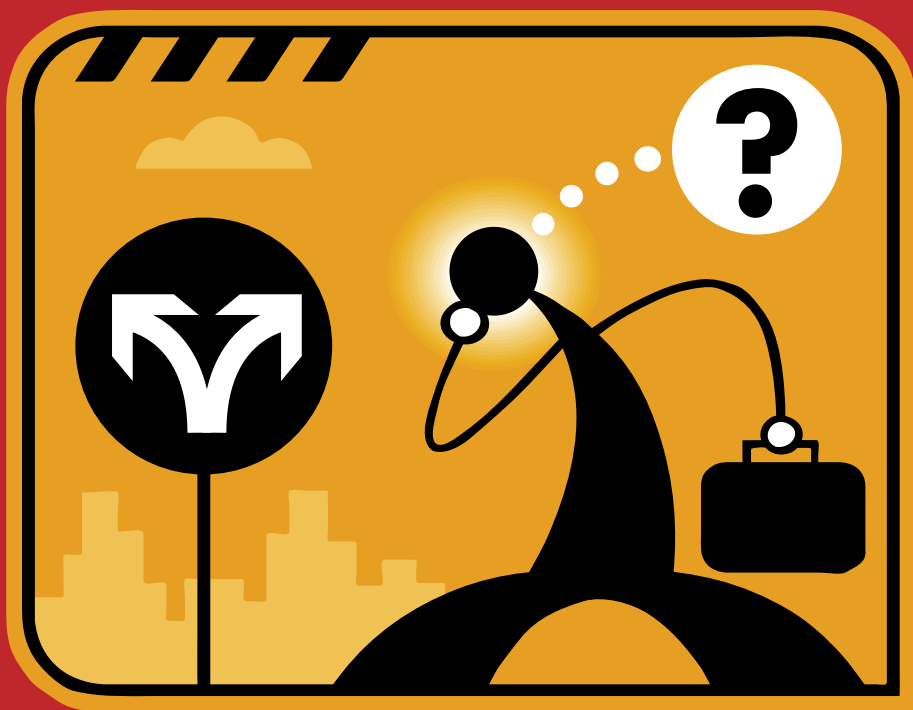


COMBATE A CARTÉIS EM SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES



Como atuar em conformidade com a
Lei de Defesa da Concorrência

Combate a Cartéis em Sindicatos e Associações (2009)

Departamento de Proteção e Defesa Econômica
Secretaria de Direito Econômico, Ministério da Justiça
Esplanada dos Ministérios, Bloco T
Edifício-Sede do Ministério da Justiça, 5º andar, sala 552
Brasília-DF, CEP 70064-900

Publicação Oficial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....	4
1.1 O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	4
1.2 Cartéis como a mais grave lesão à concorrência	5
1.2.1 Persecução administrativa.....	6
Quadro 1: O Sindipedras e o cartel das britas.....	8
1.2.2 Persecução criminal.....	10
1.2.3 Persecução civil.....	11
2. A PARTICIPAÇÃO DE SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES EM CARTÉIS E OUTRAS PRÁTICAS ANTICOMPETITIVAS.....	12
2.1 O que pode ser considerado ilícito?.....	13
2.1.1 Troca de informações.....	13
2.1.2 Reuniões.....	15
Quadro 2: Minaspetro e o cartel na revenda de combustíveis.....	16
2.1.3 Tabelas de preços	16
Quadro 3: Associação das Autoescolas de Campinas	17
2.1.4 Códigos de ética	19
Quadro 4: Caso da Associação Brasileira das Agências de Viagem/DF.....	19
2.1.5 Padronização e certificação.....	20
2.1.6 Critérios para adesão e exclusão de membros.....	20
2.1.7 Tratamento dispensado a não-membros.....	21
Quadro 5: Caso do Sindicavir/DF	21
2.1.8 Aquisições conjuntas.....	21
2.2 Melhores práticas.....	22

3. PERGUNTAS FREQUENTES 23

3.1	Quais circunstâncias facilitam a formação dos cartéis?.....	23
3.2	Como devo agir se for coagido a formar um cartel?.....	24
3.3	O que é o Programa de Leniência?.....	24
	Quadro 6: A participação de sindicatos no cartel dos vigilantes.....	25
3.4	Como a SDE combate os cartéis?	26
3.5	A SDE assegura o meu anonimato?	27
3.6	Como posso entrar em contato com a SDE?.....	27
	Outros números da coleção SDE/DPDE.....	28

INTRODUÇÃO

Os sindicatos e as associações de classe desempenham papel fundamental em nossa sociedade: reúnem indivíduos e empresas que comungam interesses semelhantes a fim de representá-los comercial, política ou socialmente.

O papel de tais associações na economia moderna é amplamente reconhecido: suas atividades podem beneficiar seus membros e também contribuir para o aumento da eficiência do mercado.



Contudo, a despeito dos seus aspectos benéficos, os sindicatos e as associações – principalmente aqueles que congregam empresas concorrentes – são expostos a risco não desprezível de se envolverem em práticas contrárias à concorrência e ao livre mercado. As recorrentes discussões entre as empresas associadas no âmbito dos sindicatos e das associações podem extrapolar as funções legítimas das entidades, permitindo que seus membros troquem informações comercialmente sensíveis, tais como preços, estratégias de mercado, quantidade produzida e clientes.

A troca desse tipo de informação pode caracterizar ilícitos previstos na Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884/94), além de crime, nos termos da Lei nº 8.137/90. Com efeito, grande parte dos cartéis condenados pelo CADE de 1994 até 2009 contou com a participação ativa de sindicatos e associações.

Os sindicatos e as associações devem, portanto, ser cuidadosos e evitar condutas que possam atentar contra a livre concorrência. Com o objetivo de informar empresas filiadas ou associadas, bem como sindicatos e associações de classe sobre como atuar em consonância com a Lei de Defesa da Concorrência, o Departamento de Proteção e Defesa Econômica, da Secretaria de Direito Econômico, elaborou este guia, que é dividido em três partes, além desta Introdução.

