspectos concorrenciais sensíveis nas operações.

22. Em relação à CCSA constatou-se concentração horizontal no mercado de cimento, cuja participação conjunta ultrapassa 20% nos mercados relevantes formados pelos estados do RN, PB, PE, AL e SE.

23. No mercado de concretagem, a participação conjunta resultante da operação é superior a 20% em todos os mercados relevantes geográficos analisados. Da mesma forma, em todos os mercados relevantes, o C4 é superior a 75%, HHI é superior a 2500 pontos e a variação deste índice é superior a 200 pontos, com exceção do mercado relevante de Jabotão dos Guararapes

24. Quanto à integração vertical, em nenhum mercado relevante analisado existe a possibilidade de fechamento de mercado de cimento para concreto. Ademais, o exercício unilateral de poder de mercado não seria provável.

25. Não houve sinalização de problemas anticoncorrenciais advindos da integração vertical entre pedra britada e concreto.

26. Em relação à Votorantim, a empresa é líder de mercado em quatro das cinco regiões brasileiras, detendo 45% do mercado na

região Nordeste, 47% do mercado na região centro-oeste, 31% na região Sudeste e 89% na região sul.



27. A presença de empresas cimenteiras concorrentes não garante que haja manutenção das condições de rivalidade nos mercados relevantes considerados. Levando-se em consideração que a rivalidade é moderada no mercado de cimento e que a operação entre a Votorantim e a Cimpor em nada contribui para o poder de contestação de mercado das duas empresas concorrentes, conclui-se que a rivalidade nos referidos mercados relevantes de cimento fica prejudicada pela operação.

28. Diante das colocações acima lançadas, a SEAE recomendou, para ambos os casos, em apertada síntese:

- a) - a alienação dos ativos produtivos (plantas cimenteiras e concreteiras) nos mercados relevantes no qual foi verificada sobreposição horizontal entre o CCSA e Votorantim Cimentos SA e o Grupo Cimpor em percentual superior a 20%, sugerindo, também, que a alienação corresponda à manutenção da estrutura de mercado antes da operação; ou
- b) a adoção de medida, ainda que de caráter societário, que possibilite a efetiva retirada CCSA e da Votorantim Cimentos SA dos ativos da Cimpor no Brasil, de forma a se preservar a independência entre esses dois agentes econômicos.

5. Considerações sobre os mercados envolvidos nas operações.

29. A análise dos casos, conforme acima apontado apresenta problemas concorrenciais sensíveis.



30. Como é de conhecimento notório no Sistema, a entrada no mercado relevante de cimento não é tempestiva e é permeada por elevadas barreiras à entrada.

31. A Procuradoria Federal Especializada do CADE, nos autos do Ato de Concentração nº 08012.002467/2008-22, envolvendo POLIMIX CONCRETO LTDA E CIMENTO TUPI S.A, teve a oportunidade de discorrer sobre o posicionamento do CADE no mercado de cimento e os demais mercados envolvidos nas operações.

(...)

32. *Recentemente, o SBDC vem se deparando com frequência com atos de concentração que envolvem a indústria de cimento/concreto/brita. Notadamente, verifica-se um movimento em direção à concentração e verticalização destes mercados, tornando a análise dos órgãos de defesa da concorrência cada vez mais minuciosa e detalhada, bem como gerando crescentes preocupações concorrenciais nos diversos elos da cadeia produtiva.*

33. *A operação que ora se analisa insere-se neste contexto, e, na esteira do que já vem sendo desenvolvido por esta Procuradoria em pareceres anteriores, bem como se espelhando na recente jurisprudência do CADE sobre o tema, faz-se mister, de início, traçar um panorama relativo a esta tendência à concentração, bem como, com interesse específico no caso concreto, debruçar-se sobre a forma em que a requerente Polimix se insere nesse contexto, sobretudo tendo em vista a participação minoritária do Grupo Votorantim em sua composição societária.*

34. *Para tanto, antes de ater-nos à operação especificamente, cumpre-nos trazer à baila o contexto das sobreposições horizontais e integrações verticais no mercado de cimento/concreto, bem como a necessidade de se ter em conta a participação do grupo Votorantim na Polimix na análise das participações de mercado envolvidas em operações deste jaez.*

35. *Vejamos:*

Panorama de integração vertical e sobreposição horizontal nos mercados de cimento/concreto nos últimos anos (“trend toward concentration”)

