



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8442 - www.gov.br/cade

NOTA TÉCNICA Nº 22/2024/CGAA8/SGA2/SG/CADE

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 08700.006630/2016-88 (Autos Restritos nº 08700.006634/2016-66)

Representante: Cade *ex officio*

Representados: Andrade Gutierrez Engenharia S.A. (atual denominação social da Construtora Andrade Gutierrez S.A.), Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora Coesa S.A. (atual denominação social da Construtora OAS S.A.), Alya Construtora S.A. (atual denominação social da Construtora Queiroz Galvão S.A.), Salgueiro Construções S.A. (atual denominação social da Delta Construções S.A.), Construtora Norberto Odebrecht S.A., Odebrecht Engenharia e Construção Internacional S.A. (atual denominação da Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.), Novonor Participações e Investimentos S.A. (atual denominação social da Odebrecht Participações e Investimentos S.A., antiga Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura Ltda.), Via Engenharia S.A., Alberto Quintaes, Benedicto Barbosa da Silva Júnior, Carlos José de Souza, Clóvis Renato Numa Peixoto Primo, Dinarte Cirilo Sousa, Eduardo Alcides Zanelatto, Eduardo Hermelino Leite, Eduardo Soares Martins, Emílio Eugênio Auler Neto, Fernando Antônio Cavendish Soares, Fernando Márcio Queiroz, Geraldo Villin Prado, Gustavo Souza, Helder Dantas, João Antônio Pacífico Ferreira, João Borba Filho, João Marcos Almeida da Fonseca, José Camilo Teixeira Carvalho, José Lunguinho Filho, Júlio Cesar Duarte Perdigão, Luiz Felipe Cardoso de Carvalho, Luis Ronaldo Wanderley, Marcelo Antônio Carvalho Macedo, Márcio Bolívar de Andrade, Márcio Magalhães Duarte Pinto, Marco Antônio Ladeira de Oliveira, Marcos Vidigal do Amaral, Paulo Meriade Duarte, Reginaldo Assunção Silva, Ricardo Pernambuco Backheuser Júnior, Ricardo Roth Ferraz de Oliveira, Roberto Xavier de Castro Junior, Rodrigo Ferreira Lopes da Silva, Rogério Nora de Sá, Rui Novais Dias.

Advogados: Eduardo Caminati Anders, Luiz Fernando Santos Lippi Coimbra, José Carlos da Matta Berardo, Ticiane Nogueira da Cruz Lima, Marcela Mattiuzzo, Maria Cecília Dias de Andrade Santos, Alexandre Ditzel Faraco, Marcos Drummond Malvar, Isabela de Oliveira Pannunzio, Bruno Hartkoff Rocha, Rafael Alfredi de Matos, Marlus Santos Alves, Luiz Guilherme Ros, Barbara Rosenberg, Luís Bernardo Coelho Cascão, Victor Santos Rufino, João Ricardo Oliveira Munhoz, Joana Rangel Wanderley de Siqueira, Juliana Rodrigues Mauro, Flavio Galdino, Felipe Brandão, Herman Barbosa, Lise Reis Batista de Albuquerque, Fernanda Torres de Lima, Salo de Carvalho, Lilian Christine Reolon, Victor Cavalcanti Couto, Sara Fernandes Curvino, Maria Paula Morena Borges Silva, Mariana Nunes Alves, Guilherme San Juan Araújo, Vitor Alexandre de Oliveira e Moraes, Paulo Henrique Alves Corrêa, Leonardo Massud, Pedro Luiz Bueno de Andrade, Nythamar Dias Ferreira Filho, Maurício Oscar Bandeira Maia, Polyanna Vilanova, Ana Flávia Napoli da Silva, João Daniel Rassi, Renata Cestari Ferreira, Victor Labate, Gustavo Pinto Zardi Ferreira, Juvenal Norberto da Silva Junior, Carlos Flávio Venâncio Marcílio, José Fernando Torrente,

Jéssica Gomes Guimaraes, Dilvan Pereira Marques, Luiz Rodrigo de Aguiar Barbuda Brocchi, Maria Claudia Napolitano de Oliveira Miranda Villano, Marcos Thompson Bandeira, Bruno Droghetti Magalhães Santos, Daniel Augusto Mesquita, Marília dos Santos Dias Renno, Patrícia Regina Pinheiro Sampaio, Larissa Camargo Costa, Conrado Donati Antunes, Paulo Victor Marcondes Buzanelli.

