

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
*CAMPUS SOROCABA*  
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

EDUARDO POLINI MARINHO DA SILVA

**ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E DE CONDUTAS  
ANTICOMPETITIVAS NO MERCADO DE CIMENTO NO BRASIL**

Sorocaba  
2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
*CAMPUS* SOROCABA  
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

EDUARDO POLINI MARINHO DA SILVA

**ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E DE CONDUTAS  
ANTICOMPETITIVAS NO MERCADO DE CIMENTO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia  
da Universidade Federal de São Carlos, *campus*  
Sorocaba, para obtenção do título/grau de  
bacharel em Ciências Econômicas.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariusa Momenti Pitelli

Sorocaba  
2025

Silva, Eduardo Polini Marinho da

Análise de atos de concentração econômica e de condutas anticompetitivas no mercado de cimento no Brasil / Eduardo Polini Marinho da Silva -- 2025. 69f.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador (a): Mariusa Momenti Pitelli

Banca Examinadora: Cassiano Bragagnolo, José Eduardo de Salles Roselino Júnior

Bibliografia

1. Atos de concentração. 2. Condutas anticompetitivas.
3. Mercado de cimento. I. Silva, Eduardo Polini Marinho da. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR


Bibliotecário responsável: Maria Aparecida de Lourdes Mariano -  
CRB/8 6979

**Eduardo Polini Marinho da Silva**

**ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E DE CONDUTAS  
ANTICOMPETITIVAS NO MERCADO DE CIMENTO NO BRASIL.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, para obtenção do título/grau de bacharel em Ciências Econômicas.  
Universidade Federal de São Carlos.


Sorocaba, 18 de fevereiro de 2025

Documento assinado digitalmente  
 **MARIUSA MOMENTI PITELLI**  
Data: 18/02/2025 15:56:54-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

Prof. Dra. Mariusa Momenti Pitelli  
Orientador(a)

Prof. Dr. Cassiano Bragagnolo  
Examinador(a)

Documento assinado digitalmente  
 **CASSIANO BRAGAGNOLO**  
Data: 19/02/2025 19:11:10-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. José Eduardo de Salles Roselino Júnior  
Examinador(a)

Documento assinado digitalmente  
 **JOSE EDUARDO DE SALLES ROSELINO JUNIOR**  
Data: 19/02/2025 14:26:14-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família que sempre foi meu maior sustentáculo durante essa jornada que é fazer graduação e, em especial, aos meus pais, por terem acreditado e me encorajado a realizar meus objetivos; a terem me dado todas as ferramentas educacionais, pessoais e psicológicas que lhes estivessem ao alcance para que eu materializasse meus sonhos e, sobretudo, por sempre estarem ao meu lado.

Agradeço à instituição de ensino UFSCar, a todo o corpo docente, aos funcionários, aos técnicos e secretários, que contribuíram direta e indiretamente a fim de que esse lugar se tornasse aquele em que vislumbrei o mundo da Economia e, também, por terem me proporcionado vivências e amigos que carregarei comigo.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariusa Momenti Pitelli, que com desvelo me conduziu durante todo o processo de construção deste texto, agradeço pela disponibilidade e suporte.

Às entidades estudantis de que participei, em especial, ao Centro Acadêmico, deixo meu agradecimento por todas as conexões, oportunidades e experiências, que me proporcionaram.

E, por fim, ao Cursinho Educação e Cidadania (CEC), agradeço pela experiência arrebatadora e gratificante de ser parte – ainda que pequena – da trajetória de estudantes que almejam viver uma universidade.

*“(...) Be, be as you’ve always been  
True to the time and the place you’ve been given  
Your heart in the world, and a world there within (...)”*

Andrew J. Hozier–Byrne

“Economistas de todas as épocas enalteceram os métodos da concorrência nos mercados onde ela pode ser exercida. No entanto, raramente a concorrência é perfeita, os mercados têm falhas e o poder de mercado – isto é, a capacidade de as empresas fixarem seus preços além de seus custos ou oferecer serviços de má qualidade – deve ser contido. Tanto seus adeptos como seus detratores, às vezes, se esquecem que a concorrência não é um fim em si. Ela não passa de um instrumento a serviço da sociedade e, se ela conduzir a ineficiências, deve ser descartada ou corrigida. (...)” (Tirole, 2020, p. 371)

## RESUMO

SILVA, Eduardo Polini Marinho da. *Análise de atos de concentração econômica e de condutas anticompetitivas no mercado de cimento no Brasil*. 2025. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2025.

O cimento é um material amplamente utilizado e tem grande importância e impacto no setor de construção civil no Brasil e em muitos países. O mercado de cimento é caracterizado por apresentar uma concentração relevante com um pequeno número de grupos econômicos (Cunha; Fernandez, 2003; Dornelas, 2013; Santos, 2011), e de acordo com a teoria, aumenta a probabilidade do exercício do poder de mercado (Church; Ware, 2000). Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise dos atos de concentração econômica e de condutas anticompetitivas que foram julgados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) no período de 2015 a 2023. Em relação aos Atos de Concentração julgados, observou-se que a maioria foi aprovado sem restrição, e, além disso, a maior parte também foi enquadrado como rito sumário. Quanto às condutas anticompetitivas, os Processos Administrativos julgados foram todos arquivados. Dessa forma, embora tenham ocorrido operações de Atos de Concentração econômica, verificou-se que não prejudicaram a concorrência. Ademais, os processos administrativos referente às supostas condutas anticompetitivas julgadas no período de estudo foram arquivadas.

Palavras-chave: Mercado de Cimento. Concentração. Condutas. Anticompetitivas.

## ABSTRACT

Cement is a widely used material and holds significant importance and impact in the construction sector in Brazil and many other countries. The cement market is characterized by relevant concentration within a small number of economic groups (Cunha; Fernandez, 2003; Dornelas, 2013; Santos, 2011), which, according to theory, increases the likelihood of the exercise of market power (Church; Ware, 2000). In this context, the present study aims to analyze economic concentration acts and anticompetitive practices judged by the Administrative Council for Economic Defense (Cade) between 2015 and 2023. Regarding the reviewed concentration acts, it was observed that most were approved without restrictions, and the majority were also processed under a fast-track procedure. As for anticompetitive practices, all the administrative proceedings were dismissed. Thus, although there were economic concentration operations, it was found that they did not harm competition. Furthermore, the administrative proceedings concerning alleged anticompetitive practices judged during the study period were also dismissed.

Keywords: Market of Cement. Concentration. Anticompetitive. Conducts.

## LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

Figura 1 – Modelo estrutura, conduta e desempenho.....	19
Figura 2 – Esquema de fabricação de cimento .....	30
Figura 3 – Breve histórico da indústria do cimento no Brasil.....	32
Tabela 1 – Produção e participação dos grupos de cimento para o ano de 2013 (em 1.000 toneladas/ano).....	33
Tabela 2 – Capacidade instalada dos grupos de cimento para o ano de 2023 (em 1.000 toneladas/ano).....	34
Quadro 1 – Categorias de fusões .....	23
Quadro 2 – Condutas anticompetitivas .....	25
Quadro 3 – Processos de fabricação do cimento.....	30
Quadro 4 – Resumo dos atos de concentração e processos administrativos analisados na pesquisa.....	53
Quadro 5 – Atos de concentração julgados no mercado de cimento brasileiro 2015–2023 .....	68
Quadro 6 – Condutas anticompetitivas julgadas no mercado de cimento 2015–2023 .....	69

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC(s)	Ato(s) de Concentração
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBCP	Companhia Brasileira de Cimento Portland
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCPI	Companhia de Cimento Portland Itaú
CETEM	Centro de Tecnologia Mineral
CDPQ	<i>Caisse de Dépôt et Placement du Québec</i>
CNAE	Classificação Nacional das Atividade Econômica
CNC	Companhia Nacional de Cimentos
CNPC	Companhia Nacional de Cimento Portland
DEE	Departamento de Estudos Econômicos
LHB	Lafarge Holcim Brasil Ltda.
PA(s)	Processo(s) Administrativo(s)
RV	<i> Holding controladora da MIZU Cimentos; Maré Cimentos e Polimix</i>
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SEPRAC	Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência
SG	Superintendência–Geral
SNIC	Sindicato Nacional da Indústria do Cimento
TADE	Tribunal Administrativo de Defesa Econômica
TCC	Termo de Compromisso de Cessação
TCD	Termo de Compromisso de Desempenho
TDA	Tribunal de Defesa Administrativa
VC	Votorantim Cimentos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	17
2.1 O MODELO ESTRUTURA, CONDUTA E DESEMPENHO .....	17
2.2 A DEFESA DA CONCORRÊNCIA SEGUNDO AS ESCOLAS DE HARVARD E CHICAGO.....	21
2.3 CONDUTAS E CONCENTRAÇÕES ECONÔMICAS .....	22
2.4. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL.....	25
<b>3. O MERCADO DE CIMENTO NO BRASIL</b> .....	29
<b>4. METODOLOGIA</b> .....	35
<b>5. RESULTADOS</b> .....	38
5.1 ASPECTOS GERAIS .....	38
5.2 ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA .....	38
5.2.1 ATOS DE CONCENTRAÇÃO SUMÁRIOS.....	38
5.2.2 ATOS DE CONCENTRAÇÃO ORDINÁRIOS.....	44
5.3 CONDUTAS .....	50
<b>6. CONCLUSÕES</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	55
<b>APÊNDICE</b> .....	68

## 1. INTRODUÇÃO

O cimento moderno (Portland), de acordo com Feitosa (1982), é um material que foi obtido pela primeira vez na Inglaterra quase ao cabo do primeiro quarto do século XIX e, posteriormente, foi aperfeiçoado em solo americano em 1845, local que também foi palco da instalação da primeira fábrica em 1872. O uso desse material, contudo, não se limitou ao território norte-americano, espalhando-se por outras partes do globo, conforme explica o autor. Segundo Ferreira (1999) *apud* Santos (2011, p. 78), a instalação de uma indústria, em território brasileiro, ocorreu “somente no final de 1920, com o início da operação da Companhia Brasileira de Cimento Portland (CBCP) no bairro Perus, município de São Paulo, com produção de 60 mil toneladas”. Essa era uma empresa de capital misto cujo controle acionário era de 70% canadense e o restante nacional. Este período, para o contexto do Brasil, em especial, é marcado por um processo econômico denominado de “substituição de importações” como aponta Tavares (1976) *apud* Feitosa (1982, p. 1), e cuja principal característica foi “a ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial”.

Ainda segundo Feitosa (1982), o cimento é um insumo de extrema importância, pois é usado como matéria-prima básica do setor de construção civil e por corroborar a criação de “economias externas<sup>1</sup>” com grande influência para o crescimento do setor industrial, transformando-se também em um produto intermediário para a construção de bens coletivos. O cimento, segundo Brasil (2015e, p. 14) é um “(...) produto homogêneo, com escassas possibilidades de substituição, o processo de diferenciação ocorre com a integração das indústrias com outros segmentos da cadeia produtiva – tanto a jusante quanto a montante”, isto é, os mercados de insumos para a fabricação de cimento e os mercados que o empregam em sua produção.

Nas últimas décadas, o mercado de fabricação de cimento avolumou-se e, com ele, muitos outros mercados também surgiram e se consolidaram, como é o caso do mercado de concreto, dado que, conforme explica Brasil (2019a), o cimento é usado como insumo para a fabricação desse último material. O mercado de cimento é responsável também por integrar o setor de construção civil, como apresentou Feitosa (1982) e, segundo dados extraídos do relatório anual emitido pelo Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC, 2022), para o ano de 2022, esse

---

<sup>1</sup> Entende-se por “economias externas”, conforme Suzigan *apud* Feitosa (1982), como fatores que criaram condições favoráveis para que houvesse o desenvolvimento industrial na região sudeste.

setor cresceu 6,9% ante o crescimento de 2,9% do PIB do Brasil e representou 3,2% deste. Além disso, o setor de construção civil, por sua vez, gerou mais de 150 mil empregos formais no ano de 2023, conforme afirma a Câmara Brasileira da Indústria de Construção (CBIC, 2024), fato esse que corrobora Ayres *et al.* (1999, p. 336), “a indústria do cimento desempenha papel relevante no desenvolvimento da infraestrutura econômica e social de uma economia”.

Para Santos (2011), em relação à produção de cimento, embora ocorressem diversos movimentos de fusões e aquisições até a década de 1990, havia muitas empresas e grupos atuando no mercado. O autor pontua que de 18 empresas operando por volta de 1994, à época, este número foi reduzido a 9 empresas e grupos que dominavam<sup>2</sup> o ramo para o ano de 2011. Considerando aquelas que não estavam vinculadas ao sindicato, este número seria 12, segundo o autor.

Santos (2011) explica que, a partir de 2003 até 2008, ocorreu um aumento da demanda de cimento, exceto em 2009, quando houve uma diminuição devido à crise financeira internacional e a um leve crescimento da economia brasileira nesse ano (Lima; Deus, 2013). Segundo apresenta Santos (2011), os dados agregados para 2009 mostram que nesse mercado havia uma evidente concentração, a qual pode ser apontada pela parcela de, aproximadamente, 40,4% do mercado de cimento (20,9 milhões de toneladas) para um único grupo, o Votorantim.

Santos (2011, p. 9–10) aponta que os maiores grupos econômicos que atuam no mercado de cimento, ou seja, o grupo Votorantim, João Santos, Cimpor e Camargo Corrêa – atual Intercement –, produziam, ao todo, aproximadamente, 36,5 milhões de toneladas de cimento à época e detinham, somadas as suas parcelas de mercado, 70,5% da produção. Ao introduzirem-se os grupos Lafarge e Holcim, a produção saltava para 46,4 milhões de toneladas, o que equivalia a 89,7% do total de cimento produzido no país. Isso evidencia, segundo o autor, um mercado oligopolizado.

Pindyck e Rubinfeld (2014) explicam que em um mercado de produto homogêneo, as empresas possuem incentivos para adotar estratégias que podem ser vistas como anticompetitivas. Nesse sentido, diversas práticas, tais como a cartelização, poderiam ser realizadas.

Para além desse fato, Mason (1939) e Bain (1956) desenvolvem uma teoria, intitulada de Estrutura, Conduta e Desempenho (ECD), a qual busca elucidar qual é a relação entre as características concernentes à estrutura de um mercado sobre as condutas adotadas pelas empresas

---

<sup>2</sup> O autor considerou apenas as empresas que possuem associação ao Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC).

e, por fim, o desempenho (ou performance) delas nesse mercado, mediante seus respectivos comportamentos. Com efeito, tal teoria, segundo Brasil (2016h), mostra que a concentração de um mercado é capaz de incutir condutas anticompetitivas dos *players* envolvidos nele, principalmente, devido ao uso do poder de mercado de tais agentes.

Observa-se, de acordo com Cunha e Fernandez (2003) e Dornelas (2013), que o setor de cimento é apontado como um “oligopólio natural”, Dornelas (2013, p. 4), uma vez que possui uma concentração relevante<sup>3</sup>. Outras características notadas por Cunha e Fernandez (2003), como o grande aporte do investimento para que se inicie a fábrica; o acesso restrito à matéria-prima necessária; a localização e altos dispêndios com transporte e armazenamento também se sobressaem.

O enquadramento do mercado de cimento como concentrado e com muitas barreiras à entrada também foi averiguado por Ifanger (2009), que, ao estudar os anos entre 2003 a 2008 o descreveu como tal. Ademais, Porter (1986) *apud* Medeiros e Levy (2015) ressalta que a concentração está relacionada justamente às barreiras à entrada nesse setor.

Os estudos acerca da concentração no mercado de cimento, ora o classificaram com alta concentração a nível nacional para os anos de 2000 e moderadamente concentrado para o ano de 2012, uma vez que esta característica é passível de alteração no tempo. Pode-se dizer, nesse sentido, que o mercado de cimento no Brasil possui uma concentração relevante, e de acordo com a teoria, quanto maior é a concentração – e, menor o número de empresas atuantes no mercado – maior tende a ser a possibilidade de exercício de poder de mercado por essas empresas, ou seja, de fixar um preço acima do custo marginal (Church; Ware, 2000). E, devido a sua concentração, o poder de mercado<sup>4</sup> poderá ser exercido pelas firmas já estabelecidas.

A maior concentração de mercado leva à maior probabilidade de formação de conluíus tácitos ou explícitos (Mello, 2013). O fato de o cimento ser um produto homogêneo tende também a facilitar a formação de cartel, pois como afirma Maggi (2010), produtos como características semelhantes, nos quais suas especificidades podem ser desconsideradas, o preço é único no

---

<sup>3</sup> De acordo com Dornelas (2013, p. 22), “para o Brasil, os índices calculados classificam o mercado de cimento nacional como moderadamente concentrado, com uma queda de 28% entre os anos de 2003 a 2012 (...)”. Cunha e Fernandes (2003), por sua vez, afirmam que a concentração verificada está em linha com a média mundial.

