



***Experiência:***

**SISTEMA MATRICIAL DE ATIVIDADES**

Nome da Instituição: **CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE**

Responsável: GESNER OLIVEIRA

Integrantes da equipe: CARLA MARIA NAVES FERREIRA

ADRIANO CANDIDO STRINGHINI

BRUNO DARIO WERNECK

CARLOS JACQUES VIEIRA GOMES

CYNTHIA ARAÚJO NASCIMENTO

DOUGLAS PEREIRA PEDRA

ÉVELIN DE ALMEIDA CELSO NETO

JOSÉ HENRIQUE NOVAIS CAMPOS

PEDRO DA SILVEIRA MONTENEGRO

SILVANA MARIA AMARAL SILVEIRA

SÍLVIA DAMASCENO FERNANDES

Endereço completo: Esplanada dos Ministérios, Bloco “T”, Anexo II do Ministério da Justiça, 2º andar

CEP: 70064-900

Telefones: (61) 225-1576 / 321-9248 / 218-3420

Fax: (61) 321 –1209

E.mail: [gesner@mj.gov.br], [carla.naves@mj.gov.br]

Data do início da implementação da experiência: 19 de setembro de 1996.

## **2. RELATO DA SITUAÇÃO ANTERIOR À INTRODUÇÃO DA INOVAÇÃO**

A excelência técnica das decisões e a previsibilidade da jurisprudência administrativa associadas a agilidade e eficiência, constituem os pressupostos básicos da construção institucional do CADE. De fato, tais objetivos só serão concretizados se o CADE estiver bem estruturado e dispuser de quadros técnicos capacitados. Registre-se que o CADE conta com um quadro de pessoal reduzido, tanto na área técnica como na administrativa, em comparação à demanda crescente do número de processos administrativos e atos de concentração a serem apreciados pelo Colegiado. Por sua vez, essa condição exige notável esforço da área técnica para cumprir as metas de aumento de produtividade estabelecidas pela Autarquia.

Observe-se que o CADE, a exemplo de outros órgãos da Administração Pública, apresentava sérios problemas de compartimentalização das atividades, sem os benefícios da integração e com forte obstrução nos canais de informação. Note-se que os técnicos tinham suas atividades voltadas para a prestação de assessoria exclusiva a cada membro do Colegiado, sem contudo promover a troca de informações e debates sobre os temas relevantes. Ademais, a frágil interação entre as áreas meio e fim vinha constituindo-se em obstáculos para

a evolução do processo de operacionalização das atividades do CADE e com isso consolidar os avanços institucionais almejados.

Os problemas apontados acima se mostraram particularmente intensos dado o aspecto peculiar do CADE em sua condição de tribunal administrativo. Esta circunstância impõe a independência dos membros do Plenário. Embora positiva e absolutamente necessária, tal independência pode acentuar o acesso de fragmentação, e mesmo “feudalização”, impedindo que a Autarquia se organize de forma mais eficiente e racional. De fato, prevalecia no CADE uma tendência ao desperdício dos escassos recursos com duplicação das tarefas administrativas, destruição da memória institucional e inexistência de interação entre os servidores.

A organização de trabalho no CADE, desde 1996, tem sido caracterizada por uma lógica matricial, na qual se privilegia a racionalização administrativa dos poucos recursos visando atingir um planejamento mais preciso da distribuição, aos técnicos, dos processos em andamento no CADE e dos meios necessários a sua execução.

Para sanar tais deficiências foram adotadas um conjunto de providências pelo CADE direcionadas à capacitação da Autarquia, destacando-se a criação de um Sistema Matricial de Atividades, cuja proposta de trabalho segue uma seqüência lógica, de forma esclarecer posições e uniformizar conceitos que balizam as análises dos processos sob apreciação, além de reforçar a organização matricial da Autarquia.

### **3. DESCRIÇÃO DO PROJETO INOVADOR**

Tendo como objetivo a implementação de mecanismos voltados ao aperfeiçoamento das decisões do CADE e à garantia de maior eficiência no cumprimento das atribuições legais previstas na Lei 8.884/94, introduziu-se na agenda de trabalho do CADE a criação do Sistema Matricial de Atividades. As premissas básicas que norteiam os trabalhos são: garantir transparência das decisões, segurança jurídica, integração e racionalização da estrutura, bem como incremento de produtividade.