36. *Recentemente, na ocasião do julgamento do AC nº 08012.008947/2008-05, que dava conta de operação semelhante à presente com a aquisição de uma concreteira pela Supermix, outra empresa na qual o Grupo Votorantim possui participação minoritária, com influência relevante, o Conselheiro Carlos Ragazzo, em seu voto, consolidou informações sobre o movimento de concentração em cimento e concreto nos últimos anos. Referido voto, por sua completude e pertinência com o presente caso, voltará a ser citado por diversas vezes neste parecer.*

37. No referido voto destacou, com percuciência, movimentos de concentração que se verificaram concomitantemente nos últimos anos, neste mercado, dois deles relativos à aquisição de concreteiras independentes ou de participação minoritária nestas concreteiras por cimenteiras e dois outros relativos a reorganizações de ativos entre cimenteiras, por meio de aquisição de concreteiras já integradas ou de participação minoritária em outras cimenteiras.

38. Por oportuno, destacamos aqui alguns dos principais pontos levantados no referido voto, e as conclusões dele extraídas:

“5. Do Movimento de Sobreposição Horizontal e Integração Vertical (Cimento/Concreto)

Há algum tempo, o SBDC vem sendo acionado para analisar uma série de operações envolvendo o mercado de cimento; em especial, movimentos de integração vertical com os serviços de concreto. Aliás, passados alguns anos do início dessa tendência, já é possível identificar e isolar, com maior clareza, esses movimentos, que podem ser separados da seguinte forma: (i) aquisição, por grandes cimenteiras, de controle ou de ativos de concreteiras independentes; (ii) aquisição, por grandes cimenteiras, de participação minoritária em concreteiras independentes; (iii) reorganização de ativos entre as cimenteiras, por meio da aquisição de concreteiras já integradas; e (iv) aquisição, por grandes cimenteiras, de participações minoritárias em outras grandes cimenteiras. Esse último movimento, caracterizado pela aquisição de participações minoritárias no capital social da CIMPOR, não implica, a priori, uma ação específica para o mercado de concreto, mas sobre ele opera efeitos relevantes, que este voto irá analisar tangencialmente e nos limites desta operação em função da integração vertical.

5.1. Aquisição de Concreteiras Independentes

Os primeiros dois movimentos de integração vertical (aquisição de controle ou de participação minoritária de concreteiras independentes) resultaram em 16 operações submetidas ao SBDC para análise entre 2003 e 2009. Em grande parte das vezes, as operações foram aprovadas sem restrições, fundando-se as respectivas análises na averiguação de possibilidade de fechamento de mercado, tendo em vista a relação vertical cimento/concreto, possibilidade essa que não se mostrou provável nas hipóteses concretas. Além dessa vertente, os processos superaram análises de concentração, em função de sobreposição horizontal no concreto. Aqui, vale ressaltar que, em relação a grandes cimenteiras (em especial, as que já tinham iniciado um processo de verticalização downstream), houve uma mudança na estratégia, já que as aquisições passaram a contemplar participações minoritárias, ao invés de ativos ou mesmo controle de concreteiras.

(...)

A análise foi, paulatinamente, se tornando mais rigorosa, sobretudo em função do aumento dos índices de concentração no mercado de

concreto. Nesse sentido, é oportuno lembrar a operação entre a Silcar, a RV Empreendimentos e a LLV Empreendimentos, que se enquadrava no movimento de aquisição de concreteiras independentes por grandes cimenteiras integradas. Como se sabe, a operação resultava em integração vertical e em concentração horizontal em diversos mercados geográficos, pois a Votorantim atua nos segmentos de cimento, brita e serviços de concretagem. No mercado de serviços de concretagem, em que ocorreu a sobreposição horizontal, a Votorantim é controladora da Engemix e possui participações minoritárias na Sita Concrebrás (38%) e Supermix (25%).

