

A REVOLUÇÃO GERENCIAL NO "NOVO CADE"

A ANÁLISE PRÉVIA DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO

CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO

Doutor e Mestre pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. *Master of Laws (LL.M.) in Trade Regulation and Competition Policy* pela *New York University* – NYU. Professor Adjunto da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio. Ex-Superintendente Geral do Cade.

MÁRIO SÉRGIO ROCHA GORDILHO JÚNIOR

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Especialista em Administração Pública pela Ebap/FGV e em Defesa da Concorrência pela GVLAW. Economista. Coordenador-Geral de Análise Antitruste do Cade.

ÁREA DO DIREITO: Concorrencial

RESUMO: A despeito de todo o ceticismo inicial por parte da mídia nacional e internacional, a nova lei antitruste brasileira (Lei 12.529/2011), que substituiu a Lei 8.884/1994, desde sua entrada em vigor, vem trazendo uma série de benefícios para a política brasileira de defesa da concorrência. Dentre as substanciais mudanças estruturais realizadas, nota-se que a principal foi, sem dúvida, a instituição da análise prévia de atos de concentração. Tais alterações, no entanto, mostram-se insuficientes no que diz respeito aos diversos desafios gerados pelo novo modelo, criando uma necessidade adicional de inovações também no campo gerencial. Dessa forma, o presente artigo tem como objeto a apresentação e a análise das inovações gerenciais criadas pela equipe da Superintendência Geral do Cade, possibilitando a implementação do novo modelo de análise prévia estabelecido pela Lei 12.529/2011.

PALAVRAS-CHAVE: Análise prévia de atos de concentração – Superintendência Geral do Cade – Inovações gerenciais – Lei 12.529/2011 – Cade.

ABSTRACT: In spite of the initial skepticism shown by national and international media, Brazil's new antitrust law (Law 12.529/2011), which has replaced Law 8.884/1994, since coming into force, has brought several improvements for the Brazilian competition protection policy. Among the substantial structural changes made, one must note that the main was, undoubtedly, the institution of the pre-merger analysis. The referred alterations, however, have been proved to be insufficient in regards to the numerous challenges generated by the new system, creating the additional need for innovations also in the managerial field. Therefore, the present work aims at presenting and analyzing such managerial innovations created by Cade's General Superintendence team, which have enabled the implementation of the new pre-merger analysis system established by Law 12.529/2011.

KEYWORDS: Pre-merger analysis – Cade's general superintendence – Managerial innovations – Law 12.529/2011 – Cade.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A transição para a nova Lei da Concorrência: 2.1 Mudanças estruturais no modelo de defesa da concorrência; 2.2 Trabalhos de transição para a Lei 12.528/2011; 2.3. O plano de trabalho do grupo de transição de análise prévia – 3. As inovações gerenciais introduzidas pelo Cade: 3.1 Criação de um setor específico para triagem dos atos de concentração; 3.2 Criação de CGs especializadas em grupos de setores com lógica “escala/escopo”; 3.3 Criação de fluxos de trabalho por diferentes graus de complexidade; 3.4 Instituição da fase de “pré-notificação”; 3.5 Sistema de “checks & balances”; 3.6. Técnica de gerenciamento de projetos para ACs ordinários – 4. Resultados: 4.1 Resultados durante a transição para o modelo de análise prévia; 4.2 Resultados pós-transição para o modelo de análise prévia – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Em agosto de 2012 a revista *The Economist*, em tradução livre,¹ chamou o controle *a posteriori* de atos de concentração de uma “esquisitice brasileira”. Essa avaliação refletia uma reação a um modelo ultrapassado de gestão de operações, resultando em prazos e análises aquém do observado em países desenvolvidos. Apenas poucas economias mundiais, de menor expressão, adotavam sistema semelhante ao nosso, permitindo que as operações fossem consumadas antes de aprovação do órgão de defesa da concorrência.

Por mais que o Brasil tenha evoluído na execução de sua política de concorrência desde a entrada em vigor da Lei 8.884/1994, que pode ser considerada, de fato, a primeira lei antitruste do país, já no início dos anos 2000 havia o sentimento de que algo precisava ser feito. Sem mudanças estruturais drásticas, ainda que os três antigos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) tenham feito muito em termos de gestão durante a vigência da Lei 8.884/1994, havia pouco espaço para maiores evoluções. O sistema de análise *ex-post* andava na contramão das melhores práticas internacionais, agravado pela estrutura burocrática pesada com três órgãos de análise, que ficaram conhecidos como os “três guichês”. O resultado disso foi ineficiência, com prazos de aprovação incompatíveis com a dinâmica da economia atual, e a consequente inefetividade da política.

O Governo Federal, sensível à relevância da política de defesa da concorrência para o desenvolvimento econômico do país, e após anos de discussões dentro dos Poderes Executivo e Legislativo, alçou o projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional ao seu nível de prioridade máxima, incluindo-o no programa de aceleração do crescimento (PAC). Assim, no final de 2011, é promulgada a Lei 12.529,

1. “This year has seen the demise of a Brazilian oddity: an antitrust regime that allowed companies to merge first and the regulator to ask questions only later.” A Champion for Choice? *The Economist*. Disponível em: [www.economist.com/node/21560892]. Acesso em: 26.05.2014.

que viria resolver boa parte dos problemas estruturais já conhecidos por todos os atores. Todavia, grandes desafios estavam por vir, pois, logicamente, a nova lei não trazia soluções de gestão para a implantação do novo modelo de análise prévia de fusões e aquisições. Elas precisariam ser criadas pelos servidores dos três órgãos do SBDC, enquanto davam conta de seu trabalho cada vez mais crescente. Ou seja, a roda precisaria ser trocada com o veículo em movimento.

Poucos meses antes da entrada em vigor da Lei 12.529/2011, vários atores foram à imprensa externar suas preocupações com o novo modelo. Várias matérias de cunho crítico foram publicadas em diversas publicações especializadas em economia ou não. O *Jornal O Globo*, por exemplo, publicou matéria em 22.04.2012 enfatizando a preocupação com a falta de pessoal para o funcionamento do Novo Cade. A Revista *Exame* foi mais enfática. Em longa matéria, publicada em 13.06.2012, ressaltou o excesso de burocracia do novo órgão, afirmando, em subtítulo, “Com a nova lei da concorrência, se uma siderúrgica comprar um supermercado, terá de apresentar 58 documentos ao Supercade. Na Alemanha, bastaria enviar uma carta”. No corpo da matéria, elevou o tom, ao afirmar que em operações mais complexas o antigo sistema demandava 35 documentos enquanto, no novo, a demanda seria de 140 documentos. A revista continua com sua crítica ao excesso de burocracia do novo modelo destacando que até em operações sob o procedimento sumário haveria uma “overdose” de papéis. Por fim, trouxe uma expectativa de que um parecer demorasse até 45 dias, mas que não havia garantias de que poderiam ficar parados por meses.

O diagnóstico refletido na imprensa nacional era o de que havia grandes chances de que o novo sistema de defesa da concorrência teria vindo, na verdade, para piorar as condições para as empresas que estivessem em contato com o Cade. Parte desse diagnóstico estava relacionado com as baixas expectativas motivadas a partir de um histórico negativo quanto aos resultados gerenciais dos órgãos de defesa da concorrência, tendo em vista os excessivos prazos de análise, ultrapassando às vezes dois anos. E a outra parte derivava um cenário muito negativo, tendo em vista os problemas de *staffing* do novo órgão.

Era notória a incapacidade de o antigo SBDC lidar com seus estoques crescentes de atos de concentração, tendo que lidar também com sua missão de combater cartéis e condutas unilaterais. No que concerne aos atos de concentração, inexistia uma política clara, nos três órgãos, para lidar com a organização da fila dos atos de concentração apresentados, haja vista o crescente estoque e o reduzido número de técnicos. Mesmo com a adoção do procedimento sumário em meados dos anos 2000, o que deu uma sobrevida ao antigo sistema, com ganhos consideráveis de produtividade, o estoque não parava de crescer, tanto na Seae quanto nos gabinetes do Cade. A lógica, então, era tão somente administrar o volume crescente do estoque, e não o fluxo de entrada e saída de atos de concentração.

Este artigo objetiva detalhar como foi o processo de criação de soluções gerenciais que culminou no bom desempenho do novo Cade nesses seus dois primeiros

anos de vida, para tanto demonstrando todo o caminho desenhado pelos seus servidores, partindo do processo de aprovação da Lei 12.529/2011, incluindo-se aí a descrição das mudanças estruturais, até os trabalhos de transição. Depois, descreve as soluções de gestão que foram desenvolvidas para, ao final, apresentar os respectivos resultados alcançados.

2. A TRANSIÇÃO PARA A NOVA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Em 2005, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o PL 5.877, que reestruturava o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Em linhas gerais, estava prevista a unificação de órgãos do Sistema e a adoção do critério de análise prévia dos atos de concentração. Na Câmara dos Deputados, ao projeto foi pensada outra proposição semelhante, que tramitava desde 2004 sob o número 3937, de autoria do deputado Carlos Eduardo Cadoca (PSC/PE). Em 2007, o projeto de reestruturação da política de defesa da concorrência foi incluído como uma das prioridades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído por meio do Dec. 6.025, de 22 de janeiro daquele ano. Após essa inclusão, a reestruturação do SBDC virou prioridade.

