



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura

Parecer n.º 322/COGSI/SEAE/MF

Brasília, 25 de setembro de 2002

Referência: Ofício n.º 1920/2001/SDE/GAB, de 03 de maio de 2001.

Assunto: ATO DE CONCENTRAÇÃO n.º 08012.002816/2001-30.

Requerentes: *Camargo Corrêa Transportes S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A.; Serveng-Civilsan S.A. – Empresas Associadas de Engenharia; SVE – Participações S.A.; Odebrecht Serviços e Infra-estrutura S.A.*

Operação: Constituição da *Companhia de Concessões Rodoviárias*.

Recomendação: Aprovação sem restrições. Verificação da tempestividade da apresentação do Ato ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Versão: Pública

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos do § 4º do Art. 54 da Lei n.º 8.884/94, parecer técnico referente ao Ato de Concentração acima referido, em que são requerentes CAMARGO CORRÊA TRANSPORTES S.A., CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A., SERVENG – CIVILSAN S.A. – EMPRESAS ASSOCIADAS DE ENGENHARIA, SVE – PARTICIPAÇÕES S.A. e ODEBRECHT SERVIÇOS E INFRA-ESTRUTURA S.A..

1. Das Requerentes

1.1. Camargo Corrêa Transportes S.A.

A Camargo Corrêa Transportes S.A. (Camargo Corrêa), atua no setor de serviços essenciais e de infra-estrutura, nos mercados de fornecimento de energia elétrica e de negócios relacionados a transportes, por meio de exploração de concessões de rodovias. A empresa pertence ao grupo brasileiro Camargo Corrêa¹, do qual a principal empresa e controladora é a Camargo Corrêa S.A.

No Brasil e no Mercosul, o grupo Camargo Corrêa possui participação em 39 empresas² e em 1999 apresentou faturamento de aproximadamente R\$ 1,71 bilhões (R\$ 1,64 bilhões no Brasil).

1.2. Andrade Gutierrez S.A.

A Andrade Gutierrez S.A. (Andrade Gutierrez), atua no setor de construção civil, no mercado de construção pesada e de serviços essenciais e de infra-estrutura por meio de exploração de concessões de serviços públicos em geral, como rodovias, telecomunicações, saneamento básico e coleta de lixo. A empresa pertence ao grupo brasileiro Andrade Gutierrez³, sendo a sua principal empresa e controladora.

No Brasil e no Mercosul, o grupo Andrade Gutierrez possui participação em 40 empresas⁴ e em 1999 apresentou faturamento de aproximadamente R\$ 1,385 bilhões (R\$ 1,111 bilhões no Brasil).

1.3. Serveng-Civilsan S.A.

A Serveng-Civilsan S.A. (Serveng-Civilsan) atua principalmente no setor de construção civil e no setor de serviços essenciais e de infra-estrutura por meio de exploração de concessões de serviços públicos. A empresa pertence ao grupo brasileiro Serveng⁵, do qual a principal empresa controladora é a Pecuária Serramar S.A..

¹ As principais atividades do referido grupo são (i) Extração Mineral; (ii) Pecuária e Produção Animal; (iii) Indústria Alimentícia; (iv) Indústria Têxtil; (v) Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos; (vi) Indústria Metalúrgica; (vii) Indústria Eletrônica; (viii) Construção Civil; (ix) Serviços de Transporte e Armazenamento; (x) Limpeza Pública; (xi) Energia Elétrica; (xii) Saneamento Básico; (xiii) Exploração de Concessões Rodoviárias; (xiv) Prestação de serviços de administração geral – Construção Civil.

² A lista de empresas está especificada nas páginas 8 e 9 do Anexo I da Petição Inicial.

³ O grupo Andrade Gutierrez atua nos seguintes setores: (i) Extração mineral; (ii) Agricultura; (iii) Indústria química e petroquímica; (iv) Transmissão de dados; (v) Provedor de acesso à internet; (vi) Incorporadoras e Construtoras; (vii) Construção Pesada; (viii) Imobiliárias e administração predial; (ix) Hidrovias; (x) Aviação civil nacional e internacional; (xi) Gás; (x) Saneamento básico; (xi) Telecomunicações; (xii) Exploração e concessões de rodovias.

⁴ A lista de empresas está especificada nas páginas 9 a 11 do Anexo I da Petição Inicial

⁵ O grupo Serveng atua nos seguintes setores: (i) Extração mineral; (ii) Indústria de produtos minerais não metálicos – pedras, mármores e granito; (iii) Incorporadoras e construtoras; (iv) Pavimentação e terraplanagem; (v) Construção pesada; (vi) Instalações elétricas, hidráulicas, etc.; (vii) Comércio varejista – distribuidora de veículos e autopeças; (ix) Hidrovias; (x) Ônibus estadual, interestadual e internacional; (xi) Exploração de concessões rodoviárias.

No Brasil e no Mercosul, o Grupo Serveng possui participação em 15 empresas⁶ em 2000 apresentou o faturamento de aproximadamente R\$ 457,67 milhões.

