

Encaminha-se ao
gabinete do Diretor
19/2/2010

CADE/MJ
08700.000769/2010-22


Sara de Sousa Coutinho
Chefe de Gabinete



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA ECONÔMICA
Ofício n.º 1523

Brasília, 18 de fevereiro de 2010.

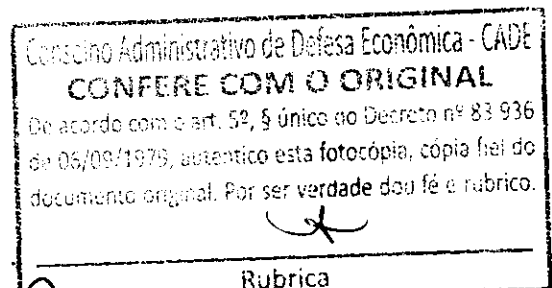
Ao Senhor Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Arthur Sanchez Badin
SCN Quadra 2 Projeção C
CEP: 70712-902 - Brasília - DF

Assunto: Versão Pública do Parecer da SDE contendo sugestão de adoção de Medida Cautelar no setor de cimento

Ilmo. Sr. Presidente do CADE,

A Secretaria de Direito Econômico vem por meio deste apresentar versão pública do parecer encaminhado ao E. CADE por meio do Ofício nº 1523 contendo sugestão de adoção de Medida Cautelar no setor de cimento.

Atenciosamente,




ALESSANDRA VIANA REIS
Diretora do DPDE, Substituta



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**



Ofício n.º 1458

Brasília, 12 de fevereiro de 2010.

Ao Senhor Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Arthur Sanchez Badin
SCN Quadra 2 Projeção C
CEP: 70712-902 - Brasília - DF

Assunto: Sugestão de adoção de Medida Cautelar no setor de cimento

Ilmo. Sr. Presidente do CADE,

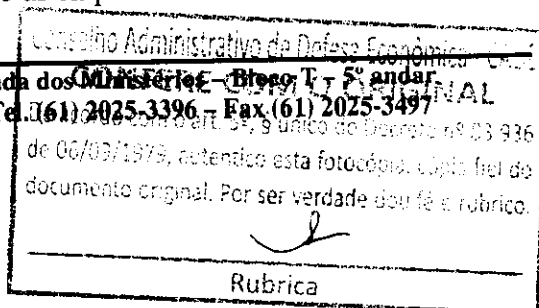
1. A Secretaria de Direito Econômico identificou situação de grave potencial lesivo à concorrência nas operações de aquisição do capital social da empresa portuguesa CIMPOR – Cimentos de Portugal SGSP S.A. pelas brasileiras Votorantim Cimentos S.A. e Camargo Corrêa S.A., anunciadas ao mercado, respectivamente, em 03/02/2010 e 10/02/2010.

2. Receia-se que tais aquisições possam ter por objetivo a elevação de custos de rival não alinhado ao suposto cartel – estratégia que é objeto de investigação no Processo Administrativo n.º 08012.011142/2006-79, em curso perante esta Secretaria.

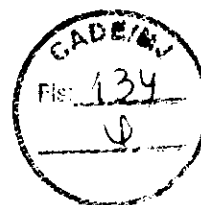
3. Importante registrar sobre o setor de cimento: (a) tratar-se de insumo fundamental para a economia; afetando diretamente setores importantes como infra-estrutura, saneamento e construção civil – setores especialmente importantes para a geração de postos de trabalho; (b) o Estado tem conduzido grandes esforços para incentivar o crescimento dessas atividades, em especial a habitação e o investimento em infra-estrutura; (c) tal produto tem um peso proporcionalmente maior sobre as classes de renda mais baixas – já que o consumo “formiguinha” de cimento é voltado diretamente para a urbanização de áreas habitacionais precárias; (d) a demanda por esse produto é muito inelástica; (e) este setor já foi condenado por várias jurisdições por prática de cartel.

4. Pelas razões expostas acima e tendo em vista a possibilidade de que as operações anunciadas causem danos irreversíveis ao mercado, esta Secretaria vem requerer ao E. CADE que adote Medida Cautelar no sentido de: (i) proibir que as empresas Votorantim Cimentos S.A.,

Palácio da Justiça Raimundo Faoro- Esplanada dos Ministérios - Bloco T - 5º andar
Sala 538 - CEP 70064-900 - Brasília - DF - Tel. (61) 2025-3396 - Fax (61) 2025-3497



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

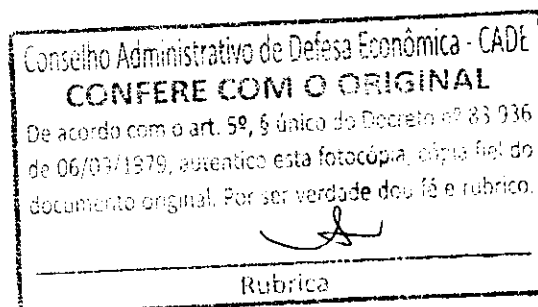


a Lafarge S.A., a Camargo Corrêa S.A. e a CIMPOR – Cimentos Portugal SGSP S.A. realizem qualquer transferência de ativos relacionados aos negócios que desenvolvem no Brasil; (ii) proibir a Votorantim Cimentos S.A. e a Camargo Corrêa S.A., ou quaisquer de seus acionistas, diretores ou outras pessoas indicadas para atuar em seus nomes e de acordo com seus interesses individuais, de exercer qualquer ingerência ou influência na CIMPOR – Cimentos de Portugal SGSP S.A., com relação a quaisquer de suas unidades no Brasil, inclusive se abstendo de participar de reuniões do Conselho de Administração que tratem de decisões ou informações sensíveis; e (iii) determinar de que a Votorantim Cimentos S.A. e a Camargo Corrêa S.A não tenham acesso a qualquer informação concorrencialmente sensível ou troquem informações entre si, com a CIMPOR – Cimentos de Portugal SGSP S.A. ou qualquer outro concorrente sobre os mercados brasileiros objeto da operação.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

RICARDO MORISHITA WADA
Secretário de Direito Econômico, Substituto



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**



PARECER – VERSÃO PÚBLICA

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de nota técnica da Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ) sugerindo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) a adoção de Medida Cautelar com o objetivo de suspender os efeitos no Brasil das operações de aquisição do capital social da empresa portuguesa CIMPOR – Cimentos de Portugal SGSP S.A. (“Cimpor”) pelas brasileiras Votorantim Cimentos S.A. (“Votorantim”) e Camargo Corrêa S.A. (“Camargo Corrêa”), anunciadas ao mercado, respectivamente, em 03/02/2010 e 10/02/2010.

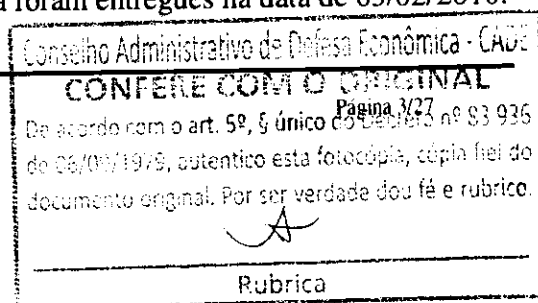
I.1. Da composição do capital social da Cimpor antes das operações em exame

2. Antes das operações em exame o capital social da Cimpor encontrava-se dividido entre a Lafarge S.A. (“Lafarge”), a construtora portuguesa Teixeira Duarte, o empresário português Manuel Filho, o Fundo de Pensões BCP, a Caixa Geral de Depósitos (“CGD”), Bipadosa e Cinveste nas seguintes proporções:

Acionista	Participação
Teixeira Duarte	22,9 %
Lafarge	17,3 %
Manuel Filho	10,7 %
Fundo de Pensões BCP	10 %
CGD	9,6%
Bipadosa	6,5%
Cinveste	4,1%
Demais	18,9%

I.2. Da operação de aquisição, pela Votorantim, da participação de 17,28% da Lafarge na Cimpor

3. Em 03/02/2010, foi anunciada no mercado a operação de aquisição, pela Votorantim, da participação de 17,28% da Lafarge no capital acionário da Cimpor. Conforme se extrai dos comunicados ao mercado divulgados pela Votorantim e pela Lafarge, a operação se dará por meio de uma permuta de ações pela qual a Lafarge receberá ativos da Votorantim no Brasil. A conclusão da transação e o valor a ser pago pela Votorantim dependerão do desfecho de uma oferta pública ainda vigente para aquisição das ações da Cimpor, mas, pelo que foi divulgado, as ações já foram entregues na data de 03/02/2010:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

"A Votorantim Cimentos, empresa 100% controlada pelo Grupo Votorantim, vem a público informar que em 03/02/2010 firmou acordo com o Grupo Lafarge para adquirir, por meio de uma operação de permuta de ações, um bloco representativo de 17,28% do capital social da cimenteira portuguesa Cimpor.