O ato de concentração foi aprovado condicionado à celebração de um Termo de Compromisso de Desempenho entre o (i) CADE, (ii) a Silcar Empreendimentos, Comércio e Participações Ltda., e a (iii) RV Empreendimentos Ltda., LLV Empreendimentos Ltda. e/ou RLX2 Participações e Administração Ltda. O TCD foi fruto da análise de dois AC conexos, o AC 08012.008847/2005-28 e o AC 0812.008848/2005-72. Pelas operações, a Silcar, empresa brasileira sem atividades operacionais integralmente pertencente ao Grupo Votorantim, passaria a deter participação nas empresas Polimix Cimento Ltda., Polimix Concreto Ltda., Maré Cimento Ltda., Maré Concreto Ltda. e Mizu S/A. O TCD foi aprovado em 23 de julho de 2008 com vigência de 5 anos, podendo ser renovado por igual período por decisão do CADE.

Em que contexto nasceu esse TCD? A análise concorrencial empreendida pelos órgãos instrutores - SEAE, SDE e ProCADE – foi unânime em assinalar efeitos negativos resultantes da operação, tanto nos mercados de cimento como nos de concreto. A restrição recomendada pela SEAE no mercado de concreto previa a venda de ativos em 36 dos 48 mercados geográficos analisados. No mercado de cimento, a recomendação era pela não aprovação. O Conselheiro Cueva concordava com a necessidade de impor restrições à operação no mercado de concreto (que estava sob sua relatoria), mas afirmou no voto que a recomendação da SEAE era de difícil implementação e se restringiria aos mercados atingidos, conforme trecho abaixo:

Contudo, a sugestão da SEAE, descrita acima, pareceu-me de difícil execução, pelo volume de ativos envolvidos, pela necessidade de venda desses ativos em pacotes e, também, pela experiência recente do CADE com restrições desse tipo, com as quais se tem tido dificuldades de implementação. Além disso, os efeitos das restrições propostas restringir-se-iam apenas àqueles mercados por elas atingidos. Ocorre que o caso em tela tem peculiaridades que o diferenciam das operações recentemente julgadas pelo CADE, que envolviam venda de ativos de serviços de concretagem. O presente ato de concentração, assim como o que se refere ao mercado de cimento, envolve aquisição de participação societária, o que implica uma relação entre as requerentes em todos os mercados em que atuam, e nos que, no futuro, elas venham a ingressar. Daí a necessidade de se chegar a uma restrição que gere efeitos pró-competitivos no presente e que permaneça, no futuro, sendo disciplinadora das relações entre as empresas envolvidas na operação, visando à preservação do ambiente concorrencial.





Diante desse cenário foi construída, em conjunto com as requerentes, uma proposta de TCD com medidas para ambos os mercados (cimento e concreto). Segundo o Conselheiro:

Em linhas gerais, o TCD prevê a saída do Grupo Votorantim da gestão dos negócios de serviços de concretagem, a retirada da operação das unidades de concretagem da Polimix localizadas em nove mercados da região sul do Brasil, com as quais será criada uma empresa sem participação societária do Grupo Votorantim, e a garantia, via acordo de acionistas ou instrumento similar, de que a gestão dos negócios de cimento da Polimix será controlada pelos sócios minoritários, vale dizer, pela família Vieira. Dessa forma, entendo que se podem minimizar os efeitos negativos advindos de um ato de concentração envolvendo grupos de grande porte, os quais figuram como líderes na maioria dos mercados relevantes analisados.

Algumas conclusões podem ser extraídas desse TCD: (i) o processo de concentração em alguns mercados relevantes de concreto já atinge níveis relevantes para o SBDC; (ii) há uma forte preocupação com relação ao ingresso em outros mercados que não os abordados pelo TCD; e (iii) em função dessas preocupações, analisados os mercados tais como estavam, o TCD buscava reduzir a influência relevante da Votorantim na Polimix, sobretudo ao se levar em consideração a sua participação minoritária na Supermix e o controle sobre a Engemix, ambas grandes companhias de concreto com participações relevantes em diversos mercados.

5.2 Reorganizações de Ativos de Concreto entre Cimenteiras Integradas

Como dito no início deste tópico, o movimento de integração cimento/concreto envolvia duas estratégias principais: grandes empresas de cimento adquirindo concreteiras independentes e reorganização de ativos de empresas integradas de forma a concentrar os ativos de concreto próximos às usinas de cimento¹⁵. Também as operações de reorganização já começaram a despertar maior atenção por parte dos órgãos que compõem o SBDC, não só por conta do número de atos de concentração apresentados (que, entre 2003/2009, contabilizou 10 operações), bem como pelos riscos à concorrência neles possivelmente consubstanciados

(...)