1.4. SVE – Participações S.A.

A SVE – Participações S.A. (SVE) é uma sociedade *holding* e não exerce atividades operacionais. O capital social da SVE é distribuído da seguinte forma:

Tabela 1: Capital Social da SVE – Ações Ordinárias

| Sociedade | Participação (%) |
|---------------------------------|------------------|
| Servix Engenharia S.A.* | 47,98 |
| Via Engenharia S.A.** | 41,18 |
| Banco Rural de Investimentos*** | 9,90 |
| Total | 100 |

* A Servix Engenharia S.A. é a principal empresa e controladora do Grupo Servix, que atua predominantemente na: (i) Construção Civil – construção pesada; (ii) Serviços essenciais e de infra-estrutura – energia elétrica; (iii) Serviços essenciais e de infra-estrutura – exploração de concessões rodoviárias.

** A Via Engenharia S.A. é a principal empresa e controladora do Grupo Via, cujas atividades concentram-se em: (i) Construção Civil – Incorporadoras e Construtoras; (ii) Construção Civil – Construção Pesada; (iii) Serviços essenciais e de infra-estrutura – energia elétrica; (iv) Serviços essenciais e de infra-estrutura – exploração de concessões rodoviárias.

*** O Banco Rural de Investimentos é a principal empresa e controladora do Grupo Banco Rural, que atua nos seguintes atividades: (i) Bancos Comerciais Privados; (ii) Bancos de Investimentos; (iii) Cartões de crédito; (iv) Financeiras; (v) Corretoras de Seguros.

Fonte: Requerentes

A SVE atua no setor de serviços essenciais e de infra-estrutura, no mercado de exploração de concessões rodoviárias, por meio da Companhia de Concessões Rodoviárias (empresa objeto da operação analisada). Em 2000, o faturamento da SVE foi de aproximadamente R\$ 185 mil.

1.5. Odebrecht Serviços de Infra-estrutura S.A.

A Odebrecht Serviços de Infra-estrutura S.A. (Odebrecht) explora concessões de serviços públicos e pertence ao grupo brasileiro Odebrecht⁷, em que a principal empresa e controladora é a Odebrecht S.A.

No Brasil e no Mercosul a empresa possui participação em 87 empresas⁸ e em 1999 obteve faturamento de aproximadamente R\$ 6,425 bilhões.

2. Da Operação

A operação refere-se à constituição, pelas requerentes, da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), sob a forma de sociedade anônima. O objetivo dessa operação é transferir à nova empresa todos os ativos detidos pelas requerentes em empresas que exploram concessões rodoviárias.

⁶ A lista de empresas está especificada na página 11 do Anexo I da Petição Inicial

⁷ O Grupo Odebrecht atua nos seguintes setores: (i) Indústria química e petroquímica; (ii) Construção civil; (iii) Serviços essenciais e de infra-estrutura – exploração de concessões rodoviárias.

⁸ A lista de empresas de propriedade do grupo está especificada nas páginas 13 a 15 do Anexo I da Petição Inicial.

Em 23 de setembro de 1998 as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht realizaram uma Assembléia Geral na qual deliberaram a constituição da CCR, cujo capital correspondia a R\$ 300,00, tendo sido totalmente integralizado em dinheiro.

Em 17 de setembro de 1999, as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht e Serveng realizaram uma Assembléia Geral Extraordinária, na qual foi deliberado aumento do capital social da CCR no valor de R\$ 300,00, mediante a emissão de ações ordinárias. Essas novas ações foram subscritas e integralizadas em dinheiro pelas quatro empresas.

Em 22 de dezembro de 1999, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht, Serveng e SVE realizaram uma Assembléia Geral Extraordinária, na qual foi deliberado aumento do capital social da CCR no valor de R\$ 9.399,00, mediante emissão de ações ordinárias. Essas novas ações foram subscritas e integralizadas em dinheiro pelas cinco empresas.

Em 28 de dezembro de 1999, os Requerentes celebraram um Acordo de Subscrição de Ações, por meio do qual as partes contratantes iriam subscrever e integralizar ações ordinárias e ações preferenciais no capital social da CCR. As participações que seriam subscritas, nos termos do Acordo de Subscrição de Ações, foram integralizadas mediante a conferência das ações detidas por cada uma das partes no capital social das empresas que exploram concessões rodoviárias, exceto pela SVE que integralizou sua parte em dinheiro.

Ainda nos termos do mencionado Acordo, as partes comprometeram-se a subscrever e integralizar quotas no capital social da Cessena Comercial Ltda., que foi incorporada pela CCR posteriormente. As participações que seriam subscritas foram integralizadas por Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht e Serveng em dinheiro e pela SVE em dinheiro e mediante a conferência de 30.459.860 ações detidas no capital social da Concessionária do Sistema Anhangüera-Bandeirantes S.A.