Nos termos do acordo firmado, em contrapartida pelas ações da Cimpor entregues nesta data, a Lafarge receberá ativos da Votorantim, a serem transferidos por meio de uma empresa a ser constituída para esse propósito específico. A conclusão desta transação dependerá do desfecho da oferta pública ainda vigeste para aquisição das ações da Cimpor." (Comunicado ao Mercado divulgado pela Votorantim em 03/02/2010)

"Lafarge has sold to Votorantim its 17.28% interest in Cimpor. The transaction will be completed in principle through an exchange of the Cimpor shares held by Lafarge for certain of Votorantim's assets in Brazil.

The value received by Lafarge for its stake will depend on the evolution of the outstanding tender offer for the Cimpor shares and on Votorantim's future decision about whether to keep the shares received as part of the exchange.

Thus, depending on the outcome of these events, Lafarge will receive either:

- *cement assets of Votorantim, located in regions complementing Lafarge's position in Brazil, and possibly additional assets or cash, depending on the final value offered for Cimpor*

OR

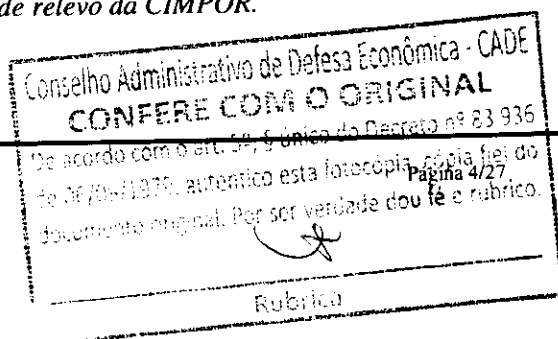
- *the proceeds from any successful offer to which Votorantim may choose to tender its Cimpor shares." (Press Release divulgado pela Lafarge em 03/02/2010)*

4. Do quanto anunciado até o momento, observa-se que transação realizada entre a Lafarge e a Votorantim resultará, na realidade, em duas operações: (i) a aquisição do capital social da Lafarge na Cimpor pela Votorantim; e (ii) aquisição de ativos da Votorantim no Brasil pela Lafarge, sendo que apenas a primeira teria já de fato se consumado. Os efeitos de ambas as operações devem ser levados em consideração quando da futura análise do ato concentração a ser apresentado ao SBDC, no entanto as informações divulgadas e disponíveis até o momento apenas permitem que se tenham considerações sobre a necessidade de adoção de medida cautelar em relação os potenciais efeitos que a primeira delas poderá gerar no mercado.

5. É de se registrar, ainda, que, na mesma data, foi divulgado, pela Caixa Geral de Depósitos, detentora de 9,6% do capital social da Cimpor, um comunicado informando acerca da celebração de um acordo de acionistas com a Votorantim com vistas à concertação das respectivas posições enquanto acionistas de relevo da Cimpor:

"Na sequência da aquisição pela Votorantim Cimentos S.A. ("Votorantim") de uma participação no capital social representativa de 17.5% dos direitos de voto na CIMPOR – Cimentos de Portugal SGPS, S.A. ("CIMPOR"), a Caixa Geral de Depósitos, S.A. ("CGD") decidiu subscrever um acordo parassocial com a Votorantim com vista à concertação das respectivas posições enquanto accionistas de relevo da CIMPOR.

(...)



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

Com vista a atingir esses objectivos, as partes assumiram obrigações recíprocas quanto ao exercício do seu direito de voto (sindicato de voto), à manutenção de participações na Cimpor (lock up e stand-still) e à assunção de restrições quanto à alienação das suas participações (right of first refusal).

No que respeita à manutenção de participações na Cimpor os compromissos são de:

- Não aquisição de acções que resultem na imputação às Partes de mais de 30% dos direitos de voto na Cimpor (stand-still), não podendo, mesmo nos casos excepcionais previstos no contrato, ir para além dos 32%;

- Manutenção das acções imputáveis às Partes (lock-up), sem prejuízo dos compromissos a que a CGD se encontra actualmente vinculada, e admitindo-se uma estabilização no longo prazo da participação de ambas as Partes acima de um mínimo de 22,5% dos direitos de voto na Cimpor.

No que respeita ao direito de primeira opção de compra ("Right of First Refusal"), os compromissos das Partes são os de conceder à outra um direito de primeira opção de compra em caso de alienação das suas acções para terceiros. O acordo é celebrado pelo prazo inicial de 10 anos"

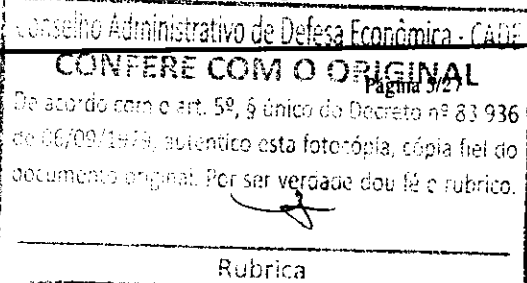
6. Verifica-se, portanto, que, tendo ocorrido (i) a efetiva transferência das ações da Lafarge para a Votorantim; e (ii) a celebração do acordo de acionistas entre a Votorantim e a Caixa Geral de Depósitos, a operação em exame já se encontra produzindo efeitos que, como se verá na análise que se segue na presente na nota, repercutem diretamente no mercado brasileiro.

I.3. Da aquisição, pela Camargo Corrêa, da participação de 22,17% da construtora portuguesa Teixeira Duarte na Cimpor

7. Em 10/02/2010, foi anunciada a aquisição, pela Camargo Corrêa, da participação de 22,17% do capital social da Cimpor detido pela construtora portuguesa Teixeira Duarte a 6,50 euros por ação. Esta aquisição, pelo que foi divulgado na imprensa, também já teria sido concluída e estaria, portanto, produzindo efeitos no mercado.

I.4. Do contexto das operações em exame

8. Para melhor analisar as operações de aquisição do capital social da Cimpor pela Votorantim e pela Camargo Corrêa, necessário se faz, em primeiro lugar, recuperar o contexto no qual que elas ocorreram.
9. Conforme se pode observar das anexas cópias do Procedimento Administrativo nº 08012.000684/2010-01 em trâmite na SDE, a primeira movimentação recente divulgada na imprensa acerca do interesse de empresas brasileiras do setor cimenteiro na aquisição do capital acionário da portuguesa Cimpor ocorreu em 18/12/2009, quando a Companhia

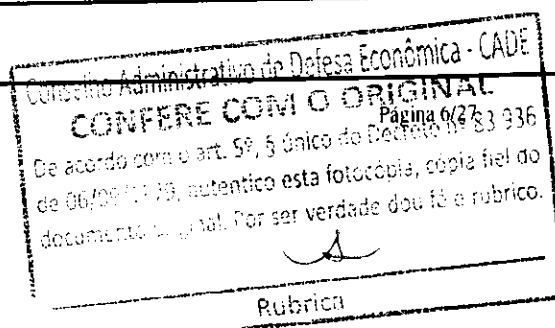


**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

Siderúrgica Nacional ("CSN") publicou um anúncio preliminar de lançamento de uma oferta pública de aquisição da totalidade das ações representativas do capital social da Cimpor e um aditamento ao referido anúncio.

10. Posteriormente, em 29/12/2009, a CSN Cement S.à.r.l ("CSN Cement"), uma sociedade de direito luxemburguês total e indiretamente controlada pela CSN, e em substituição da última como ofertante, entregou à Cimpor e à CMVM (CVM Portuguesa), de forma não-pública, os projetos de prospecto e anúncio de lançamento da Oferta Pública de Ações ("OPA") sobre a cimenteira portuguesa.
11. No dia 07/01/2010, o Conselho de Administração da Cimpor recomendou aos acionistas que recusassem a oferta da CSN.
12. Em 13/01/2009, o Grupo Camargo Corrêa, por meio de sua holding Camargo Corrêa S.A., apresentou à Cimpor, uma proposta de fusão preliminar e não vinculativa. Segundo a proposta, como condição prévia à fusão, a Camargo Corrêa adquiriria entre 15 e 25% das ações representativas do capital social da Cimpor.
13. Em 16/01/2010, a CMVM tornou público um comunicado informando que teria notificado a Camargo Corrêa do início de um procedimento administrativo com vista a que aquela empresa conformasse a sua proposta de fusão com a Cimpor ao regime das ofertas concorrentes previsto no artigo 185 do Código dos Valores Mobiliários de Portugal ou a retirasse e se abstivesse de publicar ou divulgar e praticar quaisquer atos com ela relacionados, para além da comunicação referente a essa retirada.
14. No dia 18/01/2010, foi a vez do Grupo Votorantim informar ao mercado que também teria interesse na aquisição de uma participação acionária na Cimpor.
15. Em 27/01/2010, a CMVM concedeu o registro da oferta pública da CSN, tendo sido publicados o anúncio de lançamento e o prospecto da oferta, a qual será válida até 17 de fevereiro de 2010.
16. No dia 29/01/2010, a Camargo Corrêa decidiu retirar sua proposta de fusão apresentada ao Conselho de Administração da Cimpor.
17. No dia 03/02/2010, a Votorantim anunciou a compra da participação de 17,28% da Lafarge na Cimpor e, em 10/02/2010, a Camargo Corrêa anunciou a compra dos 22,17% pertencentes à Teixeira Duarte.
18. Finalmente, em 04/02/2001, o mercado dos negócios tomou conhecimento de que dois administradores da Cimpor em representação da Lafarge renunciaram aos seus cargos em 03/02/2010.

