

Iniciativa: Novo processo de Análise de Atos de Concentração Econômica

Superintendência-Geral
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

Responsável: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Superintendente-Geral do Conselho Administrativo de Defesa

Equipe: Cristiane Landerdahl de Albuquerque, Daniel Silva Boson, Marcelo Nunes de Oliveira, Mário Sérgio Rocha Gordilho Júnior, Paulo Vinícius Ribeiro de Oliveira e Pedro Lúcio Lyra.

Endereço:
SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano
Brasília-DF
CEP 70.770-504
Telefone: (61) 3221 8445
carlos.ragazzo@cade.gov.br / assplan@cade.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa
Maio de 2007

Resumo

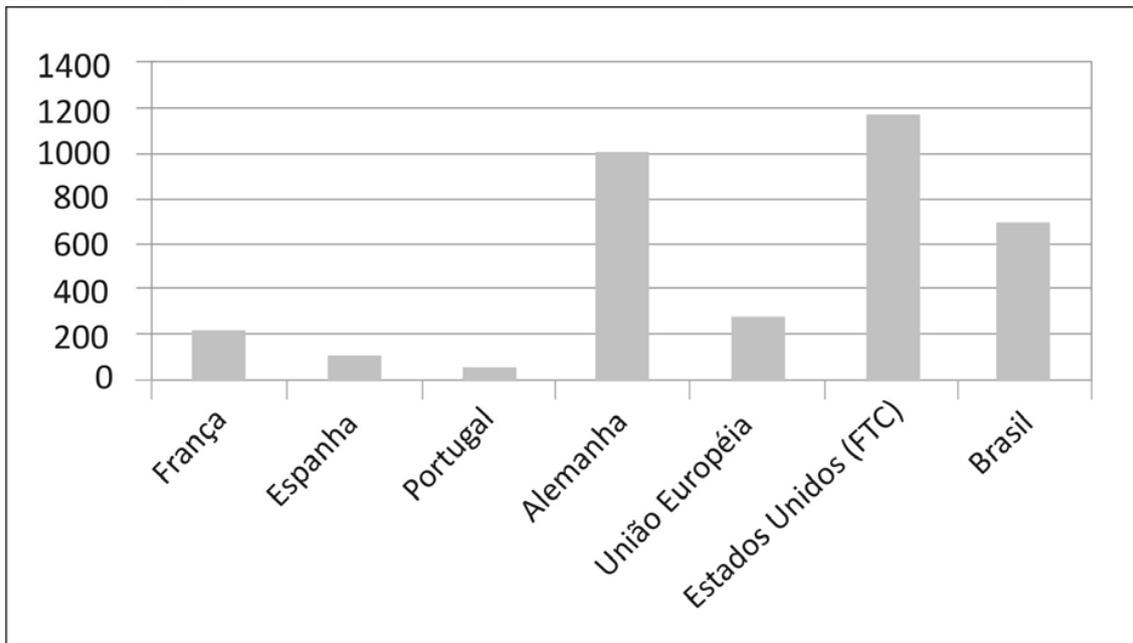
O relato trata dos desafios enfrentados para reformular e adequar à Lei nº 12.529/2011 o processo de análise de compras e fusões entre empresas e quais as soluções encontradas pelo Cade. As ineficiências estruturais compreendiam: a divisão da atividade entre diversas agências; a previsão da análise da operação após sua concretização; e os critérios de notificação. As ineficiências na gestão compreendiam a relação entre o volume de notificações e número de técnicos e a gestão dos casos. As soluções encontradas foram: a criação de uma unidade responsável pela triagem dos técnicos; a divisão funcional e por setor da economia na estrutura da Superintendência-Geral; revisão dos critérios de apresentação das operações; mudança na cultura de trabalho; e aplicação de técnicas de gestão de projetos e monitoramento, resultando na diminuição do tempo médio de análise (especialmente nos casos complexos), na eliminação quase completa do estoque de casos e na organização mais eficiente do trabalho.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A política de defesa da concorrência no Brasil tem por objetivo promover um ambiente de negócios saudável e competitivo para gerar benefícios aos consumidores, tais como produtos de qualidade, preços razoáveis e variedade de escolha. Há duas formas de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) nessa política. A primeira delas é a preventiva, que analisa compras e fusões entre empresas com o intuito de garantir que a estrutura de mercado resultante não favoreça ações anticompetitivas (troca de informações comerciais sensíveis e o uso da posição dominante de uma empresa para imposição de preços e condições de comércio, por exemplo). O segundo eixo de atuação é o repressivo, que procura identificar violações, potenciais ou ocorridas, que prejudiquem a concorrência entre as empresas em um mercado e, conseqüentemente, gere prejuízos ao consumidor (o maior exemplo desse tipo de prática é a formação de cartéis).

A inovação descrita nesse relato trata dos desafios enfrentados para reformular e adequar à Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, o processo de análise de compras e fusões entre empresas – análise de Atos de Concentração – e quais as soluções encontradas. As ineficiências estruturais compreendiam: i) a divisão da atividade entre diversas agências; ii) a previsão da análise da operação após sua concretização; e iii) os critérios de notificação. As ineficiências na gestão diziam respeito: iv) à proporção entre o volume de notificações recebidas e número de técnicos; e v) gestão dos casos. Analisam-se, a seguir, tais ineficiências.