A primeira trata da política de defesa da concorrência no Brasil, descrevendo o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e as formas de punição dos cartéis no país. A segunda parte aborda a participação de sindicatos e associações em ilícitos anticoncorrenciais e, de maneira prática, explica quais atividades podem ou não ser praticadas pelas instituições e as medidas de cautela que devem ser por elas implementadas. A terceira parte traz uma compilação de perguntas e respostas mais frequentes relativas ao tema abordado neste Guia.

1. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA

1.1 O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

A política brasileira de defesa da concorrência é disciplinada pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, conhecida como Lei de Defesa da Concorrência. Todos – pessoas físicas, empresas públicas e privadas, associações de classe e sindicatos, independentemente do setor de atuação na economia – estão sujeitos aos dispositivos dessa lei.

A aplicação da Lei de Defesa da Concorrência, no âmbito administrativo, é realizada por três órgãos, que compõem o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC): a Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda (SEAE/MF), a Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça (SDE/MJ), e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça.



A SDE, por meio do Departamento de Proteção e Defesa Econômica (DPDE), é o órgão responsável por investigar infrações à livre concorrência e por emitir pareceres não vinculativos em fusões e aquisições. A Seae, por sua vez, é responsável por emitir pareceres econômicos em fusões e aquisições, bem como, facultativamente, elaborar pareceres em investigações sobre condutas lesivas à concorrência. O CADE é um órgão colegiado que realiza o julgamento final, em âmbito adminis-

trativo, dos processos que investigam violações à ordem econômica e dos atos de concentração, após a análise dos pareceres proferidos pela SDE e pela Seae.

1.2 Cartéis como a mais grave lesão à concorrência

A investigação e a punição de condutas anticompetitivas praticadas por empresas e indivíduos são a prioridade da Secretaria de Direito Econômico. São exemplos de condutas que podem ser consideradas lesivas à concorrência a fixação de preços ou condições de venda entre concorrentes (cartel), acordos de exclusividade, discriminação de preços, venda casada, recusa de negociação e prática de preços predatórios.

Dentre as condutas anticompetitivas, o cartel é a *mais grave lesão à concorrência*. Cartel é um acordo entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção e divisão de clientes e de mercados de atuação. Os cartéis prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e os serviços mais caros ou indisponíveis.

O cartel traz prejuízos também à inovação, por impedir que outros concorrentes aprimorem seus processos produtivos e lancem novos e melhores produtos no mercado. Isso resulta em perda de bem-estar do consumidor e, no longo prazo, perda da competitividade da economia como um todo. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os cartéis geram um sobrepreço estimado entre 10% e 20% comparado ao preço em um mercado competitivo, causando perdas anuais de centenas de bilhões de reais aos consumidores.



Nos últimos anos, as autoridades de defesa da concorrência de diversos países intensificaram seus esforços para identificar e impor severas sanções administrativas e criminais pela prática de cartel. Como exemplo, a Comissão Européia aplicou, de 1990 a 2008, multas por formação de cartel que excederam €13 bilhões, e os Estados Unidos, de 1997 a 2008, aplicaram multas que superaram US\$ 3 bilhões, além de outras sanções criminais.

Nessa mesma linha, o Brasil, desde 2003, considera o combate a cartéis prioridade absoluta. A partir daquele ano, a SDE passou a utilizar ferramentas sofisticadas de investigação, como a realização de operações de busca e apreensão e a celebração de acordos de leniência (espécie de “delação premiada”). Paralelamente, o CADE passou a impor multas recordes a empresas, funcionários e sindicatos culpados pela prática de cartel. Finalmente, como reconhecimento da importância do combate aos cartéis, em 2008 foi editado um decreto presidencial que estabeleceu o dia 8 de outubro de cada ano como o *Dia Nacional do Combate a Cartéis*.

Além de combatidos administrativamente pelos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, por sua gravidade, cartéis também são alvo de investigações e punições nos âmbitos criminal e civil.

1.2.1 Persecução administrativa

No âmbito administrativo, cartéis podem ser sancionados com multas impostas pelo CADE às empresas, podendo variar de 1% a 30% do respectivo faturamento bruto, excluídos os impostos, no ano anterior ao início do processo administrativo. Administradores responsáveis pela prática anticoncorrencial podem ser multados em valores que vão de 10% a 50% da multa aplicada à empresa infratora para a qual trabalhavam. Outras pessoas físicas, associações, sindicatos e outras entidades sem fins lucrativos podem ser penalizados com multas que variam aproximadamente de R\$ 6 mil a R\$ 6 milhões. Multas em caso de reincidência são dobradas.

Além de multas, a Lei de Defesa da Concorrência prevê outras sanções aos condenados por infração à concorrência, tais como: a publicação da decisão em jornal de grande circulação a expensas dos infratores; a proibição de participação em licitações e de obtenção de financiamentos de bancos oficiais por até cinco anos; e a recomendação para que os órgãos públicos competentes não concedam aos infratores o parcelamento de tributos federais por estes devidos ou, alternativamente, cancelem incentivos fiscais ou subsídios concedidos.

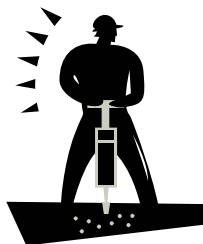
A estratégia da SDE de focar seus recursos no combate a cartéis tem permitido o desmantelamento de vários desses acordos, beneficiando toda a economia brasileira. Desde 2003, mais de dez acordos de leniência foram assinados, e atualmente outros estão sendo negociados, inclusive com membros de cartéis internacionais. Como reflexo disso, o número de mandados de busca e apreensão para obter provas de cartéis tem aumentado significativamente: de 2003 a 2005, 11 mandados foram cumpridos; em 2006, 19; em 2007, 84; e em 2008, um total de 93 mandados foram cumpridos.



