



13838239

08012.002137/2020-23



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

NOTA TÉCNICA Nº 4/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.002137/2020-23****ASSUNTO:** Aumento de preços de itens da construção civil na pandemia de Covid-19**1. CONTEXTO**

1. Em 21/09/2020, o Procon do Estado do Paraná enviou o Ofício nº 217/2020 à Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) informando o recebimento de reclamações quanto ao aumento significativo do preço de materiais de construção, tais como cimento, aço, concreto, cabos elétricos, blocos cerâmicos, entre outros. Nessa linha, em 25/09/2020 foi recepcionado o Ofício Conjunto nº 6/2020, assinado pela Associação Brasileira de Procons (Procons Brasil), Comissão Especial de Defesa do Consumidor, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CEDC/OAB-Federal), Fórum das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDEC), a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON), e Procuradora da República. O documento, assim como o do Procon Paraná, solicitou o auxílio da SENACON no monitoramento do setor de construção civil, a fim de analisar o que estaria causando os aumentos e se haveria algum indício de aumento injustificado/abusivo de preços que ensejasse a atuação mais específica dos órgãos de defesa do consumidor.

2. Os dois Ofícios fizeram menção a estudo elaborado pela Câmara Brasileira da Indústria de Construção Civil (CBIC), entidade privada representante nacional do setor da construção e mercado imobiliário, com associados presentes em todos os estados brasileiros. De modo geral, a CBIC indica preocupação com o aumento dos preços e com o risco de desabastecimento dos principais materiais de construção civil, em face da “falta de oferta adequada” dos principais produtos do setor.

3. Segundo pesquisa realizada pela referida entidade junto aos seus associados, houve um aumento expressivo nos preços dos materiais de construção nos meses de julho e agosto, com impactos negativos no mercado consumidor. Menciona-se também que o “Índice Nacional de Custos da Construção – Materiais e Equipamentos”, calculado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, apresentou um aumento de 3,80% nos meses de junho, julho e agosto de 2020. O mesmo indicador teria ficado em 4,02% entre maio de 2019 e maio de 2020.

4. Diante disso e com a finalidade de compreender melhor a dinâmica do mercado de construção civil, em 08/10/2020 foram expedidas pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) 23 (vinte e três) notificações aos principais representantes da indústria de produção e varejo de materiais de construção e às construtoras. O rol das empresas notificadas pode ser consultado na tabela 1 do anexo desta Nota.

5. De modo geral, as perguntas encaminhadas às construtoras buscaram levantar: i) se foi observado aumento atípico no preço dos materiais de construção civil; ii) quais produtos teriam sido mais afetados; iii) se houve aumento da demanda por esses produtos; iv) a expectativa do setor para os próximos meses. A indústria e o varejo foram questionados sobre: i) eventual alteração na capacidade produtiva ou de aquisição de produtos da construção civil durante o ano de 2020; ii) impacto da variação do dólar; iii) destinação de produtos ao mercado externo; iv) política de estoques; v) comunicação sobre os aumentos dos produtos aos clientes; vi) política de descontos e principais clientes. A íntegra das perguntas encaminhadas está disponível nas Tabelas 2 e 3 do Anexo.

6. O objetivo da presente nota é fazer uma análise crítica dos principais fatores que teriam contribuído para elevação dos preços de materiais de construção civil, a partir das respostas encaminhadas pelas empresas notificadas e de dados do setor. Além desse relatório inicial, a análise será dividida em duas partes. Inicialmente, serão apresentadas as principais questões envolvendo preços abusivos, trazendo, inclusive, um pouco do que vem sendo discutido pela Comissão Especial sobre preços abusivos, criada no âmbito do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Na segunda parte, serão analisados alguns indicadores do mercado de construção civil e as respostas encaminhadas pelas empresas.

7. Caso sejam identificados indícios de ilegalidades ou ausência de informações que justifiquem a instauração de averiguação preliminar ou processo administrativo sancionador, o caso poderá ser encaminhado ao setor do DPDC responsável por tal análise. Além disso, eventuais achados que estiverem fora do escopo de atuação da Secretaria Nacional do Consumidor poderão ser encaminhados aos respectivos órgãos e entidades competentes.

2. DESENVOLVIMENTO

8. A Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) é o órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública com competências para zelar pela proteção dos direitos dos consumidores, a fim de garantir relações de consumo mais equilibradas e, em conjunto com outros órgãos governamentais, o efetivo cumprimento do Código de Defesa do Consumidor. A Senacon é responsável pelo planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, que tem entre os seus princípios o reconhecimento da vulnerabilidade dos consumidores, a harmonização das relações de consumo, a educação para consumo, coibição de abusos praticados, e o estudo constante das modificações do mercado de consumo.

9. Assim, o monitoramento de mercados de consumo, por meio de levantamento de informações junto aos fornecedores de bens e serviços e da elaboração de estudos e materiais técnicos de acompanhamento, faz parte da rotina de trabalho do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), especialmente no contexto da pandemia de Covid-19, que desorganizou o funcionamento de diversos mercados.