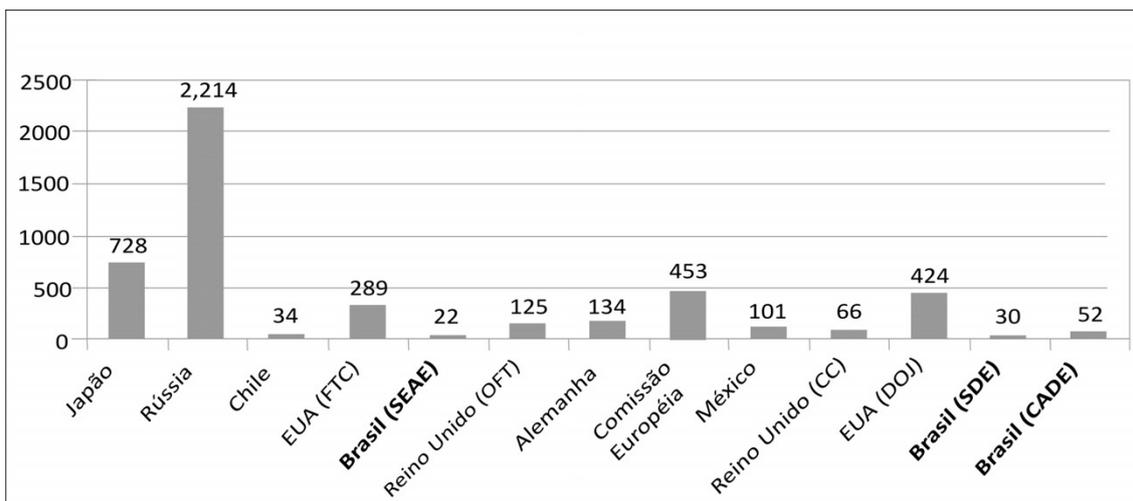
- i) As funções de instrução e julgamento, antes regidas pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, eram distribuídas entre três agências governamentais: a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ), principal responsável pela apuração dos processos de infrações à ordem econômica (condutas/função repressiva); a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), incumbida da apuração dos processos de fusões e aquisições entre empresas (função preventiva); e o Cade, responsável por julgar os processos instruídos pelas duas Secretarias. Essas funções foram unificadas no Cade em maio de 2012, com a entrada em vigor da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.
- ii) O processo de análise de Atos de Concentração (AC) era feito no Brasil após a concretização da operação entre as empresas. O Cade precisava garantir que essas operações pudessem ser revertidas, uma vez que a análise ocorria paralelamente ao processo efetivo de fusão. Essa situação dificultava a intervenção do Cade quando era detectado algum problema concorrencial decorrente da operação. A análise brasileira não acompanhava a prática internacional de apreciação das operações antes do fechamento do negócio, o que criava um descompasso para eventuais soluções conjuntas para operações que afetassem o ambiente concorrencial em mais de um país.
- iii) As operações que implicassem em concentrações acima de 20% do mercado ou quando uma das partes registrasse faturamento bruto acima de 400 milhões de reais deveriam ser apresentadas em até quinze dias após sua concretização, sob pena de multa. Esse critério gerava um grande número de notificações anuais que, em sua maioria, não apresentavam riscos concorrenciais. Para melhor entender essa dimensão, comparou-se o número de casos notificados ao Cade com os de outras agências antitruste.



Fonte: elaboração interna/Cade.

Gráfico 1: Número de Atos de Concentração notificados no ano de 2010

iv) A equipe dedicada a esse trabalho era bastante enxuta. Em 2010, apenas o quantitativo do Cade era de dedicação exclusiva à análise de Atos de Concentração e infrações à ordem econômica. A SDE e a Seae contavam com outras atribuições como, por exemplo, defesa dos direitos do consumidor e advocacia da concorrência. A equipe da SDE dedicada à defesa da concorrência gravitava em torno de 30 pessoas; a equipe da Seae alocada para a análise de AC era em torno de 20 técnicos.



Fonte: Rating Enforcement 2010, do Global competition Review.

Gráfico 2: Número de técnicos dedicados ao Direito da Concorrência (área fim)

v) Sobre a gestão, não havia priorização prévia de processos: os técnicos recebiam os Atos de Concentração para análise na ordem em que chegavam, sem distinção de complexidade. Cada técnico era responsável por casos simples e complexos, e necessitava administrar os prazos e

grau de esforço necessário para a instrução, o que contribuía para a demora de análise de casos e a acumulação deles. O Cade recebeu parte do corpo técnico da SDE, inexperiente na análise de AC, e apenas um servidor da Seae, que era a secretaria especialista no assunto. A Tabela 1 indica o número médio de casos por técnico.

Tabela 1: Distribuição média de casos por técnico – comparação entre agências antitruste no mundo em 2010

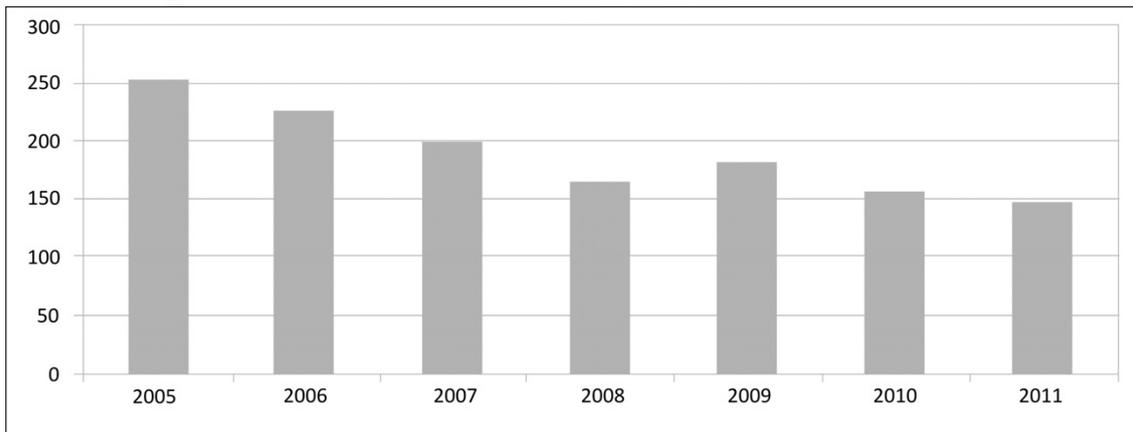
País	Casos	Equipe	Área fim	c/a
Brasil	660	242	102	6,47
França	213	182	99	2,15
Espanha	113	176	106	1,06
Canadá	232	420	282	0,82
EUA	1166	1100	722	1,61

Fonte: Cade.

A atividade de instrução e julgamento de Atos de Concentração era dividida entre a Seae, que realizava a primeira análise e oferecia o parecer no prazo máximo de 30 dias, a SDE, que também opinava sobre a operação em no máximo 30 dias, e o Cade, que realizava o julgamento em até 60 dias, independentemente da complexidade, como previsto na Lei nº 8.884/1994. Na prática, essa análise ocorria em tempo superior, pois o prazo legal era suspenso quando um dos órgãos envolvidos solicitava algum tipo de informação a externos para instrução do caso (stop the clock system).

Esses problemas geravam duas consequências negativas: o incentivo para o retardo na obtenção de informações para a análise e o aumento no tempo necessário para instrução. As equipes da SDE, Seae e Cade tinham incentivos para pedir as informações necessárias de forma espaçada, pois o grande volume de processos para uma equipe enxuta exigia que os prazos fossem interrompidos com frequência nos casos complexos para respeitar a legislação – essa estratégia eventualmente era usada para os casos simples. Os requerentes também eram afetados: como o negócio era concretizado antes do fim da análise, havia incentivos para a protelação na apresentação das informações requeridas.

A divisão de tarefas, o sistema de análise *a posteriori*, os critérios de notificação, a gestão dos casos e os incentivos impactavam diretamente o tempo de análise, tanto de casos simples quanto de casos complexos. O tempo médio de instrução e julgamento de AC era, em 2010, de aproximadamente 150 dias; porém, quando analisados somente os casos complexos, essa média subia para 724 dias. Embora o tempo médio de análise viesse sendo reduzido ao longo dos anos, era necessária uma solução definitiva que permitisse uma gestão mais eficiente dos casos.



Fonte: Cade.