Também o CADE tem demonstrado seu comprometimento com a punição severa dos cartéis. Um exemplo importante foi o caso do cartel das britas, em que o Conselho multou as empresas representadas em quantias que variaram entre 15% e 20% do respectivo faturamento bruto no ano anterior ao da instauração do processo. Outros cartéis também foram condenados pelo CADE, como, por exemplo, o das companhias aéreas (2004), o dos vergalhões de aço (2005), o dos genéricos (2005), o dos jornais do Rio de Janeiro (2005), o internacional das vitaminas (2007), o das empresas de vigilância (2007), o dos frigoríficos (2007) e o cartel de extração de areia (2008). Em um único caso envolvendo três empresas, as multas impostas pelo CADE por prática de cartel superaram o valor de R\$ 340 milhões.

Quadro 1: O Sindipedras e o cartel das britas

Introdução: Em 2002, a SDE recebeu denúncia sobre cartel envolvendo empresas de pedra britada na Região Metropolitana de São Paulo e o Sindicato da Indústria de Mineração de Pedra Britada do Estado de São Paulo (Sindipedras). As empresas associadas, com a participação do sindicato, operavam um cartel para fixar preços, alocar consumidores, restringir a produção e fraudar licitações públicas no mercado de pedra britada, insumo essencial à indústria de construção civil.



A SDE e o Ministério Público do Estado de São Paulo, com a cooperação da Advocacia-Geral da União, realizaram a primeira operação de busca e apreensão em investigações de cartéis no Brasil. O procedimento foi realizado na sede do Sindipedras. Em julho de 2003, a SDE instaurou processo administrativo a fim de investigar a denúncia e o material apreendido.

O papel do sindicato: O Sindipedras foi diretamente responsável pela operacionalização do cartel entre suas empresas associadas. Reuniões e cursos “avançados” destinados à implementação do cartel eram realizados na sede do sindicato, bem como a elaboração de *software* sofisticado para direcionar as vendas e fiscalizar o cumprimento do acordo. A carteira de clientes de cada empresa foi consolidada em um documento – chamado sugestivamente de “Bíblia” – que todas as empresas deveriam respeitar. Frases como “Respeitar a tabela 100%”, “Respeitar o acordo – não roer a corda”, “Descobrir pontos fortes de concorrentes não alinhados e induzir com denúncias fiscalização”, e “Aumento de preços sistêmico” eram lemas do cartel.

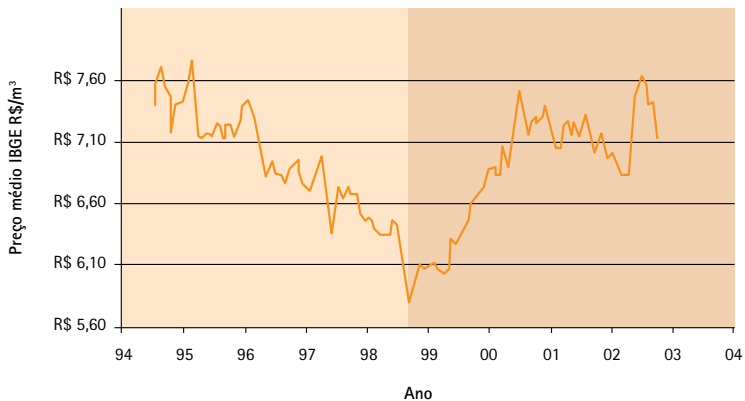
Persecução criminal: Houve intensa cooperação entre a SDE e o Ministério Público do Estado de São Paulo ao longo das investigações e, como resultado, processos criminais foram instaurados. Alguns desses processos

foram encerrados com acordos penais que determinaram o pagamento de multas e outras obrigações, como o comparecimento mensal do funcionário envolvido perante o juiz para atestar que não faz parte de cartel.

Condenação pelo CADE: Em 2005, o CADE multou as empresas investigadas em quantias que variaram entre 15% a 20% do faturamento bruto em 2002, dependendo do respectivo grau de envolvimento de cada uma na administração do cartel. O Sindipedras foi condenado ao pagamento de multa de aproximadamente R\$ 300 mil, por ser organizador e centralizador do acordo. Algumas das empresas condenadas questionaram judicialmente a decisão do CADE e, até o momento, todas as decisões judiciais confirmaram a decisão do CADE.

Danos para o consumidor: Cálculos conservadores indicam que o cartel teria causado prejuízos diretos de aproximadamente R\$ 80 milhões apenas de 2000 a 2002.

Evolução do preço da pedra britada na Região Metropolitana de São Paulo



Deflacionado pelo índice do IBGE de custos de pedra britada na construção civil

1.2.2 Persecução criminal



Além de infração administrativa, a prática de cartel também configura crime, punível com prisão de dois a cinco anos em regime de reclusão ou multa. De acordo com a Lei de Crimes contra a Ordem Econômica (Lei nº 8.137/90), essa sanção pode ser aumentada de um terço até metade se o crime causar grave dano à coletividade, for cometido por um servidor público ou se relacionar a bens ou serviços essenciais para a vida ou para a saúde. O Ministério Público é o órgão responsável pela persecução criminal dos cartéis.

Desde 2003, a SDE tem fortalecido sua cooperação com as Polícias Federal e Civil e com os Ministérios Públicos para incrementar a persecução criminal de cartéis e para assegurar a punição de administradores de empresas e funcionários que não participem do Programa de Leniência.

Em vista desse objetivo, em dezembro de 2007, a SDE e a Polícia Federal celebraram acordo de cooperação e estabeleceram um Centro de Investigações de Cartéis para a cooperação e a troca de informações e documentos em investigações administrativas e criminais dessas infrações. Ressalte-se que a Lei nº 10.446/02 prevê expressamente que a Polícia Federal pode investigar crime de cartel quando houver repercussão interestadual ou internacional, sem prejuízo da responsabilidade de outros órgãos de segurança pública.

Em 2008, o Ministério Público do Estado de São Paulo foi pioneiro na criação de um grupo especializado no combate aos cartéis – Grupo de Atuação Especial de Repressão à Formação de Cartel e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (Gedec), que contou com pleno apoio da SDE para sua implementação.