A inovação foi a criação de grupos de trabalhos interdisciplinares e formados por técnicos que atuam em diferentes áreas do CADE, ou seja, na assessoria dos Conselheiros, do Presidente e da Procuradoria do CADE, sob a supervisão do Presidente do CADE. Dessa forma, o CADE tem conseguido manter elevado o nível técnico das decisões e assegurar a memória institucional da Autarquia.

Note-se que a inserção dos técnicos em grupos de trabalhos, não impediu que cada conselheiro mantivesse sua equipe própria de assessores, mas esses passaram também a exercer outras atividades dentro do CADE, inclusive com outros conselheiros. Ao mesmo tempo, a equipe de assessores cuja atuação estava voltada para as atividades gerais da Autarquia, passou a ter suas atribuições alocadas de acordo com as necessidades de cada membro do Plenário, e do CADE como um todo. Essa estrutura ao mesmo tempo em que deixa o membro do plenário continuamente atendido por assessores, evita excessiva compartimentalização, flexibilizando a troca de idéias e a sinergia entre as diversas equipes de trabalho da Autarquia.

A garantia de transparência das decisões e a segurança jurídica são cobertos por grupos distintos, encarregados de:

- (a) avaliar e acompanhar as decisões do CADE;
- (b) selecionar os temas importante a serem discutidos com maior aprofundamento técnico internamente e/ou com o público; e
- (c) levantar os temas relevantes para formação da jurisprudência do CADE e elaboração do Relatório Anual.

Por sua vez, a racionalização da estrutura e o incremento de produtividade ficam a cargo de outros dois grupos, que têm como finalidade:

(a) elaborar as estatísticas sobre os processos em tramitação, além de gerar índices que avaliam a produtividade da Autarquia; e

(b) identificar as necessidades de assessoria de cada membro do Plenário, para distribuir entre os técnicos as matérias a serem analisadas e as atividades gerais, bem como solicitar apoio jurídico à Procuradoria e registrar as atividades desenvolvidas pelas demais áreas do CADE.

A experiência, que resultou na criação do Sistema Matricial de Atividades, foi concebida pela equipe técnica do CADE, tendo sido colocada em prática a partir de setembro de 1996 e, a partir dessa época, aperfeiçoada até chegar aos moldes atuais. Registre-se que os debates e trabalhos desenvolvidos pelos grupos de trabalhos têm influenciado sobre a jurisprudência e posições adotadas pela Autarquia. Além disso, a forma matricial de organização do trabalho vem ampliando a eficiência interna e criando oportunidades dos técnicos inserirem-se nas discussões dos temas de maior interesse.

Os resultados da implementação do Sistema Matricial de Atividades são avaliados sistematicamente, em reuniões semanais, que leva o título de Reunião Operacional do Coletivo do CADE (ROC/CADE), com a presença de toda o corpo técnico, fazendo-se presentes membros representantes da Procuradoria do CADE e da área administrativa, sob a coordenação do Presidente do CADE. Note-se que a presença de representantes de todas as áreas é importante, pois evita a permanência de problemas por falta de informação e/ou integração da Autarquia. Vários problemas podem resolvidos (ou diagnosticados) de forma rápida, evitando uma série de memorandos e atividades seqüenciais que tornavam o processo extremamente moroso.

Registre-se que a pauta da reunião segue uma seqüência lógica, sendo que para cada um dos pontos tem-se um responsável pela apresentação, podendo ser feito rodízio entre os membros participantes dos grupos de trabalho, criando assim oportunidades concretas de exposição pelo técnico ou procurador que contribuiu para a elaboração da análise ou da informação gerada. Ademais, é elaborada uma memória da reunião com intuito de registrar os resultados apresentados<sup>1</sup>. Destaque-se, além disso, que a elaboração conjunta e divulgação da matriz de atividades e da agenda da Autarquia democratizam a informação na organização.<sup>2</sup>

Durante a ROC/CADE, além das discussões relativas aos aspectos de natureza processual, o que inclui discutir as atas das Sessões Plenárias visando garantir maior fidelidade ao debate ocorrido, é repassada a agenda semanal do CADE para aferição dos participantes se a mesma reflete todas as atividades a serem desenvolvidas, o que demonstra a preocupação com a transparência da Instituição e com a fiscalização do cumprimento das normas regimentais. De forma que a pauta da ROC/CADE é composta dos seguintes temas:

1. CAD/CADE - Comissão de Acompanhamento das Decisões do CADE (responsável CYNTHIA ARAÚJO NASCIMENTO)
2. AGENDA SEMANAL (responsável SILVANA MARIA DO AMARAL SILVEIRA)
3. PREVISÃO DE PAUTA PARA AS PRÓXIMAS SESSÕES DO COLEGIADO (responsável SÍLVIA DAMASCENO FERNANDES)
4. ATA DAS SESSÕES ANTERIORES (responsável CARLOS JACQUES VIEIRA GOMES)
5. TEMAS RELEVANTES DAS SESSÕES DE JULGAMENTO DO CADE (TJ/CADE) e RELATÓRIO ANUAL (responsáveis ADRIANO STRINGHINI, BRUNO DARIO WERNECK, CARLA MARIA NAVES FERREIRA, PEDRO MONTENEGRO)

<sup>1</sup> Segue, em anexo, exemplo da memória da ROC/CADE.

<sup>2</sup> Segue, em anexo, exemplos da matriz da atividades e da agenda do CADE.

6. MATRIZ DE ATIVIDADES (responsável CARLA MARIA NAVES FERREIRA)
7. PROCURADORIA (responsável AMAURI SERRALVO)
8. CID/CADE - CENTRO DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (responsável JOSÉ HENRIQUE NOVAIS CAMPOS)
9. FPC - FÓRUM PERMANENTE DA CONCORRÊNCIA (responsável ADRIANO STRINGHINI)
10. PÁGINA DO CADE NA INTERNET (responsável ADRIANO STRINGHINI)
11. BECADE - BOLETIM ESTATÍSTICO (responsável DOUGLAS PEREIRA PEDRA)

Durante a realização da Reunião Operacional, dois outros servidores atuam como responsáveis pelas tarefas: (i) acompanhamento do cumprimento da pauta e tempo decorrido com cada tema (PEDRO MONTENEGRO) e (ii) anotação dos dados para posterior elaboração da memória da reunião (ÉVELIN DE A. CELSO NETO). Seguem, anexos, cópias do último Calendário da CAD/CADE, referendado em Sessão Plenária; Temas Relevantes das Sessões de Julgamento do CADE (TJ); Matriz de Atividades e memória da Reunião Operacional do Coletivo do CADE.

#### **4. OBSTÁCULOS ENCONTRADOS**

Os obstáculos encontrados durante a implementação do SISTEMA MATRICIAL DE ATIVIDADES podem ser resumidos em três pontos:

- (i) detectar a forma adequada de alocação dos técnicos tendo em conta maior afinidade com área temática e as necessidades da Autarquia;
- (ii) desenvolvimento de critérios estatísticos para avaliação de índice de produtividade e como referencial para a distribuição das matérias sob exames aos técnicos; e
- (iii) aperfeiçoamento da pauta da ROC/CADE.

#### **5. RECURSOS UTILIZADOS**

São utilizados recursos computadorizados (sistema *Datashow*) para projeção das estatísticas, atas, previsão de pauta e matriz de atividades. Quando necessário, são utilizadas transparências apresentando os resultados obtidos pelos grupos de trabalho. As memórias são enviadas por e-mail a todos os servidores e é feita distribuição do material relevante (matriz de atividades e agenda).

#### **6. RELATO DA SITUAÇÃO ATUAL: MUDANÇAS EFETIVAMENTE OCORRIDAS**

Como resultado aparente, nota-se maior uniformização dos conceitos e rigor metodológico nas análises dos processos administrativos (práticas restritivas de mercado) e de atos de concentração, tornando as decisões do Colegiado mais consistentes. Nesse contexto, é importante registrar dois pontos positivos:

- (i) a excelência técnica das decisões do CADE, decorrente também da qualidade das análises desenvolvidas pelos Técnicos, viabilizou a prestação de cooperação com outras agências regulatórias, a exemplo do Programa de Intercâmbio Técnico com a ANATEL; e
- (ii) o número de julgados pelo CADE vêm crescendo expressivamente, note-se que no biênio 1996/1998 o número de processos apreciados pelo Colegiado mais que dobraram, evoluindo de 115 casos em 1996 para 337 em 1998.

