

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE****Ato de Concentração nº 08000.026299/96-31 (102/96)****Requerentes:** S/A Indústrias Votorantim, Companhia Siderúrgica Nacional e Companhia de Cimento Ribeirão Grande**Relator:** Conselheiro Marcelo Calliari

EMENTA: Ato de Concentração. Aquisição pela S/A Indústrias Votorantim de participação acionária antes detida pela Companhia Siderúrgica Nacional na Companhia de Cimento Ribeirão Grande. Concentração horizontal no mercado relevante de cimento na região que compreende os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Constatação de ato de concentração anterior não notificado ao CADE, consistente na aquisição pela Companhia Siderúrgica nacional de participação acionária na Companhia de Cimento Ribeirão Grande. Precedentes do Plenário para aplicação do princípio de economia processual em casos de atos sucedâneos. Apreciação simultânea de ambas as operações. Aplicação obrigatória de multa à Companhia Siderúrgica Nacional, nos termos do parágrafo 5º do art. 54 e dos incisos do art. 27 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Operações não passíveis de causar dano à concorrência ou resultar na dominação de mercados relevantes. Aprovação de ambas as operações sem restrições.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, na conformidade dos votos e das notas eletrônicas, acordam o Presidente e os Conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, por unanimidade, conhecer do Ato de Concentração nº 08000.026299/96-31 (102-96) e aprovar a operação, sem restrições, bem operação realizada anteriormente e não notificada, aplicando multa no valor de 180.000 UFIR à Companhia Siderúrgica Nacional pelo descumprimento do § 4º do art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Impedido o Conselheiro Ruy Santacruz. Participaram do julgamento o Presidente Gesner Oliveira, os Conselheiros Mércio Felsky, Marcelo Calliari e João Bosco Leopoldino e Hebe Romano. Ausente, justificadamente, a Conselheira Lucia Helena Salgado e Silva. Presente o Procurador-Geral Amauri Resselvo. Brasília, 07 de julho de 1999 (data do julgamento).

VOTO

Por meio da presente operação, a S.A. Indústrias Votorantim (SAIV) adquiriu metade da participação acionária detida pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) na Companhia de Cimento Ribeirão Grande, equivalente a 25% do capital desta última empresa. A CSN detinha anteriormente 50% de participação na ribeirão Grande, adquirida de um conjunto de bancos, em 1996. Essa aquisição não foi submetida à apreciação deste Conselho.

A operação faz parte da tendência observada nos últimos anos - notadamente em 1996 - de redução no número de empresas atuantes no setor cimenteiro brasileiro, com o fortalecimento e consolidação da participação de alguns grupos, incluindo a Votorantin e novos entrantes estrangeiros, por meio da aquisição de empresas menores. Entre os estrangeiros destacam-se os grupos Holdercim e Lafarge, 1º e 2º lugar no ranking mundial, e o grupo Cimpor, os quais estimulados pela retração dos mercados europeus e redução de gastos dos governos locais, direcionaram seus investimentos para países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil. A título de ilustração, dados relativos ao mercado de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro (diferente do mercado relevante da presente operação, mas contido neste último), indicam que a participação da Holdercim saltou de 1, 8% em 1995 para 11,2% em 1998¹.

Esse processo está associado ao aumento significativo na demanda de cimento ocorrida nos últimos anos no Brasil. Conforme estudo do BNDES² sobre a indústria de cimento no país, o consumo brasileiro per capita. em 1996, foi de 221,6 kg por habitante/ano, próximo ao valor máximo atingido em 1980, mas ainda abaixo da média mundial (cerca de 250 kg/hab./ano).

Apesar da expressiva participação - cerca de 30% - do grupo Votorantim no mercado relevante, definido como a região compreendida pelos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Paraná, o acréscimo decorrente da aquisição da Ribeirão Grande é de apenas 5%. É uma variação relativamente reduzida. Ademais, os dados sobre evolução dos

¹ Dados contidos no relatório do AC nº 08000.005576/96-81 (74/96) envolvendo JLC Empreendimentos e Participações Ltda.

² OLIVEIRA GOMES, Mauro Thomaz e outros. A indústria de Cimento. BNDES. s.d.. mimeo.

preços do cimento portland constantes no relatório indicam uma tendência declinante nos preços reais do produto, nos últimos anos. ao passo que a demanda está em expansão. A SEAE destaca também as elevadas elasticidade-renda e elasticidade-preço da demanda. como possíveis limitadores de elevações nos preços do produto. Há ainda competidores de porte, e em crescimento, capazes de oferecer alternativas aos consumidores do produto. Por fim, quanto à principal consideração relativa à barreiras à entrada nesse setor, a disponibilidade de lavras de calcário para exploração, deve-se notar que o grupo Votorantim detém menos de 20% das jazidas reconhecidas no mercado relevante, dos quais. cerca de 40% destina-se a produção de cal.

Há um outro aspecto porém que merece consideração. A CSN desfaz-se por meio da presente operação de metade da participação adquirida na Ribeirão Grande em 1996 ou seja, 50% mais duas ações (conforme informações apresentadas no Ato de Concentração no 08012.003346/99-19, relativo à venda do restante da participação antes detida pela CSN no capital da Ribeirão Grande à Votorantim, pendente análise deste CADE). Ora, a aquisição do controle acionário da Ribeirão Grande por parte da CSN, empresa de faturamento notoriamente superior a R\$ 400 milhões, em 1996, preenche cabalmente os requisitos previstos no par. 3.º do art. 54 da Lei no 8.884/94. Deveria portanto ter sido notificado às autoridades antitrustes para apreciação, nos termos da lei. No entanto, tal notificação não ocorreu.