Essas preocupações, inclusive, já geraram um ato de concentração em que o CADE optou por medidas estruturais como remédio aos riscos identificados: a operação entre a Engemix S.A. (Votorantim) e Holcim (Brasil) S.A. As duas empresas atuam no mercado de cimento e concreto, mas a Votorantim detém grande participação no mercado de cimento na região Sul, ao passo que a Holcim possui participação reduzida. Assim, ao ver do SBDC à época, a aquisição de ativos de concretagem da Holcim pela Engemix (Votorantim) reforçaria a integração vertical do Grupo Votorantim nesse mercado, daí derivando-se as preocupações concorrenciais decorrentes desse

processo. A aprovação da operação, julgada no início de 2008, foi, então, condicionada à alienação de ativos referentes a serviços de concretagem da Holcim adquiridos pela Engemix nos municípios de Blumenau/SC, Curitiba/PR e Foz do Iguaçu/PR.

Depois de 2008 – ano de conclusão das duas operações citadas que sofreram restrição – continuaram a chegar novas operações ao SBDC envolvendo empresas de concreto e cimento. Atualmente há quatro atos de concentração na SEAE e três no CADE.”



39. *Como se percebe de uma leitura atenta dos trechos de voto acima colacionados, o mercado envolvido na operação sob análise não pode ser isoladamente analisado, sem que se faça a devida reflexão acerca do crescente número de operação envolvendo cimento/concreto, tanto entre grandes grupos cimenteiros verticalizados como mediante a aquisição de ativos de concreteiras independentes.*

40. *Importa ressaltar, inclusive, que esta Procuradoria participou ativamente dessa evolução na análise do setor, já há muito procurando estabelecer uma visão panorâmica desta seqüência de operações apresentadas, sobretudo no que diz respeito aos riscos inerentes às reorganizações societárias entre os grandes grupos e as integrações verticais daí decorrentes, bem como às elevadas concentrações decorrentes de sobreposições horizontais vis a vis a inexistência/existência de rivais verticalizados.*

(...)

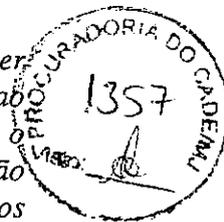
41. *Não obstante, tem de se ressaltar que o histórico acima mencionado no voto do Conselheiro Ragazzo, teve como escopo o estabelecimento de um panorama do qual se puderam extrair algumas questões fundamentais a serem obrigatoriamente enfrentadas pelo SBDC quando se depara com processos deste tipo. Nesse sentido, após estabelecer o cenário, assim se pronunciou o Conselheiro Ragazzo no voto em comentário:*

“Ao avaliar os atos mencionados, alguns pontos chamaram a minha atenção: (i) existe uma falha no modelo de análise, pelo SBDC, de operações sucessivas e/ou concomitantes, tais como as de integração vertical cimento/concreto? (ii) seria o caso de os órgãos de instrução avaliarem o aumento incremental na possibilidade de poder coordenado no segmento upstream (cimento)? (iii) a preocupação esposta pelo Ex-Conselheiro Cueva quanto aos mercados em que a Polimix ou Supermix (empresas nas quais a Votorantim detém participação minoritária) poderia vir a atuar estaria endereçada por meio da consideração individual dos respectivos market shares?

A primeira pergunta provavelmente não terá resposta aqui neste voto, já que depende, provavelmente, de uma discussão sobre as regras de reunião de processos e prorrogação de competência. O CADE deverá ponderar sobre a reunião de processos e quais seriam os critérios, de modo a encontrar o ponto de equilíbrio entre o princípio do Juiz Natural e o objetivo último de sua função: preservar a concorrência em mercados. Diversos fatores poderão balizar essa discussão, entre os quais o tempo de mandato dos Conselheiros, os limites materiais de conexão e a forma institucional de julgamento por órgãos colegiados.

que em certa medida modifica o enfrentamento do tema. De qualquer forma, em algumas oportunidades é importante avaliar o movimento, ao invés de focar especificamente na operação isoladamente. Acredito que o caso do cimento/concreto é uma situação que demanda uma avaliação da tendência (muito embora cada operação possa apresentar efeitos anticompetitivos por si só, o que, aliás, já ocorreu anteriormente).