Gráfico 3: Tempo médio de instrução e julgamento de AC (em dias)

Esse cenário, em conjunto com o tempo médio aferido historicamente e o volume de operações analisadas, representava um risco para o ambiente de negócios brasileiro. O tempo máximo de instrução passou a ser de 240 dias sem interrupções de prazo. A título de exemplo, seguem algumas das matérias veiculadas à época da entrada em vigor do novo marco legal da defesa da concorrência:

- Revista Exame, 09 de junho de 2012: “Veio para facilitar e complicou. (...) Nos dias que antecederam à sua promulgação, foram anunciadas quase 20 operações, estimadas em pelo menos 10 bilhões de reais. Era o recado do mercado: na prática, ainda não se sabe se as tão esperadas mudanças vão ocorrer para o bem ou para o mal. (...) o novo Cade nasce mais para sub do que super.”
- Revista Exame, 24 de junho de 2012: “Caos no Supercade - O início das atividades do novo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que ficou conhecido como SuperCade graças aos novos poderes que incorporou depois de sua reformulação, deixou preocupados advogados e empresários que esperam a análise de fusões ou aquisições de suas empresas pelo conselho.”
- *Global Competition Review*, 29 de junho de 2012: “*observers in Brazil say they remain deeply concerned that a lack of capacity within CADE will turn an otherwise positive development into a disaster. (...) Antitrust specialists say the staffing shortages, coupled with the challenge of running a pre-merger notification system, could delay deals and hamper the economy. ‘A pre-merger system makes sense, but only when the agency has enough resources to do it,’ says Francisco Todorov. ‘That’s the challenge, whether they can follow this. I don’t know whether they can do it. I actually think they can’t.’ (...) The pressure now falls squarely on CADE’s current case handlers – about 50 in all.*”
- O Globo, 23 de abril de 2012: “Falta de pessoal ameaça início de funcionamento do super-Cade. (...) O super- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) – que unifica toda a análise e o julgamento de fusões de empresas no País - está sob ameaça de começar a funcionar com uma estrutura precária. (...) quadro é preocupante.”

Apesar de enxergarem como mudanças positivas a reforma na estrutura trazida pela unificação dos órgãos e a análise das operações antes de elas serem concretizadas, vários agentes atuantes

na área acreditavam que os servidores do Cade não seriam capazes de lidar com o novo procedimento e os novos prazos estabelecidos na lei.

Os problemas de estrutura institucional foram resolvidos pela Lei nº 12.529/2011, mas não era o suficiente para sanar todos os gargalos identificados. Os desafios do Cade eram implementar um novo sistema de análise de operações e reduzir drasticamente o tempo de análise mantendo a qualidade da instrução dos casos. Essa é a inovação descrita neste relato.

Descrição da iniciativa e da inovação

A iniciativa consiste na concepção e implementação de um novo sistema de gestão e análise de Atos de Concentração (AC), com os objetivos de preparar o Cade para a absorção da competência de instrução (antes pertencente à Seae) e adequar esse processo de trabalho aos requisitos da Lei nº 12.529/2011, que introduziu diversas alterações estruturais relatadas na descrição da situação.

A Lei nº 12.529/2011 trouxe o instituto da análise prévia, previu a possibilidade de alteração dos critérios para notificação para uma operação, a possibilidade de a Superintendência-Geral (SG) decidir sobre Atos de Concentração sem a obrigatoriedade de apreciação pelo Tribunal do Cade, e criou a emenda – processo em que o Cade requer que as informações iniciais apresentadas sejam complementadas pelas empresas sem que o prazo de análise seja iniciado. Ainda assim, várias lacunas continuaram existindo, e ficou a cargo da equipe do Cade concretizar essa transformação. A inovação alterou a forma de gestão dos processos de análise de Atos de Concentração, desde sua identificação até sua decisão final. As principais alterações foram as seguintes.

i) Proposição de critérios para notificação de AC além dos previstos em Lei: o objetivo dessa alteração foi direcionar a atividade do Cade a casos que apresentassem real risco concorrencial, baseado em estudos internos sobre os AC analisados ao longo dos anos e seu impacto concorrencial. Chegou-se à conclusão de que os limites para notificação de operações poderiam ser aumentados sem prejudicar a atuação preventiva do Cade, uma vez que negócios abaixo desses limites raramente apresentavam impactos concorrenciais. Para evitar que alguma operação relevante deixe de ser analisada, a SG possui uma unidade que realiza o monitoramento de mercado em busca de AC fora do critério mínimo mas que apresente preocupações concorrenciais, podendo o Cade solicitar a sua análise.

ii) Revisão dos formulários de notificação: o formulário de notificação é o documento que as empresas têm de preencher no momento da apresentação da fusão para apreciação do Cade. O objetivo dessa revisão foi garantir que as informações necessárias fossem fornecidas logo no início do processo.

Essa revisão também funciona como uma primeira triagem por complexidade feita pelas próprias empresas ao escolherem entre o formulário de operações simples sumárias e ordinárias.

iii) Possibilidade de reuniões pré-notificação: essa prática foi apresentada aos advogados responsáveis pelos Atos de Concentração, com o objetivo de promover a cooperação entre o Cade e as partes e solucionar dúvidas sobre o tipo de informação a ser prestada. Esse tipo de expediente só pode ser utilizado em casos de AC ordinários.

iv) Criação da unidade de triagem: essa coordenação-geral é formada por técnicos altamente experientes, que separam casos sumários (analisados na própria coordenação) de ordinários (analisados nas coordenações especializadas), o que diminuiu drasticamente o tempo de análise dos processos. Esse formato de triagem foi pensado levando em consideração a realidade brasileira, cujo volume de processos analisados é muito grande e formado basicamente por casos de análise mais simples.

v) Estrutura única: as unidades de instrução processual foram desenhadas para serem capazes de operar com qualquer tipo de processo, conforme fosse demandado ao Cade por seu ambiente externo. Essas unidades foram divididas por função e por setor de mercado, de forma a promover a especialização necessária para lidar com casos mais complexos, mas sempre com a perspectiva de que essa divisão pode ser alterada no futuro. O arranjo aprovado em seu Decreto de Estrutura torna o Cade capaz de resposta a mudanças em seu cenário externo, pois as oito unidades de análise antitruste possuem a mesma competência legal de instrução, e a divisão temática é determinada internamente. Essa forma de estruturação é bastante diferente da que existia anteriormente tanto na SDE quanto na Seae.

vi) Monitoramento: uma parte importante do novo processo está no monitoramento diário dos prazos de instrução, com o objetivo de prevenir eventuais problemas na análise.

vii) Revisão da legislação infralegal existente: as portarias e o Regimento Interno do Cade foram revistos e passaram a prever de forma detalha os trâmites de análise de um processo no Cade, conferindo transparência e previsibilidade.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

Com a aprovação do Projeto de Lei que alterava a Lei nº 8.884/1994 pelo Senado, aproximadamente um ano antes da aprovação da Lei nº 12.529/2011, SDE, Seae e Cade iniciaram o planejamento do processo de transição.