Hoje há mais de cem pessoas físicas que enfrentam processos criminais pela prática de cartel. Em 2006, foi emitida a primeira sentença judicial condenando três executivos por prática de cartel a penas de reclusão que variaram de três anos e nove meses a cinco anos e três meses (a pena superou os cinco anos previstos na

Lei nº 8.137 porque foram aplicadas circunstâncias agravantes do Código Penal). Já em 2007, decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul condenou sete executivos por prática de cartel a penas de reclusão que variaram de dois anos a dois anos e seis meses.

No mesmo sentido, em 2005, duas pessoas foram temporariamente detidas por suspeita de crime de cartel. Em 2007 esse número chegou a trinta indivíduos e, em 2008, 52 executivos foram temporariamente ou preventivamente detidos pelo mesmo motivo.

Outros países também reconhecem a importância da persecução criminal para o combate efetivo a cartéis. Nos Estados Unidos, por exemplo, um administrador pode ser condenado a até dez anos de prisão e ao pagamento de multa de até US\$ 1 milhão. A pena média aplicada para cartéis nos Estados Unidos é de 31 meses de prisão, e desde 2000, mais de 150 executivos (inclusive não nacionais) já cumpriram pena no país por esse crime. O Reino Unido e a França são outros exemplos de países que, juntamente com o Brasil e os Estados Unidos, combatem criminalmente a prática de cartel.

1.2.3 Persecução civil

A exemplo do que também ocorre em outros países, membros de cartéis estão sujeitos ainda à persecução na esfera civil. A Lei de Defesa da Concorrência prevê a possibilidade de consumidores ingressarem em juízo, diretamente ou por meio de associações, Ministérios Públicos e Procons, para obter indenização por perdas e danos sofridos pela prática de cartel.

2. A PARTICIPAÇÃO DE SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES EM CARTÉIS E OUTRAS PRÁTICAS ANTICOMPETITIVAS

Sindicatos e associações variam em número de associados e podem representar membros de uma ou mais indústrias. Como ressaltado, como foro de debate entre empresas sobre interesses coletivos legítimos (preocupações ambientais e trabalhistas, por exemplo), sindicatos e associações de classe são de fundamental importância para o desenvolvimento da economia.

Por vezes, contudo, sindicatos e associações de classe extrapolam suas funções institucionais e acabam por coordenar e/ou influenciar acordos entre seus associados no sentido de uniformizar condutas comerciais. Os maiores riscos de violação à Lei de Defesa da Concorrência estão naquelas entidades que congregam concorrentes como seus associados.

A esse respeito, afirma estudo do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE):

[...] as reuniões das associações comerciais podem também servir como um fórum para as ações dos cartéis, e as próprias associações podem ocasionalmente se envolver em atividades anticompetitivas. O compartilhamento de informações relevantes à concorrência pode estimular ou apoiar uma colusão tácita ou explícita, e as associações comerciais estão geralmente situadas de forma ideal para facilitar esses intercâmbios contrários à concorrência (*Diretrizes para elaboração e implementação de política de defesa da concorrência*. São Paulo: Singular, 2003. p. 94).

Pessoas no mesmo ramo comercial raramente se encontram, ainda que seja meramente para entretenimento e diversão, sem que a conversa termine em uma conspiração contra o povo ou em algum tipo de acordo para aumentar os preços (Adam Smith, *A riqueza das nações*, 1776).

Ilícitos concorrenciais ocorrem, em síntese, quando os sindicatos e as associações se tornam fóruns para que concorrentes mantenham acordos ou troquem informações sobre preços, clientes, áreas de atuação, forma de venda, planos de negócio e participação em licitações. Além disso, sindicatos e associações podem contribuir com mecanismos de auditoria e monitoramento do cumprimento do acordo. Tais práticas infringem a Lei de Defesa da Concorrência e prejudicam gravemente o consumidor.

Sindicatos e associações devem, portanto, evitar esforços para evitar seu envolvimento e de seus membros em condutas anticompetitivas. A atuação consciente e responsável dos sindicatos e das associações é de suma importância para o desenvolvimento sustentável do país.

2.1 O que pode ser considerado ilícito?

Algumas atividades de sindicatos e associações podem configurar ilícitos concorrenciais. Apesar de não ser possível enumerar todas as atividades de um sindicato ou associação que podem gerar preocupações concorrenciais, existem algumas atividades que apresentam maior risco de configurar ilícitos.

2.1.1 Troca de informações

Uma das mais importantes funções de um sindicato ou associação é informar seus membros sobre aspectos relevantes da indústria. Essa troca de informações pode resultar em efeitos pró-competitivos, como aumento de eficiência, redução de custos e aumento da segurança do trabalho. Discussões relativas a preocupações comuns de natureza ambiental, tendências econômicas, políticas públicas associadas ao setor e questões trabalhistas são exemplos de temas que normalmente não representam infrações contra a ordem econômica.



Entretanto, sindicatos, associações e seus membros devem tomar *extrema cautela* quando coletam e disseminam informações comercialmente sensíveis, como preços atuais e futuros, participações de mercado, custos, níveis de produção, planos de *marketing*, planos de crescimento, política de descontos, entre outras.

Quanto mais concentrado for um setor, maior o risco de a coleta e a disseminação de informação serem consideradas uma violação à concorrência. Contudo, quando um sindicato ou associação entende ainda assim ser necessário fazer tal coleta de dados, é importante atentar para os seguintes pontos:

- (a) coletar apenas dados “históricos”. A coleta de informações históricas sobre preços é menos sujeita a levantar preocupações concorrenciais do que dados de preços atuais e futuros. Geralmente, dados com mais de um ano de idade são considerados históricos, podendo haver exceção, a depender da dinâmica de cada mercado;
- (b) disseminar a informação apenas de forma agregada. Quanto mais agregada é a informação, menor o risco de efeitos anticoncorrenciais. As informações não devem permitir a identificação de dados de empresas individuais;
- (c) adotar mecanismo confidencial de coleta das informações sensíveis sob responsabilidade de auditoria externa e independente (*black box*). A identificação das empresas participantes e de seus dados deve ser mantida sob absoluto sigilo pela empresa de auditoria, que deverá obrigá-lo a observar a confidencialidade por meio de um contrato;
- (d) não coagir associados a fornecer informações comercialmente sensíveis ao sindicato e à associação;
- (e) disponibilizar as estatísticas oriundas da coleta de dados ao público (a um valor monetário razoável, se aplicável), ou seja, a membros e a não-membros do sindicato ou da associação.