Dois anos depois de sua inclusão no PAC, o projeto de reestruturação da política brasileira de concorrência foi aprovado pela Câmara, um ano depois foi aprovado pelo Senado e, de volta à Câmara, foi aprovado de forma definitiva em 05 de outubro de 2011 e a Lei 12.529/2011 foi promulgada pela Presidente da República pouco menos de dois meses depois, em 30 de novembro daquele ano. Neste interim, evidentemente que muitos debates ocorreram, muitos atores foram envolvidos, e diversas modificações foram realizadas no PL 5.877/2005 elaborado pelo Governo Federal. Contudo, a espinha dorsal foi mantida: a instituição do sistema de análise *ex ante* dos atos de concentração e a junção das funções dos três órgãos do SBDC em um só, que manteria o nome Cade, mas ganharia uma estrutura mais compatível com os seus desafios atuais. A seguir, descrevem-se brevemente essas mudanças, que tiveram um impacto significativo no novo modelo antitruste.

2.1 Mudanças estruturais no modelo de defesa da concorrência

Como dito no parágrafo anterior, uma das principais mudanças foi a transformação do controle *a posteriori* dos atos de concentração para um controle prévio, ou seja, que impede as empresas de concretizarem sua operação antes do aval do Cade. Com essa mudança, a imposição de medidas que restrinjam a concorrência tornou-se algo mais factível, menos traumático para a economia como um todo. E, tão importante quanto, colocou a política de defesa da concorrência em posição mais paritária com as principais jurisdições mundiais, facilitando, inclusive, a cooperação na instrução de operações internacionais.

A outra mudança fundamental para o novo modelo foi a junção das funções dos três órgãos antitruste brasileiros no “novo Cade”. A SDE foi extinta, sendo substituída dentro da estrutura do Ministério da Justiça pela Secretaria Nacional do Consumidor, o que poderia ser considerada uma externalidade positiva da nova Lei, na medida em que fortalece uma política de extrema relevância para toda a sociedade. A Seae permaneceu como integrante do SBDC, mas agora apenas com uma função de advocacia da concorrência, respeitando a “expertise” alcançada por sua atuação nos últimos anos. Esta mudança visou, sobretudo, extinguir o que antes era conhecido como “os três guichês” do SBDC. De fato, para se aprovar um ato de concentração no Brasil, as empresas deveriam esperar o “aval” de três órgãos distintos, separados fisicamente, muitas vezes com dificuldades de comunicação e, não muito raro, com duplicidade de esforços.

A partir da entrada em vigor da Lei 12.529/2011, as funções da extinta SDE e da Seae (com exceção da advocacia da concorrência) foram incorporadas à Superintendência Geral do Cade, novo órgão criado por esta Lei. Este órgão, que será o foco deste artigo daqui por diante, também ganhou uma atribuição de grande relevância para o novo modelo adotado pela nova legislação antitruste brasileira: o poder de analisar e decidir sobre as operações em que não há a necessidade de aplicação de restrições concorrenciais, ou seja, as que não têm possibilidade de impactos negativos em preços e/ou qualidade no Brasil.

Por outro lado, todos os atos de concentração que tenham algum tipo de restrição recomendada pela Superintendência Geral devem passar pelo crivo do Tribunal do Cade, bem como os processos administrativos que apuram infrações à ordem econômica, tendo esses recomendação de arquivamento ou de condenação. Assim, os casos mais relevantes, e que de certa forma contribuem para a definição da política de defesa da concorrência, são definidos nas sessões de julgamento do Tribunal Administrativo. Este, por sua vez, passa a ser um órgão essencialmente judicante, que define a jurisprudência do Cade e a política de defesa da concorrência no país, não sendo mais um órgão replicador de instrução.

Outro ponto de inovação legal trazida pela nova lei concorrencial brasileira também merece destaque para o tema deste trabalho: a criação de mais um critério que torna um ato de concentração de submissão obrigatória ao Cade. Sob a Lei 8.884/1994, qualquer operação envolvendo um grupo econômico com faturamento bruto superior a R\$ 400 milhões no ano anterior à operação era, salvo raras exceções, de submissão obrigatória ao Cade, o que acabava por superlotar o SBDC com operações, em sua grande maioria, bastante simples do ponto de vista concorrencial. Desnecessário dizer que tal obrigatoriedade legal representava um considerável desperdício de recursos, públicos e privados, gerando ineficiência. A partir da Lei 12.529/2011, apenas operações envolvendo um grupo econômico com faturamento bruto superior a R\$ 750 milhões e pelo menos outro com faturamento bruto superior a R\$ 75 milhões passaram a ser de notificação obrigatória.

Ademais, junto a esta inovação, que ajudou a reduzir drasticamente o número de atos de concentração apresentados ao Cade, veio outra, também de suma importância, que é a possibilidade de adequação dos critérios de notificação obrigatória por indicação do plenário do Cade, seguida de portaria conjunta dos ministros da Fazenda e da Justiça. Aliás, tal medida já foi adotada logo a partir do primeiro dia da entrada em vigor da Lei 12.529/2011 (30.05.2012), com a Portaria Interministerial MF/MJ 994/12 elevando os valores dos critérios de submissão dispostos no seu art. 88 para R\$ 750 milhões e R\$ 75 milhões.

Por fim, ressalta-se, ainda, as regras trazidas pela nova lei quanto à rejeição de notificações, via emenda. Este ponto é de crucial relevância, na medida em que incentiva as partes de uma operação a apresentarem todas as informações referentes a ela logo no primeiro momento, sob pena de a Superintendência-Geral do Cade rejeitar a notificação e determinar que a mesma seja emendada, o que somente poderá ocorrer uma vez. Esta emenda, aliás, é o único momento do processo de análise de um ato de concentração em que o seu prazo de análise é interrompido, mais precisamente, zerado, haja vista que as informações apresentadas inicialmente foram consideradas insuficientes para uma tomada de decisão por parte da Superintendência-Geral. Dessa forma, apenas quando as partes notificarem ao Cade a resposta a essa emenda, o prazo de análise da respectiva operação começa a ser novamente contado. Ademais, a resposta à emenda, caso não aceita pela Superintendência-Geral, por ainda conter defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento do mérito, tem como pena o arquivamento do processo sem análise de mérito.

Antes de entrar no próximo item deste artigo, é importante mencionar que a desconfiança no Novo Cade era claramente demonstrada pelo nível de tensão do mercado logo após a promulgação da Lei 12.529/2011. E este nível de tensão foi externalizado pela mídia, conforme alguns exemplos já citados. O mais interessante é que todas estas notícias negativas citadas foram publicadas não apenas após a promulgação da Lei 12.529/2011 (algumas até mesmo após a sua entrada em vigor), mas também da publicização de todos os principais regulamentos infralegais do Novo Cade. Isto denota que o mercado tinha grande desconfiança da capacidade de gestão do novo Cade, frente aos desafios trazidos pela nova lei. Afinal, as melhorias estruturais eram evidentes, mas poderiam ser inócuas sem a adequada gestão. Contudo, como será demonstrado, o trabalho já vinha sendo desenvolvido muito antes dessas críticas, tentando antecipar os principais desafios.

2.2 Trabalhos de transição para a Lei 12.528/2011

Logo após a aprovação, pelo Senado, do projeto de reestruturação do SBDC, e o seu envio à Câmara para deliberação final, houve uma mudança presidencial, com a posse da Presidente Dilma Rousseff. Após apreensão inicial sobre o grau de prioridade que seria dado a esse projeto pela nova Presidente, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, ratificou o apoio do novo governo à aprovação do projeto.

Desta forma, as lideranças do SBDC (em especial SDE e Cade) decidiram iniciar, logo no início de 2011, a preparação para as mudanças que poderiam vir a qualquer momento. Havia muito a ser pensado, desde todo o arcabouço infralegal que precisaria ser criado, passando pelas questões orçamentárias e de pessoal, nova estrutura física, organogramas, compatibilização de diferentes culturas organizacionais em um mesmo órgão e, talvez um dos pontos principais, como fazer funcionar o novo sistema de análise prévia de atos de concentração, de modo a não frustrar as expectativas criadas em torno do novo sistema brasileiro de defesa da concorrência.

Iniciam-se, assim, os preparativos para o processo de transição que poderia disparar a qualquer momento, considerando, ainda, o fato de que dificilmente o período de seis meses previstos de “vacatio legis” seria suficiente para resolver todas essas questões de forma satisfatória. Assim, os conselheiros e servidores do Cade, além de funcionários da SDE e da Seae – que seriam incorporados ao novo órgão antitruste, conforme previa o projeto de lei –, foram organizados em seis grupos, supervisionados por Conselheiros do Cade. Esses seis grupos foram encarregados de discutir, analisar e propor ações que pudessem ser antecipadas para facilitar a transição. Assim, ainda no primeiro semestre de 2011, foram formados os grupos de transição para os preparativos do “Novo Cade”.