10. As ações de monitoramento de mercado buscam, antes de qualquer atuação repressiva, compreender os sinalizadores de alteração nos mercados de consumo e identificar espaços de articulação com setores do mercado e do governo para promover uma atuação intersetorial da defesa dos interesses dos consumidores. Um mercado de consumo favorável aos interesses dos consumidores vai além do combate a condutas abusivas, embora esse seja um dos instrumentos.

11. Um exemplo de atuação governamental com impactos indiretos importantes para o bem-estar dos consumidores é a defesa da concorrência, uma vez que é capaz de gerar incentivos para que haja maior diversidade de produtos e serviços nos mercados de consumo, com melhores combinações de preço e qualidade. Assim, ao lado de políticas voltadas especificamente aos consumidores, que busquem minimizar a assimetria de informação, aumentar a transparência das relações de consumo, garantir que os consumidores tomem decisões conscientes das suas escolhas e, em casos específicos, regulamentar padrões mínimos de qualidade, é possível garantir espaços de consumo mais favoráveis aos consumidores.

12. Ressalta-se que, caso a atuação de monitoramento de mercado resulte na identificação de condutas que possam vir a caracterizar infrações às relações de consumo de repercussão nacional e interesse geral, a Senacon também tem competência para apurar irregularidades e, se for o caso, mediante instauração de processos administrativos, aplicar sanções.

2.1 CONCEITO DE PREÇOS ABUSIVOS

13. Na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) –, preços abusivos são disciplinados de forma aberta na seção referente a práticas abusivas, no art. 39, X, cuja redação é a seguinte:

SEÇÃO IV

Das Práticas Abusivas

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.

14. Já na Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, foi estabelecido, no capítulo referentes às infrações, no art. 36, III, que constitui infração o aumento arbitrário de lucros, a saber:

CAPÍTULO II

DAS INFRAÇÕES

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

(...)

III - aumentar arbitrariamente os lucros;

15. Considerando que os referidos dispositivos trazem normas com conceitos abertos, cabe ao intérprete conferir contornos mais claros sobre suas incidências em casos concretos.

16. As referidas normas têm por objetivo proteger os consumidores de aumentos descontrolados e desarrazoados nos preços. De qualquer forma, tendo em conta que a ordem econômica brasileira prevê, no artigo 170 da Constituição, convivência entre os princípios constitucionais da defesa do consumidor e da livre concorrência, há margem para os fornecedores alterarem os preços dos produtos e serviços disponibilizados, independentemente de autorização prévia de outros atores, públicos ou privados.

17. As discussões sobre preços abusivos ganharam maior relevo com a pandemia de coronavírus, que desorganizou diversas cadeias produtivas, com choques de oferta e de demanda que trouxeram oscilações a diferentes mercados e, consequentemente, a seus preços. Como é sabido, os preços são mecanismos de ajustes no mercado, ao responderem a movimentos de oferta e demanda e, dessa forma, conduzirem a maior racionalidade no aproveitamento de recursos escassos. Experiências históricas que desconsideraram essa função dos preços não foram bem sucedidas, pois desorganizaram os mercados e causaram desabastecimento – é o caso do Brasil na segunda metade da década de 1980, com planos econômicos de combate à inflação que continham, entre suas medidas, o congelamento e o tabelamento de preços.

18. Em momentos de pandemia e de guerras, são esperadas oscilações abruptas nos preços, pelas seguintes razões: a) aumento repentino da demanda, por conta do receio dos consumidores de que ocorra desabastecimento; b) redução na oferta dos produtos, diante da diminuição do ritmo ou mesmo da paralisação de linhas produtivas; c) oscilações nos preços por conta desses choques de oferta e de demanda. Na crise sanitária em curso, houve aumentos significativos de preços de produtos do setor de saúde (álcool em gel, máscaras), construção civil, alimentos, entre outros.

19. A atuação governamental contra a cobrança de preços abusivos em situação de crises é comum em diversos países e regiões. Na União Europeia, a proibição da cobrança de preços abusivos em contextos de emergência e calamidade se aplica apenas em situações em que há empresas em posição dominante. Entretanto, para lidar com uma potencial prática anticompetitiva, em momentos de crise, como a de Covid-19, as agências costumam ampliar a definição de posição dominante, por meio, por exemplo, da identificação de empresas que possam atuar temporariamente como dominantes^[1].

20. Por outro lado, em alguns estados norte-americanos, como Washington, Nova Iorque e Califórnia, a legislação prevê proibição específica contra cobrança de preços abusivos em contextos de crises. Essa prática é denominada por eles de “*price gouging*”, e se refere a tentativa de os fornecedores tirarem vantagem dos consumidores em situações de emergência ou de estado de calamidade pública, por meio do aumento dos preços de bens e serviços essenciais^[2]. Diferentemente do observado em regramentos europeus, que aplicam esse entendimento apenas em situações em que haja poder de mercado, os estatutos dessas unidades da federação norte-americanas se aplicam a qualquer empresa, independentemente do seu poder de mercado^[1]. Cabe ressaltar que, em março de 2020, o então Presidente Donald Trump baixou a Ordem Executiva nº 13.910, voltada especificamente para evitar que essa prática de aumento de preços ocorresse durante a pandemia de Covid-19^[3].