Desse modo, ultrapassadas todas as etapas do negócio notificado, a CCR foi constituída pela participação dos grupos Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Serveng, SVE e Odebrecht e passou a deter as seguintes participações societárias:

- (i) 100% das ações representativas do capital social da Concessionária do Sistema Anhangüera-Bandeirantes S.A. (estado de São Paulo);
- (ii) 100% das ações representativas do capital social da Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. (estados de Rio de Janeiro e São Paulo);
- (iii) 100% das ações representativas do capital social da Concessionária da Rodovia dos Lagos S.A. (estado do Rio de Janeiro);
- (iv) 100% das ações representativas do capital social da Concessionária da Ponte Rio-Niterói S.A. (estado do Rio de Janeiro) e;
- (v) 74,24% das ações representativas do capital social da Rodonorte-Concessionária Rodovias Integradas S.A. (estado do Paraná).

Deve-se ressaltar que não houve alteração do controle acionário das concessionárias, havendo as empresas apenas transferido as participações que possuíam para a CCR.

Vale dizer que o início da operação em questão, em sua primeira fase, ocorreu em setembro de 1998. No entanto, o Ato de Concentração foi apresentado ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) somente em abril de 2001.

3. Dos Mercados Relevantes

3.1. Concessões Rodoviárias

Como visto, a operação resultou na transferência do controle das concessões rodoviárias pertencentes às requerentes para um único agente, a CCR. Com isso, a CCR passou a administrar cinco concessões rodoviárias anteriormente administradas por suas acionistas.

Para descrever os serviços de administração de concessões rodoviárias, as requerentes apresentaram a estrutura administrativa de uma concessionária de porte razoável⁹. A concessionária é dividida em três diretorias: administrativo-financeira; de engenharia e obras e; de operações.

A diretoria administrativo-financeira exerce as seguintes atividades:

- (i) implantação e manutenção das políticas, diretrizes e sistemas aprovados;
- (ii) execução da política de recursos humanos;
- (iii) manutenção de documentos formais de cada contrato e atualizações;
- (iv) definição e implantação da estratégia administrativa da concessionária;
- (v) coordenação de aquisições, contratações e estocagens necessárias à concessionária;
- (vi) desenvolvimento de métodos de organização e alocação otimizada de equipamentos, materiais e recursos humanos;
- (vii) controle de pessoal alocado, custos e remuneração;
- (viii) busca de viabilização, junto aos agentes financeiros nacionais e internacionais dos financiamentos necessários;
- (ix) negociação e viabilização das garantias e dos seguros;
- (x) administração dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das atividades de cada área de acordo com os compromissos assumidos e orçamentos aprovados;
- (xi) implantação da estratégia financeira da concessionária e administração do movimento financeiro da concessionária;
- (xii) administração das atividades contábeis e fiscais, de modo a satisfazer a legislação vigente;
- (xiii) controle do orçamento da concessionária;
- (xiv) contratação e administração de seguros.

A diretoria de engenharia e obras é responsável pelas e obras e conservação das rodovias concedidas, a ela cabendo o planejamento, a elaboração do projeto e a execução das obras de recuperação, melhoramento, manutenção e conservação das rodovias concedidas. Possui como principais atribuições:

- (i) planejamento de todas as ações no que diz respeito à mobilização, execução e fiscalização de todos os projetos das rodovias;

⁹ Ver resposta ao Ofício n.º 450/COGSI/SEAE/MF, de 8 de fevereiro de 2002.

- (ii) construção e recuperação das instalações operacionais;
- (iii) recuperação inicial do pavimento;
- (iv) restauração das rodovias;
- (v) conservação das rodovias e das instalações operacionais;
- (vi) obras de melhoramentos (duplicações, prolongamentos, novos acessos, obras de artes, etc.);
- (vii) manutenção das rodovias.

Por sua vez, a diretoria de operações é responsável pela operação das rodovias, o que envolve o acompanhamentos das condições de trânsito, operação dos serviços básicos de comunicação, pesagem e cobrança de pedágio, atendimento ao usuário e às situações emergenciais associadas à operação rodoviária, envolvendo, também, o apoio à atividade do policiamento rodoviário, sob responsabilidade da Polícia Rodoviária. A estrutura operacional contempla as seguintes atividades, sem, no entanto, ficar restrita a estas:

- (i) Controle Operacional - tem por objetivo receber e analisar informações sobre as rodovias, acionando os instrumentos ou ações necessárias para superar conflitos ou situações indesejáveis no ambiente rodoviário. Desse modo, toda a atividade operacional deve ser centralizada em um Centro de Controle de Operações (CCO), que deve ser localizado estrategicamente em relação à configuração das rodovias da concessionária. A equipe de controle operacional alocada no CCO é responsável pela supervisão e controle permanente do trânsito e das condições de fluidez, segurança e conforto do usuário, dos fatos relacionados com os serviços ofertados pela concessionária, dos problemas gerados pela estrutura viária, interferências e inter-relações com a rede viária de influência e agentes externos, entre outros aspectos vinculados à gestão do tráfego de veículos nas rodovias, incluindo a gestão dos dados provenientes do sistema de arrecadação do pedágio e do sistema de pesagem de veículos comerciais;
- (ii) Sistema de Arrecadação de Pedágio - a concessionária responde pelo controle do sistema de arrecadação e operação de tráfego na área das praças de pedágio, cabendo-lhe sinalizar as pistas e as cabines, fiscalizar a arrecadação, garantir a segurança da circulação de valores e prestar atendimento ao usuário;
- (iii) Sistema de Pesagem - é de responsabilidade da concessionária a operação do sistema de pesagem de suas rodovias, tanto com relação ao controle de entrada e saída dos veículos nos postos, quanto com referência à operação de pesagem propriamente dita;
- (iv) Guarda e Vigilância Patrimonial - visando a garantir a integridade do patrimônio concedido, a concessionária mantém uma estrutura de guarda e vigilância patrimonial, para fiscalizar as estruturas físicas e áreas de domínio da concessão. Essa atividade ocorre através de dois tipos básicos de ações: vigilância fixa junto às instalações prediais e equipamentos e vigilância especial junto às praças de pedágio;
- (v) Apoio à Fiscalização de Trânsito - visando ao bom atendimento das atividades de fiscalização de trânsito, a concessionária mantém um relacionamento institucional cooperativo com a Polícia Rodoviária, através do qual são transmitidas informações sobre as condições das rodovias, eventos e situações emergenciais, objetivando facilitar a atuação do policiamento ostensivo e a programação de suas atividades de patrulhamento. Além disso, a concessionária presta também apoio logístico à Polícia Rodoviária;
- (vi) Serviços de Assistência aos Usuários - são prestados sem qualquer cobrança adicional ao usuário, durante 24 horas por dia, o ano todo, através de unidades móveis, com equipes qualificadas e equipamentos adequados, e consistem na inspeção de tráfego, atendimento pré-hospitalar (primeiros socorros/remoção), atendimento mecânico (guincho),

- atendimento de incidentes, serviços de comunicação, serviços de informações, reclamações e sugestões, operações especiais (necessárias para atender a situações de pico, desvios de tráfego para execução de obras e outras situações excepcionais);
- (vii) Segurança de Trânsito – para a segurança do trânsito da rodovia, são desenvolvidas atividades de controle do padrão de segurança viária, planejamento de sinalização temporária e controle de cargas perigosas e de cargas excepcionais.

3.2. Da não Existência de Concentração

A despeito da constituição da CCR significar a sobreposição das atividades das requerentes no que diz respeito à administração de concessões rodoviárias, tem-se que esta sobreposição não se verifica quando levada em consideração a dimensão geográfica do mercado.

Do ponto de vista do consumidor, ou seja, do usuário das rodovias sob concessão, cada rodovia se constitui em um mercado relevante distinto¹⁰. **Desse modo, no que diz respeito às concessões já licitadas, não há necessidade de se prosseguir com a análise, tendo em vista que a presente operação não acarreta concentração horizontal**¹¹.

Além disso, conforme alegado pelas requerentes, a operação em tela acarretará redução dos custos para administração das concessionárias. Dessa forma, com a finalidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro de cada concessionária, o poder concedente poderá utilizar esta redução de custos para o cálculo da tarifa no momento da revisão. Percebe-se que, com isso, a operação pode gerar benefícios ao consumidor no momento em que a redução dos custos da concessionária permita que haja um aumento menor da tarifa de pedágio.

4. Comentários Adicionais sobre a Operação

Apesar de não gerar concentração de mercado, cabe fazer alguns comentários a respeito dos impactos anticompetitivos da operação. Basicamente esses comentários dizem respeito à possibilidade da operação dificultar o monitoramento das concessionárias por parte do regulador (seção 4.1) e à participação da CCR em outras licitações (seção 4.2).

4.1. *Yardstick Competition* e a Constituição da CCR

De maneira geral, existe uma forte assimetria informacional entre o regulador e o regulado, na medida em que este último possui maior conhecimento de suas informações privadas (custos, por exemplo) do que o regulador. Uma vez que o agente responsável pela regulação não tem acesso adequado a todas informações dos agentes, a idéia da “*yardstick competition*”¹² é resolver este problema através de incentivos baseados na performance relativa dos regulados, e não na performance individual de cada um deles. O regulador buscaria monitorar cada agente utilizando o desempenho dos demais agentes como sinalizadores dos valores das informações privadas não observáveis de cada empresa regulada. No entanto, a tarefa

¹⁰ A explicação para essa conclusão é bastante óbvia. De maneira geral, para o consumidor, uma rodovia que liga os pontos A e B claramente não substitui uma rodovia que liga os pontos C e D.

¹¹ Ademais, essas concessões são regulados por Contratos de Concessão, os quais estabelecem critérios para estabelecimento das tarifas e de qualidade na prestação de serviços.