Ultrapassado esse ponto, meramente sugestivo, entendo que as demais perguntas devem ser prontamente enfrentadas por este Conselho. Começo essa tarefa, constatando que é chegado o momento para este Conselho dirimir a questão das participações de mercado de operações que envolvam concreteiras nas quais cimenteiras (em especial, a Votorantim) possuam participação minoritária, com ou sem influência relevante. Há tempos a SEAE vem defendendo a soma das participações, ao passo que o CADE possui, ao menos, uma decisão considerando os market shares de forma individual após o TCD. Essa sinalização é determinante, já que existem diversas operações que estão sendo implementadas pela Polimix e, em menor medida, pela Supermix, empresas nas quais a Votorantim possui participação minoritária. Essas empresas, aliás, têm tomado a frente nos processos de aquisição de concreteiras independentes e/ou de coligadas, substituindo a Engemix no Grupo Votorantim nessa particular função. Além disso, foi ainda importante verificar que a análise desses processos pelos órgãos instrutores e pelo CADE, com relação à integração vertical, tem focado consistentemente na averiguação da possibilidade de abuso de poder unilateral, mais especificamente na hipótese de fechamento de mercado pelo acesso ao insumo (cimento). Acredito que, por conta das características presentes no mercado upstream (cimento), a verificação da possibilidade de aumento de poder coordenado deve ser incorporada à análise dos atos que versam sobre cimento/concreto, o que, inclusive, pode levar à restrição ou à própria rejeição de operações, se for esse o caso."



42. De fato, o atual estágio da análise de operações do setor de concreto/cimento pelo SBDC exige o enfrentamento de algumas questões postas pelo Conselheiro Carlos Ragazzo em seu voto, até mesmo para a consolidação da jurisprudência do CADE e, assim, uma melhor orientação para a análise das características específicas de cada operação apresentada ao CADE e para uma mais robusta sinalização ao mercado.

43. Como se pode observar, a integração vertical bem como as elevadas concentrações decorrentes de sobreposições horizontais vis-à-vis a inexistência/existência de rivais verticalizados exigem uma cuidadosa análise do CADE.

6. O debate sobre as participações minoritárias.



44. Se não bastassem as especificidades dos mercados *suso* indicados, as participações minoritárias têm adquirido relevo para fins de análise antitruste.

45. Vale colacionar mais uma vez trecho do voto do Conselheiro Carlos Ragazzo no AC nº 08012.008947/2008-05, em que se abordou a questão, trazendo à baila, inclusive, precedentes jurisprudenciais relativos à discussão das participações minoritárias:

“7.2.1.1 Dos efeitos concorrenciais de participações minoritárias

Basicamente, a pergunta a ser respondida neste tópico é a seguinte: mesmo quando não há possibilidade de exercer influência relevante (o que se assume para o caso, em função do alegado cumprimento do TCD), ainda assim a aquisição de participações minoritárias pode representar um impacto danoso ao ambiente competitivo? Em caso positivo, as participações deverão ser somadas, a fim de que a análise antitruste não reste prejudicada.

Em precedentes recentes, discorri sobre as diferenças entre controle, influência relevante e participações minoritárias passivas⁴, a fim de esclarecer os respectivos impactos. É desnecessário reproduzir aqui todo o escopo dessa discussão, que foi aprovada à unanimidade pelo CADE no julgamento do AC nº 53500.012487/2007, de minha relatoria, envolvendo as empresas Telefónica S.A., Assicurazioni Generali S.p.A, Intesa Sanpaolo S.p.A., Sintonia S.A. e Mediobanca – Banca di Credito Finanziario S.P.A. Em linhas gerais, o voto refletia conclusão no sentido de que participações minoritárias em rivais, ainda que desprovidas de poder de controle e/ou de influência relevante, podem, sim, gerar efeitos anticompetitivos, diminuindo os incentivos do acionista rival em competir com a empresa alvo concorrente (efeitos unilaterais) e/ou facilitando arranjos colusivos entre esses rivais

(efeitos coordenados). Essa conclusão foi qualificada por alguns argumentos que se aplicam à hipótese sub-judice. O primeiro argumento se refere ao acesso à informação e está explicitado da seguinte forma no voto:



Uma sociedade que adquire uma participação societária em seu concorrente pode, por exemplo, ter o direito de indicar um membro para compor o Conselho de Administração ou a Diretoria de seu rival, ou ter o direito de acesso a informações sensíveis desse concorrente. Ainda que tais direitos não sejam suficientes para lhe conferir maioria ou mesmo uma influência relevante mínima sobre as decisões de seu rival, o simples fato de ter um representante se sentando nas reuniões dos órgãos administrativos do concorrente pode lhe dar acesso a informações internas de extrema importância do ponto de vista concorrencial e estratégico, como dados de investimentos atuais e futuros, políticas comerciais, clientes, fornecedores, custos de produção, gastos com marketing, preços, inovações e toda sorte de outras matérias cujo conhecimento por um rival pode alterar, de modo significativo, a dinâmica concorrencial de um mercado, se suas características assim o permitirem. É nesse sentido que participações minoritárias podem, em certas circunstâncias, facilitar a colusão, explícita ou tácita, e o monitoramento da aderência da empresa alvo ao arranjo colusivo (efeitos coordenados).

O segundo argumento se refere ao interesse econômico. Mesmo assumindo-se a ausência de influência relevante, o mero investimento feito em concorrente, por meio da aquisição de quotas, também pode, a depender das características desse investimento e de fatores mercadológicos, alterar a dinâmica concorrencial, já que a empresa passa a ter um interesse econômico nos lucros de seu rival, potencialmente desmotivando uma competição vigorosa por parte daquele e distorcendo a relação concorrencial anteriormente travada entre essas empresas⁴⁴. E isso ocorre, lembro, mesmo que uma

participação em um rival não dê ao concorrente detentor das ações o direito de indicar membros para os órgãos deliberativos da empresa-alvo, nem lhe dê o direito de ter acesso a informações sensíveis (o que de fato caracteriza a participação como passiva). *Confiram-se trechos do voto proferido no AC nº 53500.012487/2007 a respeito desses efeitos:*



Na medida em que uma firma possua um investimento em seu rival, as perdas infringidas ao seu concorrente repercutirão em seu investimento. Essa firma, portanto, pode ter menos incentivos para competir acirradamente com seu concorrente, podendo, inclusive, reduzir sua oferta e aumentar seus preços unilateralmente, se o investimento em seu rival for de tal monta e as condições do mercado dispostas de tal maneira que lhe seja permitido recuperar e suplantar os prejuízos da perda de demanda, por meio de sua participação financeira nos lucros de seu concorrente. Tratar-se-ão, nesse caso, de possíveis efeitos anticompetitivos unilaterais decorrentes da participação minoritária.

Não obstante, eventuais efeitos coordenados deletérios podem surgir da mesma situação, na medida em que a menor motivação do acionista minoritário rival para competir gere um incentivo à colusão, explícita ou tácita, e que o investimento feito em seu concorrente o desencoraje a infringir prejuízos ao mesmo por meio de um desvio do arranjo coordenado. Mais do que isso, a aquisição de uma participação em um rival pode, a depender do caso, sinalizar para os demais agentes atuantes no mercado que há um menor interesse dessa empresa em competir de modo acirrado, incentivando os demais concorrentes a fazer o mesmo, se o mercado assim comportar essa conduta.

46. Nesse sentido, faz-se necessário levar em consideração as participações de mercado da Cimpor, da CCSA e da Votorantim, conjuntamente.



47. Isso ganha ainda mais relevo quando se sabe que a indústria de cimentos possui históricos de cartelização tanto no âmbito nacional quanto internacional. No plano nacional pode-se citar o Processo Administrativo nº. 08012.011142/2006-79, em que as empresas são acusadas de formação de suposto cartel no mercado de cimento

48. Conforme a Nota Técnica final da SDE, com base no acervo probatório colhido ao longo da instrução – o que inclui material colhido em diligências de busca e apreensão – atuaria no Brasil um cartel entre as maiores cimenteiras do país, com o auxílio de algumas associações, que teria por finalidade:

- Fixar preços e quantidades e dividir regionalmente os mercados de cimento e de concreto no Brasil;
- Alocar, de forma concertada, os clientes e o respeito a carteira de clientes dos concorrentes;
- Impedir a entrada de novos *players* no mercado de cimento e de concreto;
- Dividir o mercado de concreto por meio de participações equivalente às participações de mercado no cimento;
- Estabelecer trocas (“swap”) de ativos de empresas concreteiras de forma a otimizar o cartel.
- Controlar as fontes de insumo do cimento.