21. Nesse contexto, com vistas a trazer maior clareza e aplicabilidade aos conceitos legais abertos de “preços abusivos” e “lucros arbitrários” previstos nas legislações de defesa do consumidor e de defesa da concorrência, a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), do Ministério da Economia, e a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) elaboraram Nota Técnica Conjunta (Nota Técnica 8/2020, em anexo).

22. O documento examinou o problema sob os enfoques jurídico e econômico e recomendou que a análise de supostos preços abusivos, no contexto da pandemia de Covid-19, deve seguir o seguinte caminho:

- a) Identificar o produto que se quer verificar abusividade (álcool em gel, por exemplo);
- b) Identificar as empresas que atuam concorrencialmente nesse mercado;
- c) Identificar a cadeia produtiva, incluindo a cadeia produtiva do produto;
- d) Solicitar notas fiscais de compra e venda com uma série histórica confiável (ao menos 90 dias);
- e) Identificar se há racionalidade econômica no aumento de preços ou se ele deriva pura e simplesmente de oportunismo do empresário.

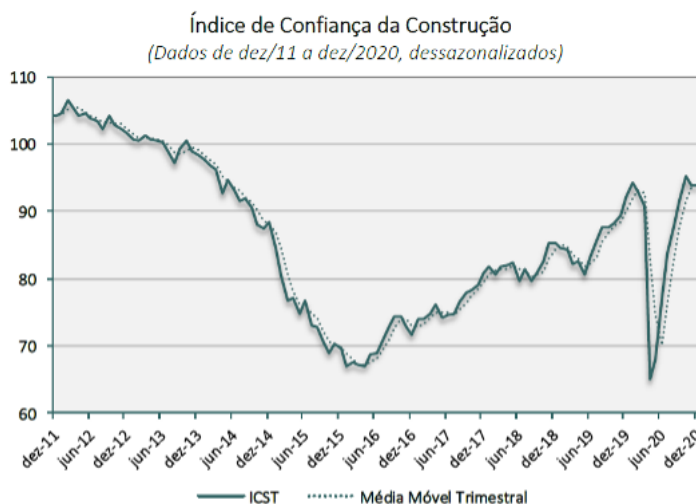
23. O presente estudo procurou seguir os passos recomendados na Nota Técnica conjunta SEAE-SENACON n.º 8/2020. A etapa “e” será aqui desenvolvida, com vistas a examinar a racionalidade econômica das oscilações de preços de materiais da construção civil e identificar eventuais condutas abusivas.

24. Além da elaboração da referida Nota Técnica conjunta, foi instituída, em 30 de setembro de 2020, no âmbito do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC), Comissão Especial dedicada ao tema dos preços abusivos^[1]. A Comissão, coordenada pelo Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Dr. Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva, contou com a participação de representantes de órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e relatoria de representantes do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) e da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (Fundação Procon SP). O trabalho do grupo buscou avançar na discussão sobre preços abusivos, uma vez que, embora haja esforços para se chegar em uma metodologia para aplicação do disposto no art. 39 do CDC, seu entendimento ainda é permeado por indefinições em matéria de condução de políticas de defesa dos consumidores, especialmente quando se considera a diversidade de órgãos e entidades que, de forma autônoma, lidam com tema.

25. Assim, definições mais claras, objetivas e articuladas com os integrantes do SNDC e com os órgãos de defesa da concorrência sobre o que caracterizaria a prática de cobrança de preços abusivos traria maior segurança jurídica e direção para atuação das autoridades que lidam com o tema, especialmente no atual contexto em que a pandemia provocada por Covid-19 teve impacto em diversos setores da economia.

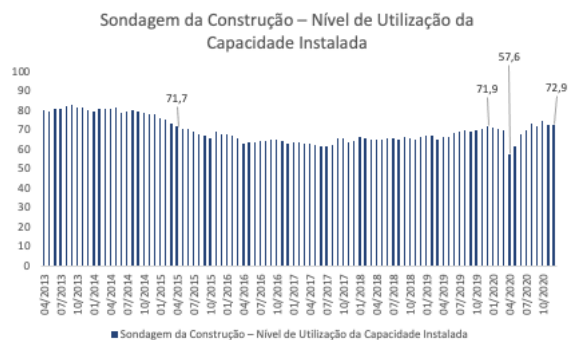
26. O relatório final da Comissão sobre preços abusivos foi apresentado ao Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC) em 21 de janeiro de 2020, e suas contribuições podem trazer luz para análise do aumento do preço dos materiais da construção civil proposta neste documento. O Relatório seguirá em anexo.