Foram criados seis grupos de trabalho com servidores dos três órgãos envolvidos, chefiados por um Conselheiro do Cade. O Grupo de Trabalho de Notificação Prévia ficou responsável por propor o novo processo de análise de AC do Cade.

A primeira fase foi a consolidação dos problemas percebidos na atuação conjunta das três agências, em especial a sobreposição de tarefas, o tempo de análise e os incentivos para a apresentação fracionada das informações necessárias à análise por parte dos servidores das agências e dos requerentes, pelas razões apresentadas. A equipe enxuta era um fato; a solução viria pelo lado da gestão.

Com o objetivo de abrir o diálogo com o público de interesse, foram realizadas diversas reuniões com advogados brasileiros e estrangeiros que atuavam junto ao Cade para identificar quais as principais deficiências identificadas por eles, que confirmaram o diagnóstico do Cade. Em paralelo, iniciou-se o trabalho de estudos de outras agências que operassem com a notificação prévia e que tivessem passado por processo de mudança similar. Enviaram-se

questionários para as vinte principais agências internacionais¹, e realizaram-se sete² visitas in loco para conhecer melhor as práticas internacionais.

O resultado dessas visitas mostrou diferenças entre as agências internacionais e o Cade no número de processos analisados anualmente e na dimensão da equipe. Várias agências tinham poucos processos (em comparação com a média de 700 AC notificados anualmente no Brasil), com um número de servidores superior aos do Cade (mesmo com a equipe da SDE).

Ou seja, não se poderiam importar soluções prontas dessas agências. A equipe procurou, dessa forma, aproveitar os princípios que embasavam essas práticas, entender o porquê de certas escolhas, e adaptá-las à realidade brasileira.

Percebeu-se a necessidade, por conta do volume de casos analisados anualmente pelo Cade, de instituir uma unidade responsável apenas pela triagem dos AC, de forma que os casos simples fossem analisados separadamente dos casos complexos. O objetivo era tornar a análise dos casos mais simples, mais rápida, e permitir que equipes mais especializadas se concentrassem exclusivamente sobre os casos mais complexos. Essa solução é encontrada de forma ad hoc em algumas agências (como a alemã).

Um princípio confirmado pelas visitas foi o ganho de eficiência que um processo de triagem poderia trazer. Esse processo era feito de diversas formas, e nem todas as agências adotavam-no. Embora inspirada em modelos internacionais, a triagem brasileira é única. Um exemplo das diferenças é a obrigatoriedade da manifestação das coordenações-gerais especializadas sobre casos sumários de seus setores da economia (nos Estados Unidos, essa revisão é voluntária), com o objetivo de manter a boa comunicação internamente e manter todos informados. O modelo brasileiro foi desenhado para contar com técnicos altamente experientes e com aptidão para instruir processos de diversos setores da economia. Era necessário que profissionais também fossem capazes de avaliar qual o grau de complexidade das operações e de processar nessa estrutura os casos sumários, encaminhando os ordinários para as coordenações competentes. A triagem e a divisão funcional da estrutura são um dos pilares da redução percebida no tempo de análise.

A alteração nos formulários de notificação também procurou unir a experiência das outras agências com as características da lei brasileira. Assim como na prática internacional, há dois tipos de formulários para diferentes tipos de casos. Tanto técnicos passaram a se preocupar em obter todos os dados o mais rápido possível, quanto, aos poucos, os requerentes perceberam o risco de fornecer informações imprecisas ou incompletas: a necessidade de emenda, a rejeição da notificação ou o pagamento de multa por enganosidade. A revisão dos critérios de notificação também foi uma estratégia usada para reduzir o tempo de análise e aumentar a qualidade das informações prestadas na notificação da operação.

É importante ressaltar que a possibilidade de contatos pré-operação com os técnicos do Cade contribuiu para essa mudança e ajudou a tornar o trabalho mais célere. A formação da nova equipe também foi importante para direcionar o Cade para os resultados almejados. A autarquia

¹ África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, Dinamarca, Espanha, França, Estados Unidos, Holanda, Japão, Portugal e Reino Unido.

² Canadá, Estados Unidos, Comissão Europeia, França, Alemanha, Portugal e Espanha.

recebeu os servidores lotados na SDE que não possuíam experiência prévia com análise de AC, o que gerou o desafio de integrar uma nova equipe e capacitá-la para trabalho com um processo que estava em fase de revisão. Como estratégia, foi feita uma capacitação em instrução de Atos de Concentração para todos os servidores nos seis meses que antecederam a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, ainda que as equipes não estivessem definidas. O objetivo era formar servidores capacitados para lidar com qualquer tipo de processo, caso fosse necessário.

Objetivos da iniciativa

O objetivo geral da iniciativa era criar um processo que permitisse realizar a análise de Atos de Concentração com eficiência, qualidade e agilidade, garantindo que a atuação preventiva do Cade (controle de estruturas) fosse capaz de proteger a concorrência sem prejuízos para a dinâmica do ambiente de negócios no País.

Entre os objetivos específicos, destacam-se:

- i) atender a exigência legal de implementação da análise prévia;
- ii) permitir a análise rápida dos casos simples e tornar mais eficiente a análise dos casos mais complexos;
- iii) corrigir o problema do incentivo ao pouco fornecimento de informação por parte dos requerentes, melhorando a qualidade das informações necessárias para a notificação de um caso;
- iv. capacitar a equipe para a nova realidade de trabalho.

Público-alvo da iniciativa

De modo direto, as requerentes dos processos de Atos de Concentração (agentes econômicos envolvidos em fusões, aquisições, *joint ventures* etc.) e os servidores do Cade; de modo indireto, a sociedade como um todo, que usufrui dos benefícios de um ambiente econômico saudável.

Ações e etapas da implementação

A primeira etapa do processo de implementação consistiu na formação dos grupos temáticos de trabalho para o planejamento das ações de mudança aproximadamente um ano antes da aprovação da nova lei. Conforme detalhado no tópico “Descrição da iniciativa e da inovação”, o Grupo de Análise Prévia de Atos de Concentração realizou uma etapa de diagnóstico e pesquisa das melhores práticas internacionais. O Grupo de Mobilização e Alinhamento foi criado para manter os servidores informados sobre o processo de mudança organizacional. Além de manter o canal de comunicação aberto, essa iniciativa contribuiu para motivar os servidores e diminuir o nível de ansiedade que um processo desse porte inevitavelmente causaria. Uma estratégia importante foi o treinamento da nova equipe do Cade para a instrução de Atos de Concentração.