49. Ademais, indicou a Secretaria haver diversas ações coordenadas para: (i) compressão das margens de entrantes e concreteiras independentes; aumentando, assim, as barreiras à entrada e os custos das empresas não cartelizadas; (ii) alteração de normas técnicas com o intuito de elevar artificialmente as barreiras à entrada e impedir a atuação de misturadoras/moageiras/moedoras; (iii) inviabilizar importações; (iv) controlar fontes de insumo (incluindo clínquer/calcário); e (v) adquirir empresas cimenteiras e concreteiras que ameaçavam a estabilidade do cartel.

50. Com base nos elementos probatórios colhidos e as condições estruturais do mercado, entendeu a Secretaria que a mera aplicação de multa às requerentes seria inócua para desestabilizar o cartel e desestruturar os elementos favoráveis à cartelização nos mercados sob análise. Assim, a SDE apresentou as seguintes medidas como necessárias para o restabelecimento da

concorrência nos mercados de cimento e de concreto: (i) alienação de todas as participações minoritárias detidas em cimenteiras e concreteiras; (ii) venda de plantas de cimento com capacidade ociosa que possibilitem a entrada de novos agentes no mercado; (iii) venda dos ativos adquiridos em decorrência de arranjos do cartel



51. Nesse sentido, as considerações sobre coordenação entre as empresas exigem medidas peremptórias para respaldar a necessária separação entre as empresas.

7. Soluções para os casos dos autos.

52. A existência de processo administrativo com pedido de condenação por cartel, os aspectos de integração, barreiras à entrada, participações societárias minoritárias, tudo isso impacta substancialmente a análise e solução dos atos de concentração em tela.

53. Todavia, enquanto não existir decisão condenatória, deve-se respaldar, também, a presunção de inocência das empresas, procurando contemplar a proteção do interesse da coletividade ante as informações já colacionadas, sem atribuir medidas estruturais e/ou comportamentais que possam superar as exigências de solução do caso concreto.

54. Com base nas premissas invocadas, os atos de concentração sob exame comportam conclusões diferentes, dadas as participações de mercado de cada um dos agentes econômicos bem como o impacto na concorrência de cada uma das operações.

55. Em relação ao ato de concentração que envolve CCSA e Cimpor, o índice de concentração verificado não é tão substancial, havendo até mesmo certa complementaridade entre as atividades da CCSA e Cimpor no Brasil.

56. Nesse sentido, é possível vislumbrar a aprovação do Ato de Concentração que envolve CCSA e Cimpor se condicionada a algumas modificações estruturais.



57. Primeiramente, deve haver completa segregação entre CCSA e qualquer outra empresa atuante no mercado de cimento. Isto é: CCSA não pode ter participação societária cruzada ou conjunta com qualquer empresa que atue no mesmo mercado de cimento, e que venha a afetar, direta ou indiretamente, o mercado brasileiro.

58. Além disso, faz-se mister a alienação de conjunto de ativos integrados¹ nos mercados de cimento e concreto e brita que possam auxiliar a entrada de agente econômico, nos moldes recentemente utilizados pelo CADE para o ATO DE CONCENTRAÇÃO nº 08012.004423/2009-18, envolvendo Perdigão S.A. e Sadia S.A.

“ (...)

72-Entendo que somente uma empresa similar (em termos de estrutura, escala e escopo) poderia rivalizar com as Requerentes e coibir o exercício de poder de mercado. Para tanto, é necessário que uma concorrente também apresente uma estrutura mínima em todos esses elos da cadeia, que garanta essas vantagens competitivas, tornando-se, dessa forma, uma rival efetiva. Essas economias de escala e escopo passam necessariamente por uma atuação nacional, com elevada produção e vasta gama de produtos.

73-Como notado pelo Conselheiro-relator, os investimentos greenfield não seriam suficientes, prováveis e tempestivos. Logo, a formação de um novo concorrente que venha a efetivamente substituir uma das empresas fusionadas passa, necessariamente, por uma alienação

¹ Deve-se incluir, nesse conjunto de ativos: todos os direitos minerários relativos a autorização de pesquisa (com relatório final apresentado ou não), processos com relatório de pesquisa aprovado, bem como processos em fase de concessão de lavra, observadas as necessidades da legislação sobre cessão desses direitos.

significativa de estrutura produtiva integrada das Requerentes, sendo o foco os mercados relevantes com problemas concorrenciais. (...)