<sup>4</sup> Segundo Brasil (2016h), o poder de mercado pode ser entendido como a capacidade que uma empresa tem de sustentar seus preços acima de um nível competitivo de mercado, sem, contudo, perder sua clientela. A empresa, portanto, consegue manter o seu preço acima do custo marginal.

mercado e o preço que os demandantes atribuem é o mesmo que os ofertantes para todos os produtos, o que contribui demasiadamente para a formação de um cartel.

À vista disso, destaca-se que houve a formação de um cartel no mercado de cimento em 2014, segundo Amato (2014), o que explicita que este mercado foi passível de práticas anticompetitivas que, segundo Pindyck e Rubinfeld (2014), prejudicam, em última instância, o consumidor. Além disso, fusões e aquisições, que tendem a aumentar a concentração de mercado têm ocorrido no setor<sup>5</sup>.

No Brasil, a defesa da concorrência tem como principal agente o Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), sendo a sua missão zelar pela livre concorrência de mercado, reprimindo condutas anticompetitivas e analisando atos de concentração econômica (Brasil, 2016h). A defesa da concorrência, por conseguinte, mostra-se imprescindível para que que haja a saúde econômica no país, pois como aponta Gonçalves *et al.* (2019, p. 78): “(...) a concorrência traz benefícios em termos de preço, variedade de produtos aos consumidores, bem como incentiva as inovações”, fatores esses que são saudáveis e desejáveis para uma economia. E, por outro lado, práticas de abuso de poder econômico podem causar danos à concorrência, tal qual ao bem-estar (Pondé *et al.*, 1997).

De posse disso, o presente trabalho tem como objetivo geral avaliar os processos de atos de concentração e de condutas anticompetitivas ocorridos no mercado de cimento brasileiro, que foram julgados pelo Cade no período compreendido entre 2015 a 2023, e possui por objetivos específicos:

- Avaliar quais foram os tipos de atos de concentração econômica realizados nesse mercado, destacando as empresas ou grupos econômicos participantes.
- Verificar quais foram as condutas anticompetitivas, destacando as empresas ou grupos econômicos envolvidos.
- Verificar os fatores econômicos que fundamentaram a decisão final do Cade.

A principal pergunta a qual o trabalho se propõe a responder é: como se deram as operações de concentração e as condutas adotadas pelas empresas, avaliadas pelo Cade, tendo em

---

<sup>5</sup> Como exemplo, cita-se a operação de fusão envolvendo as empresas Holcim Ltda. e Lafarge S. A. em 2014 (Brasil, 2019).

perspectiva que o setor de cimento já foi passível de formação de cartel, ou seja, de práticas anticompetitivas?

Por fim, ressalta-se que este estudo se mostra relevante dada a importância econômica do setor de cimento bem como da defesa da concorrência para o país a fim de se evitarem prejuízos, principalmente, ao consumidor.

O trabalho está organizado nas seguintes seções: a presente introdução na seção 1, fundamentação teórica na seção 2, o mercado de cimento no Brasil na seção 3, metodologia na seção 4, resultados na seção 5 e conclusões na última seção.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 O MODELO ESTRUTURA, CONDUÇÃO E DESEMPENHO

Para cumprir o propósito apresentado na introdução deste trabalho, faz-se necessário usar do instrumental teórico da Economia Industrial, área essa que, segundo Hasenclever e Kupfer (2020) e Ferguson e Ferguson (1994), desde a década de 1950 preocupa-se com a dinâmica real dos diversos setores industriais utilizando-se da fundamentação microeconômica e dando enfoque a análises empíricas das empresas e mercados.

A Economia Industrial, ou Organização Industrial, de acordo com Hasenclever e Kupfer (2020), é um amplo campo de estudo dentro da Economia e possui diversas abordagens teóricas, as quais podem ser divididas em “tradicional” – segundo a qual as empresas operam sob a égide da maximização do lucro e em condição de equilíbrio, e enfoca a alocação de recursos escassos – e em “alternativa” que surgiram com métodos e modelos que fogem à lógica da tradição microeconômica neoclássica.

No campo da Organização Industrial, destaca-se o estudo do poder de mercado. Segundo Church e Ware (2000), o poder de mercado pode ser definido pela capacidade de aumentar, de forma a auferir lucro, o preço acima do custo marginal, sendo este último o custo obtido pelo acréscimo de uma unidade de produto a ser produzida. Nesse sentido, convém também elucidar os determinantes para o poder de mercado no longo prazo a fim de mostrar a sua relação com o desempenho das empresas. Ainda segundo Church e Ware (2000), um dos fatores que explicam essa permanência do poder de mercado ao longo do tempo reside na elasticidade-preço da demanda, porque quanto mais elástica ela é, menor será a “distorção no preço” (Church; Ware, p. 36), e o poder de mercado, conseqüentemente, será menor.

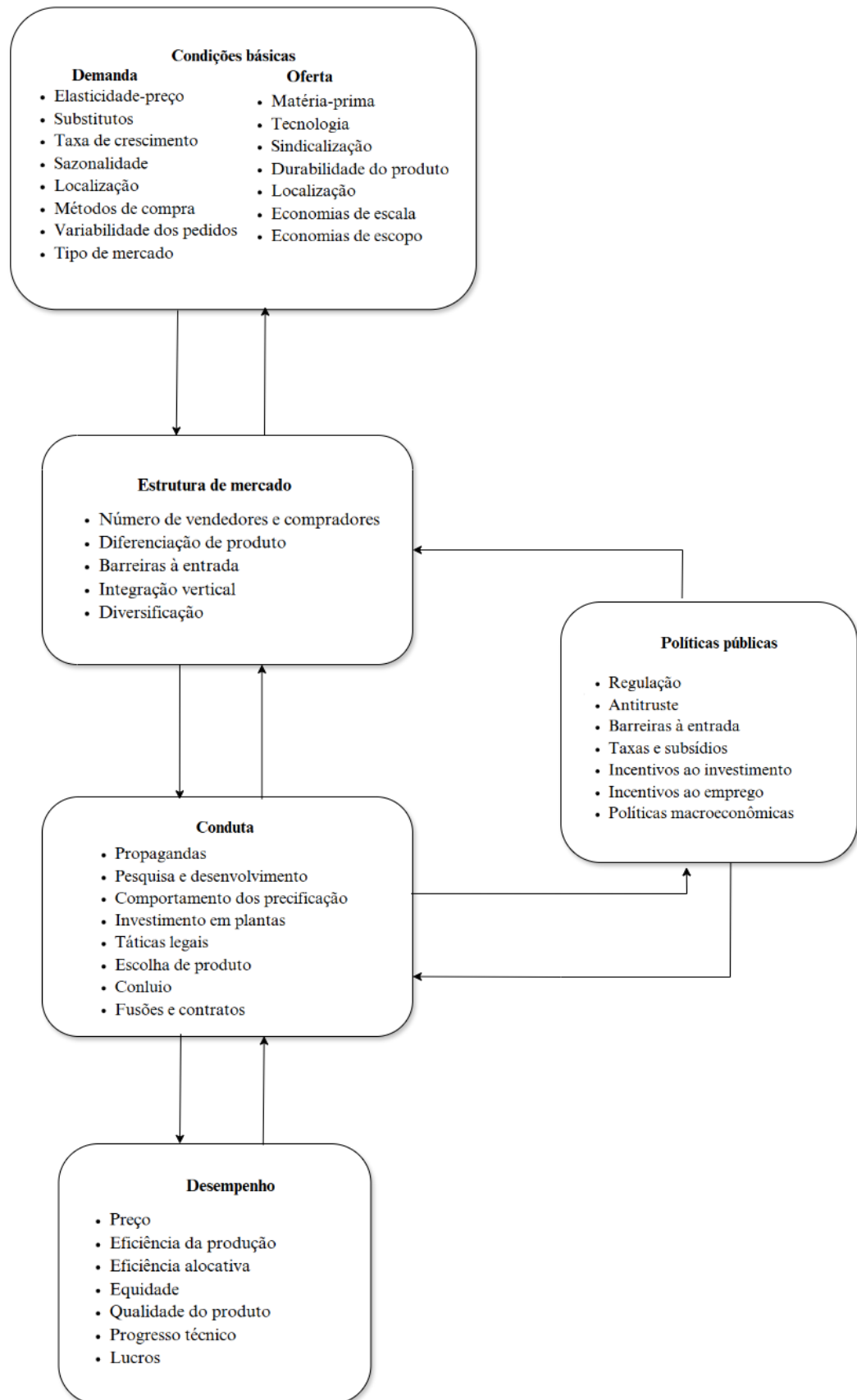
Os autores também explicam que a ineficiência desencadeada pelo poder de mercado pode se sustentar devido a outros motivos, como o fato de haver uma distinção entre as respostas de curto e longo prazo na demanda dos consumidores, sendo essa mais elástica a longo prazo. Nesse ínterim, novas entrantes no mercado podem alterar tais elasticidades das demandas percebidas pelas firmas de modo a torná-las mais sensíveis a aumentos de preço, o que reduz o poder de mercado das firmas já estabelecidas no mercado. Por fim, Church e Ware (2000) explicam que novas tecnologias impactam o poder de mercado, pois, dado que a tecnologia tem potencialmente a capacidade de introduzir novos produtos e serviços na economia, isso reduzirá o poder de

mercado das empresas que já estavam estabelecidas. Segundo os autores, esses dois fatores combinados (as diferentes elasticidades no tempo e a tecnologia) reiteram a importância das barreiras à entrada enquanto fator relevante para o exercício de poder de mercado das firmas no longo prazo. Eles afirmam que, não pode ser esperado que as empresas exerçam poder de mercado quando a entrada é facilitada, haja vista que a entrada de novos *players* no mercado faz com que, pelo lado da oferta, haja a possibilidade de substituição, o que limita – ou até extingue – o poder de mercado das empresas. Em contrapartida, caso as barreiras sejam altas, cria-se o ambiente no qual as firmas serão capazes de exercer tal poder, mesmo que no longo prazo.

Conforme é verificado em Possas (1996), o conceito de poder de mercado remete às noções de Economia Política, porque, segundo essa tradição, as relações econômicas são permeadas de relações de poder entre os agentes. Nesse sentido, esse poder é, ainda segundo o autor, uma forma básica de exercício de poder econômico desses. Pindyck e Rubinfeld (2013, p. 349) explicam que o poder de mercado pode ser entendido como “a capacidade de influenciar o preço, seja por parte do vendedor ou seja por parte do comprador”, o que remete às noções da Economia Política.

Tendo isso em vista, o presente trabalho irá abordar o modelo tradicional da Organização Industrial, isto é, o paradigma ECD – Estrutura, Conduta e Desempenho. Como explicam Carlton e Perloff (2015), a performance de uma indústria depende da conduta de suas firmas inseridas neste mercado, que, por seu turno, depende da estrutura sob a qual ela se encontra, isto é, os fatores tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda, que conduzem esse mercado. Pelo lado da oferta, os autores explicam que a tecnologia é uma condição básica e, pelo lado da demanda, fatores como a competitividade do mercado e elasticidades destacam-se como importantes. Esse modelo é apresentado por Carlton e Perloff (2015) conforme a Figura 1:

Figura 1 – Modelo estrutura, conduta e desempenho



Fonte: Carlton e Perloff (2015), adaptado

Em consoante com a explicação de Hasenclever e Torres (2013), formulado por Mason (1939) na década de 1930, o modelo é considerado o “paradigma fundador da disciplina de economia industrial” (Hasenclever; Torres, 2013, p. 43). De acordo com Hasenclever e Torres (2013, p. 44):

Pressupõe-se que o desempenho em indústrias ou mercados particulares seja dependente da conduta ou das estratégias dos vendedores (produtores) e dos compradores (consumidores) em diferentes assuntos, como a política e a prática de preços, cooperação explícita ou tácita entre as empresas, estratégias de linhas de produtos e propaganda, esforços de pesquisa e desenvolvimento (P&D), investimento em plantas produtivas, táticas legais (como, por exemplo, *enforcement* dos direitos de patentes), e assim por diante. A conduta, por sua vez, depende da estrutura do mercado relevante, caracterizada pelo número e tamanho dos vendedores e compradores, o grau da diferenciação física ou subjetiva dos produtos e serviços, da presença ou ausência de barreiras à entrada de novas empresas, do formato das curvas de custo, do grau de integração vertical<sup>6</sup> das empresas e da extensão de diversificação das empresas para outros mercados.

A estrutura de mercado é determinada por uma série de condições básicas. Há fatores determinantes pelo lado da oferta e pelo lado da demanda, conforme foi apresentado por Carlton e Perloff (2015). Pelo lado da oferta, são imprescindíveis: matérias-primas, tecnologia, a durabilidade do produto, economias de escala, economias de escopo, localização e nível de sindicalização. Pelo lado da demanda, incluem-se outros fatores, como a elasticidade-preço, se há substitutos, taxa de crescimento, sazonalidade, métodos de compra, localização, variabilidade e tipos de mercado (Carlton; Perloff, 2015).

Segundo Church e Ware (2000), o modelo também assume uma linha de causalidade que vai da estrutura até o desempenho, passando pela conduta. Nessa direção, explicam Hasenclever e Torres (2013, p. 44): “poderia dizer-se que as condições estruturais representadas pelas condições básicas e estrutura do mercado são exógenas, ou não determinadas pelo modelo, o que lhe empresta um caráter estático”. Apesar disso, os autores afirmam também que as condições básicas da oferta e da demanda “são determinados endogenamente” (Hasenclever; Torres, 2013, p. 44–45).

Os autores salientam, contudo, que há uma relação de retroalimentação representada pela pelas setas nas duas direções, como pode ser visto na Figura 1. A exemplo de tal relação, eles apontam que a conduta empresarial tem a capacidade de influenciar a estrutura de mercado e, portanto, as condições de oferta em uma indústria. Para ilustrar tal situação, eles afirmam que os

---

<sup>6</sup> Integração (ou concentração) vertical consiste “na operação envolvendo agentes econômicos distintos que ofertam produtos ou serviços pertencentes a etapas diferentes da mesma cadeia produtiva.” (Brasil, 2016h, p. 9)

esforços de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) são capazes de alterar o paradigma de tecnologia vigente, o que, por sua vez, impacta os custos de produção e proporciona a diferenciação de produtos. Além disso, os autores destacam que políticas de preços, por sua vez, também são capazes de mudar a dinâmica da competição, o que evidencia a relação entre as estratégias empresariais e a estrutura sob a qual a indústria está inserida (Hasenclever; Torres, 2013).

Por fim, destaca-se a intervenção governamental por meio de políticas públicas em situações em que o mercado falha em organizar as indústrias, conduzindo-as a um desempenho ineficiente, como explicam os autores. Políticas públicas são cabíveis, como explica Tirole (1988), quando as assimetrias de informações são levadas em consideração. O autor enfatiza que custos de transação podem levar à formulação de contratos incompletos e, nesse sentido, uma legislação de responsabilidade pode ser substituta desses contratos, o que traz eficiência à empresa. A legislação, por conseguinte, é capaz de alterar a produção da firma, ou seja, seu desempenho. Nesse sentido, observa-se que a lei de defesa da concorrência pode afetar a estrutura, a conduta e o desempenho de uma empresa, uma vez que, segundo Brasil (2016h), controla atos de concentração econômica e reprime condutas anticompetitivas.

## 2.2 A DEFESA DA CONCORRÊNCIA SEGUNDO AS ESCOLAS DE HARVARD E CHICAGO

Evidencia-se que o desenvolvimento de políticas antitruste constitui uma temática que, desde o final do século XIX é detalhada por correntes teóricas, muitas vezes, distintas. Esse é o caso das duas principais abordagens de política antitruste das Escolas de Harvard e Chicago (Ferraz, 2014).

É possível afirmar que a primeira vertente que abordou teoricamente a defesa da concorrência foi a Escola de Harvard, a qual, considerava, segundo Gama e Ruiz (2007), que o alto grau de coordenação entre as empresas as possibilitaria decidir sobre o preço cobrado pelo produto. Nessa lógica, as margens de lucro tendem a ser maiores.

