

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 2.731, DE 2008

(Apenso PL's 1.767/07 e 3.311/08)

Altera a redação dos §§ 5º, 7º e 8º do art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que “Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências”.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado ANTÔNIO ANDRADE

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei oriundo do Senado Federal que altera a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, modificando os parágrafos 5º, 7º e 8º do seu artigo 54, artigo esse que trata do controle de atos e contratos por parte do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, submetendo à obrigatória apreciação desse Conselho os atos que, sob qualquer forma manifestados, possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens e serviços.

A modificação do § 5º do citado artigo visa apenas à correção dos valores da punição com multa pecuniária nele previstos de valores em UFIR para valores em reais.

Já o § 7º do art.54 da Lei 8.884/94 reza que a eficácia dos atos de que trata o artigo condiciona-se à sua aprovação pelo CADE, caso em que retroagirá à data de sua realização, mas na condição de não terem sido apreciados pelo Conselho no prazo de sessenta dias, serão automaticamente aprovados. O projeto promove a alteração

do parágrafo suprimindo a condição de aprovação automática em razão da não deliberação do Conselho no citado prazo.

A modificação proposta para o § 8º, por seu turno, objetiva criar uma limitação para a suspensão dos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores decorrentes da não apresentação de esclarecimentos e documentos imprescindíveis à análise do processo, limitação esta imposta pela condição de prorrogação justificada apenas por uma vez.

Originalmente apresentado pelo Senador Pedro Simon, o projeto recebeu parecer favorável do Senador Eduardo Suplicy, que o justifica em razão da necessidade de se eliminar a aprovação automática por decurso de prazo, já que este expediente se configura um pernicioso instrumento de triagem processual que estimula o CADE a descumprir seu dever legal de analisar e julgar cada ato de concentração apresentado nos termos da Lei.

Foi apensado ao projeto em tela o Projeto de Lei nº 1.767, de 2007, do ilustre Deputado Celso Russomano, que disciplina o rito sumário para análise prévia das fusões e aquisições, mediante modificação dos artigos 7º, 8º, 9º, 54, 56 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

No art. 7º, que trata das competências do Plenário do CADE, o projeto modifica o seu inciso XII, introduzindo entre essas competências, a apreciação, em grau de recurso, no prazo de 15 dias da protocolização de pedido de qualquer interessado ou de suspensão liminar, relativamente à decisão monocrática de Conselheiro, dos atos ou condutas, sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação, nos termos do art. 54, confirmando-os ou limitando-os, desde que não tenha transcorrido, na data do pedido ou da concessão de liminar, o prazo decadencial de trinta dias da publicação no Diário Oficial da União. O projeto acresce, ainda, o inciso XXIII ao mesmo artigo, estabelecendo como competência do Plenário do CADE, a reapreciação, a partir da proposta de pelo menos três conselheiros, de decisão monocrática de conselheiro, relativa a atos ou condutas, sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação nos termos do art. 54.

No art. 8º, que trata das competências do Presidente do CADE, o projeto acrescenta inciso X, incluindo entre essas competências a suspensão, liminarmente, da execução de decisões monocráticas dos Conselheiros, quando entender que a matéria deva ser apreciada pelo Plenário.

No art. 9º , que trata das competências dos Conselheiros, o projeto altera o seu inciso II, estabelecendo que os mesmos podem proferir despachos e lavrar decisões nos processos em que forem relatores, tal como atualmente, mas podem também autorizar, de acordo com o procedimento previsto legalmente, e na ausência de parecer técnico e jurídico contrário, atos e condutas sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação nos termos do art. 54.

No art. 54, que trata do controle de atos e contratos, e que disciplina a submissão dos atos à apreciação do CADE, o projeto modifica o *caput* estabelecendo a obrigatoriedade de apreciação prévia desse órgão. Nesse mesmo artigo, também se promovem as seguintes alterações:

- i) no seu § 2º altera-se a redação do mesmo, de forma a tornar obrigatória a consideração de legitimidade dos atos previstos no artigo, a partir do atendimento de pelo menos três das condições previstas no § 1º. Atualmente essa consideração é facultativa;
- ii) no seu § 4º, que já recebeu nova redação dada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995, altera-se a redação impondo que os protocolos de intenções dos atos de que trata o *caput* deverão sempre ser apresentados para exame prévio e sob rito sumário, não cabendo mais a apresentação posterior no prazo máximo de quinze dias de sua realização, cuja documentação deverá ser apresentada em seis vias, sendo distribuídas em dois dias úteis, à SDE, à SEAE, à Procuradoria do CADE e ao representante do Ministério Público junto ao CADE, que poderá dar parecer jurídico ou técnico no que couber, conjunta ou separadamente, em prazo simultâneo de quinze dias improrrogáveis, ao Conselheiro sorteado, para estudo preliminar, e à Presidência do CADE, para acompanhamento;
- iii) no seu § 5º altera-se os valores das multas por inobservância do disposto no parágrafo anterior, dos seus valores atualmente representados em UFIR para os mesmos valores representados e reais;