27. No relatório, observa-se que o CADE fez um esforço de levantar as principais contribuições na literatura acadêmica sobre os critérios a serem observados pela autoridade concorrencial na atuação de casos que envolvam a cobrança de preços abusivos. Embora ainda não exista um arcabouço teórico consolidado, a literatura caminha, de modo geral, no sentido de que a intervenção da autoridade concorrencial deve se restringir a (i) indústrias **protegidas por elevadas barreiras a entrada**; (ii) **firmas com considerável poder de mercado**; e (iii) situações em que **investimento e inovação não tenham papéis de maior relevo**. Alguns autores acrescentam ainda situações em que há **pouca probabilidade de autocorreção do mercado**.
28. Um aspecto relevante colocado pelo relatório é de que os preços abusivos normalmente refletem mais problemas na estrutura do mercado do que propriamente um comportamento da firma. Diante disso, é desejável que a atuação governamental foque na solução desses problemas estruturais e não somente no comportamento indesejável da firma.
29. Nessa mesma linha, recomenda-se adoção de remédios estruturais como alternativa à regulação de preços, uma vez que os controles de preços tendem a distorcer os incentivos e apresentam elevados custos de implantação e monitoramento.
30. Sobre uso de estratégias de controle de preços, todos os relatores da Comissão compartilham do entendimento de que a intervenção direta nos preços dos produtos (tabelamento, por exemplo) pode ter forte efeito negativo na estrutura de incentivos das indústrias. Caso se tenha aumento de custos que não possam ser repassados pelas firmas, a tendência é que haja desincentivo à produção, distribuição e comercialização, com consequências bastante negativas para sociedade. Além disso, em setores em que não há barreiras à entrada e muitos agentes operando, o preço é justamente o sinalizador que incentiva aumento da produção, inclusive com investimento na expansão da capacidade produtiva em alguns casos.
31. Sobre o tema, são pertinentes as seguintes considerações:
- "O grande desafio de uma avaliação da excessividade de preços praticados por uma firma dominante (...) é que, em tese, poderia redundar em um típico tabelamento de preços, especialmente, porque não se estaria diante de uma decisão apta a propor soluções estruturais que, por sua vez, demandariam acompanhamento permanente por meio de um sistema mais adequado de promoção da concorrência. Nesse cenário, **talvez mais efetivo que, simplesmente, condenar uma firma dominante pela prática de preços excessivos ou impor um controle puro e simples de preços seria atuar sobre as estruturas de mercado, buscando incentivar a concorrência e desencorajar práticas abusivas pelo operador dominante**. Isso pode ser buscado por meio de **incremento da competição** via abertura do mercado (v.g.: reduções tarifárias), tributação extrafiscal, alteração de leis para facilitar a entrada de novos competidores ou, muito excepcionalmente, remédios estruturais. A hipótese de controle de preços, ainda que pela via indireta da repressão ao aumento arbitrário de lucros, seria apenas um último recurso a ser buscado, especialmente, em razão das características de determinados mercados (v.g.: o setor de medicamentos que já é objeto, entretanto, de regulação específica). Nesse caso, a definição de um preço "justo" não deixaria de lado os mecanismos de eficiência e concorrência. Ao contrário, demandaria ainda mais estudos e simulações sobre preços, hipoteticamente, competitivos como nos casos de tarifação com base em custo marginal, *price cap*, simulação de padrões de eficiência-concorrência, concorrência pelo mercado (quando aplicável) e mecanismos de *yardstick competition*"
- (QUEIROZ, Pedro Aurélio. Os Fundamentos da Promoção da Concorrência. São Paulo: Editora Singular, 2017, pp. 18-182, grifo nosso).
32. Diante disso, além de levantar se há racionalidade econômica que justifique a elevação dos preços dos materiais de construção, conforme roteiro descrito pela NT Conjunta nº 08, serão observadas as considerações da Comissão sobre preços abusivos, a fim de robustecer a análise da presente Nota.
- ## 2.2 INDICADORES DO MERCADO DE CONSTRUÇÃO CIVIL
33. O Instituto Brasileiro da Economia da FGV (IBRE) realiza mensuração do **Índice de Confiança da Construção (ICST)**, que tem em sua composição análise por parte dos principais agentes do mercado de construção civil quanto a: Situação Atual dos Negócios, Carteira de Contratos, Expectativas com relação à evolução do Volume de Demanda nos três meses seguintes e Expectativas em relação à evolução da Situação dos Negócios da Empresa nos seis meses seguintes.
34. Apesar de uma queda acentuada no índice de confiança do setor em 2020, tal indicador, em dezembro de 2020, alcançou níveis próximos aos observados no período anterior à pandemia, conforme podemos observar no gráfico abaixo. Outro ponto a também se destacar é que a recuperação de confiança do setor seguiu a chamada "recuperação em V", quando tanto a queda quanto a recuperação ocorrem de forma acentuada.