Em consoante com essa escola de pensamento, a concentração do poder econômico é o “elemento básico da estrutura do mercado e, conseqüentemente, da análise antitruste.” (Ferraz, 2014, p. 182). Conforme explica Borges (2021, p. 22–23):

Isso ocorre devido ao fato de quanto maior a concentração, maior o poder das empresas em exercer o controle sobre as demais, podendo ser através dos preços (o colocando acima do custo marginal), quantidade produzida entre outros fatores, ou seja, maior poder de mercado. Quanto as barreiras à entrada, Bain (1956) explica que elas funcionam beneficiando as empresas já consolidadas.

Destarte, o poder de mercado destaca-se como uma das principais variáveis de análise e para a definição de uma aplicação da política antitruste.

A Escola de Chicago, por outro lado, trouxe nova perspectiva de abordagem da política antitruste, cujo enfoque reside na eficiência. Dessa forma, a concentração de mercado, segundo esta perspectiva, poderia trazer benefícios à sociedade tais como a eficiência econômica (produção ao menor custo) proporcionado por ganhos de economias de escala.<sup>7</sup> (Borges, 2021).

Assim, atos de concentração econômica são capazes de gerar benefícios, conforme essa escola de pensamento, como explicam Gama e Ruiz (2007, p. 241), dado o potencial de gerar ganhos de eficiência na produção, o que implica melhorias na qualidade e preços mais baixos. Em suma, a concentração pode gerar ganhos que compensam a geração ou aumento do poder de mercado (Gama; Ruiz, 2007).

Nessa perspectiva, é necessário pontuar que a avaliação de tais atos é feita a partir do “efeito líquido resultante da comparação entre os ganhos de eficiência gerados e as possíveis perdas decorrentes de efeitos anticompetitivos da operação.” (Gama; Ruiz, 2007, p. 241).

As duas escolas foram importantes para fundamentar as políticas antitrustes aplicadas hodiernamente no contexto brasileiro e em outras partes do mundo pelas autoridades responsáveis (Ferraz, 2014).

### 2.3 CONDUZAS E CONCENTRAÇÕES ECONÔMICAS

Um outro conceito de igual importância é o de mercado relevante, porquanto é nesse mercado que o poder de mercado será exercido (Possas, 1996). Segundo Brasil (2016h, p. 8):

---

<sup>7</sup> Como explica Borges (2021, p. 25): “resulta num menor custo possível pra empresa e assim implicaria nos ganhos de eficiência (seriam elevados), e posteriormente, poderia ser refletido no preço do bem e/ou serviço ao consumidor, elevando se o bem-estar da sociedade.”

O mercado relevante é a unidade de análise para a avaliação do poder de mercado. É o que define a fronteira da concorrência entre as firmas. A definição de mercado relevante leva em consideração duas dimensões: a dimensão do produto e a dimensão geográfica. A ideia por trás desse conceito é definir um espaço em que não seja possível a substituição do produto por outro, seja em razão do produto não ter substitutos, seja porque não é possível obtê-lo.

Assim, a análise de condutas e concentrações econômicas é realizada nesse mercado definido, considerando suas dimensões para cada produto.

Para além do conceito de mercado relevante, é imprescindível trazer outro a respeito de fusões e aquisições. Elas podem ser divididas em três categorias, conforme pode ser averiguado no Quadro 1:

Quadro 1 – Categorias de fusões

<b>Categorias</b>	
<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>
Fusão vertical	Situação na qual há uma combinação de ativos de firmas que operam em diferentes etapas da cadeia produtiva;
Fusão horizontal	Situação na qual há uma combinação de ativos de firmas que operam no mesmo nível da cadeia produtiva e, geralmente, no mesmo setor, a fim de que, unidas, consigam aumentar sua participação de mercado, e
Fusão de conglomerado	Situação na qual há uma combinação de ativos de firmas que operam em setores ou atividades produtivas diferentes, sem relação direta na cadeia produtiva.

Fonte: Elaboração própria com base em Carlton e Perloff (2015, p. 44)

Uma fusão pode ser uma estratégia anticompetitiva, a partir do momento que este tipo de operação pode fazer com que o poder de mercado seja exercido de forma a prejudicar a competição, conforme é visto em Pindyck e Rubinfeld (2013).

Segundo Mello (2013), as condutas anticompetitivas são divididas em dois grandes grupos: as horizontais e as verticais. As condutas horizontais compreendem práticas como cartéis, acordos empresariais e acordos de associação de profissionais.

Os cartéis, como explicam Pindyck e Rubinfeld (2013, p. 473) e Church e Ware (2000) são práticas anticompetitivas, em que as empresas fazem acordos explícitos de coordenação de suas

ações a fim de manipular o mercado, principalmente ao fixarem preços e ao limitarem a produção. Elas podem também dividir o mercado entre os participantes.

A prática da formação de cartéis caracteriza-se como conduta tipicamente horizontal, uma vez que é capaz de limitar a concorrência entre empresas de um mesmo mercado (Mello, 2013).

Além disso, configuram-se como condutas horizontais acordos empresariais que, apesar de tratarem de acordos entre empresas, tais quais os cartéis, aqueles se diferem desses, pois não envolvem todas as empresas atuantes no mercado, mas algumas que, temporariamente, buscam alcançar maior eficiência, especialmente produtiva ou tecnológica e seus efeitos anticompetitivos são inferiores (Mello, 2013).

Ademais, ainda de acordo com a autora, os acordos de associações de profissionais são aqueles em que há o tabelamento de preços, o que limita a concorrência entre os profissionais.

Em relação às condutas verticais, isto é, aquelas que ocorrem entre as empresas compradoras e vendedoras (Mello, 2013), destacam-se a prática da venda casada, a qual pode ser entendida como o condicionamento da venda de um serviço/produto à aquisição de outro serviço/produto (Mello, 2013); fixação de preços de revenda, que é imposição de “preços mínimos e máximos ou rígidos a serem praticados para distribuidores/revendedores, garantido por ameaça efetiva de sanções pela não observância da imposição” (Mello, 2013, p. 294); restrições territoriais e da base de clientes, que são limites impostos pelo produtor das áreas de atuação dos distribuidores e revendedores; acordos de exclusividade firmados entre tais para adquirirem bens/serviços de certo produtor com exclusividade; recusa de venda<sup>8</sup>, caracterizada por ser estabelecida unilateralmente pelo fornecedor de condições de negócio oferecidas a distribuidores e revendedores como retaliação contra os relutantes em aderir a acordos exclusivos; e discriminação de preços, caracterizada, por sua vez, pela fixação de preços diferentes do mesmo produto para compradores distintos, contudo, a autora ressalta que “essa prática não é intrinsecamente anticompetitiva, e frequentemente está associada a eficiências” (Mello, 2013, p. 294). As condutas anticompetitivas elencadas anteriormente podem ser resumidas de acordo com o Quadro 2:

---

<sup>8</sup> A prática de recusa de venda é explicada por Gaban (2006), como uma restrição vertical, na qual os agentes econômicos que estão a jusante do mercado sejam dependentes de insumos para realizarem suas atividades econômicas de agentes situados a montante do mercado e, tais insumos, são de difícil substituição ou, até mesmo, insubstituíveis. Os agentes a montante, por sua vez, restringem o acesso a esses.

Quadro 2 – Condutas anticompetitivas

<b>Práticas horizontais</b>
I – Cartéis
II – Outros acordos empresariais
III – Acordos de associação de profissionais
<b>Práticas verticais</b>
I – Fixação de preços de revenda
II – Restrições territoriais e de base de clientes
III – Acordos de exclusividade
IV – Recusa de venda/negociação
V – Venda casada
VI – Discriminação de preços

Fonte: Elaboração própria com base em Mello (2013)

#### 2.4. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL

Voronkoff (2014) entende por direito da concorrência um arcabouço institucional revestido de normas e princípios que protegem o mercado interno brasileiro de eventuais condutas anticompetitivas, perpetradas pelos agentes econômicos que ali atuam e tem como fundamento os preceitos constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência.

À vista disso, para que o direito da concorrência seja assegurado aos agentes econômicos, o principal veículo motor (Voronkoff, 2014) de tais normas é o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o qual, por sua vez, é composto pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) e pela Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEPRAC) (Brasil, 2018c).

Brasil (2018c, p. 1) aponta que:

O Cade tem suas atribuições de analisar e aprovar ou não os atos de concentração econômica, de investigar condutas prejudiciais à livre concorrência e, se for o caso, aplicar punições aos infratores, e de disseminar a cultura da livre concorrência. A SEPRAC<sup>9</sup>, por sua vez, realiza a chamada “advocacia da concorrência” perante órgãos do governo e a sociedade.

No Brasil, Mello (2013, p. 285) destaca que a lei antitruste (Lei n. 12.529/2011) é consequência da norma da Constituição que estabelece coibição ao abuso de poder econômico

<sup>9</sup> A SEPRAC é uma das sucessoras da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), a qual, por sua vez, foi extinta em 15 de janeiro de 2018 de acordo com o Ministério da Fazenda (Brasil, 2018c).

que vise “à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário de lucros.” (Constituição, art. 173, § 4º *apud* Mello, 2013)

Mello (2013) parte do entendimento de que o objetivo precípua da aplicação da defesa da concorrência é a limitação do exercício de poder de mercado, haja vista que empresas em posse desse poder são potencialmente capazes de prejudicar o processo da competição, o que gera ineficiências como resultado de seu exercício. A lei antitruste visa, por conseguinte controlar a forma pela qual esse poder é adquirido e mantido e repreende o exercício abusivo desse poder de mercado e não ele em si.

O SBDC atual teve sua aprovação e vigência com a publicação da Lei nº 12.529/11 e passou por muitas modificações, como apontou Voronkoff (2014), contando com uma nova estrutura administrativa, a qual, visa “eficiência e celeridade nas investigações e julgamentos das condutas anticompetitivas, e nas análises das operações concernentes à concentração de empresas.” (Voronkoff, 2014, p. 147).

O autor delinea inúmeras mudanças, contudo, evidenciam-se alterações estruturais, em que houve unificação das funções de investigação, instrução e julgamento e uma única autarquia (Voronkoff, 2014), e assim, foram criados dentro do Cade o Tribunal de Defesa Administrativa (TDA), a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos (DEE), cada um com atribuições específicas que dividem as funções do Cade.

A defesa da concorrência, realizada pelo Cade coíbe condutas consideradas anticompetitivas<sup>10</sup>, atuando, por meio da instauração de inquéritos administrativos (função repressiva) pela Superintendência-Geral (SG) (Brasil, 2016h). Além disso, a autarquia também é responsável por realizar ações preventivas, por meio das quais controla fusões e aquisições (Brasil, 2016h). Por fim, essa entidade também realiza a função educativa, por meio da qual desempenha papel essencial ao fomentar a cultura do ambiente concorrencial e instruir o público acerca de condutas que possam prejudicar a livre concorrência (Brasil, 2016h).

Por fim, se faz necessário expressar que o Cade apura atos de concentração econômica, que ocorrem quando, segundo Brasil (2011, tít. VII , cap.I, art. 90, inc I-IV):

I – 2 (duas) ou mais empresas anteriormente independentes se fundem; II – 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via

---

<sup>10</sup> De acordo com o Brasil (2016h), uma conduta é classificada como anticompetitiva quando ela é capaz de gerar danos à livre concorrência – mesmo que potenciais e mesmo que o infrator não intencione causá-los.

contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas; III – 1 (uma) ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas; ou IV – 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou *joint venture*.

Para a análise de atos de concentração, há um guia de análise de atos de concentração horizontais, que não é vinculativo, mas tem como objetivo dar maior transparência à análise feita pelo Cade (Brasil, 2016i; Brasil, 2024). Em tal guia encontram-se dispostas as etapas seguidas pela autarquia para analisar as concentrações.

No que tange ao guia às concentrações horizontais, as etapas de análise são (Brasil, 2024, p. 9):

- i. Definição do mercado relevante, sendo este usado pelo Cade como unidade básica de análise para a avaliação do poder de mercado. Tal conceito é entendido em duas dimensões a geográfica e a do produto<sup>11</sup>.
- ii. Análise do nível de concentração horizontal. Aponta-se, nesta etapa, se a empresa nova é capaz do exercício de poder de mercado. Geralmente utiliza-se o Índice Herfindahl–Hirschman (HHI) para o cálculo do grau de concentração dos mercados.
- iii. Análise da probabilidade do exercício de poder de mercado. Para isso, levam-se em conta “a possibilidade de uma entrada tempestiva, provável e suficiente” (Brasil, 2016i, p. 9). Além disso, analisa-se a rivalidade no mercado.
- iv. Avaliação do poder de compra existente no mercado. Essa situação é analisada quando há uma concentração realizada no mercado de insumo.
- v. Análise das eficiências econômicas inerentes ao AC. Nesta etapa, avalia-se se há eficiências decorrentes da operação.

Aponta-se também que o Cade formulou um novo guia para análise de atos de concentração não horizontais<sup>12</sup> no ano de 2024. A decisão final é tomada pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica (TADE), o qual, por sua vez, é composto de seis conselheiros e um presidente

---

<sup>11</sup> Para o caso do mercado relevante de cimento, de acordo com Brasil (2019a), a jurisprudência do Cade considera para a dimensão geográfica “um raio de 300km a 500km a contar da localização de cada fábrica cimenteira e depende também da densidade populacional da região. Constata-se que, em média, as cimenteiras transportam seu produto a distâncias em torno de 300 km da fábrica, podendo chegar a 500 km no caso de regiões com populações reduzidas. Para além desses raios, a eventual oferta de cimento tende a ser pouco significativa.” (Brasil, 2019a).

<sup>12</sup> Assim, no período de estudo da presente pesquisa, o órgão administrativo não utilizava um guia específico para esse tipo de análise de atos de concentração vertical, embora a fizesse.

(Oliveira Júnior, 2012), para os casos de conduta e de atos de concentração econômica (rito sumário ou ordinário) (Carvalho, 2013).

Ressalta-se que o rito sumário<sup>13</sup> é aquele que, em ocasião da simplicidade da operação envolvida, há um menor potencial nocivo à concorrência, conforme aponta Brasil (2023). Geralmente, são casos com menor prazo de análise (até 30 dias). Já o rito ordinário é aquele que, segundo Brasil (2023), em virtude da complexidade da operação com potencial nocivo à concorrência, o prazo de análise é maior. Ambas as classificações enquanto ordinário sumário são “discricionárias e serão adotadas pelo Cade conforme os critérios de conveniência e oportunidade.” (Brasil, 2023).

Em relação aos atos de concentração horizontais, a autarquia considera uma análise minuciosa de cada uma das etapas supracitadas e pondera sobre os impactos da concentração no mercado. Caso os benefícios superem os prejuízos acarretados pela operação, o órgão administrativo a aprova sem restrição (Brasil, 2024). Em contrapartida, caso os benefícios sejam inferiores aos prejuízos da operação ou, até mesmo, eliminem a concorrência (Brasil, 2024), poderá haver uma aprovação com restrições ou até a reprovação da operação, considerando para este último caso que os males à concorrência sejam irreparáveis. Ressalta-se que as aprovações com restrições podem se valer de medidas estruturais e/ou comportamentais para que o ambiente da concorrência seja reestabelecido (Brasil, 2024).

A Superintendência-Geral (SG) exerce, atualmente, a função de “investigação e análise de casos de conduta e de atos de concentração, e judicante para processos de rito sumário, mas somente em caso de aprovações sem restrições (Carvalho, 2013, p. 137). A decisão é, por regra, terminativa, para o caso de aprovação sem restrição<sup>14</sup>. As outras decisões possíveis ao órgão administrativo relativas aos atos de concentração são: aprovar com restrições e reprovação. Para esses casos, a decisão final cabe ao TADE. De acordo com (Oliveira Júnior, 2012), a nova lei diz que a análise do AC é anterior àquela realizada pelo Cade e esse tem um prazo de 240 dias, que pode ser prorrogado por mais 60 dias, caso seja do interesse dos envolvidos ou por mais 90 dias, por decisão do TADE (Art. 88, §§ 2º e 9º, da Lei 12.529/2011).

---

<sup>13</sup> Há Resolução do Cade que trata do Procedimento Sumário em ACs, dispondo quais tipos de operações são hipóteses enquadráveis no Procedimento Sumário. A atual Resolução é a Resolução CADE nº 33, de 14 de abril de 2022.

<sup>14</sup> Pode ocorrer avocação por algum Conselheiro ou ter recurso de terceiro interessado, caso exista discordância da decisão de aprovação (Brasil, 2016i).

Já em relação às condutas, o artigo 36 da Lei nº 12.529/11 apresenta alguns tipos de condutas que podem gerar efeitos anticoncorrenciais. Para saber se tais condutas são anticompetitivas, a análise deve ser feita caso a caso (Brasil, 2016i). As decisões finais tomadas pelo órgão administrativo em relação às condutas podem ser de arquivamento, quando conclui-se que as evidências encontradas são insuficientes para que o órgão afirme que há uma infração à ordem econômica (Brasil, 2011); condenação com aplicação de multas caso seja verificado conduta anticompetitiva, imposição de medidas preventivas e celebração de acordos<sup>15</sup>.