I.5. Do procedimento administrativo nº 08012.000684/2010-01 aberto pela SDE para apurar



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

o processo de compra e venda de ativos da Cimpor

19. Diante da movimentação das empresas Camargo Corrêa e Votorantim na aquisição de participação acionária da Cimpor logo após a oferta pública realizada pela CSN, em 22/01/2010, a SDE entendeu por bem instaurar procedimento administrativo para apurar as condições em que as negociações para aquisição do capital acionário na Cimpor estariam ocorrendo, tendo em vista suas preocupações no sentido de assegurar que nenhuma barreira artificial à entrada fosse levantada, de forma coordenada, por agentes de mercado.
20. Essas preocupações se devem ao fato de que tanto a Cimpor, quanto a Camargo Corrêa e a Votorantim são empresas investigadas no Processo Administrativo nº 08012.011142/2006-79, que apura a formação de suposto cartel no mercado de cimento para, dentre outros objetivos, eliminar concorrentes não alinhados, o que pode ser o caso da CSN.
21. No bojo deste procedimento, cuja cópia integral segue anexa à presente manifestação, foram encaminhados ofícios à CSN, Cimpor, Votorantim, Camargo Corrêa, Comissão Européia e a Autoridade da Concorrência de Portugal.

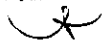
I.5. Do ofício nº 268/2009/CADE contendo intimação à SDE para se manifestar acerca de pedido de liminar apresentado do E. CADE para suspender a operação entre Votorantim e Lafarge

22. Em 10/02/2009, foi protocolizado nessa Secretaria o ofício nº 268/2009/CADE contendo intimação para manifestação, no prazo de 72 horas, acerca de medida cautelar nº 08700.000628/2010-18.
23. O processo 08700.000628/2010-18 trata de requerimento apresentado pela CSN no sentido de suspender a operação no que se refere aos seus efeitos no Brasil. Em resumo, a CSN entende que estando vigente sua OPA, qualquer eventual medida que consolide a operação entre Lafarge e Votorantim pode comprometer o resultado de sua oferta.
24. Entende, ainda, o esse constitui um caso concreto no qual a paralisação da operação se faz necessária para que se possa garantir a reversibilidade. Caso contrário, se estará incorrendo em grave risco de deterioração do ambiente concorrencial.

II. ANÁLISE

25. Destaque-se por princípio que o presente parecer, ainda que respondendo à intimação do E. CADE, tem por pano de fundo as preocupações desta Secretaria no que tange aos mercados de cimento e de concreto no país.

II.1. Dos diversos atos de concentração envolvendo o setor nos últimos anos

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 59, § único da Lei nº 8.884/2003 nº 83.936 de 06/09/1970, autentico esta fotocópia, cópia fiel do documento original. Por ser verdade dou fé e rubrica.

Rubrica

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

26. É importante destacar, inicialmente, que os setores de cimento e concreto têm sido alvo, nos últimos anos, de diversas operações de concentração econômica, as quais olhadas separadamente podem não parecer problemáticas, mas analisadas de forma mais ampla podem indicar uma movimentação preocupante dos players do setor. Uma pesquisa rápida no site do CADE apontou para existência de pelo menos 22 atos de concentração relacionados às grandes cimenteiras nos últimos anos, dentre os quais 5 envolveram a Camargo Corrêa¹, 6 envolveram a Cimpor², 2 envolveram a CP Cimentos³, 1 envolveu a Lafarge⁴, 1 envolveu a Holcim⁵ e 8 envolveram a Votorantim⁶.
27. Esse quadro aponta para a necessidade de avaliar os mercados de cimento e concreto com especial atenção, lançando sobre eles um olhar mais amplo e global, tendo em vista, inclusive, que muitos desses atos de concentração ocorridos nos últimos anos envolveram empresas investigadas em processo administrativo instaurado pela SDE com vistas a apurar a prática de suposto cartel para, dentre outros objetivos, dividir mercados e eliminar concorrentes não alinhados.

¹ 1) AC nº 08012.011612/2007-85: Assunção do controle societário pela Camargo Corrêa Cimentos da Companhia Brasileira de Concreto, até então controlada conjuntamente com a Concrepav. 2) AC nº 08012.006199/2008-18: Aquisição pela Polimix de ativos da Camargo Corrêa Cimentos voltados à prestação de serviços de concretagem localizados em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 3) AC nº 08012.005868/2006-72: Aquisição pela Camargo Corrêa Cimentos da totalidade das quotas da R.A. Participações e Investimentos, empresa voltada ao negócio de cimento do grupo Equipav. 4) AC nº 08012.002397/2008-11: Aquisição de 80% das ações representativas do capital social da empresa Cia. Industrial e Mercantil de Cimentos. A operação envolveu as atividades de produção e comercialização de cimento, além da prestação de serviços de concretagem da CIMEC no Estado de Pernambuco. 5) AC nº 08012.000836/2009-23: Aquisição pela Polimix de ativos da Camargo Corrêa Cimentos, relacionados à prestação de serviços de concretagem localizados em Tatuí e Ubatuba, no Estado de São Paulo.

² 1) AC nº 08012.011310/2008-98: Contrato de locação de central dosadora de concreto e outras avenças. 2) AC nº 08012.008947/2008-05: Aquisição de ativo da CCB em Santa Catarina pela Supermix (concreto/Votorantim). 3) AC nº 08012.007686/2008-06: Instrumento particular de Compra e venda de ativos e outras avenças, por meio da qual a Cimpor Cimentos do Brasil Ltda. adquiriu ativos da Polimix Concreto Ltda (grupo Votorantim). 4) AC nº 08012.007219/2008-78: Contrato de Locação de uma usina de concreto pertencente a um pequeno grupo (Kade Construções). 5) AC nº 08012.005254/2006-91: Aquisição, pela Cimpor Cimentos do Brasil Ltda., de ativos da Embu Empreendimentos Ltda. 6) AC nº 08012.001230/2007-43: Aquisição dos ativos da Embu Ltda – concreteira na região da Grande São Paulo.

³ AC nº 08012.011345/2006-65: Aquisição pela Cal Itau das ações de emissão da Companhia de Cimento Ribeirão Grande detidas pelas CP cimento. 2) AC nº 08012.002539/2009-12: Aquisição pela CP Cimentos da totalidade da participação acionária previamente detida pela Companhia Nacional de Cimento Portland na Tupi.

⁴ AC nº 08012.001310/2007-07: Aquisição, pela Lafarge Roofing Brasil que, no momento da operação, era uma subsidiária do Grupo Lafarge, de todos os ativos antes pertencentes à Dalmolin destinados à produção de telhas de alta qualidade a base de concreto para o mercado residencial.

⁵ AC nº 08012.011578/2006-68: Aquisição pela Engemix(Grupo Votorantim) de alguns ativos da Holcim, relacionados à prestação de serviços de concretagem no interior do estado de SP.

⁶ 1) AC nº 08012.009630/2009-69: Aquisição pela VC das ações que a UNILAND possui, direta e indiretamente, nas cimenteiras (Em instrução). 2) AC nº 08012.003740/2008-36: Contrato de fornecimento com exclusividade de argamassas da Qualimat para a VCB (Em instrução). 3) AC nº 08012.003739/2008-10: Aquisição pela VCB de ativos fabris da Qualimat. 4) AC nº 08012.008847/2005-28: Aquisição, pela Silcar, de 51% das quotas detidas pela LLV no capital social da Maré Cimento Ltda.; 51% das quotas detidas pela RV na Prolimix Cimento Ltda.; e 51% das ações detidas pela RLX2 no capital social da Mizu S/A. 5) AC nº 08012.008848/2005-72: Aquisição, pela Silcar, de 25% das quotas detidas pela LLV no capital social da Maré Concreto Ltda.; e de 25% das quotas detidas pela RV na Polimix Concreto Ltda. 6) AC nº 08012.009401/2009-44: Aquisição pela Polimix dos ativos que compõe a central dosadora de concreto, pertencente à Centralbeton, mediante a celebração do Instrumento Particular de Compra e Venda de Ativos (Em instrução). 7) AC nº 08012.000529/2000-98: Aquisição do negócio de cimento da Ribeirão Grande, do grupo Votorantim, pela CP, do Grupo Santo Estevão, que também atua no setor por intermédio da TUPI. 8) AC nº 08012.002467/2008-22: Aquisição pela Polimix de ativos da Tupi, relacionados à prestação de serviços de concretagem localizados no Rio de Janeiro e de São Paulo, mediante a celebração do contrato de compra e venda de ativos e respectivos termos aditivos (Em instrução).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 53, § único do Decreto nº 83.936 de 06/09/1979, autentico esta fotocópia, cópia fiel do documento original. Por ser verdadeira dou fé e rubrica.