- iv) no seu § 6º altera-se a redação para estabelecer que os pareceres da SEAE e SDE deverão ser emitidos, cada uma, em prazo não superiores a trinta dias;
- v) no seu § 7º altera-se a redação estabelecendo que os pareceres técnicos serão recebidos pelo Conselheiro responsável, o qual decidirá no prazo máximo de trinta dias, assistindo-lhe o direito de ouvir, em audiência pública, as partes interessadas, em dia e hora previamente agendados e comunicados os órgãos referidos no § 4º, que poderão designar representantes para realizar questionamentos e emitir opiniões ou recomendações complementares para aperfeiçoamento do ato ou conduta pretendida;
- vi) no seu § 8º altera-se a redação estabelecendo que os atos de que trata o artigo somente terão validade e eficácia após sua aprovação;
- vii) no seu § 9º, altera-se a redação estabelecendo que a omissão de parecer técnico por qualquer órgão pressupõe a concordância tácita com o ato pretendido;
- viii) no seu § 10, altera-se a redação, estabelecendo que, caso não tenham sido apreciados pelo CADE nos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores, os atos de que trata o artigo serão automaticamente considerados aprovados;
- ix) acrescenta-se § 11 ao artigo, mantendo o que se especifica no atual § 8º, que suspende os prazos estabelecidos nos §§ 6º e 7º, enquanto não forem apresentados esclarecimentos e documentos imprescindíveis à análise do processo pelos órgãos encarregados dos pareceres, acrescentando que tais solicitações deverão ser feitas diretamente aos interessados e comunicadas à Presidência do CADE, para controle do processo administrativo, e ao conselheiro responsável;

- x) acrescenta § 12 ao artigo repetindo a redação hoje estabelecida pelo atual § 9º, que estabelece as providências do CADE em relação a atos não aprovados que já tenham surtido efeito econômico relevantes perante terceiros.

No art. 56, que trata das obrigações das Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados em relação ao arquivamento de atos, o projeto acrescenta inciso VIII, obrigando que também conste das exigências de que constem nesses atos a publicação da decisão que o autorizou, quando esta for sujeita à aprovação do CADE.

No art. 58, que trata dos compromissos de desempenho para os interessados que submetam atos a exame do CADE na forma do art. 54, o projeto modifica o definidor desses compromissos, antes uma prerrogativa exclusiva do Plenário do CADE, para incluir o Conselheiro, na ausência de parecer técnico ou jurídico contrário, restringindo a participação do Plenário para as situações previstas na própria Lei.

O Projeto de Lei nº 3.311, de 2008, apensado, do ilustre Deputado Carlos Bezerra, por seu turno, restringe-se à modificação do § 4º do art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, já com a nova redação dada pela Lei nº 9.021, de 30 de março de 1995, que estabelece que os atos de que trata o artigo deverão ser apresentados para exame, previamente ou no prazo máximo de quinze dias úteis da sua realização. O projeto em análise propõe que esses atos sejam apresentados previamente ou em prazo máximo de quinze dias úteis contados da assinatura do primeiro documento vinculativo, justificado pela necessidade de se dar mais clareza ao conceito de “realização” do ato, em função de interpretações ambíguas.

A matéria está sujeita ao regime da tramitação ordinária e à apreciação conclusiva por essa Comissão (Art. 24, II, RICD), cabendo apreciação posterior pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54, RICD).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio proferir parecer sobre o mérito econômico da matéria em tela.

Não há a negar que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE exerce importante papel na economia moderna, em que a dinamização do processo econômico, a necessidade de inovações, a globalização dos mercados e dos interesses faz com que haja movimentos econômicos relevantes entre empresas, fusões, aquisições e outras formas de relação societária que podem vir a trazer conseqüências à livre concorrência ou fortalecer a possibilidade de dominação de mercados por grandes conglomerados.

Nesse sentido, a ação concreta dessa autarquia é de vital importância para a economia. A disciplina legal prevista na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, procura estabelecer regras e procedimentos tanto para a prevenção quanto para a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Não obstante, há uma nítida impressão de que os procedimentos de apreciação de atos econômicos relevantes por parte do CADE merecem reparos no sentido de dar mais agilidade a esse órgão, dirimir imprecisões nas definições, facilitar o acesso a informações, dentre outras medidas, que vêm provocando, inclusive, um movimento de revisão bastante amplo, que atualmente tramita no Senado Federal.