¹² Esse termo foi introduzido por SHLEIFER, A (1985) “A Theory of Yardstick Competition”. *Rand Journal of Economics*, 16, p. 319-327.

de encontrar empresas similares que podem ser comparadas com a firma regulada nem sempre é trivial [JOSKOW & SCHMALENSSEE (1986)]¹³.

Desse modo, a constituição da CCR poderia dificultar a tarefa do(s) regulador(es), na medida em que diminuiria o universo de empresas que podem ser utilizadas como padrão de comparação. No entanto, cabe salientar que a probabilidade da operação se constituir em um problema para o(s) regulador(es), no que diz respeito ao monitoramento das concessionárias, está negativamente relacionada com o número de concessões controladas por outras empresas que não a CCR.

Nesse sentido, percebe-se que, mesmo após a constituição da CCR ainda restam muitas concessões sob controle de outras empresas. Em 2001, havia 39 rodovias concedidas (6 federais, 32 estaduais e 1 municipal) e a CCR somente administrava 5 delas¹⁴.

Sendo assim, nota-se que, do ponto de vista do regulador, o universo de empresas que podem ser utilizadas como padrão de comparação para o monitoramento de concessionárias de rodovias não apresentou redução sensível.

4.2. Participação da CCR em Licitações

Conforme salientado, além da administração dos ativos das concessionárias rodoviárias anteriormente detidas pelas requerentes, a CCR também possui o propósito de participar de processos licitatórios com o intuito de se tornar concessionária de novas rodovias. Entre outros fatores, os vencedores das licitações são definidos pela combinação dos seguintes critérios: (i) menor tarifa a ser cobrada dos usuários e; (ii) maior valor de outorga. Desse modo, a operação pode causar perdas de bem-estar se, nas futuras licitações, a constituição da CCR resultar em menores valores pagos pelas outorgas e, principalmente, maiores tarifas a serem cobradas dos usuários das rodovias licitadas.

Em licitações, *market shares* não são bons indicadores do poder de mercado. De fato, o que importa não é a participação de mercado de cada empresa, mas sim a capacidade de submeter lances capazes de vencer a licitação. Nesses casos, a concorrência não necessariamente diminui quando o número de firmas é reduzido. No limite, pode haver competição vigorosa ainda que só restem duas firmas, pois mesmo na presença de somente um rival, qualquer lance que não o vencedor significa perda da oportunidade de explorar a concessão [BISHOP (1996)¹⁵].

No entanto, o grau de concorrência depende de um fator essencial: se a licitação envolve parcela substancial do mercado (“*big ticket bidding*”). Nesses casos, as firmas tendem a submeter lances mais agressivos, pois a perda da licitação implica em abrir mão de grande parte das

¹³ “Utilities differ from one another in so many dimensions, not only because of current market conditions but also because of past investment decisions, that we are unlikely to find a large number of truly comparable utilities”. Essa afirmação se refere especificamente a empresas norte-americanas geradoras de energia elétrica, mas também se aplica ao caso analisado. Mais detalhes ver JOSKOW, P.L., SCHMALENSSEE, R. (1986). “Incentive Regulation for Electric Utilities”, *Yale Journal of Regulation*, 4, n. 1.

¹⁴ Em 2001, as concessões da CCR respondiam por cerca de 12% (1159 Km) do total de quilômetros de rodovias concedidas e cerca de 28% (R\$ 533,2 milhões) do total do faturamento das concessionárias de rodovias. Cabe ressaltar que as requerentes, de forma individual, ainda possuem participação acionária nas seguintes concessionárias: Santa Cruz (Serveng-Civilsan), Santamaria (Via e Servix), Rodosol (Servix) e CLN (Odebrecht).

¹⁵ BISHOP, S. (1996) “When Two is Enough: Competition in Bidding Markets”. *European Competition Law Review*, vol. 17.

receitas. Por outro lado, se a licitação envolve parcela pouco significativa do mercado, então pode haver incentivos para submissão de lances menos agressivos e para a coordenação (tácita ou explícita) entre as firmas¹⁶.

As licitações de concessões rodoviárias são claramente um caso de “*big ticket bidding*”. Cada concessão pode ser encarada como um mercado e, uma vez perdida a licitação para uma dada concessão, a firma somente terá chance de explorá-la no final do contrato de concessão, que costuma durar de **20 a 30 anos**. Além disso, as licitações não são realizadas com freqüência e as firmas não sabem exatamente quando uma nova concessão será licitada. Esses fatores são incentivos para que as firmas compitam agressivamente por cada concessão¹⁷.

Desse modo, no que diz respeito às licitações para novas concessões, a operação somente terá impactos negativos se as empresas que constituíram a CCR esgotarem o universo de agentes capazes de submeter lances capazes de vencer futuras licitações. Essa análise será empreendida nas seções seguintes.