Rubrica

141
0

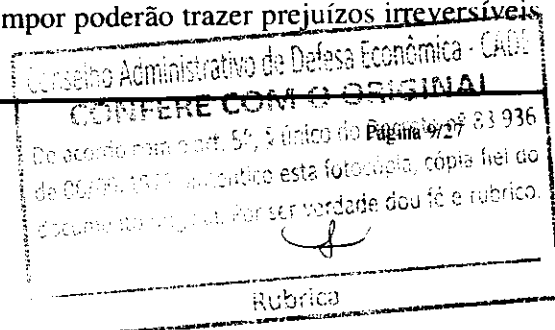
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

II.2 Das medidas cautelares em sede de atos de concentração econômica

28. A Lei n.º 8.884/94 não dispõe, expressamente, nos dispositivos que tratam de matéria processual, sobre a aplicação de medidas preventivas no curso da análise de atos previstos no art. 54. Entretanto, o art. 83 da lei antitruste prevê a possibilidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, que, entre outros, trata do poder geral de cautela do julgador, quando verificados atos sob qualquer forma manifestados que possam estar ocasionando ou possam vir a ocasionar efeitos anticoncorrenciais capazes de causar prejuízos à coletividade, potencializados ainda pelo tempo demandado na análise do mérito da operação.
29. Com efeito, dispõe referido Estatuto Processual, em seu Livro III, que trata do “Processo Cautelar”, *in verbis*:
- “Art. 798. Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste Livro, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.”
30. A aplicação do referido dispositivo ao processo administrativo concorrencial indica que o CADE, que detém poderes para aplicar medidas preventivas e provisórias no curso do processo administrativo, terá igualmente poderes para aplicar a medida cautelar no curso do ato previsto no artigo 54 da Lei de regência. Ressalte-se que o fato de a Lei n.º 8.884/94 ter adotado o sistema de controle posterior não afasta o poder geral de cautela de autorizar a adoção de medidas excepcionais, quando presentes os requisitos legais. Tal argumento é corroborado, também, pelo art. 45, da Lei nº 9.784/99, que admite a adoção de medidas acautelatórias, pela Administração Pública, em caso de risco iminente.
31. Portanto, o Conselheiro-Relator do CADE tem competência para aplicar medida cautelar no curso ou até mesmo antes da apresentação do ato referido no artigo 54, sempre que preenchidos os requisitos para a sua concessão, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que serão analisados seguir.

II.3 Do presença de *fumus boni iuris*

32. Especificamente no âmbito antitruste, em sede de atos de que trata o artigo 54 da Lei nº 8.884/94, o *fumus boni iuris* consiste na aparência do bom direito ou no fundamento relevante que indique a necessidade de intervenção, *in limine*, dos órgãos antitruste, em razão de uma operação de concentração que possa vir a ocasionar prejuízos ao mercado e à coletividade.
33. Nesse sentido, serão analisadas as principais razões que, na visão da SDE constituem indícios de que as operações envolvendo a Cimpor poderão trazer prejuízos irreversíveis



142
10

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

ao mercado, caso não se adote uma medida que previna a produção de efeitos das operações.

Razões de natureza estrutural

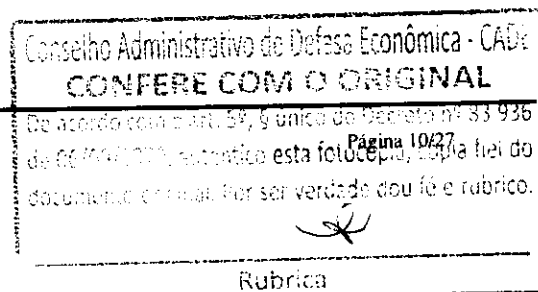
34. As operações alinham os interesses de três empresas até então concorrentes a Votorantim, a Camargo Corrêa e a própria Cimpor. De fato, ambas operações criam uma forma concreta de cooperação, ou dependência, econômica entre as empresas. Conforme aponta Hovenkamp, em seu "Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice", capítulo 5, essa situação deve ser vista da mesma forma que uma aquisição de um concorrente por outro – o que enseja a soma das suas participações de mercado por ocasião da análise da estrutura de mercado.
35. O fato de duas empresas competidoras se alinharem em um empreendimento comum que vá atuar nos mesmos mercados em que aquelas já atuam separadamente pode ser visto como uma forma cooperação econômica. Conforme aponta o Departamento de Justiça Americano, no documento "Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors", tal cooperação pode ser lesiva à concorrência:

*Competitor collaborations may harm competition and consumers by increasing the ability or incentive profitably to raise price above or reduce output, quality, service, or innovation below what likely would prevail in the absence of the relevant agreement. Such effects may arise through a variety of mechanisms. Among other things, agreements may limit independent decision making or combine the control of or financial interests in production, key assets, or decisions regarding price, output, or other competitively sensitive variables, or may otherwise reduce the participants' ability or incentive to compete independently. Competitor collaborations also may facilitate explicit or tacit collusion through facilitating practices such as the exchange or disclosure of competitively sensitive information or through increased market concentration. Such collusion may involve the relevant market in which the collaboration operates or another market in which the participants in the collaboration are actual or potential competitors.*⁷

36. No ato de concentração n.º 08012.010195/2004-19, analisou-se situação muito similar à que se observa. Naquele ato, as empresas Votorantim e Suzano apresentaram a aquisição conjunta da Ripasa. Todas as três empresas competiam entre si nos mercados de papel e celulose. A grande preocupação com relação à operação era o aumento da possibilidade de cooperação entre as empresas adquirentes após a efetivação do negócio, de forma que a SDE ponderou sobre a possibilidade de impetrar medida acautelatória para suspender os efeitos do negócio. Entretanto, tal medida não ocorreu porque se verificou a presença de eficiências⁸.

⁷ <http://www.ftc.gov/os/2000/04/ftcdojguidelines.pdf>

⁸ Parecer SEAE 06318/2006/RJ, página 76.



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

37. Outro ato de concentração similar foi o de n.º 08012.011196/2005-53, no qual as empresas White-Martins e Air Liquide apresentaram a constituição de uma *joint venture* para construção de uma planta para o fornecimento *on site* de gases do ar para a Companhia Siderúrgica do Atlântico. Naquele caso, a planta geraria excedentes que poderiam ser comercializados no mercado a granel de gases do ar, no qual competem as requerentes. O voto do Conselheiro Paulo Furquim acolheu as preocupações da SEAE e SDE no que tange à decisão conjunta de produção de excedente que White Martins e Air Liquide comercializariam no mercado, onde, até então, atuavam de forma independente. Ademais, o Conselheiro também acolheu os argumentos de incentivos à coordenação decorrentes da facilidade de troca de informações sensíveis, bem como dos potenciais efeitos que teria em um mercado cuja estrutura apresenta condições facilitadoras de colusão.

38. No presente caso, a cooperação econômica resultante das duas operações implica o alinhamento de interesses financeiros de empresas até então concorrentes em diferentes mercados, entre os quais se destacam os de cimento e concreto. Tal alinhamento pode comprometer os incentivos à competição, uma vez que altera a dinâmica de atuação nos mercados. Tal argumento está presente no “Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors”, editado em conjunto pelo DOJ e pela FTC:

The Agencies assess each participant's financial interest in the collaboration and its potential impact on the participant's incentive to compete independently with the collaboration. The potential impact may vary depending on the size and nature of the financial interest (e.g., whether the financial interest is debt or equity). In general, the greater the financial interest in the collaboration, the less likely is the participant to compete with the collaboration.⁴⁵ The Agencies also assess direct equity investments between or among the participants. Such investments may reduce the incentives of the participants to compete with each other. In either case, the analysis is sensitive to the level of financial interest in the collaboration or in another participant relative to the level of the participant's investment in its independent business operations in the markets affected by the collaboration.⁹

39. A cooperação econômica resultante das operações, no que diz respeito às relações verticais, cria fortes incentivos à coordenação nos mercados de cimento, onde as três empresas atuam. Decisões de volumes de produção e de preços podem ser coordenadas de forma a maximizar o lucro conjunto das três empresas nesses mercados. Ademais, as empresas poderão coordenar suas aquisições de insumos comuns, sobretudo a escória e o clínquer. Por fim, a cooperação também poderá ocorrer nos mercados de concreto, não só de sua venda, mas no interesse em concertar ações de aquisição do cimento produzido na Cimpor.