O segundo passo foi a proposição da nova estrutura organizacional para toda a Autarquia. Com o desenho do processo de notificação prévia, o diagnóstico da situação e o benchmarking internacional, iniciou-se o trabalho de definição da estrutura organizacional da Superintendência-Geral. O arranjo foi definido para conferir agilidade no processamento dos casos e flexibilidade, pois eventuais alterações de estrutura poderiam ser necessárias. Desse modo, foram criadas oito Coordenações-Gerais de Análise Antitruste com as mesmas competências necessárias à instrução de processos repressivos e preventivos previstas no

Decreto de Estrutura do Cade. O objetivo é permitir que o Cade tenha agilidade para responder às novas demandas externas. Essa formatação foi aprovada pelo Ministério do Planejamento pelo fato de o Cade ter demonstrado que essa flexibilidade era fundamental para a boa atuação do órgão ao longo do tempo.

Internamente, foi definida uma Coordenação-Geral (CG) destinada à triagem de AC, rompendo com a estrutura anterior da Seae. O resultado esperado era a redução do tempo de instrução, em especial a eliminação rápida dos casos mais simples (em torno de 80% do total de processos).

Outra alteração institucional foi romper com a estrutura anterior da SDE e implementar uma divisão mista por tipo de conduta e mercado. Desse modo, três CG foram incumbidas da instrução de casos de cartel; quatro da instrução de casos de AC e condutas unilaterais; e uma da triagem de AC. Essa divisão atendia à realidade de que cada tipo de processo possui trâmites, prazos e tempos de análise diferentes.

Uma terceira etapa foi a revisão dos formulários de notificação, com a alteração do conteúdo das perguntas e separação de formulários para casos simples e complexos. Essas alterações foram todas acompanhadas de mudanças no Regimento Interno do Cade, cuja minuta foi colocada em consulta pública antes de aprovada.

A quarta ação buscou a transformação de estoque de casos em fluxo. Para isso, foi preciso reduzir o estoque de AC notificados sob a Lei nº 8.884/1994, e que tramitavam, portanto, conforme as antigas regras. Para tal, foi realizada uma força-tarefa no Cade e na Seae.

A quinta etapa foi a alteração dos critérios de notificação. Essa alteração contribuiu para a melhora na qualidade da amostra de casos analisados pelo Cade, pois a redução no volume deu-se em casos que historicamente não apresentavam preocupações concorrenciais. A medida foi balanceada pelo monitoramento de mercado realizado pela CG de triagem – nesses casos, o Cade pode solicitar a apresentação de operações de fusão e aquisição que não seriam notificadas, mas que têm impacto concorrencial potencial, para apreciação e posterior decisão.

Por fim, no eixo de gestão, foram aplicadas técnicas de gestão de projetos a casos complexos e metodologia de priorização de casos, o que promoveu uma alocação de recursos humanos mais eficiente e melhor controle dos prazos. Somou-se a isso o monitoramento geral das atividades da Superintendência-Geral, que permitiu identificar pontos problemáticos rapidamente e soluções imediatas.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Os recursos humanos utilizados foram os técnicos das três agências em conjunto com a liderança dos Conselheiros envolvidos. Participaram do grupo de trabalho de notificação prévia quatro técnicos do Cade, um da Seae e um da SDE, todos sob a supervisão de um Conselheiro do Cade. Não foram utilizados recursos materiais, nem foram contratados consultores ou serviços externos. Em termos financeiros, o custo registrado foi o de visitas técnicas, incluindo o pagamento de passagens e diárias, com um total em torno de 50 mil reais. Ressalta-se que algumas visitas aconteceram aproveitando a participação em seminários, diluindo o custo dessas visitas. Com relação aos custos tecnológicos, não houve recurso gasto, uma vez que não foi criada nenhuma solução tecnológica. Os Atos de Concentração eram apresentados no Cade e só depois eram tramitados para a Seae; dessa forma, só foi necessário atualizar o status desses

casos. Os processos de infrações à ordem econômica foram recadastrados na base de dados do Cade.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Foi possível revolucionar o processo de análise de fusões e aquisições no Cade de forma rápida e com custos irrisórios. O planejamento prévio contribuiu para a rapidez da mudança, e desde o primeiro mês foi possível perceber os resultados positivos. A solução atacou problemas identificados anteriormente e teve como resultado o novo modelo da atuação do Cade – a mudança de Lei criou uma oportunidade para alterações já identificadas como fundamentais para fortalecer a política de defesa da concorrência.

Mesmo com um número reduzido de servidores, foi possível reduzir o tempo de análise, superando as expectativas do mercado – o Cade passou a decidir casos em tempo médio menor do que os previstos na nova Lei.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

Antes mesmo da entrada em vigor do novo processo, a CG de triagem preparou o trâmite de funcionamento da triagem e acompanhamento diário de todos os AC em instrução, dividido em dois controles descritos abaixo.

- i) Acompanhamento dos casos sumários: os dados de cada caso recebido, como datas da entrada no Cade, do despacho de aprovação e da apresentação de emenda (quando for o caso); número do processo; requerentes; setor da economia; técnico responsável na CG de triagem; prazo de análise; e um campo aberto para observações.
- ii) Acompanhamento de casos ordinários: os dados da CG responsável pela análise (após o processo de triagem) e do técnico responsável pelo caso; número do processo registrado; requerentes; setor da economia; data de entrada no Cade, de apresentação de emenda (quando for o caso), do despacho de aprovação da SG (quando for o caso); data da entrada do processo no Tribunal (para os casos em que houver algum tipo de restrição para a aprovação sumária, situação em que o Tribunal precisa se manifestar); prazo total de análise; e um campo aberto para observações.

Esses dados foram acompanhados frequentemente pelo Superintendente-Geral e seu Adjunto responsável pela análise de AC. Além desse monitoramento, a Coordenação-Geral Processual também produziu estatísticas sobre entrada de processos, tempo de decisão (seja sumário ou ordinário), tipo de decisão e outras informações, disponíveis no site do Cade.

A implementação do processo foi comentada e avaliada pela mídia brasileira e pela comunidade internacional. Internacionalmente, o Cade foi avaliado pela *Global Competition Review*, principal publicação sobre o tema de defesa da concorrência. Anualmente, a revista realiza um processo de revisão do trabalho de diversas agências antitruste, atribuindo uma classificação de zero a cinco estrelas, contabilizadas a cada 0,25 estrela.

Nesse processo, são avaliados estrutura e processos internos, perfil técnico dos funcionários, transparência, respeito ao devido processo legal, atuação da agência e resultados obtidos. O Cade foi classificado com quatro estrelas (em comparação a 3,5 estrelas do período passado), passando a integrar o rol das 10 melhores agências do mundo, em virtude do êxito na implantação do sistema de notificação prévia.

Sobre a avaliação da mídia brasileira, destacam-se algumas reportagens, resumidas abaixo e disponibilizadas no site do Cade. A cobertura das matérias que antes revelava preocupação com a transição para a nova lei de defesa da concorrência passou a noticiar o bom desempenho do Cade após a mudança.