4.2.1. Critérios para Participação em Licitações de Concessões Rodoviárias

Deve-se ressaltar que o processo licitatório para a outorga de uma concessão rodoviária é organizado e conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e/ou pelas Secretarias de Transportes Estaduais ou autarquias a estas vinculadas, encontrando-se submetido ao disposto nas Leis 8.666/93¹⁸ e 8.987/95¹⁹.

O fundamento para a necessidade de licitação nos casos de concessões é encontrado na Constituição Federal, quando esta determina que a prestação de serviços públicos sob o regime de concessão ou permissão deve ocorrer sempre através de licitação²⁰. Nesse sentido, a Lei nº 8.987/95 dispõe, em seu artigo 14, que “toda a concessão de serviço público (...) será objeto de prévia licitação”. A modalidade desta licitação, segundo o mesmo dispositivo legal, é a concorrência²¹.

O parágrafo 1º do artigo 22 da Lei nº 8.666/93 dispõe que “concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

¹⁶ BISHOP, op. cit.

¹⁷ BISHOP (1996) cita como exemplo de licitação do tipo “*big ticket market*” o leilão de licenças de TV em quinze áreas no Reino Unido (1991). Nesse exemplo, não se verificou diferenças substanciais nos lances em áreas em que participaram dois, três ou quatro firmas. Em áreas nas quais somente uma firma participou da licitação, a média dos valores dos lances se mostrou bem menor. Os autores concluem que, para a licitação de licenças de TV, basta que existam duas firmas para que seja garantida a concorrência vigorosa. Nota-se claramente a semelhança desse exemplo com as licitações das concessões rodoviárias aqui analisadas.

¹⁸ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

¹⁹ Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal e dá outras providências.

²⁰ Art. 175, *caput*, da Constituição Federal.

²¹ Art. 2º, II e III, da Lei 8.987/95.

Dessa forma, para que uma empresa possa participar de uma concorrência, deve ocorrer sua habilitação. Com este intuito, o art. 27 da Lei nº 8.666/93 determina que os interessados devem apresentar documentação relativa a:

- (i) habilitação jurídica;
- (ii) qualificação técnica;
- (iii) qualificação econômico-financeira;
- (iv) regularidade fiscal;
- (v) proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

Para efeito dessa análise, serão consideradas apenas os requisitos relativos à qualificação técnica e econômico-financeira, tendo em vista que são estes dois grupos de requisitos que de fato diferenciam o tipo de empresa que pode participar da licitação.

A qualificação técnica é realizada através da comprovação pela empresa da aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Além disso, deve se indicar as instalações, o aparelhamento e o pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. A comprovação de aptidão será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registradas nas entidades profissionais competentes, e será limitada à capacitação técnico-profissional. Desse modo, o licitante deverá comprovar que possui em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos²².

A qualificação econômico-financeira visa a comprovar se a empresa possui capacidade para executar e manter o investimento a ser realizado caso vença a licitação. Requer, para tanto, que sejam apresentados documentos que comprovem a boa situação financeira da empresa, certidão negativa de falência ou concordata e garantia nas contratações de obras, serviços e compras. Pode ainda ser estabelecida, no edital de licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, para que seja garantido o adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado²³.

Uma vez habilitadas, as empresas estarão aptas a enviarem propostas para obterem o objeto da licitação. Conforme o artigo 15 da Lei nº 8.987/95, os vencedores das licitações são definidos com base em um dos seguintes critérios, que deve estar determinado no edital de licitação:

- (i) o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- (ii) a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- (iii) melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- (iv) combinação dois a dois dos critérios apresentados acima;

²² Art. 30, *caput* e § 1º, da Lei 8.666/93.

²³ Art. 31, incisos I, II e III e § 2º, da Lei 8.666/93.

- (v) melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- (vi) melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou
- (vii) melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

4.2.2. Existência de Outras Empresas Capazes de Apresentar Lances Vencedores

Para fins desta análise, cabe investigar portanto se as requerentes esgotam o universo de empresas com condições técnicas e financeiras, capazes de participar de licitações de concessões rodoviárias e em condições de submeter lances vencedores.

Com este intuito, será analisado um indicador da capacidade econômico-financeira das empresas do setor para que se possa ter uma estimativa das empresas que possuem porte semelhante às requerentes e, desse modo, configurem como prováveis competidores em processos licitatórios.

A Tabela 2 apresenta as 20 maiores construtoras do setor de construção pesada e a receita líquida de cada uma.