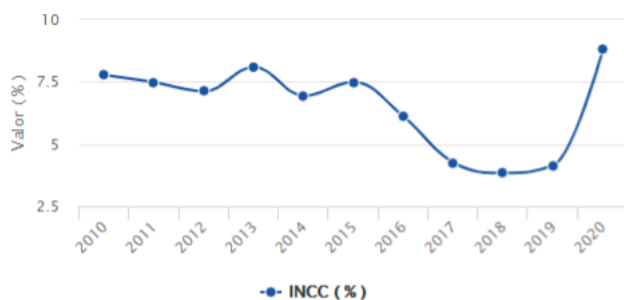
Fonte: FGV IBRE

35. Outro índice que merece destaque na análise é o **Nível de Utilização da Capacidade Instalada**, também calculado pelo FGV-IBRE. Apesar de uma queda acentuada nos meses iniciais em que a pandemia foi decretada, o índice atingiu, em dezembro de 2020, um nível superior ao que fora observado em dezembro de 2019. Verifica-se inclusive, que o patamar atingido foi similar ao observado em abril de 2015, que, naquele momento, indicou uma recuperação do setor, que enfrentava forte crise desde 2014 (gráfico abaixo).
36. Além disso, outro ponto que sobressai ao observar o gráfico é que, em abril de 2020, o setor passou pelo menor nível de utilização da capacidade instalada (57%), por conta da pandemia e das ações de restrições implementadas. Como será visto na próxima seção, esse indicador também é apresentado pela indústria como um fator que teria contribuído para o aumento de preços dos materiais de construção.



Fonte: FGV IBRE

37. Por fim, um indicador que requer atenção é o da **Inflação Nacional de Construção Civil**. Até o ano de 2019, houve uma desvalorização constante; no ano de 2020, subiu consideravelmente, superando inclusive o que fora observado em 2010, período em que o setor se encontrava aquecido, com diversas obras em nível nacional, incluindo o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) do Governo Federal, preparação do país para a realização da Copa do Mundo de Futebol (2014) e das Olimpíadas (2016).



Fonte: FGV IBRE

38. Esse índice é utilizado na correção dos valores de dispêndio dos consumidores nos contratos de compra de imóvel em fase de construção. Por isso, uma aceleração dele impactará diretamente os contratos vigentes, tornando-os mais caros do que inicialmente previsto e aumentando o risco de inadimplência.

2.3 ANÁLISE DAS REPOSTAS

39. De modo geral, a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção – ABRAMAT informou que a indústria passou por grande volatilidade da demanda por materiais de construção durante a pandemia. Em um primeiro momento (abril e março), a pandemia e todas as restrições decorrentes fizeram com que a indústria reduzisse sua produção aproximadamente 50% em comparação ao nível anterior (janeiro/fevereiro). Nos meses subsequentes, houve uma retomada abrupta e não prevista da demanda, com necessidade de reposição de estoques e incremento expressivo dos volumes de produção, trazendo ao setor um desafio de curto prazo de fazer uma série de ajustes internos de equipamentos, de pessoal e de aquisição de insumos, que não são imediatos.

Produtores - cimento

40. Sobre o mercado de cimento, os produtores relataram que o setor teve seu ápice no início da década passada, com a implementação do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) do Governo Federal, assim como as obras advindas da preparação do país para a realização da Copa do Mundo de Futebol (2014) e das Olimpíadas (2016); desde então, a demanda reduziu-se consideravelmente, chegando em 2018 a níveis de 52,7% de ociosidade no mercado nacional.

41. Diante da baixa capacidade industrial utilizada, foram relatadas diversas ações, como: a redução de mão de obra e desligamento de fornos utilizados na fabricação de cimento. Além disso, inclusão de outros produtos no parque fabril, como o clínquer (um dos insumos do cimento), por exemplo.

42. No ano de 2020, o mercado observou novo aquecimento expressivo da demanda. Além disso, a alta do dólar impactou o custo do combustível utilizado nos fornos (coque de petróleo [1] e da energia elétrica (juntos representam aproximadamente 50% do custo direto da produção), acarretou elevação dos preços.

Produtores - Demais itens

43. Com relação aos demais materiais de construção (cabos elétricos, blocos cerâmicos, vergalhões, pregos, entre outros), foi informado que, nos meses de março de abril de 2020, ocorreu uma queda abrupta da demanda (aproximadamente 30%), alinhado com o início da pandemia do COVID-19. Outrossim, foram muitas prorrogações de pagamento por parte dos vendedores. Havia na época um alto nível de incerteza, que resultou na redução da oferta desses produtos.

44. Entretanto, nos meses subsequentes (maio/junho), ocorreu retomada da demanda de forma inesperada, o que fez com que ocorresse novo descasamento entre oferta e demanda, gerando escassez e, consequentemente, aumento dos preços.

Lojas de varejo

45. No que se refere às lojas de varejo, foi declarado pelas empresas consultadas que, a partir do mês de maio, ocorreu aumento na demanda de materiais de construção; nos meses subsequentes, ocorreu aumento dos preços por partes dos fornecedores, que fora repassado aos consumidores.