### **3. O MERCADO DE CIMENTO NO BRASIL**

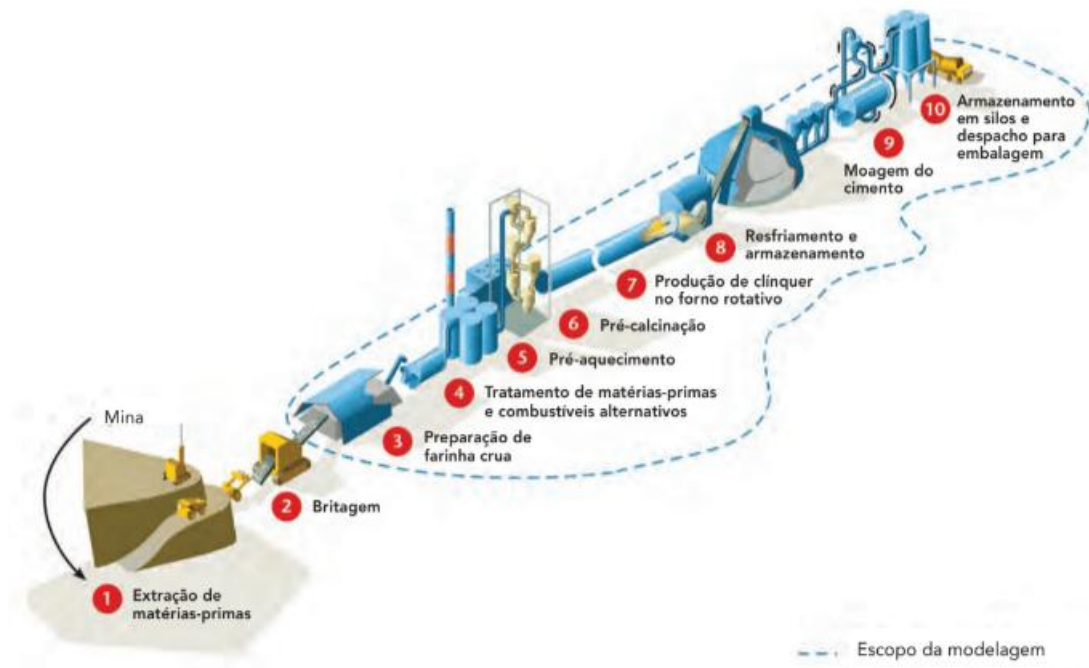
Para que seja possível abordar a análise dos atos de concentração econômica e das condutas anticompetitivas no mercado de cimento do Brasil, é imprescindível, primeiramente, que seja apresentada a cadeia produtiva do cimento. Nesse sentido, como explica Silva (2022), há uma extensa cadeia produtiva que se inicia com a extração da matéria-prima da natureza, passando por processos de britagem<sup>16</sup> e pré-aquecimento, chegando à transformação do clínquer e posteriormente, há o processo de moagem e, por fim, o ensacamento, conforme pode ser observado na Figura 2.

---

<sup>15</sup> Há a possibilidade de ser firmado um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) para que as partes envolvidas cessem as práticas ilícitas e, com isso, elas obtêm uma redução ou isenção de penalidades (Brasil, 2024).

<sup>16</sup> Britagem é “a operação que fragmenta os blocos obtidos na lavra, mas como existe uma série de tipos de equipamentos, esta operação deve ser repetida diversas vezes, mudando-se o equipamento, até se obter um material adequado à alimentação da moagem.” (CETEM, 2015, p. 143)

Figura 2 – Esquema de fabricação de cimento



Fonte: IEA/WBCSD (2009) *apud* Roadmap Tecnológico do Cimento (2019, p. 17), adaptado.

Silva (2022) também elucidou quais processos ocorrem em cada uma das etapas enumeradas anteriormente, conforme é visto no Quadro 3:

Quadro 3 – Processos de fabricação do cimento

Item	Processo	Descrição
01	Extração de matérias-primas	Utilizando-se de máquinas pesadas de pedreiras são extraídos depósitos carbonáticos o calcário que fornecerá por meio de reações químicas, durante o processo de fabricação, o carbonato de cálcio ( $\text{CaCO}_3$ ) essencial para o cimento.
02	Britagem	Após a extração, os materiais são triturados em fragmentos de granulometria até 10 cm e transportados para a fábrica por meio de caminhões, trens ou correias transportadoras.
03	Preparação de farinha crua	Nessa fase pode ser necessário a adição de “corretivos”, como minério de ferro, bauxita, xisto, argila ou areia a fim de conferir melhor estabilidade química. Essas diferentes matérias-primas são misturadas e o material britado é moído e “pré-homogeneizado” com todas essas substâncias, produzindo-se, assim, a “farinha crua”.
04	Tratamento de matérias-primas e combustíveis alternativos	Mediante análises e controles rígidos, podem-se inserir resíduos e subprodutos gerados de outras indústrias, como a pozolana ou limalhas de alto forno na produção do cimento, podendo funcionar como substitutos de matérias-primas da “farinha crua” ou de combustíveis usados no processo de queima.

05	Pré-aquecimento	Esta fase produtiva consiste em submeter a farinha crua a uma série de ciclones verticais de calor, e, uma vez que entra em contato com os gases quentes do forno, em contrapartida, a farinha crua é pré-aquecida e parte das reações químicas necessárias para a formação do clínquer ocorre de forma mais precoce e eficiente.
06	Pré-calцинаção	Essa fase ocorre no “pré-calcinador”: câmara de combustão situada na parte inferior do pré-aquecedor e acima do forno, e parte no interior do forno rotativo, local onde ocorre a decomposição do calcário para a formação de cal (CaO).
07	Produção de clínquer no forno rotativo	Nesse momento, a farinha crua recebe o nome de “farinha pré-calcinada”, que, por sua vez, entra no forno rotativo à combustão de até 1.450 °C. E à medida que o forno vira, 3 a 5 vezes por minuto, o material desliza e cai através de zonas progressivamente mais quentes em direção à chama, provocando reações físicas e químicas transformando a farinha em clínquer Portland.
08	Resfriamento e armazenamento	O clínquer quente é então resfriado rapidamente, de temperaturas superiores a 1.000 °C para até 100 °C, por meio de um resfriador que sopra ar frio para dentro do forno.
09	Moagem do cimento	O clínquer resfriado e misturado com gesso é moído até se transformar em um pó cinza conhecido como cimento Portland comum. Os cimentos comuns têm cerca de 3% a 4% de adição de gesso para controlar o tempo de pega do produto. A moagem pode ocorrer por meio de moinhos de bolas, prensas de rolo e moinhos verticais.
10	Armazenamento em silos para despacho e embalagem	O produto final é homogeneizado e armazenado em silos de cimento para, posteriormente, ser enviado ao cliente. Para ser transportado, o cimento é acondicionado em sacos ou em <i>big bags</i> , que podem ser paletizados, ou ainda, carregados a granel em caminhões.

Fonte: Roadmap Tecnológico do Cimento (2019) *apud* Silva (2022), adaptado

De acordo com SNIC (2022), em relação ao ano de 2022, a capacidade de produção de cimento no Brasil foi de 94 milhões de toneladas, no entanto, foram produzidos 63,5 milhões de toneladas, e o consumo aparente foi de 62,8 milhões de toneladas. As fábricas de cimento estão espalhadas por 82 municípios em 23 estados. Havia 93 fábricas produtoras de cimento controladas por 23 grupos industriais, envolvendo 18 mil empregos diretos.

Ainda segundo a SNIC (2022), o setor de cimento tem tido uma diminuição dos investimentos em nova capacidade produtiva nos últimos 7 anos. Entre os anos 2007 e 2016 teve investimento em capacidade instalada, gerando 36 milhões de toneladas produtivas em novas instalações. Contudo, após 2016, ocorreram fechamentos de linhas de produção e de fábricas a fim de tentar equilibrar a oferta e demanda.

Conforme é mostrado por Silva (2022), a linha temporal da indústria de cimento do Brasil seguiu as etapas apresentadas na Figura 3.

Figura 3 – Breve histórico da indústria do cimento no Brasil



Fonte: Silva (2022), adaptado

De acordo com Silva (2022), a indústria de cimento no Brasil iniciou-se com a instalação da Companhia Brasileira de Cimento Portland em 1920 em São Paulo, com capacidade produtiva de 60 mil toneladas. Em 1924, por meio do Decreto nº 16.755/1924, o governo criou incentivos fiscais para a produção cimenteira no país, o que possibilitou a criação de outras companhias de

cimento. A partir disso, no decorrer das décadas de 1930 a 1950, diversas outras empresas produtoras de cimento instalaram-se no país, como em 1933 é o caso da CNPC em São Gonçalo (RJ); em 1936 a fábrica da Votorantim S.A; em 1939, como é o caso CCPI em Itaú (MG) e de vários outros grupos que também o fizeram na década de 1950, como é o caso do grupo Lafarge em Arcos e Uberaba (MG) e o grupo Holcim em Sorocaba (SP), o que reflete o aumento expressivo tanto da capacidade produtiva de cimento do Brasil quanto na oferta e geração de empregos diretos e indiretos e induzidos na economia<sup>17</sup>.

Salienta-se que esse mercado possui grandes grupos econômicos. A Tabela 1 apresenta a parcela de mercado dos maiores grupos atuantes no setor em 2013. Observa-se que o maior produtor era o grupo Votorantim, seguido pela Intercement, que detinham, conjuntamente, 54% do mercado.

Tabela 1 – Produção e participação dos grupos de cimento para o ano de 2013 (em 1.000 toneladas/ano)

<b>Empresa</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Percentual</b>
Votorantim	25.163	36
Intercement	12.974	18
João Santos	7.105	10
Lafarge	5.908	8
Ciplan	2.724	4
Itambé	1.790	3
Outros	14.497	21
<b>Total</b>	<b>70.161</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria com base em SNIC (2013)

Já informações relativas ao ano de 2023, apresentadas na Tabela 2, mostram os mesmos maiores produtores de cimento liderando o setor: grupo Votorantim e Intercement, que, conjuntamente, detêm 47,9% do mercado para esse ano, o que indica que houve uma queda desses dois grupos econômicos em relação ao ano de 2013. Tal fato evidencia que outros grupos econômicos aumentaram sua produção e que esses grupos perderam participação de mercado.

De posse disso, faz-se necessário pontuar que a CSN poderá comprar a Intercement, que está

<sup>17</sup> De acordo com o SNIC (2022) *apud* Cimento Itambé (2022) “para cada milhão de toneladas de cimento produzidas no Brasil são necessários cerca de 1.200 empregos criados (diretos, indiretos e induzidos)”.

em recuperação extrajudicial (Gil, 2024), o que aumentaria a concentração no setor.

Tabela 2 – Capacidade instalada dos grupos de cimento para o ano de 2023 (em 1.000 toneladas/ano)

<b>Empresa</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Percentual</b>
Votorantim	34.900	32,8
Inter cement	16.000	15,1
CSN Cimentos	15.800	14,9
Nassau	8.400	7,9
Mizú	7.000	6,6
Nacional	5.600	5,3
Tupi	3.900	3,6
Ciplan	3.600	3,4
Itambé	2.700	2,5
Outros	8.400	7,9
<b>Total</b>	<b>106.300</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Cimento Org (2023)

#### 4. METODOLOGIA

O presente trabalho busca fazer uma análise dos atos de concentração econômica e das condutas anticompetitivas que ocorreram no mercado de cimento, por meio da consideração dos processos julgados pelo Cade no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2023.

Em vista disso, a pesquisa feita enquadra-se, de acordo com a classificação estipulada por Gil (1987), como descritiva, dado que esta pretende descrever as características de um grupo e a busca de relações entre as variáveis de interesse. Além disso, destaca-se o caráter documental do presente trabalho, haja vista que serão utilizados materiais documentais para análise (Gil, 1987), como exemplo de documentos oficiais têm-se os relacionados aos atos de concentração e às condutas anticompetitivas. Por fim, salienta-se o caráter bibliográfico trazida pela pesquisa, uma vez que ela apresenta analogamente à sua característica documental, uma análise de contribuições de outros autores que se debruçaram sobre a temática.

O nível da pesquisa desenvolvida por esse trabalho é exploratório, em virtude de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativa, acerca de determinado fato e, em última instância, oferecer um “problema mais esclarecido” (Gil, 1987, p. 45). Neste caso, compete ao presente trabalho trazer luz às atos de concentração econômica e de condutas anticompetitivas adotadas pelas empresas no mercado de cimento brasileiro no período delimitado, principalmente tendo como pano de fundo a formação de cartel julgada em 2014 como fator impactante no mercado de cimento, à medida que grandes *players* deste mercado sofreram penalizações que, em última instância, podem alterar a configuração do mercado de cimento no Brasil.

Posta a descrição acerca do objetivo do trabalho, faz-se necessário pontuar que, dado que não há metodologia de pesquisa que não apresente limitações (Felson, 2001), deve-se evidenciar que as limitações encontradas residem, principalmente, em relação à base de dados, uma vez que tanto as notas técnicas analisadas quanto as notas de despacho, em sua maioria, apresentavam restrições de acesso a determinadas informações relacionadas a fatias de mercado detidas pelas empresas, quantidades de cimentos fornecidas (para o caso de acordos entre empresas), entre outras. As informações, contudo, não foram impeditivas para a realização da pesquisa.

Foram feitas buscas em diversas fontes, como artigos, revistas, sites como o do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC), entre outros, para encontrar dados econômicos sobre esse setor no país.

Para que a pesquisa fosse feita, considerou-se o CNAE 2320-6/00, o qual compreende a fabricação de cimento (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) do mercado em questão<sup>18</sup>.

Para analisar os atos de concentração econômica (AC) julgados no período de estudo, utilizou-se a ferramenta de pesquisas avançadas por meio da plataforma de Jurisprudência do Cade, na qual podem ser encontradas pesquisas avançadas sobre atos de concentração. Ao todo, foram encontrados 14 atos de concentração de rito sumário e três de rito ordinário.

Em relação às condutas anticompetitivas, processos administrativos (PA) julgados no período de estudo, utilizou-se tanto a ferramenta de pesquisas avançadas por meio da plataforma de Jurisprudência do Cade, pesquisas avançadas sobre condutas, quanto a ferramenta Cade em Números. Foram encontrados três processos administrativos, contudo, em um deles<sup>19</sup>, o julgamento não aparece no item “Processos Administrativos julgados” disponíveis no Cade em Números. Logo, dos três encontrados, dois foram analisados nessa pesquisa.

O apêndice ao final do texto contém o número de todos os procedimentos administrativos que foram analisados.

Os documentos dos atos de concentração e de condutas foram analisados, principalmente os Pareceres emitidos pela SG e o voto do Conselheiro-Relator, para que fossem descritos e identificados:

(i) Os principais tipos de condutas anticompetitivas adotadas no mercado de cimento e os agentes econômicos envolvidos.

(ii) Os principais tipos de atos de concentração ocorridos nesse mercado e os agentes econômicos envolvidos.

(iii) Quais foram os fatores econômicos que respaldaram a decisão do Cade

Dessa forma, em relação aos atos de concentração, foram analisadas as seguintes características: grupos econômicos envolvidos; tipo de processo; tipos de operações; se houve ou

---

<sup>18</sup> É relevante sinalizar que, embora a análise enfoque o CNAE apresentado – afetado pela operação –, essa pode envolver outros mercados, como é o caso do mercado de concreto, por meio de concentrações horizontais e/ou verticais gerados nas operações. A classificação do CNAE aborda o ramo de atuação da empresa.

<sup>19</sup> O PA é o de nº 08700.003528/2016-21. Nos autos do processo, especificamente, na certidão de julgamento do PA, consta um parágrafo que informa que o processo foi retirado de pauta de julgamento (Brasil, 2023), e, portanto, foi desconsiderado do trabalho.

não integração vertical e/ou sobreposição horizontal; participação de mercado e concentração de mercado; se houve ou não entrada de novas firmas no mercado; se foi constatada ou não rivalidade; quais as eficiências geradas; e, por fim, qual a decisão final do Cade. Cabe ressaltar que a análise feita pelo Cade pode se encerrar em etapas específicas caso constatare que a operação não causará prejuízos concorrenciais, ou seja, não necessariamente a análise abrange todas as etapas do Guia.

Em relação às características das condutas anticompetitivas, foram analisadas as seguintes: quais grupos econômicos envolvidos; qual a conduta (infração à ordem econômica); e qual o mérito da decisão do Cade.