Tabela 2: Maiores Empresas do Setor de Construção Pesada

| Empresa | Receita Líquida |
|----------------------------|------------------------|
| Norberto Odebrecht | 1.636.896 |
| Camargo Corrêa | 1.098.592 |
| C R Almeida Engenharia | 997.184 |
| Andrade Gutierrez | 801.209 |
| Queiroz Galvão Construtora | 618.826 |
| CBPO | 293.209 |
| Constran | 239.693 |
| EIT | 217.134 |
| Serveng-Civilsan | 207.434 |
| Carioca C. Nielsen | 173.267 |
| Estacon | 164.390 |
| Egesa | 139.872 |
| Ivaí | 138.375 |
| Ebec Eng. | 133.452 |
| Leão & Leão | 128.762 |
| Sultepa | 115.073 |
| Cigla | 101.387 |
| Emsa | 97.323 |
| Servix | 65.201 |
| Passarelli | 62.071 |

Fonte: Balanço Anual da Gazeta Mercantil - 2001

Como pode ser observado, apesar de 6 empresas pertencentes aos acionistas da CCR estarem presentes no ranking das 20 maiores empresas de construção pesada, há um grande número de outras empresas que apresenta receita líquida anual acima de 60 milhões de reais e

aparentemente podem, de forma individual ou através de consórcios, apresentar propostas capazes de vencer uma concorrência.

4.2.3. Evidências das Licitações em Andamento

Uma vez que a operação ocorreu em 1998, ideal seria que se pudesse observar seus efeitos em processos licitatórios após este ano. No entanto, as licitações dos lotes 7 a 13, ocorridas em âmbito federal, encontram-se suspensas pelo órgão competente, havendo ocorrido apenas a fase de qualificação das concorrências.

É cabível, portanto, a análise do resultado parcial destas licitações com a finalidade de se constatar o número de concorrentes qualificados. Caso uma quantidade razoável de empresas tenha atingido a qualificação, haverá um indício de que há outras empresas com capacidade econômica e financeira para apresentar propostas vencedoras.

A Tabela 3 apresenta o número de empresas e consórcios habilitados para a concorrência em cada lote. A lista completa dessas empresas e consórcios pode ser observada no Anexo 1. Cabe ressaltar que, apesar de a CCR não figurar como participante das licitações, as empresas acionistas da CCR participam do processo licitatório de todos os lotes, através de consórcios especificamente criados para cada lote²⁴.

Tabela 3: Número de Empresas e Consórcios Habilitados nos Lotes 7 a 13*

| Lote | 7 | 8 | 9 | 11 | 12 | 13 |
|--|----|----|----|----|----|----|
| Total de Empresas e Consórcios Habilitados | 14 | 11 | 12 | 09 | 07 | 10 |

* Por decisão judicial o processo licitatório para o Lote 10 foi interrompido antes de a fase da habilitação concluída.

Como pode ser observado, é grande o número de empresas e consórcios que se habilitaram técnico, econômico e financeiramente para os novos lotes de concessão a serem licitados, o que indica que há outras empresas capazes de apresentar propostas vencedoras além da CCR.

Pode-se concluir que o significativo número de participantes nas licitações de novos trechos rodoviários (lotes 7 a 13)²⁵ aponta na direção de que, de fato, não há maiores preocupações concorrenenciais associadas à constituição da CCR no que diz respeito à sua participação em licitações de concessões rodoviárias.

Soma-se a isso o fato de que a participação de grupos estrangeiros em processos de licitação de rodovias no Brasil é viável do ponto de vista jurídico, econômico e operacional, desde que permitido pelo edital respectivo e a empresa estrangeira satisfaça plenamente todas as cláusulas editalícias e a legislação em vigor no Brasil. Ademais, cabe ainda ressaltar que uma empresa com grande capacidade financeira e sem qualificação técnica pode participar de uma licitação, através de um consórcio, caso este seja permitido no edital, desde que o somatório quantitativo para efeito da qualificação técnica de cada consorciado seja satisfatório para atingir

²⁴ Os consórcios firmados pelas requerentes para participação em cada Lote são: Lote 7 - Consórcio Rio Tietê; Lote 8 - Consórcio Rio Negro; Lote 9 - Consórcio Rio Paraíba do Sul; Lote 10 - Consórcio Rio Macaé; Lote 11 - Consórcio Serra da Cantareira; Lote 12 - Consórcio Serra do Cafetal; Lote 13 - Consórcio Rio Itajaí.

²⁵ Tratam-se dos processos de licitação atualmente conduzidos pelo DNER e objetos dos editais nºs 491/2000 a 497/2000.

o que é solicitado. Essas possibilidades somente vêm reforçar a constatação de que, do ponto de vista da participação da CCR em licitações, não há maiores preocupações concorrenceis.

Desse modo, ante todo o exposto, **conclui-se que a operação não apresenta efeitos anticoncorrenciais tanto em relação à administração de concessões rodoviárias, quanto à participação em novos processos licitatórios.**

5. Da Recomendação

Em vista do apresentado, sugere-se a **aprovação sem restrição do presente Ato de Concentração**. No entanto, o poder concedente deve atentar para que, nos novos processos licitatórios, os critérios de habilitação não inviabilizem a participação de outros concorrentes que não a CCR.

Ressalta-se que a redução dos custos para a administração das concessionárias gerada pela operação, conforme afirmado pelas requerentes na petição inicial do processo, deve ser considerada no momento da revisão da tarifa, com o intuito de reduzi-la. Desse modo, esta diminuição dos custos seria considerada na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Enfatiza-se ainda a necessidade de averiguação sobre a tempestividade da apresentação do Ato aos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, pois conforme salientado, a primeira etapa da operação foi realizada em 23 de setembro de 1998 e a operação foi apresentada em abril de 2001²⁶.