2.1.2 Reuniões

Reuniões entre concorrentes em sedes de sindicatos e associações podem gerar preocupações concorrenciais. Tais encontros não devem tornar-se fórum para a discussão de temas comercialmente sensíveis, como preços, política de descontos, custos, clientes, alocação de mercado, participações em licitações, dados de produção, entre outros.

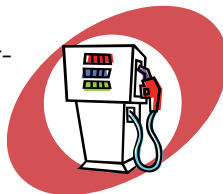
Nesse sentido, é recomendável que os sindicatos e as associações tenham agendas públicas de reuniões, com temas claros. Além disso, devem ser elaboradas atas de tais reuniões que abordem a totalidade da discussão. É recomendável ainda que os sindicatos arquivem tais documentos com o intuito de demonstrar a licitude das discussões. Por fim, recomenda-se fortemente que os representantes de cada empresa nas reuniões não sejam funcionários do Departamento Comercial ou do de Vendas da empresa e que os dirigentes do sindicato ou associação sejam independentes, afastando-se da direção empresarial.

Caso uma empresa esteja participando de uma reunião em um sindicato/associação e para sua surpresa os demais começarem a tratar de temas concorrenciaismente sensíveis, ele deve se retirar da reunião, fazendo constar em ata o motivo de sua saída e denunciando o ocorrido à SDE (ainda que de forma anônima).

Ressalte-se que encontros e discussões entre concorrentes que ocorrem fora da sede do sindicato e da associação (como almoços e eventos sociais) levantam as mesmas preocupações concorrenciais, devendo as empresas tomarem extrema cautela para não se envolver em práticas ilícitas.

Quadro 2: Minaspetro e o cartel na revenda de combustíveis

Introdução: O setor de combustíveis é propenso à cartelização por ter produto homogêneo, estrutura de custos semelhante e existência de barreiras regulatórias. Além disso, a experiência da SDE demonstra que os sindicatos atuam ativamente nesse setor para auxiliar na uniformização ou na coordenação das condutas comerciais de seus filiados.



A conduta: Diversos postos de Belo Horizonte aumentaram seus preços de forma combinada, de R\$ 1,17 para R\$ 1,32, poucos dias depois de uma reunião do Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de MG (Minaspetro). Em razão do surgimento de denúncias de cartelização na imprensa local, o Sindicato e as empresas filiadas reuniram-se uma segunda vez para forjar uma justificativa para os aumentos de preços iguais e simultâneos. O Sindicato também colocou à disposição um advogado para auxiliá-los na elaboração das justificativas e instigou as empresas a apresentarem notas fiscais falsas a autoridades públicas. À época, o Minaspetro congregava mais de 80% dos postos da região.

Condenação pelo CADE: A SDE sugeriu a condenação dos investigados com base em gravação de uma das reuniões realizadas pelo Minaspetro. Em 2003, o CADE aplicou multa ao Minaspetro em valor que superou R\$ 240 mil.

2.1.3 Tabelas de preços

A elaboração, a divulgação e a implementação de tabelas de preços por sindicatos e associações podem – dadas as particularidades de determinados mercados – configurar ilícitos concorrenciais. Isso porque as tabelas podem facilitar e influenciar a adoção de preço uniforme entre concorrentes, com prejuízo aos consumidores.

Nesse sentido, recomenda-se que as associações de categorias profissionais não elaborem, divulguem ou implementem tabelas de preços, mesmo que apenas indicativas, dado os efeitos negativos ao consumidor e o risco de incorrer em ilícitos anticoncorrenciais.

Quadro 3: Associação das Autoescolas de Campinas

Prática investigada: Elaboração e divulgação de tabela de preços pela Associação das Autoescolas e pelo Centro de Formação de Condutores de Campinas e Região junto às autoescolas de Campinas/SP. Em 8 de janeiro de 2008, a Associação divulgou às autoescolas associadas levantamento de quais seriam os custos mínimos do setor, sugerindo adoção de preço de R\$ 720 pelo pacote de aulas para obtenção da Carteira Nacional de Habilitação categoria “A”.

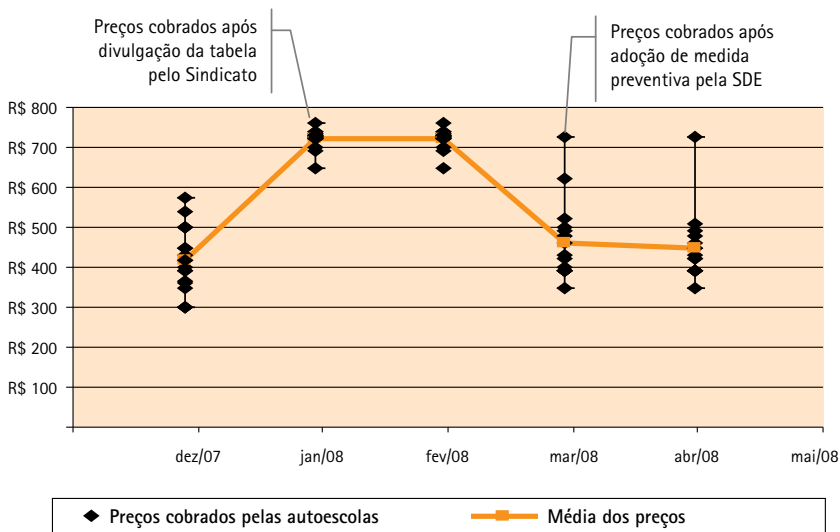


Medida preventiva: Em março de 2008, a SDE adotou medida preventiva determinando a cessação da elaboração e da divulgação de planilhas de custos e de tabelas de preços pela Associação. Além disso, determinou à Associação a expedição de ofícios às autoescolas informando que estas não deveriam seguir suas orientações de preços. O efeito restaurador da concorrência pode ser visto no quadro a seguir.