Os seis grupos eram: (a) Nova Sede, encarregado de avaliar a demanda por um espaço físico que comportasse o aumento do número de colaboradores e as especificidades das atividades a serem desempenhadas; (b) Estrutura e Organograma, que estudou a estrutura de cargos, gabinetes e pessoas que seria necessária para o cumprimento das novas competências e também o funcionamento da Superintendência Geral, do Departamento de Estudos Econômicos e da Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade; (c) Tecnologia da Informação, criado para identificar soluções tecnológicas mais eficientes e adaptadas ao novo Cade; (d) Normas Infralegais, responsável por revisar as normas existentes, incluir novas e reeditar o Regimento Interno; e (e) Mobilização e Alinhamento, encarregado de motivar e impulsionar a participação de todos os servidores no trabalho de transição e proporcionar a troca de informações entre os grupos por meio de boletins informativos.²

-
2. Os principais resultados de cada grupo de transição foram os seguintes: (a) Nova Sede: aluguel de uma sede no final da Asa Norte, em Brasília, que pudesse comportar os novos servidores incorporados da SDE e da Seae; (b) Estrutura e Organograma: a tarefa deste grupo foi estudar a estrutura necessária para o novo Cade, que receberia as tarefas antes desempenhadas por Seae e SDE, bem como um organograma de toda a organização que refletisse tanto as novas tarefas quanto os novos fluxos processuais. Esse grupo teve forte interação com o grupo de análise prévia, visando refletir os novos fluxos criados no desenho institucional do novo Cade; (c) Tecnologia da Informação: a tarefa primordial desse grupo foi estudar diversas possibilidades de sistemas de TI existentes, além de algumas propostas de novos sistemas apresentadas, visando dotar o novo Cade de um sistema informatizado capaz de satisfazer tanto o público interno quanto o externo. Esse sistema encontra-se,

Além dos mencionados acima, também foi formado o grupo de Análise Prévia de Atos de Concentração, que tratou de identificar as melhores práticas de defesa da concorrência, em nível internacional, considerando a especificidade dos procedimentos necessários. Esse grupo pode ser considerado o mais importante para a implantação do novo modelo, e, justamente por conta desta relevância, será mais detalhado a seguir, em um item a parte. Seus principais produtos foram: (i) a estruturação da Superintendência Geral; (ii) os novos formulários para notificação de atos de concentração, criando um específico para procedimentos sumários e outro para procedimentos ordinários; (iii) uma Resolução do Cade (Res. 02/2012) visando regulamentar o novo processo de análise prévia de atos de concentração, detalhando, inclusive, novos critérios de submissão; (iv) curso de capacitação em instrução de atos de concentração aberto a todos os integrantes do SBDC; e (v) a definição do novo fluxo processual dentro da Superintendência Geral.

2.3 O plano de trabalho do grupo de transição de análise prévia

No início dos trabalhos, no primeiro semestre de 2011, foram realizadas diversas reuniões com advogados brasileiros e estrangeiros que atuavam junto ao Cade para identificar quais as principais deficiências identificadas por eles, que confirmaram o diagnóstico do Cade. Concomitantemente a essas reuniões com os principais atores da política antitruste brasileira, o grupo de análise prévia iniciou estudos de “benchmarking” com as melhores práticas internacionais relativas ao sistema de análise ex-ante de atos de concentração. Primeiramente, foram enviados questionários para 20 autoridades estrangeiras, com questões relacionadas ao funcionamento dos seus respectivos sistemas de análise prévia, como regulamentações adotadas, estruturas organizacionais, nível de informações exigido nos formulários de notificação, prazos, fluxos processuais etc. Algumas das 20 agências consultadas responderam a consulta formulada pelo Cade.³

Após essas consultas iniciais, parte do grupo de análise prévia marcou entrevistas “in loco” com autoridades de algumas agências escolhidas por razões técnicas

atualmente, em fase de desenvolvimento, mas está parcialmente em funcionamento; (d) Normas Infralegais: este grupo entregou como produto principal o novo Regimento Interno do Cade, fazendo um grande trabalho de revisão tanto do antigo regimento quanto das normas infralegais das duas Secretarias do antigo SBDC, que necessitavam ser adaptadas ao novo sistema; e (e) Mobilização e Alinhamento: este grupo teve um papel estratégico fundamental na formação do novo Cade, na medida em que procurou alinhar todas as expectativas dos servidores dos três órgãos com o que vinha sendo feito pelos seis grupos de transição. A comunicação aberta entre os dirigentes e os servidores, com apresentações regulares no Plenário do Cade, dirigidas a todos, foi crucial no processo de motivação dos servidores do SBDC, reduzindo a resistência à mudança, usual nesses cenários.

3. Por exemplo, Austrália, Canadá, Dinamarca, Espanha, França e Estados Unidos da América.

(sua notória “expertise” em defesa da concorrência) e também por razões estratégicas, pois algumas das escolhidas haviam passado, recentemente, por processos de transição semelhantes ao brasileiro. Não era possível importar um modelo pronto, sem adaptações à realidade brasileira, em especial pela disparidade entre o número de técnicos disponíveis nessas agências em relação ao número de análises de atos de concentração realizadas por ano.

Após a equipe de transição de análise prévia concluir todos os produtos previstos no seu projeto inicial, entregues no dia 31.01.2012 (quase quatro meses antes da entrada em vigor da nova lei), estes foram apresentados para validação e ajustes a todas as demais equipes, bem como às lideranças do Cade e da SDE, em seminários realizados em local externo às sedes desses órgãos, em duas etapas, ocasião em que foram apresentados os principais resultados de todas as equipes. Nesses seminários, cada ponto dos produtos foi discutido, por meio de apresentações individuais, seguidas de um debate. O objetivo principal desses encontros foi validar os principais produtos desenvolvidos durante a fase de transição, no intuito de apresentá-los à sociedade brasileira, por meio de consultas públicas.

O principal produto elaborado pela equipe de análise prévia colocada em consulta pública foi a Resolução que regulamentaria os atos de concentração, incluindo os dois formulários de notificação (procedimentos sumário e ordinário) como seus anexos. Centenas de contribuições foram recebidas durante o processo de consulta pública, muitas incorporadas nos respectivos textos finais, todas devidamente respondidas. A participação dos principais atores nacionais e até de alguns internacionais, como a “American Bar Association”, foi de grande valia para a formação da regulamentação que deu origem, logo no primeiro dia da entrada em vigor da Lei 12.529/2011, à Res. Cade 02/2012.

3. AS INOVAÇÕES GERENCIAIS INTRODUZIDAS PELO CADE

Após todo o mencionado até este ponto, é notório que as mudanças estruturais promovidas pela nova lei antitruste brasileira não seriam suficientes para, por si sós, garantirem o bom funcionamento do novo sistema de análise prévia.⁴ Com o passar do tempo, restou claro ao grupo de transição responsável por pensar o novo modelo de análise prévia a necessidade da adoção de um fluxo processual focado em um modelo de priorização de processos. Somente dessa forma o novo órgão conseguiria superar o desafio trazido pela nova lei de tornar a análise de atos de

4. Como dito anteriormente no item 2.1 deste artigo, a nova lei antitruste brasileira resolveu parte dos problemas estruturais, por exemplo, reduzindo a ineficiência gerada pelos “três guichês” ao fundi-los em um só e, consequentemente, todos os custos derivados desse sistema, e também criando mais um critério a ser considerado para notificação obrigatória de atos de concentração.

concentração mais célere, eficiente e com mais qualidade. Afinal, a análise passaria a ser prévia, o que significava que a dinâmica do ambiente de negócios no país dependia de uma boa solução gerencial.

Ademais, toda a ineficiência do antigo regime de controle *a posteriori* dos atos de concentração, traduzida em muita lentidão nessas análises, deveria ser completamente revertida, pois um controle prévio exigiria, sobretudo, que as decisões dos atos de concentração do novo Cade fossem rápidas o suficiente para não inviabilizarem as centenas de operações de aquisições e fusões entre empresas que ocorrem anualmente no Brasil. Portanto, o sucesso do novo Cade dependia de soluções inovadoras de gestão, de forma a superar as dificuldades operacionais de um sistema de análise prévia.

O problema gerencial foi diagnosticado a partir de todo o plano de trabalho do Grupo de Análise Prévia: a administração de atos de concentração enfrenta uma dificuldade que consiste na organização de uma fila de processos com graus de complexidade diferentes, que, portanto, demandam diferentes níveis de trabalho dentro de um órgão administrativo como o Cade. E não só do Cade, mas também dos representantes das empresas que submetem seus atos de concentração, já que o volume de informações necessárias também varia de acordo com o grau de complexidade da operação. No modelo anterior, no entanto, os casos eram essencialmente analisados com base numa abordagem “first come, first served”, fazendo com que alguns casos mais complexos represassem a análise de casos mais simples, a grande maioria dos casos, criando um enorme estoque de atos.

Pode-se afirmar que a ideia central das inovações gerenciais desenvolvidas pelo grupo de análise prévia residia na seguinte premissa: transformar estoque em um fluxo contínuo de análise, evitando que qualquer processo ficasse parado, sem solução, em uma unidade da Superintendência Geral. E, para transformar a cultura anterior de administração de estoque de processos em gestão baseada em um fluxo contínuo de análise, seria necessário, primeiramente, organizar a fila de entrada desses processos na Superintendência Geral.