EMENTA: Processo Administrativo. Práticas anticompetitivas no mercado de obras de construção civil, modernização e/ou reforma dos Estádios de Futebol destinados à Copa do Mundo do Brasil de 2014. Relatório Circunstanciado, nos termos do art. 74 da Lei nº 12.529/2011 e art. 156, §1º e §2º, do Regimento Interno do Cade. Recomendação de condenação parcial. Remessa ao Tribunal Administrativo do Cade para julgamento.

VERSÃO PÚBLICA

SUMÁRIO

RESUMO DA CONDUTA

I. RELATÓRIO

I.1 Do encerramento da fase instrutória e das alegações dos Representados

I.1.1 Das Alegações conjuntas de pessoas jurídicas e pessoas físicas

- a) Queiroz Galvão S.A. (“Queiroz Galvão”, atualmente denominada Álya Construtora S.A. – “Álya”), Gustavo Souza e Rui Novais Dias
- b) Via Engenharia S.A. (“Via Engenharia”), Fernando Márcio Queiroz e Luis Ronaldo Santos Wanderley
- c) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (“Camargo Corrêa”), Eduardo Hermelino Leite e Emílio Eugênio Auler Neto

I.1.2 Das Alegações individuais de pessoas jurídicas

- a) Construtora OAS S.A. (“OAS”, atualmente denominada Construtora Coesa S.A – “Coesa”)
- b) Delta Construções S.A. (“Delta”, atualmente denominada Salgueiro Construções S.A. - “Salgueiro”)

I.1.3 Das Alegações individuais de pessoas físicas

- a) Dinarte Cirilo Sousa (Delta/Salgueiro)

- b) Fernando Antônio Cavendish Soares (Delta/Salgueiro)
- c) José Lunguinho Filho (OAS/Coesa)
- d) Luiz Felipe Cardoso de Carvalho (Via Engenharia)
- e) Márcio Bolívar de Andrade (Andrade Gutierrez)
- f) Marco Antônio Ladeira de Oliveira (Andrade Gutierrez)
- g) Paulo Meriade Duarte (Delta/Salgueiro)

II. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

II.1. Questões preliminares analisadas na Nota Técnica nº 57/2020 e complementadas pelos Representados em sede das novas alegações

II.2 Novas questões preliminares

III. DO MÉRITO

III.1 Da Estrutura normativa da legislação concorrencial

III.2 Aspectos gerais da repressão a cartéis

III.3 Cartel em concorrências públicas e privadas: principais estratégias

III.4 Das provas da existência do cartel e descrição detalhada das condutas

III.4.1 Fase I: Discussões preliminares e formação do acordo anticompetitivo preliminar (outubro de 2007 – junho de 2010)

III.4.1.1 Constituição do Grupo de Trabalho Copa 2014 no âmbito da Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (“ABDIB”)

III.4.1.2 Reuniões entre concorrentes até a definição das cidades-sedes

III.4.1.2.1 Reuniões bilaterais e MoU entre Andrade Gutierrez e Odebrecht

III.4.1.2.2 Reuniões entre as empresas do G6

III.4.1.3 Reuniões entre concorrentes após a definição das cidades-sede

III.4.2 Fase II: Consolidação de acordos anticompetitivos bilaterais e multilaterais de divisão de mercado e alocação de projetos (junho de 2009 – meados de 2011)

III.4.2.1 BRASÍLIA/DF - Estádio Mané Garrincha - 07.07.2009 20.07.2010

III.4.2.1.1 Acordo: formação de consórcio Andrade Gutierrez e Via Engenharia para acomodação de interesses

III.4.2.1.2 Acordo: Apresentação de proposta de cobertura pela OAS/Coesa a pedido do Consórcio Andrade Gutierrez – Via Engenharia

III.4.2.1.3 Acordo: Apresentação de proposta de cobertura pela Odebrecht a pedido da Andrade Gutierrez

III.4.2.2 MANAUS/AM - Arena Amazônia - 09.09.2009 A 01.07.2010

III.4.2.2.1 Acordo: proposta de cobertura pela Odebrecht a pedido da Andrade Gutierrez