Estimativa de danos: Os preços cobrados pelas autoescolas de Campinas estavam desalinhados em dezembro de 2007 e convergiram em janeiro de 2008, seguindo o estabelecido na tabela de preços. O preço médio do pacote de aulas passou de R\$ 417 em dezembro de 2007 para R\$ 722 em janeiro de 2008, com prejuízo direto ao consumidor. Após a adoção de medida preventiva pela SDE, os preços passaram a flutuar em torno de R\$ 450. Considerando que a 7ª Circunscrição Regional de Trânsito de Campinas (Ciretran) habilita de 3 mil a 4 mil pessoas por mês, e sabendo-se ser necessária a realização de curso de autoescola para obtenção da

habilitação, pode-se estimar conservadoramente que o sobrepreço médio resultante da tabela elaborada e divulgada pela Associação lesou os condutores em cerca R\$ 1 milhão apenas no mês de janeiro de 2008.

Preço praticado pelas autoescolas associadas antes e após tabela "sugestiva" e após a medida preventiva da SDE



Conclusão da SDE: A SDE sugeriu a condenação dos investigados por considerar que a tabela de preços afetou negativamente a concorrência no mercado de prestação de serviços necessários para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação. O caso encontra-se no CADE para julgamento final.

2.1.4 Códigos de ética

Códigos de ética são conjuntos de regras voluntárias que influenciam a forma como os concorrentes atuam no mercado. Tais códigos também têm a função de indicar ao consumidor que os membros de um sindicato ou associação têm padrões mínimos de qualidade ao prover um produto ou serviço.

Os códigos de ética são, em sua maioria, benéficos ao mercado e ao consumidor, estando em linha com o interesse público. Entretanto, se contiverem regras relativas a (i) preços, política de descontos, clientes, margem, (ii) participação em licitações públicas, (iii) limitação de tipos de produtos e serviços, (iv) previsões de empresas que podem ou não participar do mercado e (v) restrições de propaganda e *marketing*, podem configurar ilícitos concorrenciais, estando sujeitos ao rigor da lei.

É recomendável que os códigos de ética dos sindicatos e das associações contenham previsões expressas sobre a importância e o modo de cumprimento da Lei de Defesa da Concorrência.

Quadro 4: Caso da Associação Brasileira das Agências de Viagem/DF

Prática investigada: A Associação Brasileira das Agências de Viagem do Distrito Federal foi investigada pela SDE por ter incluído em seu código de ética a proibição de concessão de descontos em preços de bilhetes aéreos em licitações públicas. A Abav-DF também excluiu uma série de empresas de seus quadros por não cumprirem a proibição de concessão de descontos contida no código de ética.



Condenação do CADE: Em 2004, o CADE condenou a Abav-DF por entender que esta extrapolou os limites da devida atuação de uma entidade representativa de classe, promovendo e impondo a adoção de uma conduta uniforme por parte de suas associadas em detrimento da livre concorrência.

2.1.5 Padronização e certificação

Algumas associações têm a finalidade específica de promover padrões de qualidade e segurança; elaborar estudos técnicos; certificar, sistematizar e normalizar padrões produtivos, entre outros. A SDE reconhece que as atividades de tais associações podem ter efeitos positivos ao mercado e ao consumidor, principalmente porque aumentam a transparência de informações, bem como podem incentivar avanços tecnológicos, aumentar a segurança do produto e reduzir as barreiras à entrada.

Contudo, as associações devem tomar as devidas precauções para que os meios utilizados não sejam injustificadamente restritivos à concorrência, ou seja, para que não ergam barreiras artificiais à entrada de novos concorrentes no mercado, impeçam a inovação da indústria ou, de qualquer outra forma, inibam a concorrência.

A adoção de critérios de padronização e certificação deve ser imparcial, sem gerar propositalmente benefícios a determinadas empresas, em detrimento de outros concorrentes. Ainda, quaisquer discussões relativas à padronização e à certificação devem ser abertas a todos os interessados.

2.1.6 Critérios para adesão e exclusão de membros

A maioria das empresas que opta por se associar a um sindicato ou associação faz isso em vista dos benefícios oferecidos pela entidade. A adesão ao sindicato/ associação deve ser voluntária e com base em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios. Em alguns casos, os critérios para adesão, exclusão e expulsão de membros podem gerar preocupações concorrenciais se tais fatos interferirem negativamente na habilidade de uma determinada empresa de competir no mercado.

2.1.7 Tratamento dispensado a não-membros

Sindicatos e associações não podem servir para provocar conduta comercial uniforme contra empresas não filiadas ou associadas ou contra entrantes no mercado. Além disso, toda vez que a associação ou sindicato fornecer serviço considerado essencial para que os agentes econômicos compitam em condições iguais no mercado, eles devem garantir acesso aos não-membros a esses serviços em condições razoáveis.

Quadro 5: Caso do Sindicavir/DF

Prática investigada: Em 1998, a SDE recebeu denúncia de que o Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos Rodoviários de Brasília (Sindicavir/DF) teria orientado a seus filiados a não concederem descontos nas corridas de táxi. Além disso, os filiados do Sindicavir/DF estariam intimidando outros taxistas não filiados que estavam praticando descontos em percentuais que variavam de 30% a 50%. A intimidação incluía agressão física.



Decisão da SDE e condenação do CADE: Após investigar a prática, a SDE concluiu pela existência de infração à ordem econômica, uma vez que a ação do Sindicato eliminava a concorrência via preço em detrimento do consumidor. Note-se que a regulação do setor fixa o valor máximo da tarifa, não vedando, contudo, a concessão de descontos. O CADE condenou o Sindicato em 2000 ao pagamento de mais de R\$ 60 mil (valores da época).