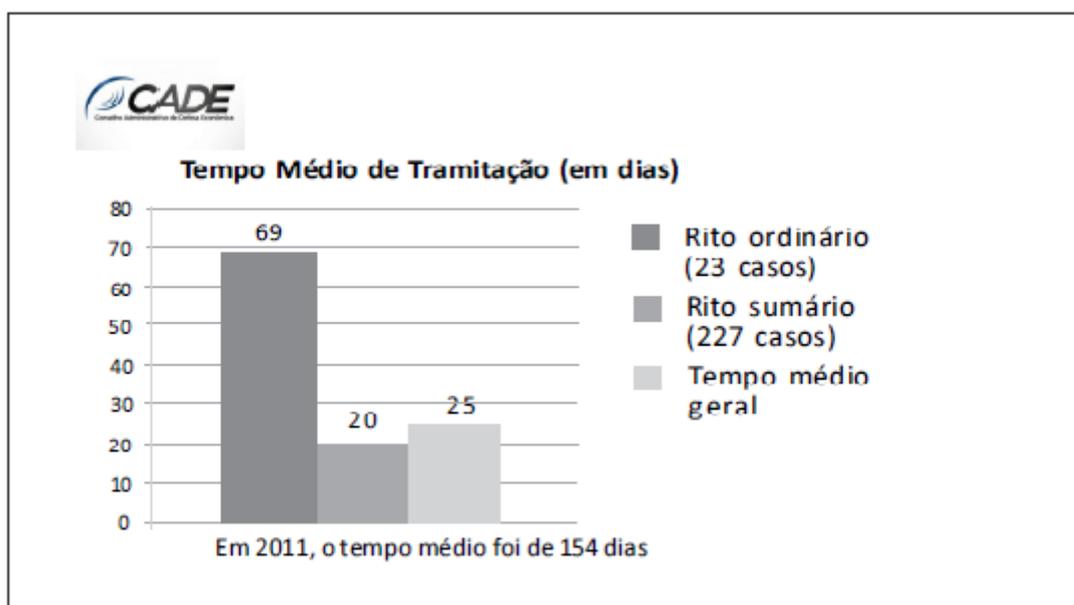
Alguns exemplos são:

- Editorial do Valor Econômico sobre a Reestruturação do Cade, publicado em 4 de junho de 2013.
- Reuters: Cade julga mais de 800 casos de fusão e aquisição em 2012, de 13 de dezembro de 2012.
- Folha de São Paulo: Vinícius Marques de Carvalho: Cade, 50 anos, de 09 de outubro de 2012.
- *The Economist: Antitrust law in Brazil - A champion for choice?*, publicada em 28 de agosto de 2012;
- Valor Econômico: Defesa da concorrência impulsiona o crescimento, de 09 de novembro de 2011.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

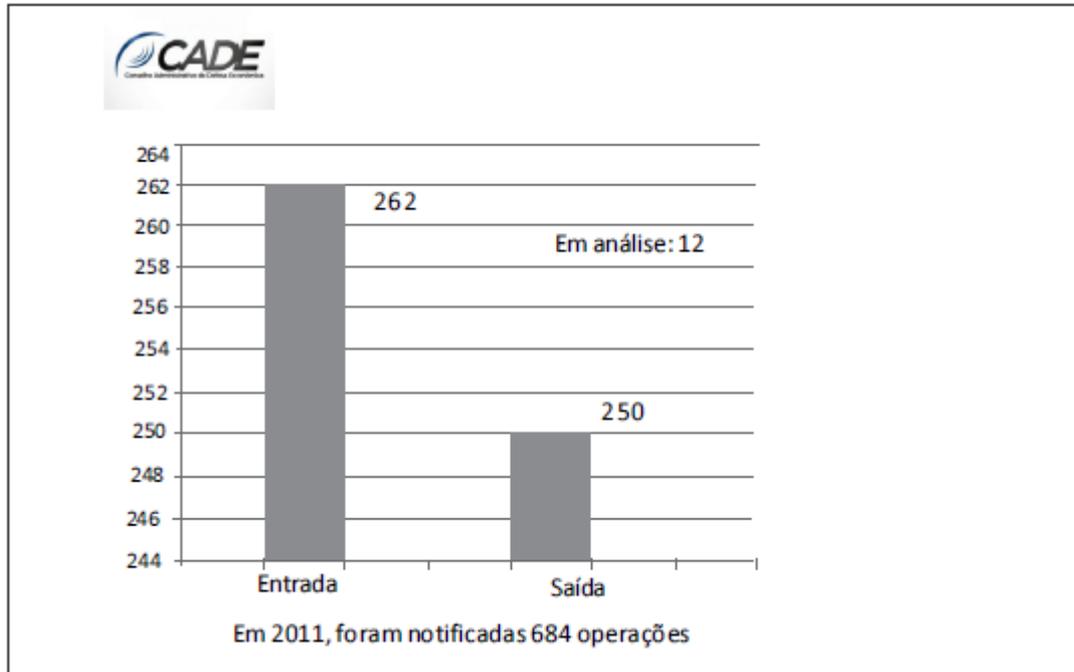
Os resultados quantitativos e qualitativos foram apresentados ao público um ano após a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011. A apresentação completa pode ser acessada no sítio eletrônico do Cade.

O primeiro resultado é a redução do tempo médio de análise de atos de concentração. No período entre junho de 2012 e maio de 2013, esse tempo foi de 20 dias para casos simples (analisados na coordenação de triagem), 69 dias para casos complexos (instruídos nas Coordenações-Gerais especializadas) e de 25 dias para a média de todos os casos. O tempo médio aferido em 2011 foi de 154 dias.