No início da implantação do Sistema Matricial de Atividade, a organização do trabalho da Autarquia era voltado exclusivamente para análise processual. Atualmente, foram incluídos 13 (treze) novos quadros, de forma que a matriz expressa com maior clareza a

programação semanal dos técnicos do CADE; demandas administrativas e de assessoria jurídica à Procuradoria Geral; além de ter sido aberto espaço para as demandas apresentadas pelas Secretaria de Direito Econômico (SDE) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), que atuam na etapa de instrução dos processos apreciados pelo Colegiado.

Pode-se afirmar que o objetivo visado de integrar as diversas áreas da Autarquia com a implantação do modelo matricial vem sendo alcançado, a evolução do número de notas técnicas preparadas pela Procuradoria do CADE, contribuindo para o debate interno e dirimindo dúvidas acerca de temas variados, apresenta um bom indicador: em 1996 foram elaboradas 40 notas técnicas, em 1997 um total de 109, com considerável acréscimo em 1998 que atingiu um total de 175 notas técnicas.

A criação da Comissão de Acompanhamento de Decisões (CAD/CADE) é outro exemplo de experiência valiosa, pois se viabilizou a fiscalização do cumprimento pelas empresas das decisões exaradas pelo Colegiado. Já foram elaborados estudos acerca dos critérios de aferição de razoabilidade na análise técnica dos relatórios encaminhados pelas empresas, garantindo assim, além da transparência das atividades realizadas, a maior consistência e, conseqüentemente, maior segurança jurídica nas decisões do Plenário do CADE.

Os estudos realizados pela CAD/CADE sinalizaram ao Conselho a necessidade de que as decisões sejam menos dependentes da conjuntura econômica do País, reforçando a noção, já refletida na jurisprudência recente do CADE, de que os compromissos de desempenho comportamentais, mais sensíveis aos movimentos de curto prazo da economia, devem ser utilizados com parcimônia. De fato, a partir de 1997, verificou-se uma incidência decrescente de compromissos de desempenho de natureza comportamental.

Ademais, a CAD/CADE elabora um Calendário de Cumprimento das Decisões, dando uma previsibilidade, até o ano de 2.004, das providências necessárias ao cumprimento das decisões do CADE. Esse calendário é apresentado para referendado do Plenário, toda última Sessão de cada mês<sup>3</sup>.

Finalmente, cabe destacar os resultados obtidos mais recentemente com a organização de dois novos grupos de trabalhos: Boletim Estatístico (BECADE) e Temas Relevantes das Sessões de Julgamento do CADE.

A produção de dados estatísticos e de indicadores de aferição do desempenho da Autarquia é crucial para orientar a adoção de um modelo de gestão mais eficiente e democrático, capaz de atender à crescente demanda da sociedade por melhores serviços. Visando cumprir esse objetivo criou-se um grupo de trabalho, cujos resultados já podem ser avaliados, tendo em conta encontrar-se a disposição do público interno vários indicadores medindo a produtividade da Autarquia, como por exemplo, o número médio de julgados/mês; tempo médio para exame dos processos administrativos e atos de concentração e fluxo de estoque. Tal projeto encontrando-se, atualmente, em face de consolidação da elaboração de um boletim estatístico trimestral.

A Comissão responsável pelo levantamento dos Temas Relevantes das Sessões de Julgamento do CADE, criada em julho de 1999, já produziu sete informes ao Colegiado contendo a resenha de 36 casos julgados. Tal exercício tem uma dupla função: elaborar compilação de fácil consulta para uso interno e gerar material para estudos mais detalhados que permitam identificar uma tendência jurisprudencial. O amadurecimento desse trabalho refletirá numa prestação de informações seguras, tanto aos agentes privados sujeitos da decisão final quanto para a coletividade, sobre os critérios de aplicação da lei de defesa da concorrência, representando elemento importante de segurança jurídica<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Segue, em anexo, exemplo do Calendário de Acompanhamento das Decisões do CADE.

<sup>4</sup> Segue, em anexo, exemplo do Informe sobre Temas Relevantes das Sessões de Julgamento do CADE.