III.4.2.3 RECIFE/PE - Arena Pernambuco - 21.12.2009 A 15.06.2010

III.4.2.3.1 Acordo: proposta de cobertura pela Andrade Gutierrez a pedido da Odebrecht

III.4.2.3.2 Acordo: formação do consórcio entre Andrade Gutierrez e OAS/Coesa para apresentar proposta de cobertura para a Odebrecht

III.4.2.4 FORTALEZA - Arena Castelão - 30.12.2009 a 26.11.2010

III.4.2.4.1 Acordo: proposta de cobertura pela Odebrecht a pedido da Carioca

III.4.2.4.2 Acordo: entrada da Queiroz Galvão/Álya no consórcio formado pela Carioca

III.4.2.4.3 Conhecimento da Queiroz Galvão/Álya sobre a proposta de cobertura

III.4.2.5 RIO DE JANEIRO - Estádio do Maracanã - 02.06.2010 a 11.08.2010

III.4.2.5.1 Acordo: formação de consórcio entre Odebrecht e Andrade Gutierrez

III.4.2.5.2 Acordo: entrada da Delta/Salgueiro no consórcio entre Odebrecht e Andrade Gutierrez

III.4.2.5.3 Tentativa de acordo: solicitação de proposta de cobertura ao Consórcio Paulitec, Estacon e Recoma

III.4.2.5.4 Acordo: proposta de cobertura pela OAS/Coesa a pedido da Odebrecht

III.4.2.5.5 Acordo: proposta de cobertura pelo Consórcio Carioca e Queiroz Galvão/Álya a pedido da Odebrecht

III.4.2.6 BELO HORIZONTE - Estádio Mineirão - 23.06.2010 a 21.12.2010

III.4.2.7 NATAL E SALVADOR - Arena das Dunas (RN) e Arena Fonte Nova (BA)

III.4.2.7.1 Arena das Dunas (Natal/RN)

III.4.2.7.2 Arena Fonte Nova (Salvador/BA)

III.5. Análise das condições estruturais do mercado em questão

III.5.1 Do poder de mercado

III.5.2 Da definição de mercado relevante

III.5.3 Da probabilidade de exercício de poder de mercado

III.5.3.1 Dos fatores que viabilizam a formação e o monitoramento do acordo

III.5.3.2 Dos fatores que facilitam o abuso por parte do cartel

III.6 Da individualização das condutas

III.6.1 Construtora OAS S.A. (“OAS”, atualmente denominada Construtora Coesa S.A – “Coesa”), José Lunguinho Filho e Reginaldo Assunção Silva

III.6.1.1 Construtora OAS S.A. (“OAS”, atualmente denominada Construtora Coesa S.A – “Coesa”)

III.6.1.2 José Lunguinho Filho

III.6.1.3 Reginaldo Assunção Silva

III.6.2 Queiroz Galvão S.A. (“Queiroz Galvão”, atualmente denominada Álya Construtora S.A. – “Álya”), Gustavo Souza e Rui Novais Dias

III.6.2.1 Queiroz Galvão S.A. (“Queiroz Galvão”, atualmente denominada Álya Construtora S.A.)

III.6.2.2 Gustavo Souza

III.6.2.3 Rui Novais Dias

III.6.3 Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (“Camargo Corrêa”), Emílio Eugênio Auler Neto e Eduardo Hermelino Leite

III.6.3.1 Emílio Eugênio Auler Neto

III.6.3.2 Eduardo Hermelino Leite

III.6.4 Pessoas físicas da Andrade Gutierrez

III.6.4.1 Marco Antônio Ladeira de Oliveira

III.6.4.2 Márcio Bolívar de Andrade

III.6.5 Delta Construções S.A. (“Delta”, atualmente denominada Salgueiro Construções S.A. – “Salgueiro”), Fernando Antônio Cavendish Soares, Dinarte Cirilo Sousa e Paulo Meriade Duarte

III.6.5.1 Delta Construções S.A. (“Delta”, atualmente denominada Salgueiro Construções S.A. – “Salgueiro”)

III.6.5.2 Fernando Antônio Cavendish Soares

III.6.5.3 Dinarte Cirilo Sousa

III.6.5.4 Paulo Meriade Duarte

III.6.6 Via Engenharia S.A. (“Via Engenharia”), Fernando Márcio Queiroz, Luis Ronaldo Santos Wanderley e Luiz Felipe de Carvalho