40. Conforme ilustra a OCDE, em sua “Competition Issues in Joint Ventures”,

⁹ <http://www.ftc.gov/os/2000/04/ftcdojguidelines.pdf>

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 89, § único do Regulamento nº 2783/936
de 04/04/2017, cancela esta fotocópia, cópia fiel do
documento original. Por ser verdade, dou fé e rubrica.

Rubrica

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO



Production joint ventures supplying parents who maintain separate marketing arms require careful assessment to ensure their parents will in fact compete.

Production joint ventures raise the question of how much competition agencies should take comfort from the fact that parents will retain separate marketing and perhaps separate input purchasing functions. About the only generality that can be drawn in regard to such cases is that the greater the percent of costs accounted for by the joint activity, the less comfort should be drawn from the existence of separate marketing arms. In any case, competition agencies should guard against approving production joint ventures which appear to be the first step in a full scale merger which, were it proposed at the outset, would likely be rejected.¹⁰

41. As operações implicam também alteração na dinâmica de informação nos mercados. A possibilidade de troca de informações comercialmente sensíveis passa a ser real na medida que coloca na mesma mesa representantes de empresas que até então competiam nos mesmos mercados. Claro que essa preocupação pode ser menor em situações onde medidas de governança corporativa que a mitiguem estejam presentes.
42. Contudo, esse não parece ser o caso, conforme ilustra a renúncia de dois membros do Conselho de Administração da Cimpor no mesmo dia em que a Votorantim comunicou ao mercado ter chegado ao acordo para compra de participação na Cimpor. A notícia abaixo, publicada no Jornal de Negócios Online em 04/02/2010, não deixa dúvidas de que do nexso causal entre os dois fatos e de que a operação já produz efeitos no mercado.

Jornal de Negócios Online

Notícias

Última Hora
Mercados
Empresas
Economia
Research
Opinião
Notícias no Minuto
Vídeos

OPA à Cimpor
Administradores da Lafarge renunciam ao cargo na Cimpor

Os dois administradores da Cimpor em representação da Lafarge renunciaram ontem ao cargo, depois do grupo francês ter chegado a acordo com a Votorantim para a venda dos seus 17,3%.

Maria João Bebo
mbebo@negociosonline.com.br
Maria João Gago
mgago@negociosonline.com.br

Investir

Cotações
Subidas
Descidas
Índices

Análise
Fundamental
Análise Técnica
Warrants
Fundos
Câmbios
Materias-primas
Taxas de Juro
CTM
Análises
CPRating
Análise

Os dois administradores da Cimpor em representação da Lafarge renunciaram ontem ao cargo, depois do grupo francês ter chegado a acordo com a Votorantim para a venda dos seus 17,3%.

Fonte oficial da Lafarge confirmou ao **Negócios** que os dois administradores comunicaram ontem à Cimpor a renúncia, depois do grupo francês ter chegado a acordo com a Votorantim para a venda dos 17,28% que detinha na cimenteira.

Jean Desazars de Montgailhard e Albert Corcos eram os dois administradores da Cimpor em representação da Lafarge, eleitos na última assembleia geral da cimenteira, em Maio do ano passado.

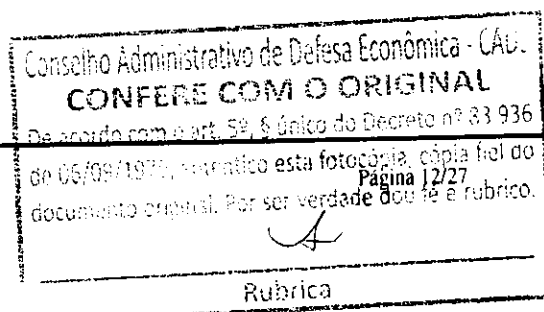
O grupo francês informou também ontem o presidente e o conselho de administração da Cimpor da sua decisão de sair do capital da cimenteira

Enviar Mail Versão para impressão

Para comentar esta notícia deverá ser membro registado no Jornal de Negócios.

Se está registado no Jornal de Negócios faça login.
Caso contrário poderá registar-se gratuitamente.

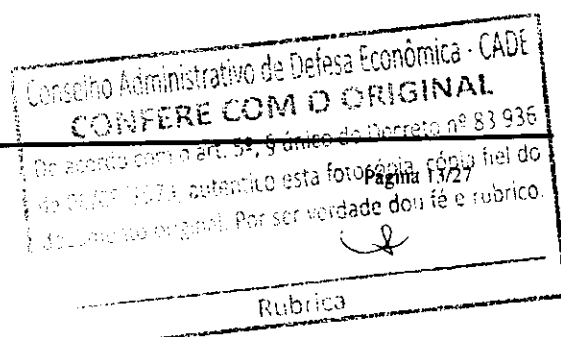
¹⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/0/33/2379097.pdf>



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO



43. Considerando-se que a operação facilitará a troca de informações, faz-se necessário analisar as participações e as estruturas de mercado para verificar se, uma vez reduzidos os custos de comunicação, as empresas deterão condições de exercer poder de mercado.
44. De acordo com o Relatório Anual do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC) do ano de 2008, haveria no mercado brasileiro 68 fábricas de cimento instaladas, sendo que, destas, 22 são pertencentes à Votorantim; 10 ao Grupo João Santos; 8 à Cimpor; 7 à Camargo Corrêa; 1 à Ciplan; 6 à Lafarge; 1 à Liz; 3 à CP Cimento; 1 à Itambé; 5 à Holcim.
45. Os dados abaixo, também elaborados pelo SNIC, indicam a quantidade produzida pelas empresas por região do Brasil, nos anos de 2004 a 2008, demonstrando que a já elevada concentração no mercado de cimento irá se agravar ainda mais com a junção de sinergias entre a Camargo Corrêa, a Votorantim e a Cimpor:



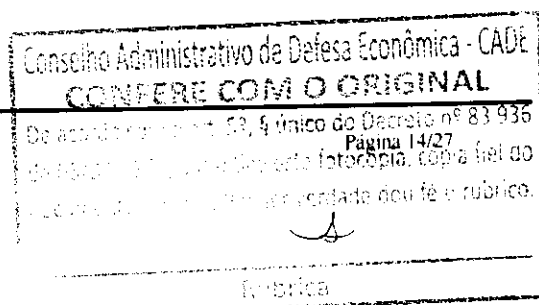
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO



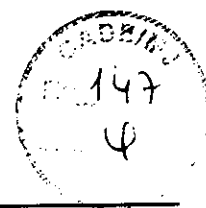
Produção de Cimento por Grupos e Regiões – Brasil
2004 e 2005

	Produção (mil tons)		Despacho (mil tons)		Share Despacho	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Norte						
Nassau	1248	1347	1238	1347	100%	100%
Nordeste						
Nassau	2177	2524	2182	2540	32%	18%
Votorantim	3189	3344	3180	3246	46%	23%
Cimpor	1493	1691	1506	1685	22%	12%
Centro-Oeste						
Votorantim	1792	1956	1797	1952	44%	45%
Ciplan	1140	1137	1158	1125	28%	26%
Camargo Corrêa	413	519	413	516	10%	12%
Cimpor	716	789	717	788	18%	18%
Sudeste						
Votorantim	4632	4952	4720	5015	29%	29%
Nassau	1060	1103	1076	1108	7%	6%
Cimpor	616	553	505	546	3%	3%
Holcim	2901	2948	2878	2954	17%	17%
Camargo Corrêa	2270	2383	2249	2380	14%	14%
Lafarge	2242	2500	2365	2399	14%	14%
Outros	2658	3228	2685	3179	16%	18%
Sul						
Votorantim	4328	4221	4271	4086	74%	73%
Cimpor	674	650	675	651	12%	12%
Itambé	861	829	859	829	15%	15%

Fonte: SNIC.