2.1.8 Aquisições conjuntas

Alguns sindicatos e associações estabelecem um sistema comum para aquisição de produtos e serviços para seus membros. Esse esquema pode permitir que os com-

pradores tenham acesso a maiores volumes e variedade do produto e consigam preços mais baixos, podendo incentivar a concorrência entre os fornecedores.

Contudo, o sistema pode, ao contrário, configurar uma infração à ordem econômica no caso de os membros do sindicato ou associação deterem poder de mercado e usá-lo em detrimento dos fornecedores sem que sejam criadas eficiências no mercado ou de outros concorrentes não membros do sindicato. Assim, eventual sistema comum para aquisição de produtos e serviços deve ser adotado com cautela à luz das condições existentes em cada setor da economia.

2.2 Melhores práticas

FAÇA

- Adote um programa para assegurar o cumprimento da legislação anti-truste (*compliance*) pelos associados.
- Adote um sistema de regras rígidas para a coleta e a consolidação de dados de mercado, a cargo de auditoria independente.
- Todas as compilações de dados devem estar disponíveis ao público, ainda que a um preço razoável.
- Publique agendas e atas das reuniões.
- Adote critérios claros de adesão e exclusão de membros.
- Os dirigentes dos sindicatos devem preferencialmente ser independentes, afastando-se da gestão empresarial.

NÃO FAÇA

- Não permita a troca de informações comercialmente sensíveis entre concorrentes.
- Não participe de encontros em associações e sindicatos sem antes se certificar que o encontro tratará apenas de temas lícitos.
- Nunca envie às reuniões representantes do Setor Comercial/ de Vendas.
- Não adote critérios de padronização e certificação que tenham potencial lesivo ao mercado.



3. PERGUNTAS FREQUENTES

3.1 Quais circunstâncias facilitam a formação dos cartéis?

Os cartéis podem envolver fornecedores de bens ou serviços e podem estar presentes em qualquer etapa de uma cadeia produtiva (p. ex., fabricação, distribuição, etc.). No entanto, há aspectos relacionados aos sindicatos e associações de classe, bem como intrínsecos de um determinado mercado, que podem facilitar a formação e a manutenção de cartéis e outras práticas anticompetitivas:

- **Estrutura do mercado:** Até mesmo intuitivamente é simples perceber que quanto menor for o número de empresas participantes em um mercado mais fácil é chegar a um acordo de cartel. Diversos bens e serviços são produzidos em estruturas de mercado concentradas, nas quais o conluio pode mais facilmente ocorrer. Todavia, mesmo em mercados mais pulverizados há exemplos de formação de cartéis, especialmente quando o monitoramento do acordo pode ser feito por meio de uma associação de classe ou sindicato (exemplo é o cartel na revenda de combustível).
- **Barreiras à entrada:** A existência de poucas barreiras à entrada de novos concorrentes em um determinado mercado dificulta a formação e a manutenção de cartéis, uma vez que qualquer aumento de preço que estes venham a causar atrairá o ingresso de novos concorrentes no mercado aptos a apresentarem preços e condições mais acessíveis aos consumidores. Mas se, por qualquer razão, a entrada de novos concorrentes no mercado for difícil, mais fácil será para um grupo de empresas acordar a formação de um cartel.
- **Interações frequentes entre filiados e associados:** A participação em sindicatos e associações permite que seus membros estejam em frequente contato uns com os outros. Isso torna fácil a troca de informações comerciais entre eles, permitindo eventualmente que acordem sobre preços a serem praticados ou divisão de mercados e cliente, por exemplo. Além disso, o contato constante entre associados permite que fiscalizem quais empresas cumprem o combinado no cartel e punam as que dele se desviarem.

3.2 Como devo agir se for coagido a formar um cartel?

A empresa ou pessoa coagida pelos seus concorrentes ou por sindicato ou associação deve denunciar o cartel à SDE. Se a empresa ou pessoa chegou a integrar o cartel, é possível a celebração de um Acordo de Leniência com a SDE, em que, em troca de imunidade administrativa e criminal, a parte colabora efetivamente com as investigações e cumpre os demais requisitos previstos na lei.

3.3 O que é o Programa de Leniência?



O Programa de Leniência é um dos instrumentos mais efetivos no combate aos cartéis e se caracteriza como espécie de “delação premiada”: um membro do cartel denuncia a prática e todos os co-autores, apresentando provas da existência do acordo em troca de imunidade administrativa e criminal.

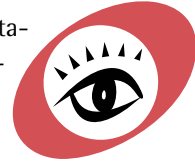
A Lei de Defesa da Concorrência reconhece que o interesse dos cidadãos brasileiros em ver desvendados e punidos cartéis supera o interesse de sancionar uma única empresa ou indivíduo que possibilitou a identificação e o desmantelamento de todo o cartel e a punição de todos os seus outros membros.

Para assinar o acordo, é necessário que a empresa ou pessoa física seja a primeira a delatar e confessar o cartel perante a SDE e coopere plenamente com as investigações. Dessa cooperação deve resultar a identificação dos outros membros do cartel e a obtenção de provas da conduta.

O primeiro Acordo de Leniência firmado foi no caso do Cartel dos Vigilantes no Estado do Rio Grande do Sul, que representa um exemplo típico de cartel que envolvia a atuação anticoncorrencial de sindicatos e de uma associação de classe.

Quadro 6: A participação de sindicatos no cartel dos vigilantes

Resumo: Em 2003, membro de cartel que agia em licitações para contratação de serviços de vigilância no Estado do Rio Grande do Sul firmaram Acordo de Leniência com a SDE, denunciando o esquema fraudulento. Os envolvidos na prática acordavam entre si quem ganharia cada licitação e puniam com a prática de preços predatórios empresas que tentassem desestabilizar o cartel. A fraude ocorria tanto em licitações de órgãos públicos do Estado do Rio Grande do Sul quanto em segurança de eventos e contratos privados.