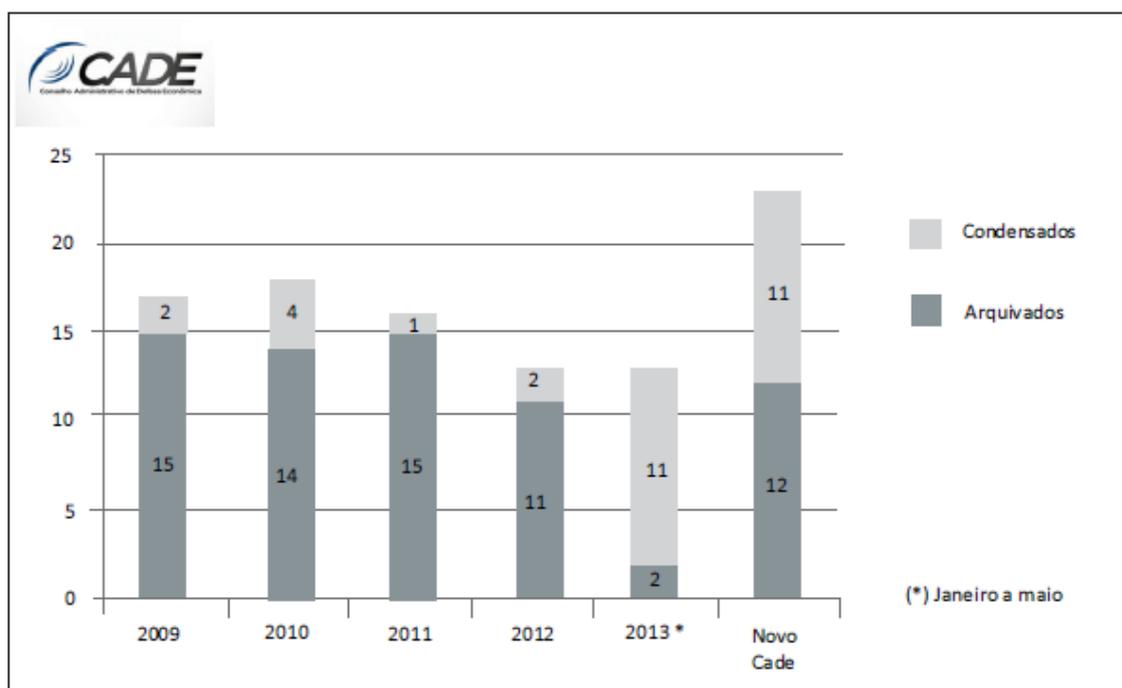
Fonte: CGP/CADE

Gráfico 4: Tempo médio de análise de atos de concentração sob o regime da Lei no 12.529/2011 (maio de 2012 a maio de 2013)



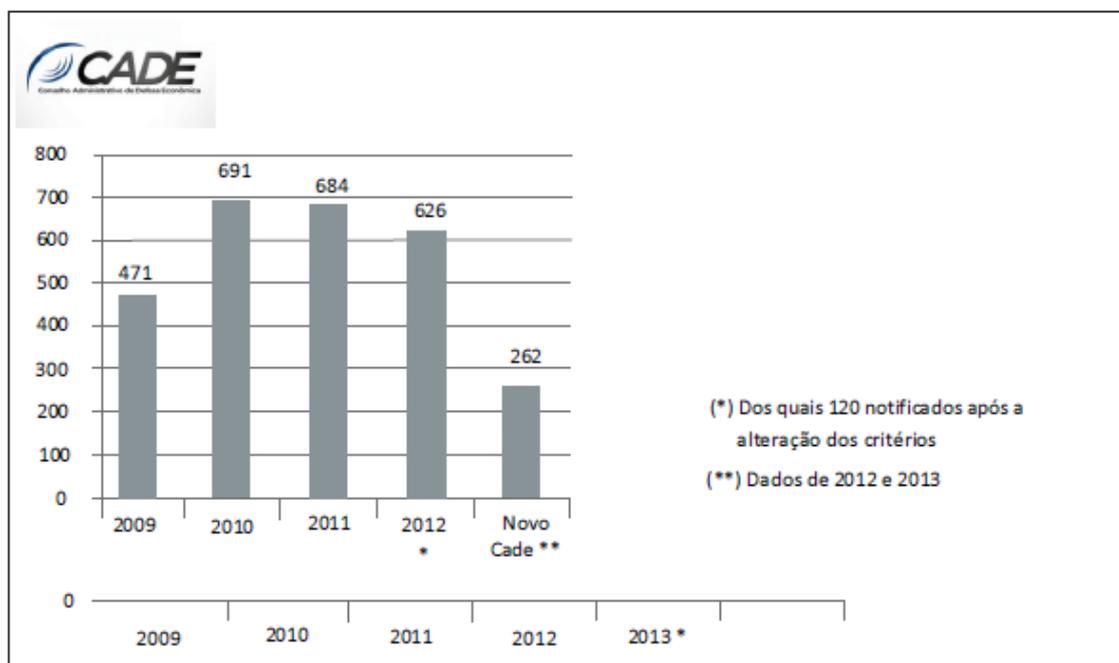
Fonte: CGP/CADE.

Gráfico 5: Evolução da notificação de Atos de Concentração



Fonte: CGP/CADE.

Gráfico 6: Processos administrativos julgados



Fonte: CGP/CADE.

Gráfico 7: Evolução da notificação de Atos de Concentração

Sobre a quantidade de processos aguardando análise, o estoque em maio era de 382 casos de Atos de Concentração da lei antiga (com a entrada de 26 casos) e 444 casos de condutas (com a entrada de 84 casos). Em maio de 2013, o estoque global era de 395, sendo 62 de Atos de Concentração da lei antiga (redução de 83% sobre o estoque somado à entrada de casos novos) e 333 casos de conduta (redução de 63% do estoque sobre o estoque somado à entrada de casos novos).

O resultado global é a eliminação de 791 casos de um saldo de 1088 em um ano, ou seja, redução de 72% do estoque em um ano de funcionamento da nova estrutura do Cade. Ao instituir um processo mais eficiente de análise de Atos de Concentração (eixo preventivo), o Cade pôde se dedicar mais aos casos de condutas anticompetitivas (eixo repressivo).

O número de Atos de Concentração notificados diminuiu em relação aos anos anteriores. O maior julgamento de casos em conduta também decorre de o Cade ter alterado os critérios de notificação, resultando em uma entrada de menos casos de Atos de Concentração e liberando os recursos humanos para tratar mais processos punitivos. É importante lembrar que outros fatores da economia também influenciam o volume de operações ocorridas, mas a redução decorreu das alterações das regras de notificação.

O maior resultado qualitativo foi a elevação no ranking da revista *Global Competition Review*, que atribuiu uma nota de quatro estrelas ao Cade devido ao seu desempenho em 2012. Os principais destaques do Cade na avaliação foram: i) sucesso na transição para a Lei 12.529/11; ii) análise prévia de atos de concentração; iii) novos critérios de notificação; iv) análise de atos

de concentrações sumários em um prazo médio de 19 dias (um dos mais rápidos do mundo); e v) aperfeiçoamento do combate a cartéis.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Os obstáculos encontrados referem-se à gestão de pessoas (número de pessoas, rotatividade e resistência ao novo processo de trabalho), ceticismo do público externo sobre a capacidade do Cade em implementar a inovação e a migração da base de dados de acompanhamento processual. A seguir, apresenta-se a descrição dos problemas e das soluções encontradas.