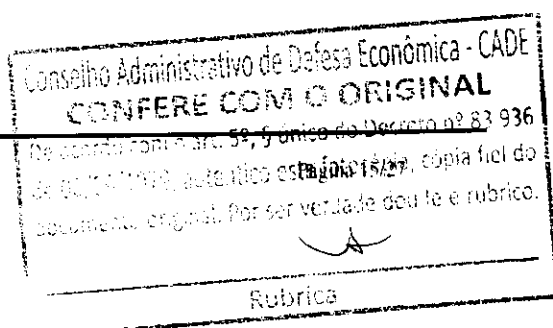
**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**



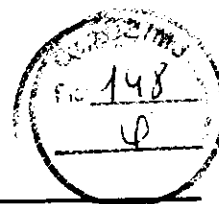
**Produção de Cimento por Grupos e Regiões – Brasil
2005 e 2006**

	<u>Produção (mil tons)</u>		<u>Despacho (mil tons)</u>	
	2005	2006	2005	2006
Norte				
João Santos	1347	1455	1347	1478
Total	1347	1455	1347	1478
Nordeste				
João Santos	2524	2397	2540	2387
Votorantim	3343	3905	3246	3885
Cimpor	1691	1706	1685	1722
Outros*	152	291	152	291
Total	7710	8299	7623	8585
Centro-Oeste				
Votorantim	1956	2005	1952	2002
Ciplan	1137	1248	1124	1244
Camargo Corrêa	519	551	516	557
Cimpor	789	766	788	766
Total	4401	4570	4380	4569
Sudeste				
Votorantim	4952	6160	5015	6350
João Santos	1103	1227	1108	1209
Cimpor	553	768	546	684
Holcim	2948	3225	2954	3203
Camargo Corrêa	2383	2462	2380	2470
Lafarge	2500	2422	2399	2571
Outros*	4874	5426	4825	5260
Total	19313	21690	19227	21747
Sul				
Votorantim	4221	4169	4086	3933
Cimpor	650	649	650	652
Itambé	829	838	829	839
Outros*	138	111	138	111
Total	5838	5767	5703	5535
Sub-total Brasil	38609	41781	38280	41614
Cimento Branco	96	93	96	93
Total Brasil	38705	41874	38376	41707

* Dados estimados.
Fonte: SNIC.



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**



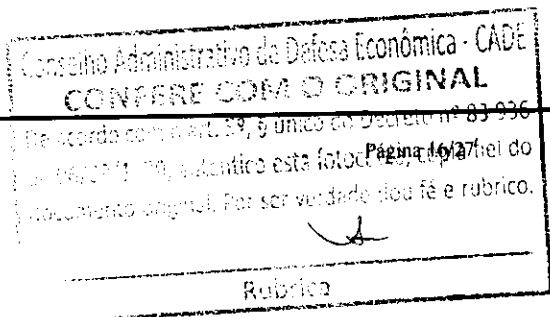
**Produção de Cimento por Grupos e Regiões – Brasil
2006 e 2007**

	Produção (mil tons)		Despacho (mil tons)	
	2006	2007	2006	2007
Norte				
João Santos	1455	1585	1478	1566
Votorantim	0	33	0	26
Total	1455	1618	1478	1592
Nordeste				
João Santos	2397	2591	2387	2594
Votorantim	3905	4430	3885	4280
Cimpor	1706	1942	1722	1941
Outros*	291	436	291	436
Total	8299	9399	8585	9251
Centro-Oeste				
Votorantim	2005	2493	2002	2460
Ciplan	1248	1319	1244	1343
Camargo Corrêa	551	577	557	575
Cimpor	766	832	766	830
Total	4570	5221	4569	5208
Sudeste				
Votorantim	6160	7604	6350	7602
João Santos	1227	1372	1209	1366
Cimpor	768	907	684	758
Holcim	3225	3591	3203	3547
Camargo Corrêa	2462	2772	2470	2767
Lafarge	2422	2670	2571	2823
Outros*	5447	4659	5424	4611
Total	21711	23575	21911	23474
Sul				
Votorantim	4169	4841	3933	4599
Cimpor	649	712	652	708
Itambé	838	938	839	939
Outros*	111	170	111	170
Total	5767	6661	5535	6416
Sub-total Brasil	41802	46474	41778	45941
Cimento Branco	93	115	93	115
Total Brasil	41895	46589	41871	46056

*Dados estimados.

** Os dados da Lafarge de 2007 são estimados.

Fonte: SNIC.



149
4

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

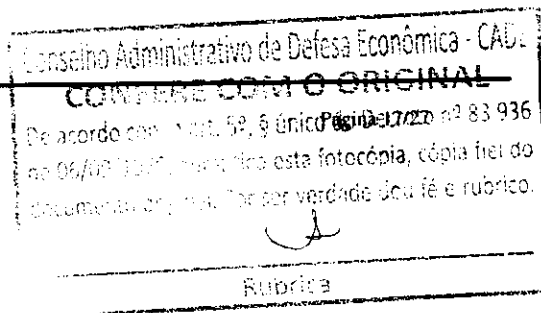
Produção de Cimento por Grupos e Regiões – Brasil
2007 e 2008

		Produção (mil tons)		Despacho (mil tons)		Share Despacho**	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008
Norte							
	João Santos	1585	1955	1566	1960	98,36%	93,46%
	Votorantim	33	136	26	137	1,63%	6,53%
	Cimpor	-	-	-	-	-	-
	Camargo Corrêa	-	-	-	-	-	-
	Total	1618	2091	1592	2097	100%	100%
Nordeste							
	João Santos	2591	2874	2594	2886	28,04%	29,12%
	Votorantim	4430	4603	4280	4416	46,26%	44,57%
	Cimpor	1942	2078	1941	2074	20,98%	20,93%
	Camargo Corrêa	-	241	-	243	-	2,45%
	Outros*	436	292	436	289	4,71%	2,91%
	Total	9399	10088	9251	9908	100%	100%
Centro-Oeste							
	Votorantim	2493	2573	2460	2621	47,23%	47,69%
	Ciplan	1319	1386	1343	1365	25,78%	24,84%
	Camargo Corrêa	577	636	575	635	11,04%	11,55%
	Cimpor	832	870	830	874	15,93%	15,90%
	Total	5221	5465	5208	5495	100%	100%
Sudeste							
	Votorantim	7604	8350	7602	8293	32,42%	31,46%
	João Santos	1372	1611	1366	1621	5,82%	6,14%
	Cimpor	907	904	758	848	3,23%	3,21%
	Holcim	3591	3992	3547	3976	15,12%	15,08%
	Camargo Corrêa	2772	3756	2767	3791	11,8%	14,38%
	Lafarge	2990	3427	3155	3485	13,45%	13,22%
	Outros*	4301	4267	4252	4345	18,13%	16,48%
	Total	23537	26307	23447	26359	100%	100%
Sul							
	Votorantim	4841	5662	4599	5590	71,68%	71,09%
	Cimpor	712	850	708	852	11,03%	10,83%
	Itambé	938	1241	939	1241	14,63%	15,78%
	Outros*	170	180	170	180	2,64%	2,28%
	Camargo Corrêa	-	-	-	-	-	-
	Total	6661	7933	6416	7863	100%	100%
Sub-total Brasil		46436	51884	45914	51722		
Cimento Branco		115	86	115	86		
Total Brasil		46551	51970	46029	51808		

* Dados estimados.

** Market Share calculado pela SDE com base nos dados do SNIC.

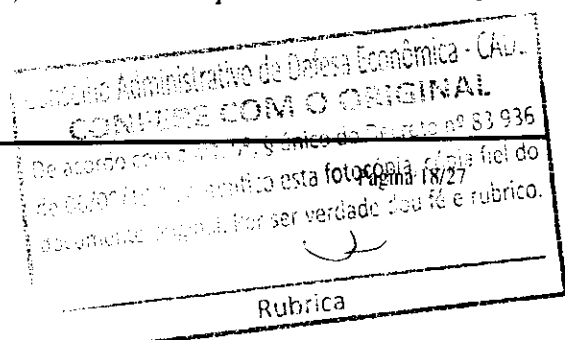
Fonte: SNIC.



150
J

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

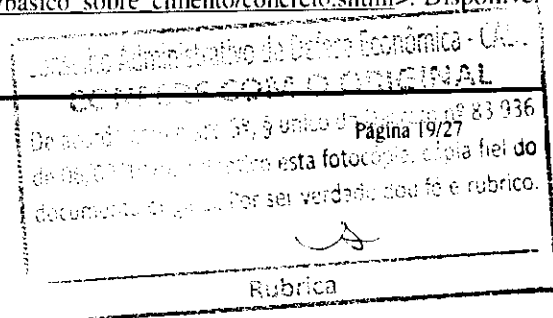
46. Registre-se, ainda, que o mercado de cimento possui várias das condições estruturais que a literatura acadêmica antitruste aponta como fatores que facilitariam a coordenação entre empresas (Motta, 2002):
- tipo de produto (cartel é mais provável em bens homogêneos);
 - padrão de competição (padrões do tipo *cournot* tem maior propensão à prática);
 - número de empresas nesse mercado (quanto menor, mais fácil é a prática);
 - a simetria entre as empresas concorrentes (em porte e custos);
 - a existência de barreiras à entrada;
 - elevados custos de importação;
 - a inexistência de, pelo menos, substitutos imperfeitos;
 - a presença de participações acionárias cruzadas ou contratos entre as empresas;
 - a simetria de informações entre competidores;
 - a existência de um mercado pulverizado a jusante, sem poder compensatório;
 - a existência de cláusulas de preço (*best price/maintenance*)
47. Como se observa abaixo, todas essas condições aparecem no mercado de cimento e de concreto, tornando muito propícia a prática de cartel.
48. O cimento é um importante insumo empregado na construção civil de forma generalizada na preparação de concretos e argamassas com características específicas. Caracteriza-se por ser um produto homogêneo, de baixo valor unitário e que conta com elevadas economias de escala na produção e na logística de distribuição (algo que limita significativamente o número de competidores). Existem, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, 11 (onze) categorias de cimento a depender da quantidade e qualidade das adições.
49. Além disso, por conta, principalmente, da elevada escala mínima eficiente de produção (e, portanto, dos elevados investimentos necessários para sua produção), o setor de cimento apresenta elevadas barreiras à entrada e um número reduzido de competidores.
50. É possível avaliar, ademais, que o elevado custo relativo da distribuição significa que a possibilidade de importação não impõe um limite expressivo aos preços e por este motivo nos é permitido indicar, preliminarmente, que os mercados relevantes geográficos seriam regionais. Com efeito, analistas estimam em 300-500km o raio máximo para a comercialização do produto a partir de uma unidade fabril. Por outro lado, o CADE tem adotado recentemente posição mais conservadora, definindo o mercado como estadual. De qualquer forma, ambos os cenários indicam limitação do número de competidores por mercado.
51. A ausência de outros aspectos concorrenciais, como diferenciais tecnológicos, marcas relevantes, diferenciação de produtos e etc., aponta para um setor com grande simetria informacional entre competidores. Além disso, há indícios de que cláusulas de *best price* já foram usadas no setor.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

52. De tais características decorre o fato de o setor de cimento no Brasil ser altamente concentrado, o que indica também que as condições estruturais que permitem aos participantes atuarem no mercado de forma coordenada, em detrimento da livre concorrência, estariam presentes.
53. Além desses dados, insta mencionar que diversas investigações de prática colusiva nesse mercado estão em trâmite na SDE e, pelas investigações já realizadas, há indícios robustos de que as empresas dividem o mercado entre si de forma regional. Tal fato prejudicaria a contestabilidade dos mercados e contribuiria para uma concentração de mercado.
54. Quanto ao concreto, é importante observar que se trata de um produto resultante da mistura de cimento, areia e pedra e que normalmente é utilizado para preencher fôrmas na moldagem de vigas e estruturas. É altamente resistente a esforços de compressão, mas precisa ser reforçado com aço para resistir aos esforços de tração.
55. Conforme consta no site da ABCP – Associação Brasileira de Cimento Portland:
- “Os vários tipos de cimento são indicados para compor argamassas e concretos de acordo com as necessidades de cada caso. Além disso, pode-se modificar suas características aumentando ou diminuindo a quantidade de água e cimento, e dos demais componentes: agregados (areia, pedra britada, cascalho etc.). É possível usar ainda aditivos químicos, a fim de reduzir certas influências ou aumentar o efeito de outras, quando desejado ou necessário.”¹¹
56. Assim, há uma certa facilidade para que empresas atuantes no mercado de cimento passem a fabricar também o produto *downstream* da cadeia produtiva. De fato, muitas das empresas cimenteiras associadas ao SNIC possuem empresas concreteiras:
- a. Cimpor - Cimpor Concretos;
 - b. Votorantim – Engemix;
 - c. Camargo Corrêa - Cauê;
 - d. Lafarge - Lafarge Concreto & Agregados;
 - e. Nassau (Grupo João Santos) - Nassau Mix;
 - f. Holcim - Concretex; e
57. Conforme o Relatório Anual de 2008 do SNIC, 17% do cimento produzido foi direcionado às concreteiras. Com a existência de concreteiras ligadas aos maiores grupos cimenteiros do mercado brasileiro, há significativa dificuldade às demais cimenteiras de se estabelecer no mercado, já que, além da questão logística, pode ser levado em conta também a redução dos clientes aos fabricantes de cimento não integradas verticalmente, já que a tendência é que os grupos integralizados utilizem o seu próprio insumo. Tal fato constitui uma barreira à entrada no mercado de concreto.

¹¹ Concreto: como uma receita de bolo <http://www.abcp.org.br/basico_sobre_cimento/concreto.shtml>. Disponível em 10 fev 2010.



CADERNO
Fol. 152
Q

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

58. No que concerne à existência de substitutos, é correto afirmar que somente em grande escala (construções acima de 50 andares) seria viável a substituição do concreto por aço, na construção civil.
59. Além disso, o serviço de concretagem teria uma dimensão geográfica restrita relacionada ao transporte do concreto. Após a dosagem do cimento, da areia e da brita na central de concretagem, o caminhão-betoneira teria no máximo duas horas ou até 50 km (raio de atuação) para o lançamento do concreto, incluindo o período de preparo da mistura do concreto e o seu completo lançamento na obra. Depois deste limite técnico, a mistura iniciaria seu processo de endurecimento.
60. Pelo exposto, podemos concluir que as condições estruturais do mercado de cimento nos permitem apontar com total convicção que esse mercado é particularmente propício à cartelização¹². Quanto ao mercado de concreto, vale mencionar que a cartelização nesse setor decorreria diretamente do domínio do mercado a montante por parte das cimenteiras¹³.
61. Portanto, existe grande concentração nesse setor e se encontram presentes condições estruturais que facilitam a colusão entre as empresas, motivo pelo qual justifica-se a aplicação de medida cautelar que viabilize uma posterior e cautelosa análise desse mercado.

Razões de natureza comportamental

62. De acordo com o documento conjunto do DOJ e da FTC, "Commentary on Horizontal Merger Guidelines", a condenação de cartel pode servir como argumento para a imposição de severas restrições a uma cooperação entre rivais, conforme ilustra o trecho abaixo.

Role of Evidence of Past Coordination

Facts showing that rivals in the relevant market have coordinated in the past are probative of whether a market is conducive to coordination. Guidelines § 2.1. Such facts are probative because they demonstrate the feasibility of coordination under past market conditions. Other things being equal, the removal of a firm via merger, in a market in which incumbents already have engaged in coordinated behavior, generally raises the risk that future coordination would

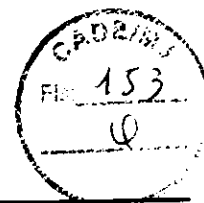
¹² Tal conclusão é compartilhada em boa parte da literatura acadêmica sobre o setor (Rosenbaum e Sukharomana, 2001; Steen e Sorgard, 1999; Andrew e Palsson, 1999; la Cour e Mollgaard, 2002; Sukharomana, 1998, entre outros), e reforçada pelo fato de que (a) as empresas de cimento foram condenadas recentemente por formação de cartel em vários países (vide, por exemplo, Alemanha, Itália e Japão); (b) várias dessas empresas condenadas no exterior têm importantes filiais no Brasil e são alvo da denúncia apresentada à SDE (por exemplo, Lafarge e Holcim); e (c) estudos acadêmicos sobre a dinâmica concorrencial do setor concluem pela existência de comportamentos colusivos em alguns dos mais importantes mercados do mundo (Canadá, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca, entre outros).

¹³ Vide Alhaek, Mollgaard e Overgaard, 1997, para uma análise de cartel nesse setor na Dinamarca.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 18, § único do Decreto nº 83-936
de 06/06/1999, anexada esta fotocópia, cópia fiel do
documento original. Por ser verdade deu fé e rubrica.

Rubrica

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO



be more successful, durable, or complete. Accordingly, the Agencies investigate whether the relevant market at issue has experienced such behavior and, if so, whether market conditions that existed when the coordination took place—and thus were conducive to coordination—are still in place. A past history of coordination found unlawful can provide strong evidence of the potential for coordination after a merger.¹⁴

63. Na prática, esse argumento foi empregado no Canadá, servindo para a imposição de severas restrições na operação Air Products / L'Air Liquide / BOC.

Air Products-L'Air Liquide (FTC 2000) Two of the four largest industrial gas suppliers, Air Products and Chemicals, Inc. and L'Air Liquide S.A., proposed acquisitions that would result in splitting between them the assets of a third large rival, The BOC Group plc. The proposed asset split would have resulted in three remaining industrial gas suppliers that were nearly the same in size, cost structure, and geographic service areas. Products involved in the asset split included bulk liquid oxygen, bulk liquid nitrogen, and bulk liquid argon (together referred to as atmospheric gases), various electronic specialty gases, and helium—each of which is a homogeneous product. Bulk liquid oxygen and nitrogen trade in regional markets, and the transactions would have affected multiple regional areas. In these areas, the four largest producers accounted for between 70% and 100% of the markets. The four suppliers also accounted for about 90% of the national market for bulk liquid argon. The staff found evidence of past coordination. In 1991, the four major industrial air gas suppliers pled guilty in Canada to a charge of conspiring to eliminate competition for a wide range of industrial gases, including bulk liquid oxygen, nitrogen, and argon. Industrial gas technology is well-established, market institutions in the U.S. were similar to those in Canada, and nothing had changed significantly during the intervening period to suggest that coordination had become more difficult or less likely. Other evidence also indicated that the markets were susceptible to coordinated behavior: firms announced price changes publicly, and industry-wide price increases tended to follow such announcements; a number of joint ventures, swap agreements, and other relationships among the suppliers provided opportunities for information sharing; and incumbents tended not to bid aggressively for rivals' current customers. Neither fringe expansion nor new entry was likely to defeat future coordination. Staff concluded that the proposed asset split would likely enable the remaining firms to engage in coordination more effectively. The parties abandoned the proposed transactions.

64. Os mercados de cimento e concreto têm sido acompanhados pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência há mais de 10 (dez) anos. Diversas investigações já foram iniciadas para avaliar a existência de prática de infração à ordem econômica pelas empresas cimenteiras e/ou concreteiras, incluindo práticas colusivas e que visam dificultar a entrada de empresas concorrentes nesses setores.

¹⁴ <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/215247.pdf>

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 58, § único do Decreto nº 83.936
de 06/09/1999, o presente esta fotocópia, cópia fiel do
documento original. Por ser verdade dou fe e rubrica.

Rubrica

154
10

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

65. No Processo Administrativo n.º 08012.011142/2006-79, em que são Representados Lafarge Brasil S.A.; Votorantim Cimentos Ltda.; Camargo Corrêa Cimentos S.A.; Cia. de Cimentos do Brasil – Cimpor; Holcim Brasil S.A.; Itabira Agro Industrial S.A. (Grupo Nassau); Soeicom S.A.; Cia. de Cimento Itambé; Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Concretagem – ABESC; Associação Brasileira de Cimento Portland – ABCP; Sindicato Nacional da Indústria do Cimento – SNIC e outros, a SDE investiga suposta formação de cartel no setor de cimento e concreto, o qual teria como finalidade (i) impedir a entrada de novos concorrentes, tanto no mercado de cimento quanto no de concreto; (ii) dividir o mercado de concreto, por meio de participações equivalentes às participações de mercado no cimento; (iii) estabelecer a troca de empresas concreteiras de maneira a “otimizar” o suposto cartel; (iv) fixar preços e quantidades de concreto; (v) respeitar áreas de atuação e clientes, entre outras condutas. Há notícias, inclusive, de que o acordo ilícito entre os concorrentes exista há mais de 55 anos.
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

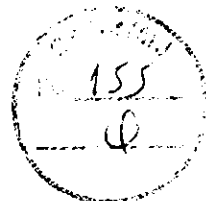
CONFERE COM O ORIGINAL

De acordo com o art. 52, § Único do Decreto nº 83.936
de 06/03/1976, autentico esta fotocópia, cópia fiel do
documento orig. n.º. Por ser verdade assina e rubrica.

Página 22/27

[Assinatura]

Rubrica



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

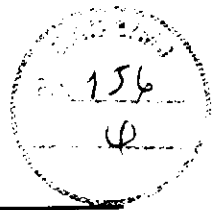
[REDACTED]

[REDACTED]

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 89, § único do Decreto nº 83.936
de 06/09/1975, autentico esta fotocópia 23/27a fiel do
documento orig. aut. Por ser verdade dou fé e rubrico.

Rubrica

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO



CONFIDENCIAL

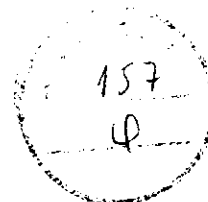
[REDACTED]

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL

De acordo com o art. 5º, § único do Decreto nº 83.936
de 06/06/1979, autentico esta fotocópia fiel do
documento original. Por ser verdade dou fô e rubrica.

Rubrica

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO



CONFIDENCIAL

[REDACTED]

[REDACTED]

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

CONFERE COM O ORIGINAL

De acordo com o art. 58, § único, do Decreto nº 83.936 de 09/08/1978, autentico esta fotocópia, cópia fiel do documento original. Por ser verdade dou fé e rubrica.



Rubrica

158
U

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO

II.4 Da presença de *fumus boni iuris*

73. Com base em todo o exposto, pode-se concluir pela existência de causalidade entre as operações e a melhoria de condições de coordenação nos mercados de cimento e concreto, tornando a hipótese de conluio entre as três empresas (Votorantim, Camargo Corrêa e Cimpor) ainda mais atraente, o que reforça a necessidade de analisar as operações numa perspectiva global do setor. Ademais, a análise da estrutura de mercado demonstra que não existem fatores relevantes capazes de desencorajar o exercício pleno do poder de mercado derivado das operações. Todas essas circunstâncias são agravadas pelas sérias preocupações de natureza comportamental que recaem sob o setor e sobre as empresas envolvidas na operação em análise as quais levaram à abertura de processo administrativo pela SDE.
74. Por todos esses motivos, esta Secretaria considera que as operações em exame possuem um grave potencial lesivo ao ambiente concorrencial, com prejuízo à economia e aos consumidores, o que caracteriza o *fumus boni iuris* e autoriza a adoção de medida cautelar.

II.5 Da presença de *periculum in mora*

75. O *periculum in mora*, aplicável ao âmbito antitruste, consiste no receio de dano irreparável ou de difícil reparação ao mercado, merecendo a suspensão *in limine* do fato que o provoca para preservar a função e a utilidade final do resultado do feito.
76. A necessidade de adoção de medida cautelar, em atos de concentração, decorre, ainda, da possibilidade de alterações irreversíveis ou de difícil reversibilidade decorrentes da efetivação da operação, inclusive com efeitos em relação a terceiros. Tais alterações acabam por dificultar ou impossibilitar a intervenção dos órgãos de defesa da concorrência ao final da análise do processo, onerando, em muito, a não aprovação da operação ou a imposição de condições para a aprovação, com prejuízos inclusive aos terceiros afetados.
77. Especificamente no caso em análise, o receio de alteração das estruturas do mercado – gerando demasiada concentração em certas regiões – bem como os riscos de modificação das condições ou das características do mercado fundamentam a adoção da medida cautelar. Ainda, a complexidade das operações tratadas e o tempo necessário

Secretaria Administrativa de Defesa Econômica - Sade

CONFERE COM O ORIGINAL

Página 26/27

Conferido com o art. 52, § 1º da Lei nº 8.888/94 e Decreto nº 83.936/96.

Deferido em 27/07/2007, autentico esta fotocópia, cópia fiel do documento original. For ser verdadeira dou fé e rubrica.

Rubrica

159
4

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO**

para a análise pelo SBDC corroboram a necessidade de adoção de tal medida.

III. CONCLUSÃO

78. Diante do exposto e do grave potencial lesivo das operações ao ambiente concorrencial, sugere-se ao Egrégio CADE que, com fundamento no art. 798 do Código de Processo Civil c/c o art. 83 da Lei nº 8.884/94 e o art. 45, da Lei nº 9.784/99, adote Medida Cautelar com efeitos até o julgamento dos atos de concentração a serem apresentados no sentido de:
- (i) proibir que a Votorantim, a Lafarge, a Camargo e a Cimpor realizem qualquer transferência de ativos relacionados aos negócios que desenvolvem no Brasil;
 - (ii) proibir a Votorantim e a Camargo Corrêa, ou quaisquer de seus acionistas, diretores – ou outras pessoas indicadas para atuar em seus nomes e de acordo com seus interesses individuais – de exercerem qualquer ingerência ou influência na Cimpor com relação a todas as suas unidades no Brasil, inclusive se abstendo de participar de reuniões do Conselho de Administração que tratem de decisões ou informações sensíveis; e
 - (iii) determinar de que a Votorantim e a Camargo Corrêa não tenham acesso a qualquer informação privada concorrencialmente sensível ou troquem informações entre si, com a Cimpor, com a Lafarge ou com qualquer outro concorrente sobre os mercados brasileiros objeto da operação.
79. Estas as conclusões.

Leila Cristina Ferraresi
LEILA CRISTINA FERRARESI
Coordenadora da SDE

Marcela Campos G. Fernandes
MARCELA CAMPOS G. FERNANDES
Coordenadora da SDE

Cynthia Ruas Vieira
CYNTHIA RUAS VIEIRA
Assistente Técnica da SDE

PAULO AUGUSTO P. BRITTO
Coordenador-Geral da CGAE

RICARDO MORISHITA WADA
Secretário de Direito Econômico, Substituto

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
CONFERE COM O ORIGINAL
De acordo com o art. 5º, § único do Decreto nº 83.936 de 06/05/1973, autenticado esta fotocópia, cópia fiel do documento original. Por ser verdade, com 27 rubrica.
<i>[Assinatura]</i>
Rubrica