O papel do sindicato: O cartel contava com a participação dos Sindicatos Sindesp-RS e Sindivigilantes, bem como com diversas empresas prestadoras de serviços de vigilância e era liderado pela Associação das Empresas de Vigilância do Rio Grande do Sul (Assevirgs) e outros.

Buscas e apreensões: Foram realizadas operações de busca e apreensão em quatro empresas e dois sindicatos envolvidos no cartel. Aproximadamente oitenta pessoas foram envolvidas na operação de busca.

Persecução criminal: Houve uma intensa cooperação com o Ministério Público ao longo do caso, e, como resultado, procedimentos criminais foram propostos contra as pessoas físicas envolvidas no cartel.

Condenação do CADE: Em 2007, o CADE impôs multas de 15% a 20% de faturamento bruto em 2002 a 16 empresas e multa aos administradores de 15% a 20% do valor imputável à empresa a qual estavam vinculados. Ao Sindesp-RS e ao Sindivigilantes foram impostas multas de aproximadamente R\$ 160 mil, e aos seus dirigentes, multa de aproximadamente R\$ 25 mil. À Assevirgs, por ter desempenhado papel de líder do cartel, foi imposta multa de aproximadamente R\$ 320 mil, e ao seu dirigente, multa

de aproximadamente R\$ 50 mil. A quantia total de multas impostas pelo CADE aos infratores foi superior a R\$ 40 milhões. Além disso, as empresas foram proibidas de participar de licitações por cinco anos.

Na mesma ocasião, o CADE reconheceu que os denunciantes cumpriram todas as condições impostas no Acordo de Leniência e, portanto, nenhuma sanção lhes foi imposta na esfera administrativa, tendo havido ainda a extinção automática da punibilidade no âmbito criminal.

3.4 Como a SDE combate os cartéis?

Quando recebe uma denúncia, a SDE analisa sua pertinência, verificando se a matéria é de sua competência legal e se há indícios suficientes a justificar uma investigação.

A SDE pode solicitar informações a outros órgãos públicos ou empresas em busca de elementos que a ajudem a conduzir a apuração dos fatos. Pode ainda, via Advocacia-Geral da União, obter autorização judicial para conduzir operações de busca e apreensão para coletar provas de formação de cartel. Essas buscas são instrumentos investigativos de grande importância e cada vez mais utilizados pelos órgãos de defesa da concorrência: desde 2003, mais de duzentos mandados de busca e apreensão já foram cumpridos. A SDE também coopera de forma significativa com as autoridades criminais que investigam a mesma prática.

Ao concluir sua investigação, a SDE encaminha ao CADE parecer que pode ou não conter recomendação de condenação de empresas e indivíduos pela prática de cartel. O CADE, por sua vez, após analisar as provas e o referido parecer, emite decisão final quanto à existência de infração à ordem econômica.

3.5 A SDE assegura o meu anonimato?

Sim, as denúncias podem ser anônimas, e a SDE garante o total sigilo da identidade do denunciante, caso ele solicite esse tratamento.

3.6 Como posso entrar em contato com a SDE?



A melhor maneira de apresentar uma denúncia é por meio do Clique Denúncia, no formulário disponível em www.mj.gov.br/sde.

Também é possível contatar a SDE pelo fax (61) 3226 5772 ou pelo telefone (61) 3429 3396. Denúncias de cartel podem ainda ser endereçadas à:

Departamento de Proteção e Defesa Econômica
Secretaria de Direito Econômico
Ministério da Justiça
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 5ª andar, sala 554
Brasília-DF
CEP 70064-900

OUTROS NÚMEROS DA COLEÇÃO SDE/DPDE

(EXEMPLARES PODEM SER PEDIDOS POR MEIO DO E-MAIL DPDE@MJ.GOV.BR)

Coleção SDE/DPDE nº 01/2008:
Combate a Cartéis e Programa de Leniência



Coleção SDE/DPDE nº 02/2008:
Combate a Cartéis em Licitações



Presidente da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Justiça

Tarso Genro

Secretária de Direito Econômico

Mariana Tavares de Araujo

Chefe de Gabinete

Diego Faleck

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa Econômica

Ana Paula Martinez

Coordenador-Geral de Análise de Infrações nos Setores de Agricultura e Indústria

Eric Hadmann Jasper

Coordenador-Geral de Análise Econômica

Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto

Coordenadora-Geral de Análise de Infrações nos Setores de Serviços e Infra-Estrutura

Alessandra Viana Reis

Coordenadora-Geral de Assuntos Jurídicos

Ana Maria Melo Netto

Coordenador-Geral de Análise de Infrações no Setor de Compras Públicas

Paulo Leonardo Casagrande

Coordenador-Geral de Controle de Mercado

Ravvi Augusto de Abreu C. Madruga

COMBATE A CARTÉIS EM SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES

Os sindicatos e as associações de classe desempenham papel fundamental na sociedade: reúnem indivíduos e empresas que comungam interesses semelhantes, a fim de representá-los comercial, política ou socialmente. O papel de tais entidades é amplamente reconhecido: suas atividades beneficiam seus membros e também podem contribuir para o aumento da eficiência do mercado.

Contudo, as recorrentes discussões entre concorrentes no âmbito de sindicatos e associações podem extrapolar suas funções legítimas, permitindo que os associados troquem informações comercialmente sensíveis, tais como preços, margem, estratégias de mercado e clientes.

A troca desse tipo de informação pode caracterizar ilícitos previstos na Lei de Defesa da Concorrência, além de crime. Com efeito, grande parte dos cartéis condenados pelo CADE de 1994 até 2009 contou com a participação ativa de sindicatos e associações. Os sindicatos e as associações devem, portanto, ser cuidadosos e evitar condutas que possam atentar contra a livre concorrência.

Com o objetivo de informar empresas filiadas ou associadas, sindicatos e associações de classe sobre como atuar em consonância com a Lei de Defesa da Concorrência, a Secretaria de Direito Econômico elaborou o presente guia.