Convém salientar que a metodologia da presente pesquisa está em linha com a de outras pesquisas como aquelas de Gama e Ruiz (2007), Carvalho (2021) e Moreira (2023), desenvolvidas no âmbito da análise de concentrações econômicas e de condutas anticompetitivas.

Por fim, foram analisados dezessete atos de concentração e dois processos administrativos referentes ao mercado de cimento e julgados pelo Cade no íterim de 2015 a 2023.

## 5. RESULTADOS

### 5.1 ASPECTOS GERAIS

Busca-se neste capítulo apresentar os resultados obtidos através da análise dos atos de concentração e de condutas anticompetitivas julgados no período de 2015 a 2023 pelo Cade e ocorridos no mercado de cimento brasileiro.

Conforme é apresentado pelo Cade em números, o órgão administrativo julgou, entretanto, 4.370 Atos de Concentração (AC), dos quais foram encontrados 17 correspondentes ao CNAE estudado no presente trabalho. Além disso, julgou também um total de 220 Processos Administrativos (PA)<sup>20</sup>, dos quais foram considerados dois pertencentes ao CNAE analisado. Infere-se, portanto, que, aproximadamente, 0,4% dos ACs julgados pelo Cade estão relacionados ao mercado de fabricação de cimento ante 0,91% dos PAs.

### 5.2 ATOS DE CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

No que tange aos atos de concentração analisados, é necessário apontar que, dos 17 analisados, 14 foram classificados como sumários e 3 como ordinários. Ressalta-se que, para os ACs sumários, o rito de tramitação é mais curto, com decisão em até 30 dias; já os ritos ordinários, devido à complexidade da operação analisada, o tempo de tramitação é mais longo.

#### 5.2.1 ATOS DE CONCENTRAÇÃO SUMÁRIOS

Em relação aos ACs sumários, ressalta-se que há Resolução do Cade que dispõe os tipos de operações que são hipóteses enquadráveis como sumário.

Quanto ao tipo de operação, notou-se que os 14 ACs sumários explorados pela pesquisa poderiam ser divididos de acordo com a natureza da operação envolvida. Dessa forma, optou-se pela seguinte divisão, considerando que havia recorrência de tais operações:

---

<sup>20</sup> Os Processos Administrativos são ações analisadas e julgadas pelo Cade. (Brasil, 2023).

- i. Contrato de fornecimento
- ii. Aditamento a um contrato de fornecimento
- iii. Aquisição de ativos
- iv. Arrendamento de centrais de concreto

A respeito dos atos de concentração enquadrados como (i), percebeu-se que os grupos econômicos envolvidos foram: a Intercement Brasil S.A., Companhia de Cimento da Paraíba (CCP) no caso do AC nº 08700.003640/2015–81, julgado em 2015; Votorantim Cimentos S.A e a Intercement Brasil S.A. para o processo nº 08700.002893/2017–07, julgado em 2017; Intercement Brasil S.A. e Lafarge Holcim (Brasil) S.A., para o AC nº 08700.003634/2017–95, julgado em 2017; a Votorantim Cimentos S.A., a qual é requerente no AC nº 08700.004084/2018–11 ao lado da Supremo Cimentos S.A., julgado em 2018; a Votorantim Cimentos NNE S.A. e a Polimix para o caso do AC nº 08700.007372/2018–19, julgado em 2019;

Em relação ao AC nº 08700.003640/2015–81 e ao AC nº 08700.002893/2017–07, em ambos as partes relatam que a operação está sendo submetida ao Cade devido à obrigação contida no Termo de Compromisso de Desempenho (TCD) que foi firmado nos Atos de Concentração nº 08012.002018/2010–07 e 08012.002259/2012–18<sup>21</sup>, os quais não são objeto de estudo do presente trabalho (Brasil, 2015a; Brasil, 2017b).

Houve integração vertical em relação ao fornecimento de insumos para a produção de cimento, como é o caso do AC nº 08700.003640/2015–81, o qual trata-se do fornecimento de clínquer da CCP para a Intercement por um prazo inferior a dois anos e, para o AC nº 08700.002893/2017–07, trata do fornecimento de clínquer<sup>22</sup> e de calcário entre ambas as empresas. Os dois insumos são necessários para a produção do cimento como explica Silva (2022). Esses casos foram enquadrados no Art. 8º, inciso IV (Baixa participação de mercado com integração vertical), da Resolução Cade nº 2, de 29 de maio de 2012, segundo o qual há baixa participação de mercado,

---

<sup>21</sup> Pois segundo as Requerentes, considerando a Resolução nº 17/2016 do CADE, essas operações não seriam de notificação obrigatória (Brasil, 2015a; Brasil, 2017b). O TCD de forma geral tenta preservar e proteger as condições concorrenciais nos mercados analisados, por meio de medidas estruturais e/ou comportamentais. Esses Atos tratavam da aquisição de participação social na Cimpor – Cimentos de Portugal SGPS, S.A. por parte de companhias brasileiras, (Votorantim Cimentos S.A. e Camargo Corrêa S.A.). No TCD firmado, havia compromissos relativos à estratégia de expansão dessas nos mercados de cimento e concreto brasileiro, tendo que submeter ao CADE para análise e aprovação toda e qualquer associação ou empreendimento comum no Brasil, com qualquer integrante de grupo econômico concorrente, durante cinco anos (Brasil, 2012)

<sup>22</sup> Clínquer, de acordo com (Brasil, 2017b), trata-se de um material não pulverizado utilizado para a fabricação de cimento.

comprovadamente abaixo de 20%, e que não acarretaria malefícios à concorrência<sup>23</sup>, conforme é visto no Parecer da SG. Para o caso do AC nº 08700.003640/2015–81, o fornecimento não era exclusivo e o prazo de duração do contrato era relativamente curto. Nesse sentido, a operação analisada não traria prejuízos concorrenciais, uma vez a quantidade de clínquer a ser fornecida é pequena em relação à produção cimenteira da região (envolvendo a região Nordeste), e também em relação à capacidade produtiva da CCP (Brasil, 2015a). A decisão final do Cade foi, portanto, para ambos os ACs, a aprovação sem restrição (Brasil, 2015a; Brasil, 2017b).

Já o AC de nº 08700.003634/2017–95 diz respeito a um memorando de entendimentos para o fornecimento de clínquer entre a Lafarge Holcim e a Intercement, o qual refere-se, por sua vez, a um contrato firmado entre os grupos econômicos. A operação foi submetida ao Cade devido à obrigação contida no Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), relativo aos Atos de Concentração nº 08012.002018/2010–07 e nº 08012.2259/2012–18 (Brasil, 2017a), os quais não são objeto de estudo do presente trabalho. O Cade enquadrou a operação no Art. 8º, inciso IV, da Resolução Cade nº 2/2012, ou seja, houve integração vertical em relação ao mercado de fabricação de cimento e de fornecimento de clínquer, porém, há uma baixa participação de mercado, o que não acarreta danos à ordem econômica. Ainda, tratava-se de contrato de fornecimento não exclusivo e com reduzido prazo de duração. Nesse sentido, a decisão final da SG foi a aprovação sem restrições, como é mostrado no Parecer da operação (Brasil, 2017a).

O AC nº 08700.004084/2018–11 concerne a uma celebração de contrato de fornecimento de clínquer e coque<sup>24</sup> da Votorantim Cimentos para a Supremo, alegando que a operação é uma oportunidade para que a VC seja eficiente com a venda dos insumos “temporariamente disponíveis em suas unidades industriais e, para a Supremo, a operação importa na cobertura de indisponibilidade ou falha de abastecimento de seus fornecedores de coque ou clínquer” (Brasil, 2018b). Nesse sentido, o Cade considerou o Art. 2º, da Resolução CADE nº 17/2016, isto é, não tentativa de formação de um empreendimento comum às partes, tal qual não há conhecimento necessário para julgar tal caso, o que levou à decisão final da SG ser o arquivamento da operação pelo não conhecimento da operação, segundo o Parecer e o despacho da SG da operação (Brasil, 2018c).

---

<sup>23</sup> “Baixa participação de mercado com integração vertical: as situações em que a empresa adquirente ou seu grupo não detinham, comprovadamente, participação superior a 20% nos mercados relevantes verticalmente integrados, antes da operação”. (Brasil, 2012, p. 4–5)

<sup>24</sup> O coque é, de acordo com Santiago,(s.d.), um material semelhante a uma rocha que atua como redutor e combustível.

O AC de nº 08700.007372/2018–19 trata-se da celebração de contrato firmado entre a VC e a Polimix, por meio do qual a primeira parte envolvida na operação pretendia adquirir insumos para a fabricação de cimento, quais sejam clínquer e aditivos, ao passo que a segunda parte adquire cimento ensacado ou a granel pelo prazo de sete anos. Para este AC sumário, o órgão administrativo utilizou o Art. 2º, da Resolução Cade nº 17/2016, o qual determina que não há empreendimento comum, ou seja, não há uma tentativa de formação de uma entidade comum às partes<sup>25</sup> e que, portanto, esse não traz prejuízos concorrenciais. Nesse sentido, a decisão final da SG foi o não conhecimento da operação, conforme é apresentado no Parecer da operação (Brasil, 2019b).

Em relação aos ACs classificados como (ii), deve-se dizer que os grupos econômicos envolvidos foram a Intercement também como requerente nos ACs nº 08700.012508/2015–60 e nº 08700.000761/2017–32, julgados em 2016 e 2017, respectivamente, ao lado da CCP.

O AC nº 08700.012508/2015–60 refere-se a um aditamento a um contrato de fornecimento<sup>26</sup> de clínquer da CCP para a Intercement, celebrado em 26/03/2015, por um prazo inferior a um ano. O ato foi submetido ao Cade considerando a obrigação contida no TCD, conforme abordado no Ato de Concentração nº 08700.003640/2015–81 (Brasil, 2016b). O AC nº 08700.012508/2015–60 teve classificação sumária, em que o órgão administrativo enquadrou o AC de acordo com o Art. 8º, inciso IV da Resolução Cade nº 2/2012, partindo do entendimento da existência de uma integração vertical nos mercados de fabricação de cimento e de fornecimento de clínquer, contudo, houve baixa participação de mercado (nesse caso o de fabricação de cimento) e, ainda, tratava-se de contrato de fornecimento não exclusivo e com prazo de duração reduzida. Por fim, isso fez com que o AC fosse aprovado sem restrições pela SG, como é visto no Parecer da operação (Brasil, 2016b).

Já o AC nº 08700.000761/2017–32 diz respeito a um aditamento a um contrato de fornecimento de clínquer pela CCP para a Intercement, que foi realizado em 17/04/15. Ademais, a operação foi submetida ao Cade devido à obrigação contida no TCD, como consta no Ato de Concentração nº 08700.003640/2015–81 conforme é apresentado no Parecer da SG. A operação

---

<sup>25</sup> INSTITUTO WILSON RIGONI DE CONCORRÊNCIA E FUSÕES (IWRFCF). **Obrigação de notificar contratos associativos: nova decisão do Cade**. Disponível em: <<https://www.iwrcf.com.br/wp-content/uploads/2017/11/OBRIGA%C3%87%C3%83O-DE-NOTIFICAR-CONTRATOS-ASSOCIATIVOS-NOVA-DECIS%C3%83O-DO-CADE.pdf>>. Acesso em: 28.dez.24.

<sup>26</sup> Este contrato já havia sido aprovado pelo Cade (AC nº 08700.003640/2015–81) (Brasil, 2016b).

foi enquadrada de acordo com o Art. 8º, inciso IV, da Resolução Cade nº 2/2012, segundo o qual há a compreensão de que se verifica uma integração vertical nos mercados de fabricação de cimento e de fornecimento de clínquer, porém, com baixa participação de mercado, com efeitos desprezíveis em termos de danos à concorrência. A decisão da SG, por conseguinte, foi aprovação sem restrições, como é apontado pelo Parecer da operação (Brasil, 2017c).

No que concerne aos ACs enquadrados como (iii), os grupos econômicos envolvidos foram a CSN Cimentos S.A. e BR *Equity* Fundo de Investimento em Participações para o caso do AC nº 08700.003628/2021–14, julgado em 2021; a VC e Cimento Vencemos do Amazonas Ltda para o AC nº 08700.003427/2018–11, julgado em 2018; a VC também figura como requerente e a Brasminx Engenharia de Concreto S.A. no AC nº 08700.003926/2016–47, julgado em 2016; a McInnus Cement Inc. e *Caisse de Dépôt et Placement du Québec* e a VC novamente para o AC nº 08700.006517/2020–89, julgado em 2021; Celso Baptista Dias Filho como controlador da Topmix Engenharia e Tecnologia de Concreto S.A. e Holcim para o caso do AC nº 08700.005982/2016–16, julgado em 2016 e Sirama e VC para o AC de nº 08700.012564/2015–02, julgado em 2016.

O AC nº 08700.003628/2021–14 trata-se de uma aquisição pela CSN Cimentos de um percentual (cujo valor era restrito às requerentes) de capital social das empresas-alvo que estão sob a BR *Equity* FIP (aquisição de controle). Os mercados envolvidos na operação seriam o de cimento e extração, britamento de pedras e outros materiais para construção (Brasil, 2021a). Para a classificação do AC sumário, o Cade considerou o Art. 8º, inciso II, Resolução CADE nº 02/12, substituição de agente econômico, ou seja, o órgão administrativo verificou que a operação não gerava sobreposição horizontal nem integração vertical, se configurava apenas como uma substituição de agente econômico, o que levou a SG a aprovar sem restrições a operação em questão, como é verificado no Parecer da operação (Brasil, 2021a).

O AC nº 08700.003427/2018–11 diz respeito a uma aquisição pela VC da totalidade das quotas de capital social Cimento Vencemos Amazonas Ltda, ou seja, é uma aquisição de controle, na qual a VC irá ter se apossar de todos os ativos materiais e imateriais. Para classificar o AC sumário, por sua vez, o Cade também recorreu ao Art. 8º, inciso II, Resolução Cade nº 2, de 29 de maio de 2012, a partir do qual entendeu que a operação não resultou em sobreposição horizontal, caracterizando apenas como uma substituição de agentes econômicos. O Parecer destaca que o mercado relevante do cimento não é afetado pela operação, considerando que a dimensão geográfica desse mercado é a área abrangida pelo raio de 300km a 500km a contar da

localização da fábrica, uma vez que a unidade a ser adquirida pela VC atende localidades como Amazonas (AM), Amapá (AP) e Roraima (RR), o que levou a SG a aprovar também sem restrições a operação em questão, conforme afirma o Parecer. (Brasil, 2018a)

O AC nº 08700.003926/2016–47 abrange uma aquisição de equipamentos (ativos) destinados à prestação de serviços de concretagem pela Brasmix Engenharia e Concreto S.A. da VC, localizados no município de Catalão (GO). O mercado envolvido seria o de serviços de concretagem no mercado da região de Catalão. Para a situação, o Cade usou o Art. 8º, inciso VI (“Outros Casos”), Resolução Cade nº 02/12, uma vez que esses ativos já estavam incorporados na capacidade produtiva da Brasmix por meio de um contrato de aluguel, e que, portanto, não alteraria a estrutura de oferta. Dessa forma, houve, por parte da SG a aprovação sem restrição. (Brasil, 2016a)

O AC nº 08700.006517/2020–89 compreende uma aquisição pela VC de uma *joint venture* sem atuação no Brasil, via a controlada indireta *St. Marys*, da totalidade das quotas da *McInnis* controlada pela CDPQ, ou seja, é um ato de concentração ocorrido no exterior e a operação não abrange nenhuma atividade das requerentes no Brasil. Segundo o Parecer da SG, o ato não produz efeitos anticompetitivos no território nacional e, além disso, não seria de notificação obrigatória, o que levou a SG concluir pelo não conhecimento da operação. (Brasil, 2021b)

O AC nº 08700.005982/2016–16 trata da aquisição por parte de Celso Baptista Dias Filho (representante da Topmix Engenharia e Tecnologia de Concreto S.A.) de 15% das ações remanescentes detidas pela Holcim na Topmix. O representante já detinha 85% das ações da empresa citada. Dessa forma, segundo o Parecer da SG, a operação trata da saída da Holcim do capital da Topmix, gerando uma desconcentração no setor de cimento e concreto, ou seja, não há sobreposição horizontal (Brasil, 2016d). O Cade considerou o Art. 8º, inciso VI (“Outros Casos”), Resolução Cade nº 2, de 29 de maio de 2012. A decisão final da SG foi aprovar sem restrições, como informa o Parecer da operação. (Brasil, 2016d)

O AC nº 08700.012564/2015–02, por fim, trata-se de uma aquisição por quotistas da Sirama das quotas que a VC detém da empresa, que totalizam 38,26% do capital social. De acordo com o Cade, após a operação, tais sócios compradores irão deter 77,73% das quotas da Sirama, contudo, nenhum deles terá mais de 20% individualmente. Para tal situação, o Cade usou o Art. 8º, incisos II, Resolução Cade nº 02/12, por meio do qual entende que há apenas uma substituição de agentes econômicos, sem, contudo, prejudicar a concorrência. Ainda, o Parecer da SG ressaltou que essa operação resultava em desconcentração econômica no mercado de cimento, pois a sócia

vendedora, no caso a VC, já operava nesse mercado por meio de outras sociedades. Isso fez com que a SG aprovasse sem restrições a operação, segundo o Parecer da operação. (Brasil, 2016e)

No que tange aos ACs classificados como (iv), os grupos econômicos envolvidos foram a Polimix Concreto Ltda e a Intercement Brasil S.A. para o caso do AC nº 08700.012654/2015–95, julgado em 2016. Tal operação diz respeito a um arrendamento pela primeira empresa citada de oito concreteiras da segunda empresa, as quais detêm, por sua vez, ativos que podem ser utilizados na prestação de serviços de concretagem (Brasil, 2016c). Nesse sentido, o Cade usou o Art. 8º, incisos II, III, IV e V, Resolução Cade nº 02/12, a partir do qual entendeu que havia integração vertical, sobreposição horizontal e em alguns mercados apenas substituição de agente econômico. Contudo, de acordo com o Parecer da SG, tanto na análise das sobreposições horizontais no mercado de concreto quanto na análise das integrações verticais entre os mercados de cimento e de concreto, havia baixa participação de mercado, o que fez com que essa operação não trouxesse riscos à concorrência. Logo, a SG decidiu por aprovar sem restrições a operação.