- Resistência inicial da equipe à matéria nova: no processo de reestruturação, o Cade recebeu os cargos e a equipe da SDE, cuja especialidade era o trabalho com condutas. A equipe da Seae, que concentrava a expertise sobre AC, permaneceu na Secretaria. O desafio era alocar pessoas com maior conhecimento sobre a análise de AC em posições-chave e a capacitação da equipe. Para responder a esse desafio, foi importante a promoção de técnicos experientes à posição de Coordenadores-Gerais na Superintendência, a comunicação das lideranças com a equipe e, especialmente, o desenho de um curso voltado para a Instrução de Atos de Concentração para toda a equipe. Dessa forma, todos os servidores estariam aptos a colaborar com o processo. Também houve investimento em comunicação interna para envolvê-los no processo de mudança.
- Falta de servidores: o Cade não possui quadro de servidores próprio, e depende de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) alocados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e de cargos de Analista Técnico Administrativo e Agente Administrativo redistribuídos pelo Ministério da Justiça à autarquia. Havia previsão de realização de concurso para provimento de cargos redistribuídos vagos e para provimento de 200 cargos de EPPGG (criados pela Lei nº 12.529/2011 para alocação no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e direcionados prioritariamente ao Cade), mas isso não aconteceu até o presente momento (apenas em 2013 houve autorização para realização do concurso). A estratégia encontrada foi o investimento na qualidade, com a intensificação do treinamento técnico para todos, incluindo os gestores. A equipe de triagem de AC foi reforçada com equipe técnica experiente, capaz de realizar bem a triagem e dar rápido prosseguimento aos casos simples. A gestão imprimiu com sucesso os princípios de eficiência e foco em resultados, canalizando esforços de gestão e monitoramento para identificar gargalos e propor soluções.
- A estrutura organizacional do Cade cresceu e, para ocupar as novas posições, foram promovidos vários servidores que vinham se destacando, valorizando a “prata da casa”. Os objetivos dessa iniciativa foram combater o problema de rotatividade de servidores e garantir a retenção de quadros experientes.
- Um desafio técnico foi a compatibilidade de sistemas gerenciais processuais. Os Atos de Concentração eram apresentados no Cade e só depois eram tramitados para a Seae; dessa forma, só foi necessário atualizar o status desses casos. Os processos de infrações à ordem econômica foram recadastrados na base de dados do Cade.
- Houve muita desconfiança geral do público externo (empresas, advogados, imprensa) sobre a capacidade do novo Cade em realizar todas as novas tarefas atribuídas a ele sem o correspondente aumento em seus recursos humanos, e sobre como funcionaria o processo de notificação prévia. A chave para enfrentar esse desafio foi a comunicação constante e o

investimento em transparência. O público externo foi consultado sobre sua percepção sobre esse novo processo desde o início e o uso da consulta pública para apresentação das minutas do novo Regimento Interno e dos formulários de notificação foi muito importante para colher as respostas do nosso público.

Fatores críticos de sucesso

O principal fator crítico de sucesso foi o alinhamento entre o novo processo de trabalho, as práticas de gestão necessárias para acompanhar os resultados e a correspondente reestruturação organizacional. Sem essa abordagem conjunta, é provável que os resultados atuais não tivessem sido alcançados.

Na parte de estrutura organizacional, a criação do setor de triagem, dedicado à separação dos casos em grau de complexidade (analisados de maneira aprofundada pelas CG temáticas) e à resolução dos casos simples, gerou ganhos de eficiência em termos de tempo de instrução inferior ao prazo legal, sendo o tempo de instrução de casos sumários de 20 dias, e de 69 dias, para os casos ordinários. A melhora da amostra de AC analisados em conjunto com o monitoramento do mercado favoreceu uma atuação mais focada da Autarquia, sem descuidar de casos que pudessem afetar negativamente a dinâmica concorrencial do mercado em que ocorressem, mesmo estando abaixo do crivo definido pela Portaria Interministerial MF/MJ nº 994, de 30 de maio de 2012.

A comunicação com o público externo também foi fundamental para aperfeiçoar o processo que se estava desenhando, garantir a transparência e transmitir confiança a esse público. Reflexo disso é a alteração de posicionamento dos meios de comunicação; de uma postura de ceticismo para uma de reconhecimento dos resultados alcançados.

A postura das lideranças no envolvimento da equipe nas discussões sobre as mudanças a serem implementadas foi crucial para motivar os servidores. Houve certa ansiedade na formação dos quadros e resistência ao novo processo de trabalho, e essas dimensões foram levadas em consideração, uma vez que era fundamental que todos acreditassem nas mudanças promovidas e nos resultados almejados. A criação do Grupo de Trabalho de Mobilização e Alinhamento favoreceu o fluxo de informações para os servidores, a solução de dúvidas e o surgimento de boas sugestões. A decisão de se criar o treinamento em instrução de Atos de Concentração partiu das lideranças e foi fundamental para desmitificar o trabalho com essa temática. Esse envolvimento motivou a equipe e, na entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, os servidores compartilhavam da crença no sucesso do novo Cade. A cultura criada entre os servidores foi fundamental. Houve comprometimento dos mais diversos níveis durante todo o processo e a inovação foi produzida totalmente internamente. A crença nas decisões das lideranças e as mudanças de cultura de trabalho necessárias para o sucesso foram os pilares da mudança profunda na atividade finalística do Cade.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

Diversas organizações públicas lidam diariamente com estoques de demandas acima da capacidade de produção de suas equipes, o que redundava em prazos excessivos para a análise de processos. Esse cenário representa a realidade de muitos órgãos públicos.

Em matéria de defesa da concorrência, a análise de processos administrativos referentes a Atos de Concentração e de condutas anticompetitivas precisa ser célere para estimular o ambiente de

negócios, proteger o consumidor e promover bem-estar econômico na sociedade. Com essa motivação, o Cade implementou um modelo de gestão e priorização de processos que pode servir como referência para outras instituições. A solução adotada, embora tenha se inspirado nas práticas internacionais, foi recriada para a realidade brasileira e é única em todas as agências antitruste. Essa solução partiu de premissas identificadas pelas lideranças presentes no Cade e que guiaram a adaptação de ferramentas para resolver os problemas identificados, gerando resultados de alto impacto para o Cade e para a sociedade.

O processo de triagem e instrução dos casos combina priorização e análise de complexidade, técnicas de gestão de projetos e a experiência dos técnicos para criar uma solução integrada. Esse processo também favorece a comunicação entre a Coordenação-Geral de Triagem e as outras Coordenações-Gerais de Análise Antitruste para a resolução de casos, o que permite que todos estejam informados sobre o que acontece na economia brasileira mesmo sem instruir todo o processo.

O arranjo organizacional é inovador, sem paralelo em organizações públicas federais. A proposta de estrutura foi submetida ao Ministério do Planejamento após profunda análise do ambiente externo e avaliação dos problemas enfrentados pela Seae e SDE, que exerceram essas competências no passado. Procurou-se garantir flexibilidade para uma resposta mais rápida às questões postas pelo cenário externo sem que fosse necessário empreender mudanças regimentais extensas.

O Cade aproveitou a janela de oportunidade aberta pela nova lei e não se limitou a seguir os prazos legais, mas revolucionou a forma de analisar Atos de Concentração, equilibrando flexibilidade no desenho institucional e solidez na análise de processos. Prova do reconhecimento do ineditismo e dos resultados atingidos é a elevação da nota da *Global Competition Review*, que colocou o Cade entre as 10 melhores agências de defesa da concorrência do mundo e o fato de a autarquia analisar Atos de Concentração sumários em um tempo médio de 19 dias, figurando entre as autoridades antitruste mais rápidas em âmbito mundial.