O projeto de lei em epígrafe e seus apensados possuem contribuições relevantes nesse sentido, mas merecem análise mais acurada. Primeiramente, o projeto principal sugere basicamente três modificações: i) revisão das multas por inobservação dos prazos para apresentação dos atos ao CADE; ii) fim da aprovação automática pela não apreciação do órgão no prazo; iii) modificação na suspensão dos prazos por não apresentação da documentação ou esclarecimentos por parte dos interessados.

A rigor, dada a importância do sistema brasileiro de defesa econômica, entendemos que há necessidade de mais abrangência, para atender a quatro objetivos primordiais: (i) reorganização institucional do sistema brasileiro de defesa da concorrência, unificando no CADE as competências hoje distribuídas a três órgãos distintos (CADE, SDE e SEAE), o que evitará redundância de procedimentos, morosidade e desperdício de recursos; (ii) ampliação dos quadros técnicos e criação de incentivo à permanência dos melhores profissionais; (iii) instituição da análise

prévia de atos de concentração, com prazos fixos e céleres para decisão final; e (iv) aprimoramento e racionalização dos procedimentos administrativos, conferindo-lhes mais agilidade e qualidade.

Do ponto de vista econômico, o aperfeiçoamento do sistema seria capaz de reduzir o “custo Brasil” e fomentar um ambiente de negócios mais dinâmico e competitivo, para assegurar o crescimento econômico de longo prazo e a competitividade global da indústria nacional, especialmente em um quadro de crise mundial. Nesse sentido, é possível dotar o Brasil de um dos mais modernos e avançados sistemas antitruste do mundo, incentivando o aumento da eficiência econômica, da produtividade e da inovação tecnológica.

Por essa razão, entendemos ser oportuna a adoção de avanços já obtidos no Poder Legislativo através da tramitação do PL 3.974, de 2004, aprovado nessa Casa e em tramitação no Senado Federal, na forma do PLC nº 6, de 2009. Este projeto foi aprovado na Câmara por comissão especialmente criada para analisar a matéria e com o apoio de todos os partidos e representa amplo consenso entre governo, empresários, classe política e entidades representativas dos consumidores e vem sendo discutido desde 2000. Tanto este Governo, como o anterior, concordaram sobre a necessidade de implementar as mudanças essenciais ali previstas.

Nesse sentido, consideramos a apresentação de Substitutivo que represente esses avanços, a partir da maturação de idéias e conceitos que hoje representam uma convergência de opiniões na direção de um sistema de defesa da concorrência mais moderno e eficaz.

Com efeito, a unificação das estruturas dos órgãos de defesa da concorrência, um dos principais objetivos desse texto, segue o que vem sendo feito em outras jurisdições, como recentemente se deu na França, Espanha e Portugal. Isso coloca o Brasil em consonância com as melhores práticas mundiais. Se perante a comunidade internacional, o Brasil tem sido objeto de admiração em razão de ter sido a jurisdição que mais avançou na defesa da concorrência, por outro lado, continua sendo a jurisdição com menor orçamento e pessoal. Claramente, com esta estrutura diminuta, pouco se poderá avançar. O Substitutivo prevê, portanto, o aumento de quadros e incentivos à permanência daqueles mais capacitados.

De fato, em razão dos significativos avanços ocorridos nos últimos anos, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência encontra-se muito próximo do que se poderia chamar “limite de exaustão dos fatores de produção”. Atualmente, apenas 30 técnicos são responsáveis pela condução das investigações de cartéis em todo país,

o que tem atrasado a solução dos casos atuais e limitado a instauração de novos casos. O CADE, por sua vez, dispõe apenas de 18 técnicos para cumprir sua competência legalmente determinada.

Além disso, o Brasil assiste à baixa efetividade de sua política de controle de fusões e aquisições, devido ao sistema legal atualmente em vigor, que não impõe prazos fixos para uma decisão final, submete, de forma redundante, o mesmo processo à análise de diversos órgãos e permite que as empresas apresentem a operação somente depois de realizada. A conjunção desses três fatores impede que as decisões do CADE sejam tempestivas e eficazes, além de impor às empresas elevados custos associados à incerteza do negócio jurídico.

O Substitutivo permite que o sistema antitruste brasileiro se mantenha em trajetória ascendente de melhoria, potencializando os ganhos dos últimos anos e galgando novo patamar de eficácia da política antitruste. Entendemos que sua aprovação trará solução a diversos problemas anteriormente identificados tais como: (i) ampliar os quadros técnicos; (ii) racionalizar e simplificar a estrutura institucional e a tramitação processual; e (iii) instituir a análise prévia de atos de concentração, com prazos certos e determinados para decisão. Diante desse quadro, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.731, de 2008, e de seus apensados, o Projeto de Lei nº 1.767, de 2007 e o Projeto de Lei nº 3.311, de 2008, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado ANTÔNIO ANDRADE
Relator