Pensando nessa premissa básica, bem como no problema de fila diagnosticado, foram introduzidas as seguintes inovações gerenciais na Superintendência Geral do Cade:

3.1 Criação de um setor específico para triagem dos atos de concentração

A princípio, o grupo de transição de análise prévia deveria pensar o novo fluxo processual dentro da Superintendência e, concomitantemente, qual seria a estrutura organizacional ideal para que esse novo fluxo funcionasse de forma eficiente, num cenário de recursos escassos e com poucas chances de solução até o início do novo órgão. Dentro da lógica do novo fluxo processual e da estrutura organizacional adotada pela Superintendência Geral, uma peça chave desse esquema foi a criação do setor de triagem, cuja tarefa principal é identificar todos os casos apre-

sentados que, claramente, não levantam preocupações de ordem concorrencial, e resolvê-los dentro do menor tempo possível, num prazo de até 30 dias, inicialmente definido como um compromisso firmado pelas lideranças do novo Cade e, agora, já incorporado no Regimento Interno do órgão.

Considerando, especialmente, o fato de que a relação de processos por técnico é bastante alta no Brasil, em comparação com as principais autoridades estrangeiras, o centro dessa premissa foi a criação de uma coordenação geral designada para “separar o joio do trigo” ou, mais especificamente, separar os casos com menos potencial ofensivo à concorrência (denominados procedimentos sumários), apresentando uma rápida solução para estes, dos casos que poderiam suscitar dúvidas em relação ao seu impacto no ambiente concorrencial. Esse novo desenho institucional rompeu com a estrutura adotada no modelo anterior, de análise *a posteriori*. Apesar de o procedimento sumário já existir desde meados dos anos 2000, nenhum dos três órgãos do antigo SBDC tinha um setor específico para tal atividade.

O uso de dois formulários de notificação, um para procedimentos sumários e o outro para procedimentos ordinários, ajudou no direcionamento do trabalho de triagem. Trata-se de um mecanismo de autoidentificação, que é uma das formas de organização de fila (usualmente utilizado, por exemplo, em sistemas de atendimento ao consumidor). Caso a empresa apresente um caso ordinário como procedimento sumário, corre o risco de ver o seu caso emendado e, sendo recorrente na ausência de informações necessárias, pode ver sua operação rejeitada por falta de informações.⁵ Essa possibilidade (de emenda ou mesmo de rejeição) faz com que existam menos incentivos negativos à prestação de informação, fazendo com que o trabalho da triagem torne-se mais eficiente.⁶

A coordenação de triagem é o centro de inteligência da Superintendência Geral, cuja função é criar e fomentar novas técnicas de gestão e de análise substantiva dos atos de concentração notificados ao Cade. Por receber todos os atos de concentra-

5. Art. 53, § 1.º, da Lei 12.529/2011.

6. As empresas, incentivadas por um sistema *a posteriori* de análise, que não impedia o fechamento do negócio pretendido, faziam pouca questão de apresentar seu ato de concentração de forma completa, com todas as informações necessárias para uma correta análise. Pelo contrário, em casos notadamente mais complexos, era nítida a intenção das partes de apresentar, inicialmente, o mínimo de informações possível, apresentando informações adicionais à medida que era provocada pelos órgãos do SBDC, por meio de ofícios, que suspendiam o prazo legal imposto pela Lei 8.884 (30 dias para cada Secretaria e 60 dias para o Cade, com possibilidade de interrupção por qualquer pedido de informação complementar, tanto para as partes quanto para terceiros). Afinal, quanto mais longa a análise, mais difícil seria a implementação de condições para sua aprovação, ou mesmo reprovação. Este incentivo negativo gerado pelo sistema de análise *a posteriori* também valia para os servidores do SBDC que, pressionados pela enorme quantidade de operações apresentadas e pelo curtíssimo prazo legal, não se eximiam de enviar pedidos de informações, por vezes, desnecessárias à análise.

ção apresentados ao Cade, monitorar operações eventualmente não apresentadas (obrigatórias ou não) e também por centralizar todas as dúvidas apresentadas pelos administrados no tocante às normas legais e infralegais que regem a atuação do Cade, a Triagem tem papel central na análise prévia de atos de concentração. Ademais, por deter uma visão mais ampla de todos os casos apresentados e de todas as dúvidas já solucionadas, a Triagem serve como uma ponte de comunicação entre a comunidade antitruste brasileira e a Superintendência Geral.

3.2 Criação de CGs especializadas em grupos de setores com lógica "escala/escopo"

Contudo, a criação de um setor de triagem não foi a única inovação de gestão em termos de desenho institucional. Toda a estrutura da Superintendência Geral foi pensada para funcionar organicamente, privilegiando ganhos de escala e escopo com coordenações especializadas em determinados setores da economia, inclusive aproveitando a expertise acumulada tanto para análises de atos de concentração quanto em condutas unilaterais (outro rompimento com a estrutura do sistema anterior), mas também com a troca constante de informações entre elas e entre essas e a Triagem.

Importante destacar que foi realizado um trabalho empírico para embasar a criação dessas coordenações especializadas (CGAA 1 a 4). Tendo como base todos os atos de concentração (não sumários) instruídos pela Seae/MF entre 2007 e 2011 (cinco anos), bem como o estoque de processos administrativos (exceto carteis) da SDE/MJ no início de 2012, foram criados índices com algumas variáveis⁷ visando avaliar, com base na experiência pretérita daqueles órgãos, o "estoque ótimo"⁸ para cada uma dessas novas coordenações da SG, ponderando esse estoque tanto pela quantidade de atos previstos para cada setor alocado nas coordenações quanto pelo grau de dificuldade dos mesmos, e considerando, ainda, os possíveis ganhos de escala e escopo advindos dessas divisões, pensados tanto em termos de análises de atos de concentração quanto de condutas unilaterais.

Ademais, como todas as coordenações gerais possuem as mesmas competências legais, há uma troca constante de técnicos entre elas, sempre que há necessidade de uma força tarefa em determinado caso, ou mesmo um reforço temporário em determinado setor. E esta flexibilidade no desenho institucional também permite que a estrutura da Superintendência Geral se adapte mais facilmente ao dinamismo da economia, fazendo com que técnicos possam se adequar à demanda. Importante

7. Por exemplo, tempo médio de análise, tempo médio de análise por setor, quantidade de casos analisados por setor, quantidade de restrições sugeridas pela Seac por setor etc.

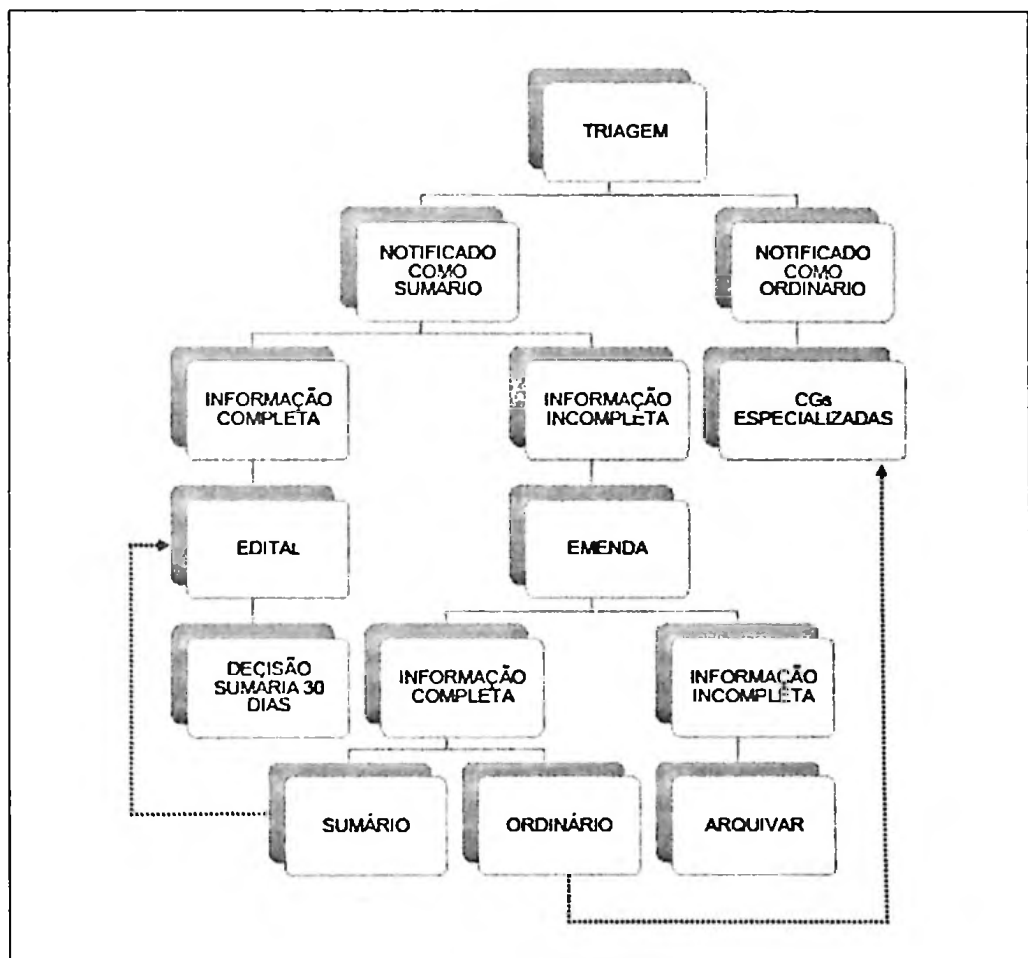
8. A ideia de "estoque ótimo" neste ponto significa a quantidade de atos e condutas unilaterais considerada adequada para que as quatro coordenações especializadas da SG possam analisá-las concomitantemente, em um fluxo contínuo, de forma a não criar estoques de casos, tal como ocorria no sistema anterior.

destacar que a lógica “escala/escopo” na formatação das coordenações gerais da Superintendência se alinha com a premissa de organização de fila dos atos de concentração, tornando o fluxo de análise mais célere.

3.3 Criação de fluxos de trabalho por diferentes graus de complexidade

Partindo das duas inovações anteriores, que tratam da estrutura da triagem, bem como da utilização da criação das CGs setoriais (com o auxílio dos dois modelos de formulário), ainda na lógica da premissa de transformar estoque em fluxo contínuo de análise, a figura 1 (abaixo) apresenta, de forma resumida, o sistema de fluxo interno de atos de concentração na Superintendência Geral, refletindo o tratamento diferenciado para diferentes graus de complexidade das operações apresentadas ao Cade.

Figura 1 – Fluxo dos atos de concentração na Superintendência Geral do Cade



A Coordenação de Triagem recebe todos os atos de concentração e faz uma primeira análise, a fim de verificar se todas as informações e documentos apresentados são suficientes para o início da análise do processo, quando se dá a publicação do edital da operação no Diário Oficial da União e também no sítio do Cade, visando dar publicidade da operação a terceiros. Entretanto, caso o ato de concentração tenha sido apresentado pelas partes como ordinário (não elegível ao procedimento sumário), a Triagem remete o processo diretamente para a Coordenação Geral responsável por sua análise, para que esta a comece imediatamente. Inicialmente, esta coordenação verificará se todas as informações apresentadas são suficientes, passando por todas as fases de um ato apresentado sob o procedimento sumário, conforme pode ser visualizado na Figura 1. Após, a coordenação faz todos os “market tests” necessários e, à medida que sua análise vai progredindo, pode solicitar mais informações às partes. Todavia, nos atos de concentração apresentados pelas partes sob o rito sumário, caso a Triagem entenda que faltam informações para o início da análise do ato de concentração, ela pode buscar sanar eventuais dúvidas diretamente com as partes por meio de ofícios ou mesmo por telefone, a não ser que essa falta de informações seja essencial para o andamento do caso, quando, então, a Triagem opta por uma emenda.

Após o esclarecimento das dúvidas surgidas durante o processo inicial de análise das informações e documentos apresentados,⁹ a Triagem decide, em conjunto com a coordenação especializada responsável por análises no setor específico da operação apresentada e com o Superintendente Adjunto, por continuar sua análise sob o procedimento sumário ou por remeter a operação para análise sob o procedimento ordinário pela respectiva coordenação especializada. Neste último caso, frise-se que essa decisão da SG de não conceder o trâmite sumário para uma operação apresentada como tal pelas partes é discricionária, e significa apenas que a SG não ficou convencida, mesmo após os esclarecimentos prestados pelas partes e eventualmente por terceiros, de que a operação tenha baixo po-

9. Este processo inicial não necessariamente se refere aos procedimentos realizados antes da publicação do edital. Em alguns casos, a Triagem pode publicar o edital, caso entenda que as partes apresentaram todas as informações a elas disponíveis, e que possibilitem o início da análise da operação na SG, e, após diligências com terceiros (concorrentes, clientes, fornecedores etc.), decidir, em conjunto com a coordenação especializada e o Superintendente Adjunto, não continuar a análise dessa operação sob o procedimento sumário, caso as diligências efetuadas não tenham deixado clara a irrelevância da operação em termos concorrenciais, ou mesmo que essas diligências tenham trazido novas dúvidas acerca da operação. Nestes casos, que são uma exceção à regra, o Superintendente Geral determina, por meio de despacho, que a operação passe para o rito ordinário, e que novas instruções sejam realizadas.

tencial ofensivo à concorrência, necessitando, portanto, de um maior escrutínio por parte de sua equipe. Em alguns casos específicos, mesmo antes da publicação do seu edital, a Triagem pode optar por solicitar um “waiver” às partes, instrumento adotado pela Superintendência Geral visando à busca de informações com terceiros ou outras autoridades antitruste internacionais, mediante autorização das requerentes. Esse instrumento, também utilizado pelas outras coordenações responsáveis pelos atos ordinários, visa dar celeridade à análise antes de sua publicação via edital, em especial em casos que gerem dúvidas relevantes, ainda que apresentado sob o procedimento sumário.

O importante a ser ressaltado quanto ao fluxo é que ele visa dar celeridade às análises, sejam elas sumárias, que obedecem ao prazo de 30 dias corridos a partir da notificação do ato no Cade, sejam elas ordinárias, cujo prazo dependerá do grau de complexidade da mesma, embora legalmente limitado a 240 dias, com hipóteses de extensão restritas.¹⁰

3.4 Instituição da fase de “pré-notificação”

Inspirada em experiências bem sucedidas de autoridades antitruste internacionais, a equipe de transição do grupo de análise prévia sugeriu a inclusão de um artigo no Regimento Interno do Cade¹¹ visando estabelecer reuniões prévias para atos de concentração não elegíveis ao procedimento sumário. Essas reuniões visam dar às partes a oportunidade de apresentarem à Superintendência Geral os aspectos gerais da operação pretendida, bem como sua visão prévia sobre os possíveis impactos da mesma nos possíveis mercados afetados. Todo esse processo é feito de forma sigilosa, sendo que em alguns casos é possível a concessão de um “waiver” pelas partes, a pedido destas ou mesmo da própria Superintendência Geral, a fim de permitir à autoridade o acesso a outras autoridades internacionais ou ao mercado, de forma a sanar dúvidas surgidas durante essa fase.

Até o momento, essa fase de “pré-notificação” tem gerado boas experiências no âmbito da Superintendência Geral, haja vista que, de posse dos principais aspectos da operação, ou em muitos casos até mesmo de uma minuta do formulário do Anexo 1 da Res. Cade 02/2012, a SG pode adiantar suas primeiras impressões sobre a operação e sobre as informações até então apresentadas,

10. Em maio/2014, o prazo médio de análise de um ato de concentração ordinário na SG é de 67 dias. Em 63 casos já analisados sob o rito ordinário na SG, desde o início da vigência da nova lei, o maior prazo foi de 184 dias, referente a uma operação impugnada ao Tribunal (AC 08700.006437/2012-13), e que foi decidida por um ACC (Acordo em Controle de Concentrações).

11. Art. 114 do Regimento Interno do Cade.

evitando-se, na grande maioria dos casos, atrasos por falta de informações no momento da notificação da operação ao Cade. O principal objetivo dessa fase é justamente garantir que a operação seja apresentada da forma mais completa possível, reduzindo, consideravelmente, a possibilidade de uma emenda. E este ganho qualitativo nas informações das operações apresentadas, advindo das discussões durante a fase de “pré-notificação”, tem contribuído muito para análises mais céleres nesses casos.

3.5 Sistema de “checks & balances”

Em complemento ao fluxo descrito acima, foi criado um sistema de *checks & balances* para todos os atos de concentração analisados sob o rito sumário, que, atualmente, representam cerca de 90% de todas as análises já realizadas pela Superintendência. A ideia central reside em utilizar a expertise acumulada nas quatro coordenações gerais que lidam com atos de concentração ordinários para uma contrachecagem das análises realizadas pela coordenação de Triage sob o procedimento sumário. Adicionalmente, esse fluxo permite que essas coordenações troquem constantemente experiências de suas análises, facilitando a comunicação interna, permitindo maior qualidade e segurança nas decisões da Superintendência.

Esse sistema funciona da seguinte forma: após a elaboração do parecer de uma operação sob o procedimento sumário por um técnico da coordenação de Triage, este é avaliado pelo seu coordenador geral. A seguir, o coordenador geral da Triage submete seu parecer sumário para revisão do coordenador geral responsável pelas análises no setor econômico abordado por aquele parecer. Ao revisar o parecer elaborado pela Triage, o coordenador geral pode sugerir alterações, complementações, dar o seu aval sem alterações ou mesmo solicitar novas diligências, podendo, inclusive, tornar o ato de concentração inelegível ao procedimento sumário, trazendo a operação analisada pela Triage para um escrutínio mais apurado em sua coordenação. Entretanto, caso esse coordenador geral revisor dê o seu aval para o parecer elaborado pela Triage, este é remetido para o Superintendente Adjunto responsável pelo acompanhamento de atos de concentração, que procederá de forma semelhante a esse coordenador-revisor. Somente após a aprovação do parecer sumário pelo Superintendente Adjunto, este é apresentado para aprovação final ao Superintendente-Geral.