59. A simples alienação de ativos de concreto, dada a realidade de mercado já observada pelo CADE, não resolveria o problema concorrencial.

60. Por fim, a formação do player CCSA/CIMPOR pode ser revertida acaso a CCSA venha a ser condenada no Cartel, em todo ou em parte, já que, conforme sugerido pela SDE, pode-se aplicar às empresas condenadas por cartel a pena de alienação de ativos, com venda de plantas de cimento com capacidade ociosa que possibilitem a entrada de novos agentes no mercado.

61. Em relação à Votorantim e Lafarge, não de ser reprovados os atos de concentração.

62. Primeiramente, o grau de concentração decorrente da operação entre Votorantim e Cimpor, pelos números acima já lançados, é bastante maior do que a observada na operação entre CCSA e Cimpor. É indiscutível a liderança da Votorantim em diversas regiões. Em um mercado com barreiras à entrada, de baixa rivalidade e com preocupação de poder coordenado não seria racional fortalecer a empresa líder.

63. Além disso, a SEAE demonstrou que após a operação entre a Votorantim e a Cimpor o índice de dominância mostrou-se crescente e superior a 0,25 em todos os mercados relevantes definidos.

64. Levando-se em consideração que a rivalidade é moderada no mercado de cimento e que a operação entre a Votorantim e a Cimpor em nada contribui para o poder de contestação de mercado das duas empresas concorrentes, conclui-se que a rivalidade nos referidos mercados relevantes de cimento fica prejudicada pela operação

65. Por fim, a SEAE bem apontou que a Votorantim não conseguiu apresentar eficiências para justificar a aprovação da operação. O ingresso da Lafarge, nos mercados relevantes do nordeste e do centro-oeste, não representa uma eficiência antitruste uma vez que a permuta de ativos entre a Lafarge e a Votorantim não é a única forma para o ingresso da primeira empresa naqueles mercados. A esse respeito, a Votorantim não faz nenhuma menção da inexistência das vias alternativas de ingresso nem explora argumentos que levem à conclusão de tal fato.



8. Ato de Concentração 08012.002259/2012-18- Oferta pública de aquisição de ações -OPA- da CCSA para a aquisição de controle da Cimpor Portugal

66. Em relação ao Ato de Concentração 08012.002259/2012-18, referente à oferta pública de aquisição de ações da CCSA para a aquisição de controle da Cimpor Portugal, sem prejuízo de manifestação futura sobre o seu impacto no mercado, sugere-se o encaminhamento de ofício à CMVM de Portugal a fim de obter informações sobre o atual estágio da operação, cientificando, também, a Autoridade Portuguesa sobre a presente manifestação da Procuradoria sobre a participação de CCSA e Votorantim no capital social da Cimpor.

9. Conclusão.

67. Feitas essas considerações, adotando-se como fundamentos, no que couber, o posicionamento da SEAE, pugna-se pela:

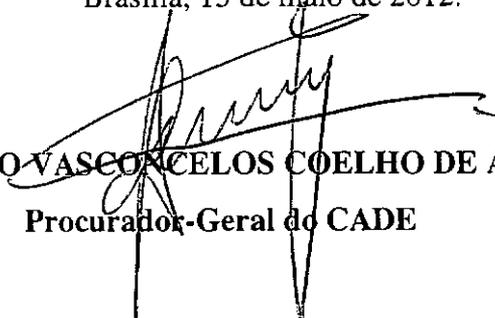
- a) Aprovação do ato de concentração 08012.002018/2010-07, condicionada às sugestões acima elencadas;
- b) Reprovação dos atos de concentração AC 08012.001875/2010-81 e 08012.001879/2010-60, pelas razões de fato e de direito expostas.

c) Emissão de ofício à CMVM, a fim de obtenção de informações sobre o atual estágio da operação objeto do Ato de Concentração nº 08012.002259/2012-18, cientificando, também, a Autoridade Portuguesa sobre a manifestação da Procuradoria sobre a participação de CCSA e Votorantim no capital social da Cimpor.



É o parecer.

Brasília, 15 de maio de 2012.


GILVANDRO VASCONCELOS COELHO DE ARAÚJO
Procurador-Geral do CADE