46. Dentre os fatores que poderiam justificar esse aquecimento da demanda, destacaram que com a pandemia, muitos brasileiros ficaram em casa e, alinhado com o auxílio emergencial para alguns, propiciou tempo e dinheiro para que fosse realizado pequenas reformas nas residências. Além disso, o setor de

construção civil foi classificado como essencial e teve sua flexibilização de atuação iniciada em maio, o que provavelmente ajudou nessa retomada da demanda. Por fim, no setor, a geração de empregos está crescente.

Construtoras

47. Relativamente às construtoras, foi informado que não mudaram o planejamento das obras, que é feito de forma bem antecipada; e que estão a realizar planejamento para 2021. Indicaram também que o mercado está em alta, em parte, pela redução da taxa Selic, que está na mínima histórica e propicia aumento dos financiamentos imobiliários.

48. Porém, com a recuperação inesperada do mercado de construção civil, ocorreu relato de falta de alguns itens, o que prejudicou o cronograma de obras, acarretando atrasos delas, que poderá impactar na entrega final do imóvel ao consumidor.

49. Cabe ressaltar que, no mercado de materiais de construção, há produtos que já foram objeto de análise do CADE, tais como cimento, concreto e produtos siderúrgicos. No caso de cimento, o estudo Mercado de Cimento no Brasil^[2] aponta conclusões importantes sobre a dinâmica concorrencial deste mercado.

50. Dentre as conclusões deste estudo sobre as condições concorrenciais do mercado destacam-se aqui as seguintes: (i) há evidências da existência de dificuldades para a entrada de empresas independentes tanto no setor de cimento quanto no de concreto; (ii) também há evidências de que os mercados de cimento e de concreto não apresentaram a rivalidade necessária para garantir os melhores preços e produtos aos consumidores; (iii) o papel das importações para garantir a concorrência no setor de cimento não foi objeto de discussões aprofundadas pela jurisprudência do CADE; (iv) por fim, há duas integrações verticais presentes na indústria de cimento. De um lado, há ligação com as fontes de insumo (escória) e de outro, a união com as concreteiras. A primeira integração (montante) evidencia preocupações quanto a possível fechamento de mercado vertical com aumento dos custos dos rivais. A segunda integração (jusante) evidencia a possibilidade de monitoramento do comportamento de participantes do cartel do cimento. Essas duas integrações tornam recomendável o acompanhamento dos vínculos entre os entes dessa cadeia, parte desses vínculos manifestados nos contratos que firmam e nos alinhamentos que possam vir a realizar.

51. Com relação a produtos siderúrgicos, o mercado também apresenta características particulares que evidenciam a importância de seu acompanhamento. Como apontam Soares e Souza (2020)^[3], a indústria siderúrgica brasileira fornece matérias-primas para outras indústrias e é caracterizada pela presença de grandes grupos empresariais. Os autores apresentam uma análise do mercado e do nível de concentração da indústria, por meio do modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD), com cálculos dos índices de razão de concentração (Cr) e Hirschmann-Herfindahl (HH), para o período de 2013 a 2018, assim como identificaram-se as estratégias das empresas e indicadores de desempenho.

52. Os autores verificaram que, no geral, o mercado é caracterizado por uma estrutura altamente concentrada, com a produção dominada por um grupo reduzido de empresas. Como exemplo, no segmento de aços longos, o índice CR8 se manteve no limite de 100% de concentração durante todo o período, com CR4 acima de 90%, valores que estão acima daquele que a literatura considera como de alta concentração (maior que 75%). O alto índice HH também indica que uma grande parcela da produção está concentrada com poucas empresas, com Arcelor Mittal e Gerdau responsáveis por 50,4% de toda produção de aço brasileira. Por outro lado, os autores ressaltam que as empresas passaram a adotar estratégias de redução de custos e de investimentos para compensar a queda da demanda no mercado interno, além de voltar o foco para a exportação, se mostrando competitiva internacionalmente.

53. Desse modo, as dinâmicas concorrenciais dos setores de cimento, concreto e siderurgia apresentam características particulares, o que evidencia a importância de monitorar e acompanhar este mercado.

3. CONCLUSÃO

54. Foram identificados movimentos excepcionais no mercado de construção civil em razão da pandemia que impulsionaram a demanda por materiais após um primeiro momento de retração. Tais movimentos foram mais abruptos do que o esperado, o que gerou um descasamento entre a oferta e demanda no ano de 2020, mas que também podem ter desencadeado ações oportunistas que, entretanto, não podem ser comprovadas, nesse momento, apenas com base nos elementos apresentados. Dessa forma, houve, de fato, aumento dos preços e foi observada a escassez de alguns produtos. Além disso, no mercado de cimento, outro ponto a ser considerado foi o impacto da variação do dólar na energia elétrica e no combustível utilizado no forno de produção, principais insumos do setor, mas ainda assim os aumentos merecem ser monitorados pelos órgãos competentes, até pelo histórico de cartelização do setor.

55. Diante disso, os aumentos observados nos preços, de fato, podem refletir um descasamento entre a oferta e demanda por esses produtos durante a pandemia, conforme apontado pela Câmara Brasileira da Indústria de Construção Civil (CBIC). De qualquer forma, a partir dos documentos analisados, seria preciso **aprofundar as investigações sobre a existência de comportamento oportunista** por parte dos agentes de mercado para manter os preços elevados. Diante da redução das incertezas e sinalização de demanda mais aquecida, o Nível de Utilização da Capacidade Instalada, calculado pelo FGV-IBE, que estava em patamar bastante baixo (cerca de 57,6%) retomou, em dezembro de 2021, ao mesmo patamar observado antes da pandemia (72,9%). Ademais, o Índice de Confiança da Construção crescente nos últimos meses sugere a expansão do setor. Tal otimismo poderá acarretar a normalização do mercado; porém, **seu monitoramento será fundamental**, principalmente com relação à alta do INCC e a possíveis choque exógenos ao setor (como auxílios emergenciais, risco fiscal do governo, pandemia, etc.)

56. Para verificação quanto à existência de indícios de preços abusivos no mercado de construção civil em 2020 **é preciso aprofundar a instrução a partir de elementos específicos de cada um dos segmentos afetados**. Nesse ponto, a avaliação depende de investigações com base em novos elementos e com base, nomeadamente, na contribuição dos órgãos que integram o SNDC e o SBDC, em especial, mas não apenas, sob o prisma de *competition advocacy*. Por esta razão, ao final, propomos o encaminhamento desta Nota Técnica ao CADE e SEAE, além dos demais órgãos do SNDC, em busca de novos subsídios. Ressalte-se, entretanto, que, nesse momento, foram identificados os seguintes riscos diante do atual cenário para 2021:

- Se atrasos nas obras forem recorrentes, alinhados com a alta expressiva e imprevista do INCC (correção dos custos das obras em construção), poderá ocorrer o desequilíbrio da equação contratual a partir de um inesperado dispêndio adicional por parte dos consumidores, o que poderá acarretar maior endividamento destes, o que demandaria atuações do SNDC para esclarecimento e (re)negociação de contratos, especialmente, no contexto excepcional da pandemia;
- Ainda em relação ao atraso do cronograma das obras, deve-se avaliar se há risco de não cumprimento contratual por parte das empreiteiras;
- Alinhado com o elevado fornecimento de empréstimo imobiliário, em patamar dos menores juros praticados no país, poderá ocorrer aumento na demanda de compra de imóvel, o que incentivará novas construções e, consequentemente, reiterado aquecimento no mercado de novas construções, sublinhando-se o risco apontado no primeiro item (alta imprevista do INCC que embasa tais contratos);
- Se o aumento da demanda dos materiais de construção teve como uma das principais causas o auxílio emergencial fornecido pelo governo federal, poderemos ter novo descasamento entre oferta e demanda, uma vez que o planejamento de fornecimento do auxílio está em análise para 2021;
- Risco fiscal poderá afetar a economia nacional e, consequentemente, o mercado de construção civil. Somam-se ao risco fiscal os riscos que a economia ainda está exposta durante a pandemia de COVID-19.

57. Ante o exposto, propõe-se:

- a) Circular esta Nota Técnica aos membros do Sistema Nacional de Defesa de Consumidor (SNDC), para disseminar os dados, informações e análises nela constantes, de modo a orientar a atuação desses atores, considerando, especialmente, as considerações do item 56, de tal forma

que, em sendo observados novos aumentos ou comportamentos oportunistas, tais informações sejam carreadas à SENACON para que esta possa articular novas ações e novos encaminhamentos quanto ao tema;

b) O envio da Nota aos membros do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC): Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade, tendo em vista a pertinência temática com a atuação institucional desses órgãos e as conclusões dos itens 54 a 56, com fundamento, especialmente, no art. 19, inciso IV da Lei nº 12.539/2011 para que possam aprofundar as investigações e, eventualmente, adotar medidas de promoção da concorrência e da competitividade.

À consideração superior.

Tatiana Alessio de Britto

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Anderson Portugal Cardoso

Analista Técnico Administrativo

Lais Roberta Rosa Patrício

Chefe de Divisão de Análise e Gestão da Informação

Paulo Nei da Silva Jr.

Coordenador de Monitoramento de Mercado

Frederico Fernandes Moesch

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo. Deem-se os encaminhamentos previstos nesta Nota Técnica.

Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

[1] O Coque de Petróleo é utilizado como combustível para gerar calor ao forno de cimento. Parte da aquisição ocorre via importação. Além disso, seu preço acaba sendo vinculado ao preço internacional do petróleo.

[2] <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-cimento-no-brasil-2019.pdf> (consultado em 17 de março de 2021).