Inferese, portanto, que dos 14 atos de concentração sumários julgados de 2015 a 2023 e objetos de estudo do presente trabalho, 11 foram aprovados sem restrição e três tiveram o não conhecimento da operação. Observase também a presença de grandes grupos cimenteiros do país nas operações descritas acima, contudo, não foi verificado um movimento no sentido de aumento relevante de participação de mercado por parte desses grupos.

### 5.2.2 ATOS DE CONCENTRAÇÃO ORDINÁRIOS

O AC nº 08700.006503/2015–06 diz respeito a uma operação, segundo a Nota Técnica nº 35 (Brasil, 2015b) de “aquisição pela RV e/ou empresas relacionadas da totalidade societária detida pela Silcar nas seguintes sociedades de cimento e de concreto:

- Sociedades de cimento Maré Cimento Ltda, Mizu S.A, Polimix Cimento Ltda.
- Sociedade de concreto: Polimix Concreto Ltda e Verona Participações Ltda”.

Em relação às Sociedades de cimento, cabe ressaltar que, de acordo com a Nota Técnica nº 35, o grupo RV já detinha participação em todas essas Sociedades, juntamente com a Silcar (pertence ao grupo Votorantim). O grupo RV exercia um controle compartilhado e foi responsável pela gestão do dia a dia dessas sociedades, pois a Silcar já detinha 51% do capital social dessas mesmas sociedades de cimento. Já em relação às Sociedades de concreto, antes da operação o

grupo RV detinha a maior participação nessas empresas (acima de 70%) quando comparada à participação da Silcar, e assim, a operação resultaria na consolidação do controle que já era exercido pelo grupo RV nessas Sociedades de concreto (Brasil, 2015b)

Portanto, de acordo com a Nota Técnica nº 35, a “operação trata de um desinvestimento do Grupo Votorantim, a que pertence a Silcar, e da consequente consolidação de controle por parte do Grupo RV em cinco sociedades, nos mercados de cimento e concreto” (Brasil, 2015b, n.p.). Dessa forma, o Cade entendeu que não haveria nem sobreposição horizontal e nem integração vertical nos dois mercados envolvidos na operação (cimento e de concreto), o que fez a SG aprovar sem restrições a operação.

O AC nº 08700.006613/2020–27 trata-se de um contrato de compra e venda de ações representativas da integralidade do capital social da CRH Brasil Participações S.A. detidas por CRH Cities B.V. e CRH Europe Investments B.V. pela Companhia Nacional de Cimentos (CNC). De acordo com o Parecer da SG, a justificativa apresentada para a operação menciona que o grupo CRH está num movimento de escala mundial de desinvestimento e, para a compradora, uma oportunidade de fortalecer sua capacidade produtiva para fazer frente à competição no âmbito doméstico (Brasil, 2021c). Nesse sentido, o Cade averiguou que a operação gerava sobreposição horizontal no mercado de fabricação e de comercialização de cimento, e definiu os mercados relevantes para analisar se a operação geraria prejuízos concorrenciais. Os mercados relevantes analisados foram o “mercado de fabricação de cimento nos raios das fábricas de: (i) Matozinhos–MG: Raio de 300km; (ii) Matozinhos–MG: Raio de 500km; (iii) Arcos–MG: Raio de 300km; (iv) Arcos(MG): Raio de 500 km.; e (v) Cantagalo(RJ): Raio de 500km.” (Brasil, 2021c)

Em relação à concentração de mercado, em alguns desses mercados relevantes foi verificado uma concentração que poderia gerar problemas concorrenciais, e, portanto, foi analisada a probabilidade de exercício de poder de mercado para esses mercados (rivalidade e/ou entrada). De acordo com o Parecer da SG, Brasil (2021c):

Operações que resultem em mercados com HHI entre 1.500 e 2.500 pontos e envolvam variação do índice superior a 100 pontos ( $\Delta\text{HHI} > 100$ ) têm potencial de gerar preocupações concorrenciais, visto que, presumivelmente, geram aumento de poder mercado. Portanto, reputa-se ser necessário o aprofundamento da análise no intuito de averiguar se essa presunção subsiste ou se é refutada por evidências em sentido contrário para o mercado de Matozinhos (MG) – Raio de 300 km. (...)

Verifica-se que, também pela estrutura de oferta elaborada pela SG, de fato, assiste razão às Requerentes na argumentação de que no raio de 500 km a participação de

mercado resultante da Operação não supera o patamar de 20% e, tampouco, a variação de HHI ultrapassa 200 pontos. Nesse sentido, entende-se que a Operação não gera preocupações concorrenciais significativas neste mercado relevante. (...)

Conforme analisado nesta seção, as participações de mercado das Requerentes nos mercados de (i) Matozinhos (MG) 500km; (ii) Arcos (MG) 500km; e (iii) Cantagalo (RJ) 500km situam-se abaixo de 20%, de forma que se considera não haver possibilidade de exercício de poder de mercado. Por outro lado, nos mercados de (i) Matozinhos (MG) 300km; e (ii) Arcos (MG) 300km, as sobreposições horizontais verificadas gerarão *market share* superior ao patamar de 20% e  $\Delta$ HHI superior a 200 pontos, de modo que serão analisados quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado. (...)

Em relação à rivalidade, o Cade identificou que na região de Matozinhos (MG), a região apresenta pelo menos sete *players* regionais, o que indicava que seria provável a existência de rivalidade no mercado, pois como aponta Brasil (2022a)

Dentre as diversas características que elevam a rivalidade em um determinado mercado, no presente caso, observa-se que nenhuma empresa sozinha detém uma elevada participação de mercado e o produto pode ser considerado homogêneo, sendo que as empresas têm níveis similares de economias de escala e de escopo. (...)

Por todo o exposto, entende-se que as condições de rivalidade presentes no mercado que abrange o raio de 300km em torno da fábrica da CRH em Matozinhos são capazes de mitigar a probabilidade e exercício de poder de mercado pelas Requerentes após a Operação. (...)

Em relação ao Mercado de Arcos — raio de 300km em torno da fábrica da CRH, tem-se que, além das Requerentes, a região também conta com, pelo menos, 8 (oito) *players* regionais, que detém 11 fábricas integradas de cimento e competem pela demanda dos clientes da região. (...)

Por todo o exposto, entende-se que as condições de rivalidade presentes no mercado que abrange o raio de 300km em torno da fábrica da CRH em Arcos (MG) também são capazes de mitigar a probabilidade e exercício de poder de mercado pelas Requerentes após a Operação. (...)

Dessa forma, o Parecer da SG (Brasil, 2021c) conclui que há rivalidade entre as empresas nos mercados de Matinhos e Arcos. Além disso, a SG informou que os concorrentes, que foram oficiados, possuíam capacidade ociosa em suas plantas fabris, sendo capazes de absorver possíveis desvios caso haja aumento de preço pelas requerentes nesses mercados.

Barreiras às entradas também foram verificadas pela SG. Nesse quesito, todas as empresas consultadas, exceto a Polimix, disseram não haver significativas barreiras à entrada nesses mercados. (Brasil, 2021c).

Assim, a SG decidiu por aprovar sem restrições a operação por entender que a operação, apesar de aumentar a concentração em alguns mercados relevantes, não geraria prejuízos concorrenciais, uma vez que havia efetiva rivalidade, o que limitaria a probabilidade do exercício de poder de mercado pelas Requerentes nesses mercados (Brasil, 2021c).

Por fim, o AC nº 08700.006299/2021–63 abrange a aquisição integral da Lafarge Holcim Brasil Ltda. (LHB) pela CSN Cimentos S.A. Nesse sentido, o Cade observou que há uma sobreposição horizontal no mercado de cimento e um reforço de integração vertical da CSN no mercado de cimento, devido à atuação da Lafarge Holcim nos mercados de concreto e de revenda para a construção civil.

De acordo com o Parecer da SG (Brasil, 2022a), a operação gerou sobreposição horizontal no mercado de cimento, reforço de integração vertical entre o mercado de cimento, onde atuam ambas as Requerentes, e os mercados de concreto (serviço de concretagem), onde atua a LHB, e reforço de integração vertical entre o mercado de cimento e de revenda/varejo de materiais de construção, onde atua a LHB através da Disensa. integração vertical entre o mercado de cimento e os mercados de concreto (serviço de concretagem) e entre o mercado de cimento e o mercado de revenda/varejo de materiais de construção. A operação afetou 21 mercados relevantes, considerando a dimensão produto e geográfica<sup>27</sup>.

Em relação à concentração de mercado, consta no Parecer da SG que em todos os mercados de cimento apresentados, as sobreposições horizontais gerariam um *market share* conjunto superior a 20%, sendo um indicativo de operações capazes de gerar preocupações concorrenciais.

---

<sup>27</sup> “Mercado de cimento a partir do raio de 300 km da planta da LHB localizada em Caaporã/PB; b) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Caaporã/PB; c) Mercado de cimento a partir do raio de 300 km da planta da LHB localizada em Pedro Leopoldo/MG; d) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Pedro Leopoldo/MG; e) Mercado de cimento a partir do raio de 300 km da planta da LHB localizada em Barroso/MG; f) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Barroso/MG; g) Mercado de cimento a partir do raio de 300 km da planta da LHB localizada em Cantagalo/RJ; h) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Cantagalo/RJ; i) Mercado de cimento a partir do raio de 300 km da planta da LHB localizada no Rio de Janeiro/RJ; j) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada no Rio de Janeiro/RJ; k) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Montes Claros; l) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Serra/ES; m) Mercado de cimento a partir do raio de 500 km da planta da LHB localizada em Sorocaba/SP; n) Mercado de concreto no raio de 50km da planta da LHB no Guarujá/SP; o) Mercado de concreto no raio de 50km da planta da LHB em São Vicente/SP; p) Mercado de concreto no raio de 50km da planta da LHB em Santo André/SP; q) Mercado de concreto no raio de 50km da planta da LHB em São José dos Campos/SP; r) Mercado estadual de revenda/varejo de materiais de construção, limitado ao estado do Rio de Janeiro; s) Mercado estadual de revenda/varejo de materiais de construção, limitado ao estado de São Paulo; t) Mercado estadual de revenda/varejo de materiais de construção, limitado ao estado de Pernambuco; e u) Mercado estadual de revenda/varejo de materiais de construção, limitado ao estado da Paraíba” (Brasil, 2022a).

Ademais, o HHI pós–operação e a variação do HHI nos mercados relevantes, seguindo os critérios do Guia, indicaram a necessidade de aprofundamento da análise, e assim, verificar a probabilidade de exercício de poder de mercado pós–operação, analisando as condições de rivalidade e de entrada (Brasil, 2022a).

Em relação às barreiras à entrada, verificou–se que eram significativas, que seriam as seguintes: o alto investimento inicial; exigências regulatórias; acesso a matérias–primas; e a proximidade a grandes centros consumidores (Brasil, 2022a)

Quanto à rivalidade, o Parecer da SG ressalta que ela é efetiva no mercado de cimento afetado pela operação, uma vez essa foi considerada suficiente para tornar pouco provável o exercício de poder de mercado pelas requerentes da operação, dado que a SG analisou a capacidade instalada, a produção e a ociosidade das cimenteiras entre 2016 e 2020 para avaliar se concorrentes poderiam absorver a demanda caso as Requerentes aumentassem os preços. (Brasil, 2022a)

O Parecer da SG também elucida que houve integração vertical: entre o mercado de cimento e o de mercado de concreto, e entre o mercado de cimento e o mercado de revenda/varejo de materiais de construção. No entanto, ao avaliarem as participações conjuntas das empresas em cada um desses mercados e a demanda por cimento, verificaram que não havia incentivo de fechamento de mercado (Brasil, 2022a).

Dessa forma, a SG conclui em seu parecer que o ato de concentração poderia ser aprovado sem restrições. No entanto, quando a SG aprova uma operação sem restrição, há possibilidade de ocorrer avocação e/ou interposição de recursos por terceiros contra essa decisão. Nesse caso específico ocorreram os dois, e o processo foi encaminhado ao Tribunal Administrativo do Cade para análise e posterior decisão.

No caso da avocação, realizada pela Conselheira Lenisa Prado, algumas das razões apresentadas por ela estavam relacionadas as seguintes preocupações concorrenciais, que deveriam ser investigadas com mais profundidade pelo Tribunal: possibilidade de fechamento de mercado, possibilidade de algumas estratégias (como *tying* – venda casada, e *bundling* – pacote) e a inexistência de análise sobre as eficiências da operação. Já a Cimento Tupi, que entrou com recurso (terceiro interessado), entendeu que a análise apresentada no Parecer da SG era incompleta, e dentre os fatores que citou, disse que a análise de rivalidade e de capacidade ociosa eram superficiais e equivocadas, e que houve omissão quanto aos riscos de exercício de poder coordenado pós–operação (Brasil, 2022b).

No Voto do Conselheiro–Relator Luis Henrique Bertolino Braido, levantou–se os seguintes pontos de análise (Brasil, 2022c):

Sobreposição horizontal na produção de cimento, constituindo a principal questão analisada neste voto (...). Aumento de poder de compra de insumos necessários à produção de cimento (...). Reforço de integração vertical entre a produção de cimento da CSN Cimentos e as atividades da Lafarge Holcim Brasil no mercado de concretagem e no varejo de materiais para construção (...). Reforço de integração entre as atividades cimenteiras da Lafarge Holcim Brasil e as operações da CSN na gestão de rede ferroviária na Região Sudeste (MRS) e na comercialização de vergalhões.

O Relator acolhe a definição de mercado relevante de cimento utilizada pela SG, que é a jurisprudência do Cade,<sup>28</sup> mas, a fim de complementar a instrução, considera uma definição alternativa da dimensão geográfica, a partir dos municípios onde se dá o consumo do produto, ou seja, baseada na localização do consumidor. Avaliou o HHI em cada um dos mercados relevantes e concluiu que as concentrações eram elevadas e gerariam, assim, possibilidade de exercício de poder de mercado, o que levou para a próxima etapa do Guia, que é a análise de sua probabilidade, via análise de entrada e rivalidade. (Brasil, 2022c)

O relator concordou com a análise de barreiras à entrada realizada pela SG. No caso da análise de rivalidade, concluiu “não ser adequado basear a aprovação desta operação exclusivamente na existência de ociosidade no parque fabril” (Brasil, 2022c). Questiona o motivo das empresas que possuem capacidade ociosa não tentarem ganhar mercado no presente. Também analisou o comportamento dos preços de cimento em algumas localidades. No Voto, o Conselheiro–Relator chega à conclusão de que há rivalidade. (Brasil, 2022c)

Quanto às integrações verticais, concluiu que não gerariam preocupações concorrenciais, verificando, por exemplo, participação de mercado e regulação de mercado (no caso do transporte ferroviário). Por fim, na análise de poder de compra que a operação poderia gerar, principalmente em relação aos insumos utilizados na produção de cimento, como a escória de alto forno, foi considerada a possibilidade de produção de cimentos a partir de diferentes tipos de escória e também foi o fato de a produção total de escória, subproduto resultante da atividade siderúrgica, acompanhar a dinâmica desse setor, concluiu que o ato em tela não geraria risco concorrencial (Brasil, 2022c)

---

<sup>28</sup> A SG faz a dimensão geográfica baseada na localização dos fornecedores (Brasil, 2022c)

Então, o Voto do Conselheiro–Relator foi o de aprovação da operação sem restrições, que foi seguido pelo plenário do Cade (Brasil, 2022d).