Ocorre porém que a eventual aprovação da presente operação implica necessariamente, mesmo que de forma implícita. a aprovação da operação precedente. dado que não faria sentido ao CADE aprovar a venda da participação da CSN na Ribeirão Grande para a Votorantim e posteriormente recusar a aquisição daquela mesma participação realizada anteriormente pela CSN. No tratamento de casos como esse, em que uma operação não notificada é sucedida por outra cuja aprovação pelo CADE (bem como pareceres favoráveis da SEAE, SDE e Procuradoria) implica obrigatória e logicamente a aprovação da anterior, em que a situação de mercado que se aprecia é decorrente e resultado da soma das duas operações, e em que há dados suficientes para tal, o Conselho tem sabiamente obedecido ao princípio da economia processual. julgando ambas operações de uma só vez. É o que ocorreu, de fato, nos Atos de Concentração no 08012.002611 /98- 51 (Herbitécnica e Defesa) e 08012.006375/98-42 (Pedreiras, Mark IV e Techold), por exemplo. Proponho, portanto, por motivo de economia processual, o julgamento conjunto das duas operações.

A aprovação conjunta contudo não isenta a CSN da multa prevista no § 5o do artigo 54 pela não apresentação da operação. Nem poderia fazê-lo. Como já incontáveis vezes reiterado por este Plenário, a observância da obrigação legal de apresentar atos ou contratos nos termos do art. 54 da lei de Defesa da Concorrência é objetiva –e absolutamente crucial para a adequada defesa do bem concorrência cujo titular é a coletividade. A aplicação da multa é assim um poder-dever da autarquia.

Seguindo a sistemática adotada por este Conselho, a gradação da multa deve considerar as circunstâncias de cada caso, estabelecendo o valor dentro da faixa prevista pela legislação de 60.000 a 6 milhões de UFIR levando em consideração os incisos previstos no art. 27 do diploma antitruste. No presente caso, o fato de não se tratar de um simples atraso, mas da falta total de apresentação, impedindo mesmo o CADE de cumprir seu dever legal e sua finalidade precípua no momento adequado, configura indiscutivelmente consumação de infração (inciso IV) do tipo mais grave (inciso I). De fato, dentre os graus de gravidade relativos à violação da obrigação de notificar a autoridade pública tempestivamente, a apresentação espontânea atrasada em alguns dias é a menos grave. o atraso voluntariamente corrigido em alguns meses seria mais grave e a simples não apresentação, descoberta anos depois, sem dúvida a mais grave possível. A lei manda ainda considerar a situação econômica do infrator (inciso VII), corretamente antevendo que uma multa irrisória para uma grande empresa teria efeito dissuasório nulo, perdendo sua finalidade crucial de desincentivo para futuras violações. Aqui, evidentemente, trata-se de empresa de grande porte· sendo que a CSN, empresa cujo patrimônio líquido alcançou US\$ 3,8 bilhões em 1998, realizou lucros líquidos no ano passado de R\$271milhões, o 11º maior do país.³

Por outro lado, não há qualquer indício de má fé (inciso II). Antes pelo contrário. Foram os próprios requerentes, na presente operação, que informaram da realização da anterior. Não há tampouco lesão à livre concorrência (inciso V) nem efeitos econômicos negativos sobre o mercado (VI). Em função disso, e seguindo a sistemática absolutamente benevolente do Plenário de partir da multa mínima (lembre-se, dentro da ampla faixa de 60 mil a 6 milhões de UFIR prevista na lei), estabeleço a multa de 180.000 (cento e oitenta mil) UFIR's que deverá ser recolhida pela CSN no prazo de 15 (quinze) dias da publicação do acórdão, sob a supervisão da Procuradoria do CADE.

³ Dados da Revista Exame – Maiores e Melhores. de junho de 1999. pg. 68

Caso não seja efetuado o pagamento nesse prazo, cabe à Procuradoria do CADE tomar as providências previstas na Resolução CADE no 9/97.

Discordo ainda da Procuradoria quando considera que seria "insubstituível e temerária" qualquer tentativa de intervenção do CADE em caso de fato consolidado. O transcurso excessivo do tempo é sem dúvida perverso tanto para a análise antitruste quanto para a consecução da sua finalidade, e deve ser evitado a todo custo. Contudo, dessa constatação, de resto óbvia, a afirmar que o CADE deve abrir mão do seu poder de defender a concorrência e proteger a coletividade contra infrações à ordem econômica vai uma abissal distância. Tal consideração temporal, se pode implicar a escolha de uma eventual forma de intervenção em vez de outra, não basta para afastar a atuação do CADE. Nem poderia fazê-lo. Afinal, não é do CADE, nem das empresas envolvidas, o direito que a lei protege, para que possam dele dispor. É da coletividade. Não é facultado ao órgão administrativo abdicar da função que justifica sua própria existência, deixando a sociedade desprotegida, independentemente de eventual delonga na instrução.

Quanto ao mérito, de todo modo, entendo que as duas operações não são passíveis de causar qualquer dano à concorrência ou resultar na dominação de mercados relevantes, nos termos do caput do art. 54 da Lei 8.884/94, e devem ser aprovadas sem condições.

É o voto.

Brasília, 07 de julho de 1999.
MARCELO CALLIARI
Conselheiro-Relator