3.6 Técnica de gerenciamento de projetos para ACs ordinários

A ideia de se pensar um ato de concentração como um projeto foi adotada na Superintendência Geral visando garantir que suas análises contemplem, ao mesmo

tempo, o uso racional do prazo legal disponível e a qualidade necessária para embasar suas decisões.

Um projeto é definido, em linhas gerais, como um esforço temporário com a finalidade de criar um produto único. A análise de um ato de concentração com maior grau de dificuldade, portanto, enquadra-se perfeitamente na definição de um projeto. Ademais, para que o objetivo principal da SG seja alcançado (uma decisão embasada em uma análise que contemple qualidade e seja tempestiva – ou seja – que seja eficaz e eficiente), faz-se necessário que cada projeto seja gerenciado tanto pelo coordenador geral quanto pelos Superintendentes Adjunto e Geral de forma sistematizada, contemplando planejamento e monitoramento constantes, em cada etapa de análise (ver exemplo na figura 2, a seguir), até o seu produto final. Com base nessa técnica de gerenciamento de atos de concentração como projetos, é possível controlar possíveis falhas e/ou gargalos, de forma a corrigi-los imediatamente, minimizando, assim, todos os problemas que ocorrem durante a análise de um ato de concentração. Com esse enfoque, a SG tem conseguido atuar dentro de suas limitações de recursos e, mais importante, dentro de uma limitação temporal legal.¹²

Assim, para os casos não elegíveis ao procedimento sumário, visando atingir um alto grau de eficiência a Superintendência Geral adotou técnicas de gestão de projetos, estabelecendo etapas a serem cumpridas dentro de um cronograma, usando, em alguns casos, ferramentas como, por exemplo, o gráfico de Gantt, conforme figura 2, a seguir.

12. É importante salientar que a Lei 12.529/2011 limita o prazo de análise de um ato de concentração em até 240, podendo este ser prorrogado por até 90 dias. Entretanto, nem a lei nem as regulamentações infralegais do Cade dividem, formalmente, este prazo entre Superintendência Geral e o Tribunal. Logicamente, em atos de concentração que demandem um tempo maior de análise por parte da SG, faz-se necessário que haja uma interação entre este órgão e o Tribunal, de forma a conciliar a divisão do tempo legal entre os dois.

Esse planejamento mais detalhado, entretanto, é utilizado apenas em casos ordinários com maior grau de complexidade, que demandem um tempo maior de análise. Para todos os demais, há o estabelecimento de metas internas de prazos para cada etapa, de forma a facilitar o monitoramento da análise tanto pelo Coordenador Geral responsável quanto pelo Superintendente Adjunto e pelo Superintendente-Geral. Essa nova forma de se pensar uma análise antitruste em atos de concentração vem se mostrando acertada, com excelentes resultados, o que será apresentado no próximo tópico. Ademais, está em linha com a premissa básica de todas as inovações: a organização da fila via fluxo contínuo de análises.

4. RESULTADOS

E os críticos estavam errados. Passada a fase inicial dos trabalhos, com os primeiros resultados, bastante satisfatórios, não faltaram elogios à atuação do novo Cade. Diversas publicações nacionais e internacionais destacaram o início promissor do novo sistema. A própria Revista Exame, cerca de três meses após sua matéria com pesadas críticas, reverteu completamente o quadro, com uma longa matéria enaltecendo o início do Novo Cade, sob o título “Um começo promissor para o Supercade”, e com o subtítulo “em pouco mais de dois meses, o Supercade vence o ceticismo e estreia aprovando aquisições de empresas em tempo recorde. A economia brasileira agradece”. Mas foram muitas outras matérias elogiando esse “início promissor” destacado pela *Exame*, com diversas falas positivas de advogados que militam nessa área: *The Economist*, *Carta Capital*, *Reuters*, *Valor Econômico*, dentre outros.¹³ Mas quais resultados motivaram essa mudança?

4.1 Resultados durante a transição para o modelo de análise prévia

Antes de iniciar sua nova jornada sob uma nova legislação e, principalmente, sob um novo modelo de análise prévia de atos de concentração, como reflexo de toda tensão estabelecida antes da entrada em vigor da Lei 12.529/2011, no período final de apresentação de casos ainda sob o modelo antigo (análise *a posteriori*, onde as partes poderiam fechar a operação antes da aprovação do Cade), correspondente

13. The Economist. Op. cit. Cruz, Patrick. Um começo promissor para o Supercade. *Revista Exame*, 08.09.2012. Disponível em: [http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1023/noticias/um-comeco-promissor-para-o-supercade]. Acesso em 29.07.2014. CINTRA, Luiz Antonio. Antitruste de verdade. *Revista Carta Capital*, 06.09.2012. Disponível em: [www.cartacapital.com.br/destaques_carta_capital/antitruste-de-verdade]. Gov, Leonardo. Cade julga mais de 800 casos de fusão e aquisição em 2012. *Reuters*, 12.12.2012. Disponível em: [http://br.reuters.com/article/idBRSPE8BB03F20121212]. Acesso em 29.07.2014. RESENDE, Thiago. Cade julga maior número de casos em um ano. *Valor Econômico*, 12.12.2012. Disponível em: [www.valor.com.br/empresas/2938174/cade-julga-maior-numero-de-casos-em-um-ano]. Acesso em: 28.05.2014.

aos 15 dias úteis após o dia 28.05.2012, último dia de vigência da Lei 8.884/1994, foram apresentados 141 atos de concentração. Além dessas 141 operações apresentadas num período de menos de um mês, mais de 100 atos de concentração foram herdados da Scae sem a conclusão de seu parecer, pois este órgão perdeu a competência para analisar atos a partir da vigência da nova lei.

Mas as dificuldades não pararam por aí. Durante esse período de transição entre as leis, houve a mudança de sede, e as reformas de adaptação atrasaram cerca de três semanas, deixando todo o órgão praticamente sem as mínimas condições estruturais para o trabalho. Todavia, nenhum desses casos ficou paralisado, até porque o prazo legal para suas análises começou a contar a partir do dia de sua notificação, tal como previa a Lei 8.884/1994, e eles teriam que ser cumpridos, com ou sem estrutura.

Já nesse início, a coordenação de triagem começou a funcionar, separando todas as operações passíveis de um tratamento sumário daquelas que mereciam maior escrutínio. Esse trabalho foi realizado em cerca de duas semanas. Com a colaboração de todas as equipes responsáveis pela análise de fusões e aquisições do Cade, o resultado não poderia ter sido melhor. Todas as operações tratadas com o procedimento sumário (cerca de 70%) foram analisadas pela Superintendência Geral em menos de 30 dias e, até o final de 2012 a quase totalidade dos 141 casos apresentados já haviam sido analisados pela Superintendência Geral do Cade. Em abril de 2013, o estoque de atos de concentração da Superintendência apresentados sob a Lei 8.884/1994 havia terminado. Em maio de 2014, restavam três atos de concentração apresentados sob a Lei 8.884/1994 em análise no Tribunal.

Em junho de 2012, começaram a ser apresentados atos de concentração já sob o novo modelo de análise prévia. Começariam, aqui, os “testes” das inovações no novo Cade. E os resultados foram muito bons, conforme já destacado. O primeiro caso aprovado sob o procedimento sumário levou 27 dias. Logo a seguir, outros três em menos de 15 dias cada. Nos primeiros três meses do novo Cade, o prazo médio dos casos sumários foi de cerca de 20 dias. Quanto aos ordinários, o sucesso também foi imediato. O primeiro foi aprovado em 48 dias. O segundo, em 50 dias. Nos seis primeiros meses da vigência da Lei 12.529/2011, o prazo médio dos atos de concentração ordinários foi de 41 dias.

4.2 Resultados pós-transição para o modelo de análise prévia

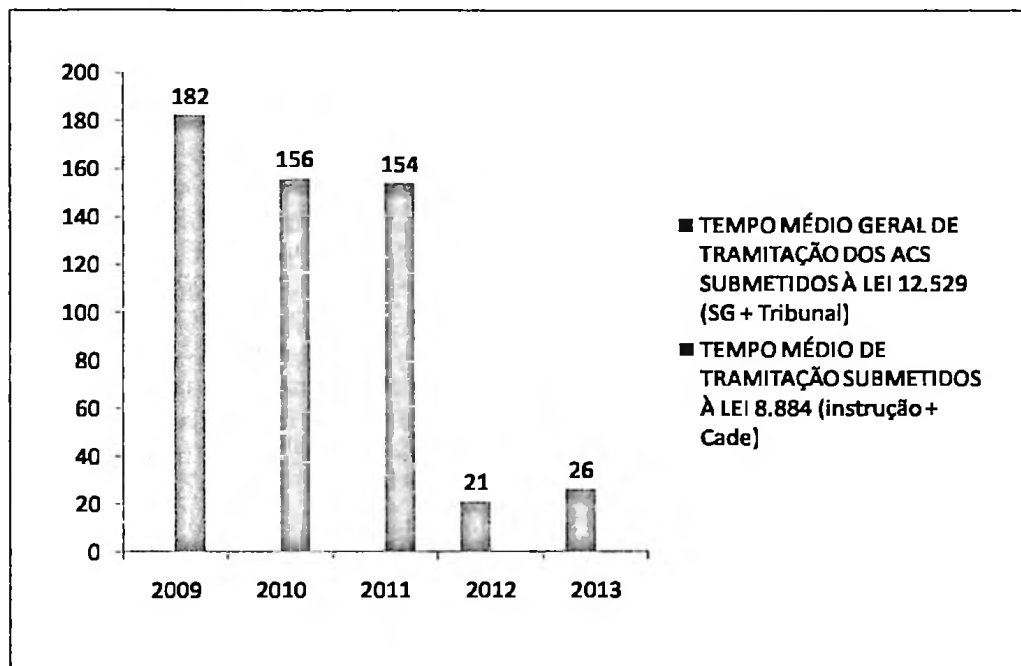
Desde então, os prazos médios dos casos sumários continuaram próximos à média inicial, mesmo com o aumento expressivo de casos apresentados em 2013. Os prazos médios dos casos ordinários, por sua vez, se elevaram um pouco, devido, sobretudo, ao grau de dificuldade enfrentado em alguns deles, sendo 10 enviados ao Tribunal com impugnação pela Superintendência.¹⁴ Ainda assim, o prazo médio

14. Do início da vigência da Lei 12.529/2011 até 05/2014.

dos ordinários entre 2012 até maio de 2014 foi de aproximadamente 67 dias na Superintendência Geral (87 dias, somando-se os prazos de análise das operações decididas pelo Tribunal), dentro, portanto, dos padrões internacionais das melhores agências antitruste mundiais.

A seguir, apresentamos as principais estatísticas do Cade após a entrada em vigor da Lei 12.529 até maio de 2014.

Gráfico 1 – Comparação entre os prazos médios de análise de atos de concentração (Lei 8.884/1994 – 2009 a 2011 – e Lei 12.529/2011 – 2012 e 2013)



Fonte: Dados internos do Cade

Tabela 1 – Estatísticas da Superintendência Geral do Cade (2012 a 2014)

ANO	N. SUMÁRIOS (ENTRADA)*	N. ORDINÁRIOS (ENTRADA)*	N. PARECERES SUMÁRIOS	PRAZO MÉDIO – SUMÁRIOS	N. PARECERES ORDINÁRIOS	PRAZO MÉDIO – ORDINÁRIOS	TOTAL
2012	121	17	106	18,7	8	41,3	138
2013	334	41	319	19,4	32	65,1	375
2014**	124	21	131	21,1	23	78,3	145

* inclui as desistências

** dados atualizados até 20.05.2014

658

Fonte: Dados internos do Cade – Dados atualizados até 07.04.2014.

Tabela 2 – Prazos médios da Superintendência Geral apenas com casos ordinários (distribuídos por faixas de prazo de instrução)

Faixas	N. Casos	Média (dias)	Representatividade (%)
Considerando todos os casos	63	67	100
retirando apenas os impugnados pela SG (07) ¹⁵	56	58	89
retirando apenas os acima de 100 dias (10)	53	51	84
retirando apenas os acima de 67 dias (prazo médio geral) (21)	42	44	67
retirando apenas os acima de 50 dias (34)	29	39	46

Fonte: Dados internos do Cade – Dados atualizados até 20.05.2014.

Como se pode perceber pelos dados apresentados acima, o ganho em eficiência do novo sistema de análise prévia de atos de concentração em comparação com o sistema anterior é inegável. Logo no primeiro ano, a redução foi drástica, passando de um prazo médio de 154 dias em 2011 para 21 dias em 2012, representando aproximadamente 86% de redução de prazo. Tão importante quanto isso foi a manutenção desse prazo médio de análise nos anos seguintes, ainda que o número de operações tenha crescido consideravelmente em 2013 e até maio de 2014. Atualmente, esse prazo médio está em 26 dias. E, frise-se, esse prazo contabiliza todos os procedimentos (sumários e ordinários) e também o período utilizado para instrução pela Superintendência Geral e julgamento pelo Tribunal. Considerando apenas os casos ordinários, incluindo também Superintendência Geral e Tribunal, o prazo médio de análise em abril/2014 era de 81 dias, ainda muito abaixo do prazo máximo determinado em lei (240 dias, prorrogáveis por até 90 dias). Registre-se, aqui, que apenas um ato de concentração¹⁶ ultrapassou 240 dias, dentre 619 decisões até o momento.¹⁷

15. Esta coluna tem o objetivo de estabelecer os prazos médios por faixas, medidas em termos de prazo médio de instrução, com exceção da primeira, que retira todos os casos onde a SG apresentou impugnação ao Tribunal, os quais, em geral, tiveram um prazo de análise mais longo, dado o grau de dificuldade. Esta primeira faixa inclui todos os casos aprovados sem restrições até 20.05.2014, ou seja, 56 (foram sete impugnados pela SG). As colunas seguintes seguem a mesma lógica: a segunda inclui todos os casos com prazo de análise inferior a 100 dias, ou seja, 53 (foram 10 casos com prazo superior a 100 dias); a terceira inclui todos os casos com prazo de análise inferior à média atual, 67 dias, ou seja, 42 (foram 21 casos com prazo superior a 67 dias); por fim, a última faixa inclui todos os casos com prazo de análise inferior a 50 dias, ou seja, 29 (foram 34 casos com prazo superior a 50 dias).

Ainda com relação aos casos ordinários, a tabela 2 demonstra claramente que a grande maioria dos 63 casos já instruídos pela Superintendência Geral teve um prazo de análise inferior a 100 dias e também à média geral (67 dias na SG). No primeiro caso, apenas 10 análises ultrapassaram a marca de 100 dias, significando que mais de 84% dos casos foram resolvidos em um prazo inferior a esse patamar. No segundo caso, apenas 21 análises ultrapassaram a marca de 67 dias, que é o prazo médio atual de casos ordinários na Superintendência Geral, o que significa que quase 70% dos casos foram resolvidos em um prazo abaixo da média. Reduzindo o prazo para 50 dias, percebe-se que quase metade (46%) do total de ordinários já analisados pela Superintendência ficou abaixo de 50 dias.

Há, inclusive, cinco casos ordinários que foram aprovados em um prazo inferior ao prazo máximo estipulado para o sumário, 30 dias. Por fim, dos 10 casos que ultrapassaram a marca dos 100 dias de análise, e que poderiam ser considerados “outliers” do universo dos casos ordinários já analisados pela Superintendência, seis foram impugnados ao Tribunal (cinco deles com declaração de complexidade)¹⁶ e os outros quatro tiveram problemas na apresentação de informações pelas partes (alguns, inclusive, apresentados inicialmente como sumários). Ressalte-se que, ainda que sejam somados os prazos do Tribunal para julgar os casos que foram impugnados pela Superintendência até maio/2014 (dez no total), ou por ele avocados (três), essas médias não seriam consideravelmente alteradas.

Por fim, ainda quanto aos resultados, vale ressaltar que o bom desempenho do Cade na análise de atos de concentração gerou um relevante impacto positivo na sua missão repressiva, referente ao combate a condutas anticoncorrenciais, com destaque para os cartéis. Em 2013, o Cade julgou o maior número de processos referentes a condutas anticompetitivas registrado nos últimos anos: 38 casos (vide gráfico 2, abaixo). Desses, 22 casos foram condenados, incluindo 13 casos de cartéis. Ao total, as multas aplicadas nas condenações do Cade somaram R\$ 491,6 mi-

16. Esse ato se refere à fusão entre as instituições de ensino superior Anhanguera e Kroton, o qual teve seu prazo prorrogado a pedido do Tribunal, tendo consumido 301 dias até sua decisão final, pela aprovação condicionada ao cumprimento de um conjunto de medidas previstas em um Acordo em Controle de Concentrações – ACC firmado entre o Cade e as requerentes.

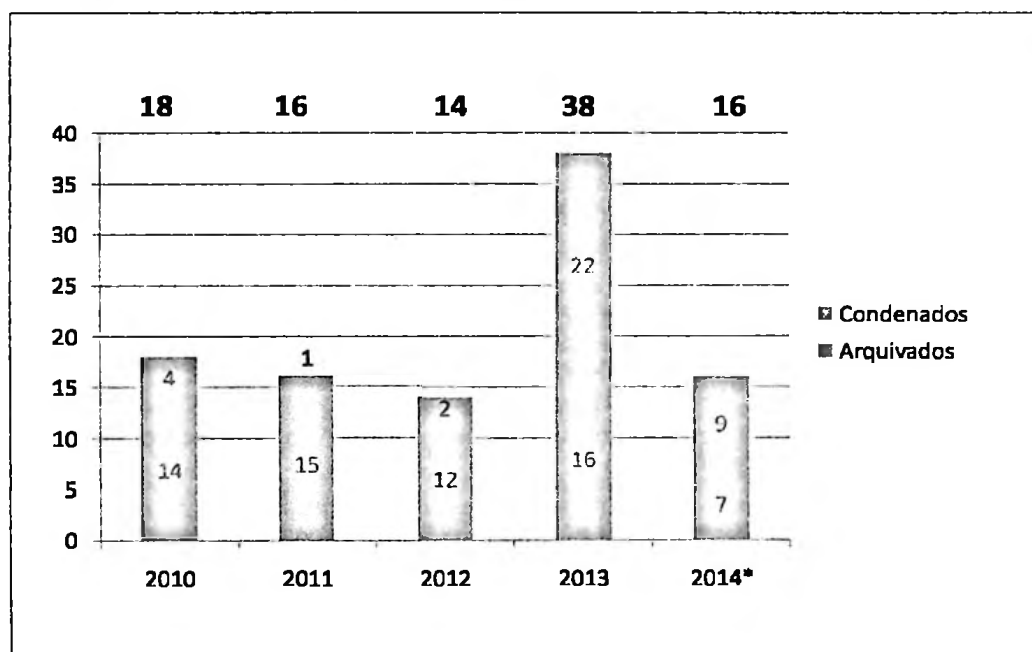
17. Dados atualizados até 20.05.2014.