Depreende–se, a partir do exposto, que todas os ACs ordinários foram aprovados sem restrições, por não apresentarem riscos ao ambiente concorrencial e nota–se também que os principais grupos econômicos estão envolvidos nas operações.

### 5.3 CONDUTAS

Em relação aos Processos Administrativos analisados pelo presente trabalho, em linhas gerais, observou–se que os dois foram arquivados.

O PA nº 08012.010208/2005–22 analisou uma possível conduta unilateral de recusa de venda de escória por parte da Camargo Corrêa Cimentos S.A. (atual Intercement Brasil S.A) à Empresa de Cimentos Liz S.A. Os fatos teriam ocorrido em 2005. Consta que a “Camargo Corrêa estaria abusando de sua posição dominante, utilizando uma elevação injustificada de preços de insumo importante e de difícil acesso, com a finalidade de dificultar o funcionamento da Soeicom<sup>29</sup> e conseguir sua eliminação do mercado”. No entanto, A Conselheira–Relatora Ana Frazão observou que essa prática foi um artifício utilizado no âmbito do cartel do cimento, objeto do Processo Administrativo nº 08012.011142/2006–79, “que tinha como objetivo não apenas evitar a entrada de novos *players*, mas dificultar o acesso à escória para cimenteiras que não participavam da colusão” (Brasil, 2015c)

Dessa forma, segunda o voto da Conselheira–Relatora, como não havia provas de que a conduta lesiva perdurou após 2007, não seria possível aplicar multa à Camargo Côrrea, votando pelo “arquivamento do processo, por entender que os atos imputados à representada já foram julgados pelo CADE no Processo Administrativo nº 08012.0011142/2006–79”. (Brasil, 2015c). O Plenário, por unanimidade, determinou o arquivamento do processo, conforme consta na certidão de julgamento. (Brasil, 2015d).

---

<sup>29</sup> atual Cimentos Liz.

O PA nº 08012.008855/2003–11 discorre sobre uma suposta prática de recusa concertada de venda dos cimentos CP II<sup>30</sup> e CP V desde outubro de 2002, possivelmente para impulsionar as vendas do cimento CP III<sup>31</sup>. Tal prática teria o objetivo de dificultar a operação de concreteiras não verticalizadas, e o mercado geográfico afetado seria o mercado do Estado de São Paulo, de acordo com as informações presentes no voto do Conselheiro–Relator Paulo Burnier da Silveira (Brasil, 2016f)

Inferese da análise feita que o principal tipo de conduta anticompetitiva investigada foi a recusa de venda. O Conselheiro–Relator observou em seu Voto (Brasil, 2016f) que essa conduta de recusa de venda de cimento já estava entre as condutas investigadas no Processo Administrativo nº 08012.011142/2006–79, referente a um cartel de cimentos de abrangência nacional, que vigorou entre 1987 e 2007. Esse processo relativo ao cartel de cimento abordou todos os tipos de cimento e a recusa de venda de CP V. Dessa forma, segundo o Conselheiro–Relator, trata-se do mesmo conjunto de fatos e que o CADE já aplicou multa (R\$ 3,1 bilhões) às empresas condenadas por esse cartel do cimento (Brasil, 2016f).

Já em relação às demais partes envolvidas da investigação de recusa de venda, não foram encontradas provas suficientes (Brasil, 2016f). Portanto, o Conselheiro–Relator votou pelo arquivamento do processo em relação a todas as Representadas (Brasil, 2016f). No julgamento, o Plenário, por unanimidade, também determinou o arquivamento do processo em relação a todos os Representados (Brasil, 2016g). De acordo com Brasil (2020), há uma proibição em relação à punição ou processo por mais de uma vez à mesma infração ou ao mesmo fato, o que evidencia o motivo pelo qual ambos os processos foram arquivados.

---

<sup>30</sup> Trata-se de um tipo de cimento que possui adições como escória, pozolana ou calcário. (ABNT, 2018)

<sup>31</sup> Trata-se de um tipo de cimento que contém um alto teor de escória de alto-forno (entre 35% e 70%), o que reduz a liberação de calor durante a hidratação e melhora a durabilidade. (ABNT, 2018).

## 6. CONCLUSÕES

O presente trabalho elucidou a importância da concorrência para a economia como um todo, uma vez que proporciona menores preços e uma maior gama de produtos disponíveis, e, sobretudo, incentiva as firmas a inovarem. À vista disso, foram analisados atos de concentração econômica e condutas anticompetitivas ocorridas no mercado de fabricação de cimento brasileiro, julgados pelo Cade no íterim de 2015 a 2023. Buscou-se identificar quais foram os principais movimentos no sentido de concentração desse mercado, tendo em vista que tal mercado possui concentração relevante, bem como os tipos de práticas anticompetitivas investigadas, verificando quais agentes econômicos estavam envolvidos e as justificativas econômicas que respaldaram as decisões do Cade em relação aos ACs e PAs.

No que concerne aos Atos de Concentração julgados, observou-se que a grande maioria foi aprovada sem restrição (apenas três casos tiveram o não conhecimento da operação), e, além disso, a maior parte foi enquadrada como rito sumário, que caracteriza operações mais simples, no sentido de não causarem prejuízos concorrenciais. Das três operações de rito ordinário, em que a SG tinha recomendado a aprovação sem restrição, apenas uma foi encaminhada para a análise do Tribunal do Cade, por ter tido recurso de terceiro interessado e avocação.

No que tange aos agentes econômicos envolvidos, é possível afirmar que foi frequente a presença dos principais grupos econômicos nas operações de atos de Concentração. Observou-se que dos três ACs analisado como rito ordinário, destacam-se os grupos Lafarge Holcim e CSN Cimentos como grandes agentes econômicos envolvidos em operações de concentração. O grupo Votorantim Cimentos também esteve presente em várias operações de concentração. Contudo, observa-se que essas operações não geraram problemas concorrenciais, de acordo com a análise empreendida pelo Cade. Ademais, verificou-se que o Cade utilizou o Guia de análise de atos de concentração horizontal para avaliar os ACs no íterim de estudo.

Já em relação às condutas investigadas, constata-se que a principal prática investigada foi a de recusa de venda, em que grandes grupos econômicos do mercado de cimento estavam sendo investigados; alguns já haviam sido condenados pelo Cade em outros processos administrativos, como aquele referente ao cartel de cimento (PA nº 08012.011142/2006-79). Ademais, os processos administrativos todos foram arquivados, porque ambos se tratavam de práticas que já tinham sido julgadas anteriormente. Em relação ao questionamento feito no início do texto, pode-

se averiguar que as operações de concentração e as condutas adotadas nesse mercado para o período estudado não incorreram em prejuízos à competição ou ao consumidor final.

Encontra-se disposto no Quadro 4 um resumo dos ACs e PAs estudados na pesquisa. Cabe frisar que as variáveis analisadas respaldaram a decisão final tomada pelo Cade.

Quadro 4 – Resumo dos atos de concentração e processos administrativos analisados na pesquisa

<b>Ato de concentração ou Processo Administrativo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Agentes envolvidos</b>	<b>Descrição</b>	<b>Decisão final</b>
08700.003640/2015-81	Sumário	Inter cement Brasil S.A. e Companhia de Cimento da Paraíba – CCP	Fornecimento de clínquer	Aprovação sem restrições
08700.007372/2018-19	Sumário	Votorantim Cimentos N/NE S.A. e Polimix Concreto Ltda	Celebração de contrato de fornecimento de insumos	Não conhecimento
08700.003634/2017-95	Sumário	Inter cement Brasil S.A. e LafargeHolcim (Brasil) S.A	Memorando de entendimento para o fornecimento de clínquer	Aprovação sem restrições
08700.003628/2021-14	Sumário	CSN Cimentos S.A. e BR Equity Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia	Aquisição de controle sem impacto na concorrência	Aprovação sem restrições
08700.003427/2018-11	Sumário	Votorantim Cimentos S/A e Cimento Vencemos do Amazonas Ltda	Aquisição de 100% das quotas, sem alteração na estrutura concorrencial	Aprovação sem restrições
08700.003926/2016-47	Sumário	Votorantim Cimentos S.A. e Brasmix Engenharia de Concreto S.A	Ativos já estavam sob domínio da adquirente via aluguel sem impacto na estrutura de mercado	Aprovação sem restrições
08700.006517/2020-89	Sumário	Votorantim Cimentos S.A., McInnis Cement Inc. e Caisse de Depot et Placement du Quebec	Aquisição de empresa estrangeira sem reflexos no mercado brasileiro	Não conhecimento
08700.002893/2017-07	Sumário	Inter cement Brasil S.A. e Votorantim Cimentos S.A	Fornecimento de clínquer e calcário	Aprovação sem restrições
08700.012508/2015-60	Sumário	Inter cement Brasil S.A. e Companhia de Cimento da Paraíba	Aditamento a um contrato de fornecimento de clínquer	Aprovação sem restrições
08700.012654/2015-95	Sumário	Polimix Concreto Ltda. e Inter cement Brasil AS	Arrendamento de centrais de oito concretreiras	Aprovação sem restrições
08700.005982/2016-16	Sumário	Celso Baptista Dias Filho e Holcim (Brasil) S.A. Advogados: Gabriel Nogueira Dias, Raquel Cândido e outros	Transferência de ações gerando desconcentração	Aprovação sem restrições
08700.004084/2018-11	Sumário	Votorantim Cimentos S.A. e Supremo Cimentos S.A	Celebração de contrato de fornecimento de clínquer e coque	Não conhecimento
08700.012564/2015-02	Sumário	Sirama – Participações, Administração e Transportes Ltda. e Votorantim Cimentos AS	Aquisição de participação sem grande concentração	Aprovação sem restrições
08700.000761/2017-32	Sumário	Inter cement Brasil S.A. e Companhia de Cimento da Paraíba	Aditamento a um contrato de fornecimento de clínquer devido à obrigação contida no TCD.	Aprovação sem restrições
08700.006503/2015-06	Ordinário	RV Empreendimentos Ltda. e Silcar Empreendimentos, Comércio e Participação Ltda	Aditamento a um contrato de fornecimento de clínquer	Aprovação sem restrições

08700.006613/2020–27	Ordinário	Companhia Nacional de Cimento – (CNC) e CRH Brasil Participações S.A (CRH)	Contrato de compra e venda de ações representativas de todo o capital social de uma empresa.	Aprovação sem restrições
08700.006299/2021–63	Ordinário	CSN Cimentos S.A. e LafargeHolcim (Brasil) S.A.	Aquisição integral de uma empresa	Aprovação sem restrições
08012.010208/2005–22	Conduta	Camargo e Corrêa e Cimentos Liz S.A.	Possível conduta de recusa de venda de escória	Arquivamento
08012.008855/2003–11	Conduta	Grupos envolvidos no cartel	Suposta recusa concertada de venda de alguns tipos de cimento	Arquivamento

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015a); Brasil (2017b); Brasil (2019b); Brasil (2017a); Brasil (2016b); Brasil (2018b); Brasil (2018c); Brasil (2017c); Brasil (2021a); Brasil (2018a); Brasil (2016a); Brasil (2021b); Brasil (2016d); Brasil (2016e); Brasil (2016c); Brasil (2015b); Brasil (2021c); Brasil (2022a); Brasil (2022b); Brasil (2022c); Brasil (2022d); Brasil (2015c); Brasil (2015d); Brasil (2016f); Brasil (2016g)

De posse disso, reforça-se para o contexto nacional o papel de extrema relevância que o Cade desempenha ao promover a defesa da concorrência, tanto na repressão de condutas anticompetitivas, quanto na análise de atos de concentração. Tais operações podem gerar sobreposições horizontais e/ou integrações verticais, potencialmente elevando a concentração de mercado e reduzindo a concorrência.

## REFERÊNCIAS

- AMATO, Fabio. CADE confirma multa de R\$ 3,1 bilhões por cartel no setor de cimento. G1, 28 maio 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/05/cade-confirma-multa-de-r-31-bilhoes-por-cartel-no-setor-de-cimento.html>>. Acesso em: 17.ago.24.
- CIMENTO ORG. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIMENTO PORTLAND. Portal do Cimento. Disponível em: <<https://cimento.org>>. Acesso em: 21.dez.24.
- AYRES, Mary Lessa Alvim; DAEMON, Ilka Goncalves; FERNANDES, Paulo Cesar Siruffo. **A indústria de cimento**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 10, p. [335]–348, set. 1999. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3183>>. Acesso em 21.ago.24.
- BAIN, Joe Staten. **Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing**. Cambridge: Harvard University Press, 1956. 329 p.
- BORGES, Ana Carolina Pereira. Uma análise da concentração no mercado de aviação civil brasileiro: casos Gol–Webjet, Azul–Trip, Azul–Correios e Azul–Twoflex, 2021. 99 f.. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual Paulista (Unesp).
- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 16697: Cimento Portland – Requisitos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. Guia para análise de atos de concentração no Sistema Financeiro Nacional. Comunicado nº 22.366. 2022. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Organizacao/Guia\\_analise\\_acordo\\_concentracao\\_COMUNICADO22366.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Organizacao/Guia_analise_acordo_concentracao_COMUNICADO22366.pdf)>. Acesso em: 2.nov.24.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). *Cade em números*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/cade-em-numeros>>. Acesso em: 23.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Caderno do CADE: **Mercado de Cimento no Brasil**, 2019a. Disponível em: <<https://doi.org/10.52896/dee.cc1.019>>. Acesso em: 24.abr.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Documento de trabalho sobre o mercado de insumos para cimento: aspectos estruturais e exercício empírico**. 2015e. Disponível em: <<https://www.cade.gov.br>>. Acesso em: 16.set.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia para análise de atos de concentração horizontal**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>>. Acesso em: 17.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Busca Avançada Ato de concentração. (s.d.) Disponível em: <:: [SEI – Pesquisa Avançada de Ato de Concentração :: \(cade.gov.br\)](#)> e <:: [SEI – Busca Avançada de Conduta – Externo :: \(cade.gov.br\)](#)>. Acesso em 13.ago.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Busca Avançada de Conduta. (s.d.). Disponível em: <:: [Sistema Eletrônico de Informações – Busca Avançada de Conduta – Externo ::](#)>. Acesso em 13.ago.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cade lança sistema que automatiza notificação de ato de concentração sumário**. Disponível em: < [Cade lança sistema que automatiza notificação de ato de concentração sumário — Conselho Administrativo de Defesa Econômica](#)>. Acesso em 26.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Histórico do Cade**. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/acao-a-informacao/institucional/historico-docade#:~:text=Sua%20responsabilidade%20%C3%A9%20julgar%20e,e%20dos%20direitos%20do%20consumidor.>> Acesso em: 26.jan.25.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Perguntas sobre atos de concentração econômica. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-sobre-atos-de-concentracao-economica>>. Acesso em: 16.set.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Perguntas sobre atos de concentração econômica.** Não paginado. Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-sobre-atos-de-concentracao-economica>>. Acesso em: 19.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <<https://www.cade.gov.br>>. Acesso em 17.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Resolução Cade nº 2 de 2012. Disponível em: <[Resolução nº 2, de 29 de maio de 2012](#)>. Acesso em 17.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Resolução nº 2, de 29 de maio de 2012: dispõe sobre o procedimento para análise de atos de concentração econômica no âmbito do Cade.** Disponível em: <[Resolução nº 2, de 29 de maio de 2012](#)>. 2012. Acesso em 28.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Solicitar aprovação para ato de concentração econômica sob o procedimento ordinário.** Disponível em: <[Solicitar aprovação para ato de concentração econômica sob o procedimento ordinário](#)>. Acesso em: 26.dez.24.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Termos de Compromisso de Cessão (TCCs).** Disponível em: <<https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/acordos/tccs>>. Acesso em: 21.dez.24.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e outros dispositivos. 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>. Acesso em: 14.nov.24.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência – Seprac. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/seprac>>. Acesso em: 21.dez.24.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência. 2018c. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a->

informacao/institucional/estrutura-organizacional/secretaria-de-promocao-da-  
produtividade-e-advocacia-da-concorrenca>. Acesso em: 19.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cartilha do Cade**. 2016h. Disponível em:

<<https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/cartilha-do-cade.pdf>>. Acesso em: 18.ago.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 173/2015/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2015a. Disponível em: <[SEI/CADE – 0057784 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 133/2017/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2017b. Disponível em: <[SEI/CADE – 0340860 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 003/2019/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2019b. Disponível em: <[SEI/CADE – 0564748 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 166/2017/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2017a. Disponível em: <[SEI/CADE – 0356480 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 5/2016/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2016b. Disponível em: <[SEI/CADE – 0151841 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 181/2018/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2018b. Disponível em: <[SEI/CADE – 0498202 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Despacho da SG nº 846/2018**. Brasília, 2018c. Disponível em: <[SEI/CADE – 0498073 – Despacho SG](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 51/2017/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2017c. Disponível em: <[SEI/CADE – 0302887 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 280/2021/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2021a. Disponível em: <[SEI/CADE – 0938138 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 148/2018/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2018a. Disponível em: <[SEI/CADE – 0488690 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 143/2016/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2016a. Disponível em: <[SEI/CADE – 0207860 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 13/2021/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2021b. Disponível em: <[SEI/CADE – 0854729 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 227/2016/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2016d. Disponível em: <[SEI/CADE – 0236243 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 12/2016/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2016e. Disponível em: <[SEI/CADE – 0152785 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 53/2016/CGAA5/SGA1/SG**. Brasília, 2016c. Disponível em: <[SEI/CADE – 0163433 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota Técnica nº 35/2015/CGAA3/SGA1/SG/CADE**. Brasília, 2015b. Disponível em: <[SEI/CADE – 0109760 – Nota Técnica](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 1/2021/CGAA1/SGA1/SG/CADE**. Brasília, 2021c. Disponível em: <[SEI/CADE – 0881011 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer nº 11/2022/CGAA1/SGA1/SG/CADE**. Brasília, 2022a. Disponível em: <[SEI/CADE – 1042200 – Parecer](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Relatório relativo ao AC nº 08700.006299/2021–63**. Brasília, 2022b. Disponível em: <[SEI/CADE – 1102162 – Relatório](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto relativo ao AC nº 08700.006299/2021–63**. Brasília, 2022c. Disponível em: <[SEI/CADE – 1109015 – Voto Ato de Concentração](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Certidão de julgamento relativa ao AC nº 08700.006299/2021–63**. Brasília, 2022d. Disponível em: <[SEI/CADE – 1108436 – Certidão de Julgamento](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto relativo ao PA nº 08012.010208/2005–22**. Brasília, 2015c. Disponível em: <[SEI/CADE – 0091090 – Voto](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Certidão de julgamento relativa ao ao PA nº 08012.010208/2005–22**. Brasília, 2015d. Disponível em: <[SEI/CADE – 0092345 – Certidão](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto relativo ao PA nº 08012.008855/2003–11**. Brasília, 2016f. Disponível em: <[SEI/CADE – 0254359 – Voto](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Certidão de julgamento relativa ao PA nº 08012.008855/2003–11**. Brasília, 2016g. Disponível em: <[SEI/CADE – 0262464 – Certidão](#)>. Acesso em: 9.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia para análise de atos de concentração horizontal**. 2016i. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>>. Acesso em 17.dez.24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de análise de atos de concentração não horizontais**. 2024. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/Guia%20V+/Guia-V+2024.pdf>>. Acesso em 17.dez.24.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Dupla condenação pelo mesmo fato – vedação ao “bis in idem” – prevalência da sentença mais benéfica ao réu. Informativo de Jurisprudência n. 409, 25 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2020/informativo-de-jurisprudencia-n-409/dupla-condenacao-pelo-mesmo-fato-2013-vedacao-ao-bis-in-idem-2013-prevalencia-da-sentenca-mais-benefica-ao-reu>>. Acesso em: 26.fev.25.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto relativo ao Ato de Concentração nº 08012.001875/2010–81;08012.001879/2010–60; 08012.002018/2010–07; 08012.002259/2012–18**. 2012. Disponível em: <[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?xgSJD3TI7Rh0CrGYtJb0A1Onc6JnUmZgGFW0zP7uM9YxmZwGSJNKeyVvJIS6DXPqwjOvDvozpFvURVvAZPI\\_x-meEMq2o2yRZa4vLml1ifbt4bB-d8NQLjKH8Gu60TS](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?xgSJD3TI7Rh0CrGYtJb0A1Onc6JnUmZgGFW0zP7uM9YxmZwGSJNKeyVvJIS6DXPqwjOvDvozpFvURVvAZPI_x-meEMq2o2yRZa4vLml1ifbt4bB-d8NQLjKH8Gu60TS)>. Acesso em 29.jan.25.

BRITTO, Jorge. **Diversificação, competências e coerência produtiva**. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia, Ogs(s). *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 15, p. 193–210.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). **Ética e Compliance na Construção: Volume II**. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://cbic.org.br/wpcontent/uploads/2017/11/Etica\\_e\\_Compliance\\_Volume\\_II\\_2016.pdf](https://cbic.org.br/wpcontent/uploads/2017/11/Etica_e_Compliance_Volume_II_2016.pdf)>. Acesso em: 2.nov.24.

CÂMARA Brasileira da Indústria da Construção. Número de trabalhadores formais na Construção Civil cresceu 6,57% em 2023. CBIC, 30 de janeiro de 2024. Disponível em: <<https://www.cbic.org.br>>. Acesso em: 24.abr.24.

CARLTON, Dennis W.; PERLOFF, Jeffrey M. **Modern Industrial Organization**. 4 ed. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited, 2015, cap. 1, p. 28.

CARVALHO, Gabriella Monteiro de. *Condutas Anticompetitivas no Sistema Financeiro Nacional: Uma Análise das Decisões do CADE*. 2021. 66f. Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal de São Carlos, 2021.

CARVALHO, Julia Mendes de. **A nova lei da concorrência e o impacto de suas mudanças nas análises de atos de concentração pelo Cade**. RDC, Vol. 1, n° 2, Novembro 2013, pp. 134–148.

CENTRO DE TECNOLOGIA MINERAL (CETEM). Produção e consumo de agregados para construção civil. 2015. Disponível em: <http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/732/1/CCL00260010.pdf>. Acesso em: 6.nov.24.

CHURCH, Jeffrey R.; WARE, Roger. **Industrial Organization: A Strategic Approach**. The McGraw–Hill Companies, Nova York, 2000, p. 10.

CIMENTO ITAMBÉ. Cada emprego direto na indústria do cimento gera 4 novos postos de trabalho. Disponível em: <<https://cimentoitambe.com.br/cada-emprego-direto-na-industria-do-cimento-gera-4-novos-postos-de-trabalho/>>. Acesso em: 26.dez.24.

CUNHA, Luiz Maurício da Silva; FERNANDEZ, Cassiana Yumi Hayashi. **A indústria de cimento: perspectivas de retomada gradual**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 18, p. 149–164, set. 2003. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2541>>. Acesso em 10.set.24.

DORNELAS, Thiago Do Bomfim. **A Elasticidade preço–demanda e a concentração do mercado de cimento no Brasil**. III Encontro Pernambucano de Economia, 2013.

FEITOSA, Paulo César Machado. **A indústria do cimento no Brasil: um estudo de casos em concentração industrial**. São Paulo, EAESP/FGV, 1982. 224p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de pós–graduação da/ FGV. Área de Concentração: Economia Aplicada às Empresas.

FELSON, Leonard. **Netting limitations**. Marketing News, Chicago, v. 35, n. 5, 26 de Fevereiro de 2001, p. 43.

FERGUSON, Paul R.; FERGUSON, Glenys J. **Industrial Economics: Issues and Perspectives**. 1. ed. Nova York: NYU Press, 1994. 309 p.

FERRAZ, André Santos. **As Abordagens Teóricas sobre Atos de Concentração das Escolas de Harvard e de Chicago**. RDC, v. 2, n. 2, p. 180–206.

FERREIRA, M. A. A. M. **O Desenvolvimento Regional do Mato Grosso do Sul: O Caso do Cimento**. 1999. 206f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1999.

GABAN, Eduardo Molan. **A análise da restrição vertical: recusa de venda no controle de condutas infrativas à ordem econômica nos termos da Lei nº 8.884/1994**. Revista de Direito da Concorrência, v. 10, n. 2, p. 1–14, 2006. Disponível em: <<https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedireitodaconcorrencia/article/view/790>>. Acesso em: 23.fev.25.

GAMA, Marina Moreira d; RUIZ, Ricardo Machado. **A práxis antitruste no Brasil: uma análise do CADE no período 1994–2004**. Economia e Sociedade, Campinas, v.16, n.2 (30), p. 233–258, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

GIL, Pedro. **Mercado de concreto movimentou R\$ 30 bilhões por ano**. VEJA, 8 maio 2024. Disponível em: <[Mercado do concreto movimentou R\\$ 30 bilhões no ano | VEJA](#)>. Acesso em 13.ago.24.

GONÇALVES, Everton das Neves; NISHI, Lisandro Fin; BURG, Amanda Karolini. **O controle de atos de concentração em parceria pelo Cade e pelo Banco Central sob a regulamentação do memorando de entendimentos firmado em 2018: a compra da Xp Investimentos pelo banco Itaú**. Revista de Defesa da Concorrência, v. 7, n. 2, p. 76–98, 2019

HASENCLEVER, Lia; TORRES, Ricardo. **O modelo Estrutura, conduta e desempenho e seus desdobramentos**. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia, Ogs(s). *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 4, p. 41–51.

HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. Introdução. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HOVENKAMP, H. J. Antitrust Policy After Chicago. *Michigan Law Review*, v. 84, pp. 213–284, 1985.

HOVENKAMP, H. J. **The Harvard and Chicago Schools and the dominant firm**. Research Paper No. 07–19. University of Iowa Legal Studies, 2010.

IEA (2009), *Cement Technology Roadmap: Carbon Emissions Reductions up to 2050*, IEA, Paris. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/cement-technology-roadmap-carbon-emissions-reductions-up-to-2050>>. Acesso em: 28.fev.25.

IFANGER, Alex Rodrigues Rosa. **Cartel: como se dá a estrutura competitiva no mercado de cimento no Brasil**. São Paulo, 2009. 30p. Monografia – Faculdade de Economia do Ibmec. Disponível em: <[Microsoft Word – Monografia \(insper.edu.br\)](#)>. Acesso em 10.set.24.

INSTITUTO WILSON RIGONI DE CONCORRÊNCIA E FUSÕES (IWRCF). **Obrigação de notificar contratos associativos: nova decisão do Cade**. Disponível em: <<https://www.iwrcf.com.br/wp-content/uploads/2017/11/OBRIGA%C3%87%C3%83O-DE-NOTIFICAR-CONTRATOS-ASSOCIATIVOS-NOVA-DECIS%C3%83O-DO-CADE.pdf>>. Acesso em: 28.dez.24.

LIMA, Thaís Damasceno; DEUS, Larissa Naves. **A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira**. *Revista de Cadernos de Economia*, Chapecó, v. 17, n. 32, p. 52–65, jan./jun. 2013.

MAGGI, Bruno Oliveira. **O cartel e seus efeitos no âmbito da responsabilidade civil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, University of São

Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.2.2010.tde-28012011-140203. Acesso em: 2.nov.24.

MASON, Edward Sagendorph. **Price and production policies of large-scale enterprise**. American Economic Review, v. 29, p. 61–74, 1939.

MEDEIROS, P. Y.; LEVY, D. C. **Análise empírica dos fatores que possibilitaram entradas na indústria de cimento brasileira**. RAM. Revista de Administração Mackenzie, v. 16, n. 6, p. 220–251, nov. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br>>. Acesso em 10.set.24.

MELLO, Maria T. L. **Defesa da concorrência**. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia, Ogs(s). Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013. cap. 22, p. 285–298.

MOREIRA, Maria Carolina da. **Análise de Atos de Concentração no setor de Ensino Superior privado brasileiro no período de 2012 a 2022**. 2023. 60f. Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal de São Carlos, 2023.

OLIVEIRA JÚNIOR, Fernando Antônio Alves de. **A nova lei do CADE e a reestruturação administrativa do SBDC: pontos positivos e negativos**. Revista da Escola da Advocacia–Geral da União, n. 19, p. 1–300, julho de 2012.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 8 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013. cap. 10, p. 376.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 8 ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013, p.478.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. **Custos de transação e políticas de defesa da concorrência**. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 115–135, jul/dez. 1997.

PORTER, M. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus. 1986

POSSAS, Mario Luiz. **Os conceitos de mercado relevante e de poder de mercado no âmbito da defesa da concorrência.** Revista do IBRAC, v. 3, n. 5, p. 10–35, 1996.

PRADO, E. F. S.. Formação de preços como processo complexo. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 37, n. 4, p. 745–769, out. 2007.

ROADMAP tecnológico do cimento: potencial de redução das emissões de carbono da indústria do cimento brasileira até 2050 / coordenado por Gonzalo Visedo e Marcelo Pecchio. Rio de Janeiro: SNIC, 2019. 64 p. Disponível em: <[https://coprocessamento.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Roadmap Tecnologico Cimento Brasil Book-1.pdf](https://coprocessamento.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Roadmap_Tecnologico_Cimento_Brasil_Book-1.pdf)> Acesso em: 22.nov.24.

SANTOS, L. B. **A indústria de cimento no Brasil: origens, consolidação e internacionalização.** Sociedade & Natureza, v. 23, n. 1, p. 77–94, 2011.

SANTIAGO, Emerson. InfoEscola. Coque. Disponível em: <[Coque – combustível mineral – InfoEscola](#)>. Acesso em 28.dez.24.

SILVA, Leandro Souza da. **Indústria Brasileira do Cimento: Consumo e Impactos Ambientais. Construindo**, v. 14, n. 1, jan./jun. 2022. Disponível em: <<https://revista.fumec.br/index.php/construindo/article/view/8769>>. Acesso em: 6.nov.24.

SINDICATO Nacional da Indústria do Cimento (SNIC). Relatório Anual da Indústria do Cimento. 2022. Disponível em: <[rel\\_anual\\_2022.pdf \(snic.org.br\)](#)>. Acesso em: 24.abr.24.

SINDICATO Nacional da Indústria do Cimento (SNIC). Relatório Anual da Indústria do Cimento. 2013. Disponível em: <[http://snic.org.br/assets/pdf/relatorio\\_anual/rel\\_anual\\_2013.pdf](http://snic.org.br/assets/pdf/relatorio_anual/rel_anual_2013.pdf)>. Acesso em: 24.abr.24.

SUZIGAN, Wilson. **A industrialização de São Paulo; 1930–1945.**

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** Ensaios sobre a economia brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 263.

TIROLE, Jean. **Economia do Bem Comum**. Tradução de André Telles. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TIROLE, Jean. **The Theory of Industrial Organization**. Cambridge: MIT Press, 1988.

VORONKOFF, Igor. **O novo sistema brasileiro de defesa da concorrência: estrutura administrativa e análise prévia dos atos de concentração**. RDC. Vol. 2, n.2, 2014, p.144–179

## APÊNDICE

Quadro 5 – Atos de concentração julgados no mercado de cimento brasileiro 2015–2023

<b>Atos de Concentração</b>	
<b>Ano de julgamento</b>	<b>Número do Processo</b>
2015	08700.003640/2015–81
2019	08700.007372/2018–19
2017	08700.003634/2017–95
2021	08700.003628/2021–14
2018	08700.003427/2018–11
2016	08700.003926/2016–47
2021	08700.006517/2020–89
2017	08700.002893/2017–07
2016	08700.012508/2015–60
2016	08700.012654/2015–95
2016	08700.005982/2016–16
2018	08700.004084/2018–11
2016	08700.012564/2015–02
2017	08700.000761/2017–32
2015	08700.006503/2015–06
2021	08700.006613/2020–27
2022	08700.006299/2021–63

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (s.d.)<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Busca Avançada Ato de concentração. Disponível em: <:: SEI – Pesquisa Avançada de Ato de Concentração :: (cade.gov.br)>. Acesso em 13.ago.24.

Quadro 6 – Condutas anticompetitivas julgadas no mercado de cimento 2015–2023

<b>Processos Administrativos</b>	
<b>Ano de julgamento</b>	<b>Número do Processo</b>
2015	08012.010208/2005–22
2016	08012.008855/2003–11

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (s.d.)<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Busca Avançada de Conduta. Disponível em: <:: [Sistema Eletrônico de Informações – Busca Avançada de Conduta – Externo](#) ::>. Acesso em 13.ago.24.