III.6.6.1 Via Engenharia S.A. (“Via Engenharia”)

III.6.6.2 Fernando Márcio Queiroz

III.6.6.3 Luis Ronaldo Santos Wanderley

III.6.6.4 Luiz Felipe Cardoso de Carvalho

III.7 Da recomendação de condenação

III.8 Da recomendação de arquivamento

- IV. DA COOPERAÇÃO DOS SIGNATÁRIOS DO ACORDO DE LENIÊNCIA
- V. DA COOPERAÇÃO DOS COMPROMISSÁRIOS DE TCC
- VI. DAS RECOMENDAÇÕES REFERENTES À DOSIMETRIA
- VII. CONCLUSÃO

RESUMO DA CONDUTA

1. Trata-se de Processo Administrativo instaurado em 17/07/2019, por meio da Nota Técnica nº 68/2019 (SEI 0633553 ; 0634265) e seu anexo (SEI 0634334 ; 0634342), aprovada pelo Despacho SG nº 19/2019 (SEI 0634338), publicado no Diário Oficial da União (SEI 0639479; 0639842), para apurar suposto cartel no **mercado nacional de obras de construção civil, modernização e/ou reforma de Estádios de Futebol destinados à Copa do Mundo do Brasil de 2014**, conduta essa passível de enquadramento nos arts. 20, I a IV, e 21, I, III, IV e VIII, da Lei nº 8.884/1994, bem como art. 36, incisos I a IV c/c seu § 3º, inciso I, alíneas “a”, “c” e “d”, e inciso III, da Lei nº 12.529/2011, na forma do art. 69 e seguintes da Lei nº 12.529/2011.
2. Ao longo da presente Nota Técnica, serão descritas e identificadas as provas coligidas nos autos que demonstram a existência do referido cartel. As violações à ordem econômica consistiram em acordos para (i) fixação de preços, condições, vantagens e abstenções entre concorrentes, (ii) divisão de mercado e alocação de projetos, e (iii) troca de informações concorrencialmente sensíveis. Tais acordos ocorreram por meio da troca de informações sobre interesses estratégicos nos Estádios, da formação de consórcios, da supressão de propostas, da apresentação de propostas de cobertura e da promessa de futura subcontratação.
3. Os contatos entre concorrentes se iniciaram preliminarmente com a definição do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014 pela *Fédération Internationale de Football Association* (“FIFA”), em **outubro de 2007**, tendo se intensificado no segundo semestre de 2008, durando **até, pelo menos, meados de 2011**, quando foram assinados os contratos referentes às obras públicas dos estádios de futebol para a Copa do Mundo.
4. A conduta ora narrada se estruturou em duas fases principais, conforme destacado a seguir:
Fase I – Discussões preliminares e formação do acordo anticompetitivo preliminar (outubro de 2007 – junho de 2010): envolveu o período de outubro de 2007 (quando o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014) a junho de 2010 (quando foram definidos todos os estádios que receberiam os jogos da Copa do Mundo em suas respectivas cidades-sede). Nessa fase, ocorreram discussões entre as construtoras sobre as cidades que poderiam sediar a Copa do Mundo. Tais discussões se intensificaram em 2008, quando **começaram as tratativas entre elas para uma divisão de mercado**, ou seja, em quais cidades/obras se daria a participação de cada empresa do conluio. De julho de 2008 a setembro de 2009, ocorreram reuniões multilaterais e bilaterais entre as empresas para formar o acordo anticompetitivo preliminar, monitorar as atividades das empresas e garantir o cumprimento do acordo. Estiveram na coordenação deste processo a Andrade Gutierrez e a Odebrecht, que mantinham diversas reuniões bilaterais entre si. Além destas reuniões bilaterais, há evidências de reuniões multilaterais envolvendo 6 (seis) empresas, quais sejam: Andrade Gutierrez, Carioca, Camargo Corrêa, Odebrecht, OAS/Coesa e Queiroz Galvão/Álya. Os Representantes das empresas tratavam tanto de assuntos envolvendo projetos de infraestrutura relacionados à Copa do Mundo como **compartilhavam informações sobre os potenciais investimentos e as capacidades das empresas de arcarem com obras de grande porte, como seriam as obras dos estádios de futebol para a Copa do Mundo**. Neste panorama de análise de capacidade produtiva, **as empresas sinalizavam, ainda, de maneira embrionária, suas preferências por determinados projetos, com o**