[3] http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STO_347_1782_40056.pdf (consultado em 17 de março de 2021).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Aurélio Queiroz Pereira da Silva, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 22/03/2021, às 18:07, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 30/04/2021, às 09:40, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Portugal Cardoso, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 30/04/2021, às 10:23, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO, Chefe da Divisão de Análise e Gestão da Informação**, em 30/04/2021, às 12:13, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 30/04/2021, às 17:25, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **13838239** e o código CRC **37212C6E**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ANEXO

Nota Técnica n.º 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (Doc. SEI nº 11277339)

Relatório Final da Comissão sobre Preços Abusivos (Doc. SEI nº 14084996)

Tabela 1 - Empresas Notificadas

Notificação nº 281/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (ABRAMAT)
Notificação nº 282/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	BRASKEM S.A.
Notificação nº 283/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	GERDAU S.A.
Notificação nº 284/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	CIMENTO ZUNMBI
Notificação nº 285/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	INTERCEMENT BRASIL S.A.
Notificação nº 286/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	ELIZABETH CIMENTOS S/A
Notificação nº 287/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Corr Plastik Industrial Ltda.
Notificação nº 288/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (Anamaco)
Notificação nº 289/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Leroy Merlin Companhia Brasileira de Bricolagem
Notificação nº 290/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	SAINT-GOBAIN DISTRIBUIÇÃO BRASIL LTDA. (TELHANORTE)
Notificação nº 291/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	C&C CASA E CONSTRUCAO LTDA.
Notificação nº 292/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Sodimac Brasil Participacoes LTDA.
Notificação nº 293/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Cassol Materiais de Construção LTDA
Notificação nº 294/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
Notificação nº 295/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	DIRECIONAL ENGENHARIA S.A.
Notificação nº 296/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	PACAEMBU CONSTRUTORA S.A.
Notificação nº 298/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Toledo Ferrari Construtora e Incorporadora LTDA
Notificação nº 299/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	BN ENGENHARIA S.A.
Notificação nº 300/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	CONSTRUTORA TENDA S.A.
Notificação nº 301/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	PLAENGE EMPREENDIMENTOS LTDA
Notificação nº 302/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Cyrela Brazil Realty SA Empreendimentos e Participações
Notificação nº 303/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Grupo Tigre S.A.
Notificação nº 304/2020/CGEMM/DPDC/SENACON	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP)

Tabela 2 - Questionamentos à indústria e varejo de materiais de construção

a) Quais materiais relacionados à construção civil são produzidos/adquiridos pela empresa? Indicar, em relação a cada um deles: o volume <u>mensal</u> b) Em caso de queda/elevação na comercialização e/ou produção no período indicado, quais fatores motivaram tal variação? c) Há capacidade ociosa de produção em relação a tais produtos? Detalhar o percentual de capacidade ociosa no período de janeiro a setembro de 2020? d) Houve impacto da variação do dólar e do mercado internacional nos custos de produção, endividamento da empresa e na precificação dos produtos? e) Qual percentual da produção foi destinado ao mercado internacional no período de janeiro a setembro de 2020? Qual era o percentual médio em 2019? f) Há, atualmente, estoque disponível desses produtos? Houve no período ou haverá investimento na ampliação da capacidade de produção? Quantos novos produtos foram lançados no período? g) O faturamento da empresa, em comparação com o mesmo período do ano anterior, está maior ou menor? Apresentar resultados e balanços, se disponíveis. h) Houve comunicação aos principais clientes e compradores previamente aos aumentos? Indicar de que forma tais aumentos foram comunicados? i) Explícite o detalhamento da política de descontos para aquisição dos produtos relacionados à construção civil no período de janeiro a setembro de 2020? j) Indicar os cinco principais clientes, compradores, distribuidores ou revendedores dos produtos aqui tratados. Caso seja comprador dos produtos, indicar o nome e o endereço. k) Existe algum outro aspecto que julga relevante a ser comunicado?
--

Tabela 3 – Questionamentos encaminhados às construtoras

l) Houve nos últimos meses, especialmente entre junho e setembro de 2020, aumento atípico nos preços dos materiais da construção civil? Apresentar justificativa. m) Se sim, quais produtos foram mais afetados por esse aumento? Qual percentual de aumento mensal foi verificado para esses produtos neste período? n) Houve comunicação, pelos fornecedores, previamente aos aumentos? Apresentar as comunicações de aumento efetivada pelos fornecedores, se disponíveis. o) Indique a demanda mensal, por produto, no período de janeiro a setembro de 2020. p) Caso houver aumento atípico da demanda por esses produtos no período de junho a setembro de 2020, apresente as razões que justificariam o aumento. q) O faturamento da empresa em comparação com o mesmo período do ano anterior está maior ou menor? r) A expectativa do setor é que essa demanda continuará no mesmo patamar, ou haverá alguma alteração no cenário atual da demanda? Favor fundamentar. s) Existe alguma informação que julgue relevante comunicar?