À consideração superior.

Marcelo Pacheco dos Guarany
Coordenador

Mauricio Canêdo Pinheiro
Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura

De acordo.

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt
Secretária-Adjunta

Claudio Monteiro Considera
Secretário de Acompanhamento Econômico

²⁶ Conforme a Lei n.º 8.884/94, em seu art. 54, § 4º:

“Os atos de que trata o caput deverão ser apresentados para exame, previamente ou no prazo máximo de quinze dias úteis de sua realização(...).”

ANEXO 1
Consórcio e Empresas Habilitadas para cada Lote

Lote 07 – Rodovia BR 153/SP, Trecho: Div. MG/SP – Div. SP/MG – Extensão: 321,7 Km

Consórcio Encalso S/A
Leão & Leão Ltda.
Equipav S/A Pavim. Eng. e Com.
Goetze Lobato Engenharia Ltda. (1)
CMC Brasil Eng. e Constr. S/A
CONTER – Constr. e Com. Ltda.
Consórcio Rio-Tietê (2)
CESBE - Constr. e Com. Ltda.
Construtora Ferreira Guedes
Cons. Auto Estrada do BR-Transbrasiliana
Civilia Engenharia Ltda.
Primav – Constr. e Com. Ltda.
Constr. Paviment. Servia Ltda.
Planurb – Planej. e Construções Ltda. (3)

Lote 08 – Rodovia BR 116/PR/SC, Trecho: Curitiba – Divisa SC/RS – Estensão: 407,5 Km

Consórcio Encalso S/A – Paulista – SENPAR
Equipav S/A Pavim. Eng. e Com.
Goetze Lobato Engenharia Ltda. (1)
CMC Brasil Eng. e Constr. S/A
Consórcio Rio Negro (2)
CESBE - Constr. e Com. Ltda.
Construtora Ferreira Guedes
Cons. Auto Estradas do BR-Lages
Civilia Engenharia Ltda.
Primav – Constr. e Com. Ltda.
Constr. e Paviment. Servia Ltda.

Lote 09 – Rodovia BR 393/MG – RJ, Trecho: Divisa MG/RJ – Extensão: 200,5 Km

Consórcio Encalso S/A – Paulista – SENPAR
Cons. Lote 9 Vassouras-Galvão-Egesa-Tercam-Aterpa
Goetze Lobato Engenharia Ltda. (1)
CMC Brasil Eng. e Constr. S/A
Consórcio Rio Paraíba do Sul (2)
CESBE - Constr. e Com. Ltda.
Construtora Ferreira Guedes
Consórcio Auto Estradas BR-Vassouras
Civilia Engenharia Ltda.
Primav – Constr. e Com. Ltda.
Constr. e Paviment. Servia Ltda.
Planurb – Planej. e Construções Ltda. (3)

Lote 11 – Rodovia BR 381/MG/SP, Trecho: Belo Horizonte – São Paulo – Extensão: 561,5 Km

Galvão Engenharia S/A

| |
|---|
| Construtora OAS Ltda. |
| Consórcio Serra da Cantareira (2) |
| Consórcio Auto-Estradas do BR-Fernão Dias |
| Primav – Constr. e Com. Ltda. |
| Encalso Construções Ltda. |
| Ivaí Engenharia de Obras |
| RR Trust Ltda. |
| Opportunity Zain S/A (4) |

Lote 12 – Rodovia BR 116/SP/PR, Trecho: São Paulo – Curitiba – Extensão: 402,3 Km

| |
|----------------------------------|
| Construtora OAS Ltda. |
| Consórcio Serra do Cafezal (2) |
| Consórcio Auto-Estradas BR-Régis |
| Primav – Constr. e Com. Ltda. |
| Encalso Construções Ltda. |
| Consórcio Brasil Vias |
| Ivaí Engenharia de Obras |

Lote 13 – Rodovia BR 116/376/PR e 101/SC, Trecho: Curitiba – Florianópolis - Extensão: 367,6 Km

| |
|--------------------------------------|
| Galvão Engenharia S/A |
| Construtora OAS Ltda. |
| Consórcio Rio Itajaí (2) |
| Consórcio Ferreira Guedes |
| Consórcio Auto-Estradas BR-Joinville |
| Primav – Constr. e Com. Ltda. |
| Encalso Construções Ltda. |
| Ivaí Engenharia de Obras |
| RR Trust Ltda. |
| Opportunity Zain S/A (4) |

Notas:

- (1) Considera-se a Goetze Lobato como o Consórcio TIBAG/GEL.
- (2) Consórcio formado pelas requerentes.
- (3) Habilitada após recurso.
- (4) Consta no D.O.U. como habilitada a licitante Consórcio Brasil Vias.