18. O art. 120 do Regimento Interno do Cade cria a figura da “declaração de complexidade”, de forma a regulamentar o pedido da Superintendência Geral pela prorrogação de prazo de que trata o § 2.º do art. 88 da Lei 12.529/2011. O art. 56 traz em seu *caput*, *in verbis*, que “A Superintendência Geral poderá, por meio de decisão fundamentada, declarar a operação como complexa e determinar a realização de nova instrução complementar, especificando as diligências a serem produzidas”.

lhões, valores que são recolhidos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD e que podem retornar à sociedade na forma de financiamento de projetos de defesa dos direitos dos consumidores, proteção ao meio ambiente e do patrimônio histórico cultural, entre outros.

Desde o advento da nova lei, a SG concluiu a análise de 271 casos de conduta, arquivando-os ou os remetendo para julgamento pelo Tribunal. O estoque de condutas herdadas da SDE pelo Novo Cade, que em 29.05.2012 era de 444 processos, reduziu-se para 296 em maio/2014, incluindo, aqui, os iniciados durante esse período.

Gráfico 2 – Condutas anticoncorrenciais julgadas pelo Cade de 2010 a 2014



Fonte: Dados internos do Cade

5. CONCLUSÃO

Como dito ao longo do artigo, a revisão legal do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência endereçou os gargalos estruturais que prejudicavam a execução da política antitruste brasileira de forma satisfatória. Os dados apresentados falam por si sós. Em apenas um ano, o prazo médio de análise de atos de concentração reduziu-se em mais de 80%, isso comparado à melhor média alcançada durante a vigência da Lei 8.884/1994, e não à sua média histórica. Além disso, os ganhos de produtividade em análises de atos de concentração alcançados pelo Cade nesses

primeiros dois anos de vigência da nova lei se refletiram, diretamente, também na sua função repressiva, com ganhos consideráveis nos números relacionados ao combate a cartéis e a outras condutas unilaterais. Esses resultados motivaram uma série de ações de reconhecimento às inovações gerenciais do Cade.

Após o público interno e, principalmente, os atores da política antitruste brasileira, demonstrarem seu reconhecimento pelo bom início do novo órgão, veio o reconhecimento da comunidade antitruste internacional. A Publicação "Global Competition Review" (GCR), importante periódico internacional em defesa da concorrência, em seu *ranking* anual de agências antitrustes, concedeu, em 2013, mais meia estrela ao novo Cade, que já detinha 3,5 estrelas no ano anterior, alcançando-o ao "top ten" das autoridades mundiais de concorrência. O Brasil subiu da 13.ª posição para a 8.ª posição, passando da categoria "bom" para "muito bom", ficando atrás de agências consagradas, como Estados Unidos, (FTC e DOJ), Comissão Europeia, Inglaterra (UK's Competition Commission), Alemanha, França e Japão, e no mesmo nível de Austrália, Holanda, Espanha e Inglaterra (UK's Office of Fair Trade), a frente de Canadá, Coreia, Itália e Nova Zelândia. Considerando apenas países em desenvolvimento, o Brasil figura em primeiro lugar. Os principais destaques do Cade na avaliação realizada pela GCR foram: (i) sucesso na transição para a Lei 12.529/2011; (ii) análise prévia de atos de concentração; (iii) novos critérios de notificação; (iv) análise de atos de concentrações sumários em um prazo médio de 19 dias – um dos mais rápidos do mundo; e (v) aperfeiçoamento do combate a cartéis.

No final de novembro de 2013, o projeto referente ao novo processo de análise de atos de concentração econômica foi classificado entre os 10 primeiros lugares (entre 102 inscritos) no 18.º concurso de inovação no serviço público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, feito inédito para o Cade. Esse concurso, já tradicional na administração pública brasileira, é o mais importante do país em sua categoria. O objetivo do concurso, promovido há 17 anos, é estimular a disseminação de soluções inovadoras em organizações do Governo Federal. No dia 08 de abril de 2014, em solenidade promovida na sede da ENAP, o Cade foi classificado em 7.º lugar, obtendo o selo de inovação, marca já consagrada no serviço público federal brasileiro para reconhecimento de práticas gerenciais que promoveram inovações de reconhecida eficiência em suas áreas de atuação.

Em conclusão, pode-se afirmar que as inovações gerenciais aperfeiçoaram a utilização do capital humano da instituição (sempre muito escasso no serviço público), privilegiaram a comunicação interna e o fluxo de informações, dividindo responsabilidades entre todos os envolvidos, em um processo de "empowerment" que gera sensação de pertencimento à organização a todo o grupo e, assim, maior motivação e um bom clima organizacional. Os custos envolvidos em sua concepção foram baixos, não contaram com sistemas complexos de tecnologia da informação

e foram totalmente focados no material humano disponível, podendo ser replicadas em outros órgãos que tenham grandes volumes de demandas de diferentes níveis de complexidade e acima da capacidade de produção das equipes.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei 8.884/1994. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm]. Acesso em 28.05.2014.
- _____. Lei 12.529/2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm]. Acesso em 28.05.2014.
- CADE. CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.). Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos. Brasília: Cade, 2013. Disponível em: [www.cade.gov.br/publicacoes/livro/CADE_-_DEFESA_DA_CONCORRENCIA_NO_BRASIL_50_ANOS.pdf]. Acesso em 28.05.2014.
- _____. Balanço do biênio da Lei 12.529/2011 e perspectivas da defesa da concorrência no Brasil. Disponível em: [www.cade.gov.br/upload/Balan%C3%A7o%202%20anos%20nova%20lei.pdf]. Acesso em 28.05.2014.
- _____. Resolução Cade 02/2012. Disponível em: [www.cade.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%202_2012%20-%20An%C3%A1lise%20Atos%20Concentra%C3%A7%C3%A3o.pdf]. Acesso em 28.05.2014.
- _____. Regimento Interno do Cade. Disponível em: [www.cade.gov.br/Default.aspx?b2859563b268bc46d07ed066]. Acesso em 28.05.2014.
- A Champion for Choice? *The Economist*. Disponível em [www.economist.com/node/21560892]. Acesso em: 26.05.2014.
- CINTRA, Luiz Antonio. Antitruste de verdade. *Revista Carta Capital*, 06.09.2012. Disponível em: [www.cartacapital.com.br/destaques_carta_capital/antitruste-de-verdade].
- CRUZ, Patrick. Um começo promissor para o Supercade. *Revista Exame*, 08.09.2012. Disponível em: [http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1023/noticias/um-comeco-promissor-para-o-supercade]. Acesso em 29.07.2014.
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Pereira, Flavio Schettini (org.). Ações premiadas no 18.º concurso inovação na gestão pública federal. Brasília, 2014. Disponível em: [www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3947]. Acesso em: 29.07.2014.
- Goy, Leonardo. Cade julga mais de 800 casos de fusão e aquisição em 2012. *Reuters*, 12.12.2012. Disponível em: [http://br.reuters.com/article/idBRSPE-8BB03F20121212]. Acesso em 29.07.2014.
- RESENDE, Thiago. Cade julga maior número de casos em um ano. *Valor Econômico*, 12.12.2012. Disponível em: [www.valor.com.br/empresas/2938174/cade-julga-maior-numero-de-casos-em-um-ano]. Acesso em: 28.05.2014.
-

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Ativismo concorrencial do Cade, de Bruno Droghetti Magalhães Santos – *RIBRAC* 21/265 (DTR\2012\450333);
- Concentração de empresas e a competência do Cade, de José Carlos Magalhães – *RT* 763/56 (DTR\1999\569);
- Condições impostas pelo Cade à aprovação de atos de concentração: um erro de paradigma, de José Inácio Gonzaga Franceschini – *RIASP* 14/197 (DTR\2004\484);
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade): instituição responsável pela condução da política econômica do consumo, de Regis André – *RTrib* 73/215 (DTR\2007\219); e
- *Gun jumping*, controle prévio de estruturas e o Cade, de Amanda Athayde Linhares Martins – *RIBRAC* 22/57 (DTR\2012\451382).