intuito de mapear o mercado. Esse mapeamento de mercado foi acompanhado por diversas tentativas de chegarem a um acordo definitivo de divisão de mercado. No entanto, devido a diversos fatores, foi possível apenas formar **um acordo anticompetitivo preliminar entre as empresas.** Neste período, o conluio não era organizado e institucionalizado a ponto de ter uma agenda de compromissos exclusivos para esse assunto. No entanto, havia clareza do grupo técnico envolvido sobre a divisão preliminar de mercado que estava sendo formatada. **E o grupo continuou em contato após a definição das cidades-sede, em maio de 2009, de forma a monitorar esse acordo anticompetitivo preliminar entre as empresas.** De forma didática, considera-se que houve esse monitoramento até o momento em que foi definido o estádio para a cidade de São Paulo, último estádio de futebol definido para a Copa do Mundo. As arenas das seguintes cidades foram objeto de discussão anticompetitiva nessa fase: Brasília/DF, Manaus/AM, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Fortaleza/CE, Natal/RN, Salvador/BA e São Paulo/SP.

Fase II – Consolidação de acordos anticompetitivos bilaterais e multilaterais (junho de 2009 – meados de 2011): envolveu o período de junho de 2009 (logo após terem sido definidas as cidades-sede da Copa do Mundo de 2014) a meados de 2011 (quando houve as assinaturas dos contratos de cada projeto envolvendo as 8 cidades), coexistindo, até junho de 2010, com a Fase I. Nessa Fase, as tratativas de divisão de mercado e alocação das obras dos 8 (oito) estádios da Copa do Mundo objeto do conluio ocorreram por meio **de acordos anticompetitivos específicos (bilaterais ou multilaterais) somente entre os participantes de cada licitação, de acordo com a divisão preliminar de obras pactuada na Fase I.** As principais participantes da conduta durante essa fase também foram Andrade Gutierrez e Odebrecht, que teriam implementado o cartel, por meio de dois blocos de compensação das licitações entre concorrentes: um primeiro bloco referente ao Estádio Mané Garrincha em Brasília/DF, Arena Amazônia em Manaus/AM e Arena Pernambuco em Recife/PE; e um segundo relacionado às obras do Estádio do Maracanã no Rio de Janeiro/RJ e do Estádio Mineirão em Belo Horizonte/MG. Os Signatários ressaltam, porém, que os ajustes anticompetitivos para o Estádio Mineirão em Belo Horizonte/MG não foram implementados pois, com a alteração da modalidade licitatória, as empresas teriam decidido não participar do certame. Há ainda evidências de participação na conduta das empresas Carioca e Queiroz Galvão/Álya, que teriam participado das licitações da Arena Castelão em Fortaleza/CE e do Estádio do Maracanã no Rio de Janeiro/RJ. Além disso, tem-se a participação da empresa OAS/Coesa nas seguintes licitações que foram objeto de condutas anticompetitivas: Estádio Mané Garrincha em Brasília/DF, Estádio do Maracanã no Rio de Janeiro/RJ e Arena Pernambuco em Recife/PE. Além dessas licitações, em razão da divisão preliminar de mercado, a empresa OAS/Coesa garantiu para si mais duas licitações que não necessitaram de ações adicionais de implementação ante a ausência de contestação ou necessidade de forjar concorrência: Arena das Dunas em Natal/RN e Arena Fonte Nova em Salvador/BA. Por fim, também teriam participado nesta Fase II a empresa Delta/Salgueiro no Estádio do Maracanã no Rio de Janeiro/RJ e a empresa Via Engenharia no Estádio Mané Garrincha em Brasília/DF. Ambas as empresas não participaram na Fase I, mas, por possuírem capacidades regionais de influência política, entraram no acordo anticompetitivo na Fase II.

5. O mapa abaixo destaca em vermelho as cidades-sede da Copa do Mundo cujos projetos foram objeto de divisão de mercado pelos membros do conluio na “Fase I”:

