



**Ministério da Fazenda**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação Geral de Defesa da Concorrência – DF**

Parecer n.º 14/2004 COGDC-DF/SEAE/MF

Brasília, 22 de Março de 2004.

**Referência:** Ofício 5447/03/DPDE/CGSI

**Assunto:** Processo Administrativo n.º 08012.006746/1997-41.

**Representante:** Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas - ABERC.

**Representados:** Departamentos Regionais do SESI nos Estados de São Paulo (SESI/SP), Rio de Janeiro (SESI/RJ), Minas Gerais (SESI/MG), Rio Grande do Sul (SESI/RS), Santa Catarina (SESI/SC) e Paraná (SESI/PR).

**Conclusão:** Sugere arquivamento do Processo Administrativo.

**Versão:** Pública.

---

Com base na Lei n.º 8.884/94, a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE envia Parecer Técnico à Secretaria de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça, referente ao Processo Administrativo n.º 08012.006746/1997-41, visando a atender solicitação da SDE no sentido de emitir parecer acerca da suposta prática de preços predatórios por parte dos Representados.

## **I. – DA REPRESENTAÇÃO**

1. Em 22 de outubro de 1997, a SDE recebeu da Associação Brasileira de Refeições Coletivas – ABERC representação contra os Departamentos Regionais do SESI nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

2. Segundo a representação, os Representados estariam cometendo abuso de poder econômico ao concorrer com as empresas do mercado de fornecimento de refeições coletivas. Tal abuso decorreria dos seguintes fatos: (i) os Representados teriam custos cobertos por contribuições compulsórias e ainda gozariam de isenção total de tributos, benesses que as demais empresas do mercado de refeições coletivas não possuem; (ii) os Representados estariam fugindo das suas atribuições definidas em lei; e (iii) prática de preços predatórios.

3. Em 09 de julho de 1998, a SDE acolheu a representação e instaurou o Processo Administrativo em questão. Segundo a SDE, os privilégios tributários dos Representados poderiam gerar os efeitos previstos nos incisos I, II e IV do art 20 c/c incisos IV e V do art. 21 da Lei 8.884/94.

## **II. – DA INSTRUÇÃO NA SDE**

4. Instaurado o Processo Administrativo, os Representados foram instados a apresentar suas defesas. Em relação a tais defesas, cabe destacar inicialmente que o SESI/PR e SESI/RS alegaram que não atuam no mercado de refeições coletivas.

5. De um modo geral, os demais Representados alegaram que suas atuações no mercado de fornecimento de refeições coletivas não fogem às suas finalidades, pois têm o objetivo de promover o bem-estar dos trabalhadores das indústrias<sup>1</sup> (a isenção tributária serviria para atingir esse objetivo). Nesse sentido, a atuação nesse mercado não visaria ao lucro, o que significa que os preços cobrados (condizentes com os praticados pelo mercado) teriam como objetivo apenas cobrir os custos relacionados.

---

<sup>1</sup> Segundo o SESI/SC, 91% das refeições que fornece são para o segmento industrial.

6. Também alegaram que não teriam o objetivo de dominar o mercado de fornecimento de refeições coletivas, pois tal atividade não é a atividade fim dos Representados. Ressaltaram, inclusive, que não possuíam poder de mercado para que as condutas que lhes foram imputadas pudessem produzir algum efeito anticompetitivo<sup>2</sup>. Pelo contrário, alegaram que suas presenças nesse mercado gerariam efeitos pró-competitivos, na medida em que estimularia as demais empresas a buscarem uma maior eficiência.

7. Por fim, também foi ressaltado que as refeições coletivas têm substitutos, tendo sido citado como exemplo modalidades de serviços de alimentação contempladas pelo Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (tíquetes).

8. Após a apresentação das defesas dos Representados, a Representante veio aos autos para fazer novas considerações. Alegou que os Representados concorrem de forma predatória por gozar de incentivos fiscais (o que faz com que tenham menores custos), praticando preços abaixo dos vigentes no mercado. Como a concorrência no setor seria acirrada, segundo a Representante, e sendo os impostos um dos principais itens dos custos das empresas que fornecem refeições coletivas, qualquer incentivo fiscal desequilibraria a concorrência no setor.

9. Respondendo ofício da SDE, a Representante também informou que, no mercado de fornecimento de refeições coletivas para empresas fora do PAT, suas filiais foram responsáveis por atendimentos correspondentes a 45,22%, 48,63%, 54,12% e 51,21% nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000, respectivamente.

### **III. – DA INSTRUÇÃO NA SEAE**

10. Em 07 de outubro de 2003, esta Seae recebeu o ofício 5447/2003 do DPDE/SDE, solicitando parecer sobre a conduta imputada aos Representados, a saber, prática de preços predatórios. De modo a verificar a suposta existência da prática, esta Seae realizou diligências junto à Representante, aos Representados, ao

---

<sup>2</sup> O SESI/SC alegou que atende a um número pequeno de empresas. Já o SESI/MG alegou que dos 187 mil trabalhadores da região metropolitana de Belo Horizonte, somente 1825 seriam atendidos em seus restaurantes.

Ministério do Trabalho e Emprego e a algumas empresas do mercado que encerraram suas atividades.

11. Inicialmente, cabe mencionar que tanto o SESI/RS quanto o SESI/PR reafirmaram que não atuavam no mercado de fornecimento de refeições coletivas.

12. Já o SESI/SP ressaltou que sua atuação no mercado de fornecimento de refeições coletivas tem caráter educacional e que mantinha, em 1997, apenas 6 (seis) unidades denominadas cozinhas industriais nos municípios de São Paulo (Ipiranga, Ermelindo Matarazzo e Belenzinho), Sorocaba, Santos e São José do Rio Preto. Dessas unidades, a de Santos encerrou suas atividades em novembro de 1997 e as demais em 1998. Além disso, informou que o SESI/SP não tem intenção de atuar mais no fornecimento de refeições coletivas e que desde 1999 o foco tem sido o “Programa Alimente-se Bem com R\$ 1,00”, cujo objetivo é difundir a melhor maneira de se preparar refeições mais saudáveis e a custo reduzido. Esse programa conta com restaurantes educativos, sem qualquer objetivo comercial.

13. Por sua vez, o SESI/RJ afirmou que encerrou em janeiro de 2002 todos os contratos de prestação de serviços visando ao fornecimento de refeição transportada e preparo de refeição *in loco* (antes atendia as cidades de Barra do Piraí, Petrópolis, Resende, Friburgo, Itaperuna, Duque de Caxias e Rio de Janeiro).

14. O SESI/MG alegou que não detinha poder econômico para cometer as condutas a ele imputadas e, mesmo que tivesse, o fato de já se terem passados cinco anos e não serem constatados os efeitos de tais condutas demonstra que não houve qualquer ilícito. Informou também que: (i) entre 1990 e 1994, atuou nas cidades de Belo Horizonte, Contagem e Santa Luzia; (ii) em 1995, atuou em Belo Horizonte, Betim e Contagem; (iii) entre 1996 e 2002, atuou em Belo Horizonte, Contagem e Vespasiano; (iv) a cidade de Contagem atende todos os municípios mencionados, exceto Juiz de Fora.

15. Por fim, o SESI/SC afirmou que atuou, entre 1998 a 2002, no fornecimento de refeições coletivas nas cidades de Biguaçu, Blumenau, Brusque, Caçador (somente 2001 e 2002), Canelinha, Criciúma (de 1998 a 2000), Florianópolis, Forquilha, Guaramirim (de 1998 a 2000), Ilhota, Indaial, Itajaí, Jaraguá do sul, Joinville, Lauro Müller (somente em 1998), Palhoça, Pirabeiraba, Pomerode, Rio Negrinho, São Bento, São José Tijucas, Timbó (somente em 1998) e

Orleans (somente em 1998). Informou também que suas unidades atendiam somente as cidades onde estavam localizadas.

16. Em suas respostas às diligências desta Seae<sup>3</sup>, a Representante informou que o tempo médio para a entrada de uma empresa no mercado de refeições coletivas é de 12 (doze) meses e que a entrada nesse mercado requer:

- a) conhecimento técnico e administrativo específico, face à concorrência acirrada e à pequena margem de cada refeição;
- b) superação das principais dificuldades para um agente econômico interessado em atuar no fornecimento de refeições coletivas entrar neste mercado, a saber, “domínio tecnológico, conhecimento profundo da operacionalização, crédito junto a fornecedores e bancos e treinamento de pessoal”;
- c) alta capacidade de investimento, a saber, 50% da rentabilidade anual;
- d) escala mínima em torno de mil refeições-dias, considerando contratos tidos como normais;
- e) equipe profissional versada no ramo (principalmente nutricionistas);
- f) regularizar sua atuação face às legislações existentes para o setor.

17. Quanto às principais estratégias concorrenciais usadas pelas empresas do mercado de fornecimento de refeições coletivas, a Representante destacou que o preço e o atendimento são os principais motores da concorrência e que as pequenas e médias empresas é que seriam mais susceptíveis à prática de preços predatórios. Em virtude de o preço ser um dos motores da concorrência, alegou que qualquer empresa que não pague impostos ou que seja mantida por recolhimentos compulsórios desestabilizaria o mercado.

---

<sup>3</sup> É importante mencionar, logo de início, que a Representante reconheceu que os SESI/RS e SESI/PR não atuavam no mercado de refeições coletivas.

18. Questionada sobre quais Estados brasileiros contavam com regimes especiais de ICMS para o setor de refeições coletivas, a Representante informou que seriam os Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Bahia e Minas Gerais.

19. Em relação à situação do mercado de refeições coletivas, a Representante informou que esse passa por algumas dificuldades nos últimos anos, sendo evidência disso a saída de empresas de médio e grande porte desse mercado e o fato de várias pequenas empresas estarem sendo incorporadas por empresas maiores. Apesar de afirmar que há uma crise no setor, a Representante também afirmou que houve um crescimento do mesmo, consubstanciado na expansão do serviço para novos nichos de clientes<sup>4</sup>. Segundo dados que apresentou para o setor, o número de refeições/dias cresceu de forma ininterrupta entre 1995 a 2002, passando de 2,5 milhões de refeições/dia para 4,7 milhões de refeições/dia. Ainda segundo tais dados, o crescimento médio anual do setor foi de 9,5%.

#### **IV. – DA ANÁLISE DA CONDUTA**

20. Conforme mencionado anteriormente, o processo administrativo em questão foi instaurado para apurar infração aos incisos I, II e IV do art 20 c/c incisos IV e V do art. 21, da Lei 8.884/94. Deve-se ressaltar também que a Representante questionou a política de preços dos Representados, alegando que os mesmos estariam praticando preços baixos se comparado aos preços de mercado, dando a entender que estariam praticando preços predatórios. Dado esse contexto, a SDE solicitou a esta Seae que emitisse parecer acerca da existência de preços predatórios. Por esse motivo, esta Seae não se manifestará, com maior vagar, a respeito das demais práticas (desvio de finalidade e concorrência desleal) imputadas aos Representados<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ressaltou que foram incorporados como clientes organizações comerciais, hospitais, presídios, além de fazer parte do programa público de merenda escolar. Até então, o foco eram as indústrias.

<sup>5</sup> De qualquer forma, cabe ressaltar que esta Seae entende que as condutas tipificadas nos incisos do art. 21 da Lei 8.884/94 somente acarretarão os efeitos previstos nos incisos I a IV do art. 20 da mencionada lei se os Representados tiverem poder de mercado no mercado relevante onde atuam (O parágrafo terceiro do art. 20 da Lei 8.884/94 estabelece que a posição dominante é presumida quando a empresa ou grupo de empresas detém 20% do mercado relevante). Em relação à alegação da Representante de que a prática anticompetitiva seria possível em razão da isenção tributária conferida aos Representados, deve ser observado que a própria Representante admitiu em resposta à diligência desta Seae que vários Estados contam com regimes especiais de ICMS para o setor de refeições coletivas, como é o caso de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Bahia e Minas Gerais, o que retira a força desse argumento. Por fim, em relação à alegação de desvio de finalidade por parte dos Representados, entende esta Seae que o órgão competente para analisar essa denúncia é o TCU,

21.A análise de preços predatórios será pautada na Portaria nº 70 desta Seae, de 12 de dezembro de 2002. De acordo com essa portaria, a análise de uma infração à ordem econômica por prática de preço predatório se divide em cinco etapas, quais sejam:

- a) *definição de mercado relevante*: delimita-se qual o mercado que está sendo afetado pela prática de preços predatórios;
- b) *avaliação das barreiras à entrada (possibilidade de recuperação)*: determina-se se a entrada no mercado afetado é fácil ou difícil, ou seja, se há elevadas barreiras à entrada (em outras palavras, se existem condições que permitem que as firmas estabelecidas em um determinado mercado relevante possam perceber lucros extraordinários sem induzir a entrada de novos concorrentes); se as barreiras à entrada no mercado não forem significativas, a referida portaria estabelece que a análise da conduta não deve prosseguir (nessa etapa, a portaria também menciona que o cálculo da participação de mercado da empresa acusada de praticar preços predatórios é interessante, mas não é essencial);
- c) *condições de oferta*: analisa-se a condição de oferta da firma que supostamente está praticando preços predatórios; se esta firma não tiver capacidade ociosa para atender a nova demanda que surgirá em decorrência da prática predadora, conclui-se pela impossibilidade da prática;
- d) *capacidade de financiamento*: avalia-se a capacidade de financiamento ou autofinanciamento da firma predadora; o objetivo é verificar se a empresa predadora tem maior capacidade de financiamento ou de auto-financiamento do que as rivais que estariam sendo prejudicadas, podendo, assim, sustentar as perdas incorridas no período predatório; em caso negativo, não se prossegue com a análise;
- e) *preço e custo*: ultrapassadas todas as etapas acima, por fim são verificados preço e custo da empresa predadora; nesta etapa,

---

por ser este o responsável por aprovar as contas dos Representados, bem como por avaliar se os mesmos estão atuando de acordo com suas finalidades definidas em lei.

portanto, são comparados o custo variável médio e o preço cobrado pela empresa; se for verificado que o preço é inferior a tal custo, e atendidas todas as etapas referidas, conclui-se pela prática de preços predatórios.

#### **IV.1 – Da definição do mercado relevante**

22. Como se pode notar da Portaria nº 70 desta Seae, a definição do mercado relevante é o primeiro passo a ser dado na análise de uma acusação de prática de preços predatórios. A partir dessa definição, poder-se-á inferir o poder de mercado dos acusados, bem como avaliar a racionalidade econômica da conduta por eles supostamente perpetrada.

23. Deve-se ressaltar que as características do mercado relevante devem propiciar à empresa predadora a recuperação, após eliminação de rivais, das perdas com tal prática. Se isso não é possível, não será racional do ponto de vista econômico a prática de preços predatórios porque, após a eliminação da(s) empresa(s) rival(is), a empresa predadora não conseguirá cobrar preços de monopólio. A possibilidade da cobrança de preços de monopólio é importante porque isso proporcionará à firma predadora a recuperação dos custos que teria com a prática dos preços predatórios.

#### IV.1.1 – Do mercado relevante - produto

24. Antes, porém, de definir o mercado relevante na vertente produto, algumas informações adicionais sobre o mercado (sobretudo sobre o PAT) são necessárias.

25. O PAT é um programa patrocinado pelo Governo Federal que tem por intuito melhorar a alimentação do trabalhador. Instituído em 1976, por intermédio da Lei nº. 6.321, o PAT tem por objetivo melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, tendo como consequência a melhoria da qualidade de vida dos mesmos, a redução de acidentes de trabalho e o aumento da produtividade.

26. Dentre as modalidades de atendimento previstas no PAT, se encontram: (i) refeições industriais, preparadas pela própria empresa empregadora ou por empresas especializadas na prestação desse serviço dentro do próprio ambiente de trabalho; e (ii) oferta de refeições transportadas por empresas conveniadas ao local de trabalho. Esse é o ramo de atuação da Representante e dos Representados.

27. Além dessas modalidades, o PAT prevê a possibilidade do atendimento das necessidades do trabalhador por meio de Convênio Refeição e Convênio Alimentação, operadas por meio de mecanismo que fixa a utilização de documento de legitimação, tais como: tíquetes, vales e cartões, destinado ao consumo da refeição pronta ou para a aquisição de gêneros alimentícios *in natura* em estabelecimentos conveniados por empresas operadoras devidamente credenciadas pelo Ministério do Emprego e do Trabalho – órgão gestor do PAT. Por fim, há a modalidade de oferta de cestas básicas oferecidas pelas empresas aos seus funcionários. Tais cestas são preparadas por empresas devidamente credenciadas ao programa.

28. Dessa forma, o PAT disponibiliza várias opções de apoio à alimentação do trabalhador, gerando três segmentos econômicos distintos, quais sejam, o de Vales Alimentação e Refeição, o de Refeições Industriais e o de Cestas Básicas. Embora haja empresas especializadas em cada setor, o que gerou até mesmo associações de classe distintas, há algumas que atuam em mais de um setor. Assim, quando uma determinada empresa opta participar do PAT, ela pode oferecer a seus trabalhadores uma ou mais dessas modalidades de serviços de alimentação

contempladas pelo PAT. Para tanto, a referida contrata empresas especializadas no fornecimento desses serviços, dentre as quais os Representados.

29. Devido às várias modalidades de serviços de alimentação contempladas pelo PAT, a empresa contratante do serviço poderia trocar de modalidade oferecida aos seus trabalhadores mediante um aumento de preço significativo por parte de empresas que ofereçam refeições coletivas.

30. Nesse sentido, define-se o mercado relevante de produto como sendo o de serviços de alimentação no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT.

31. Para melhor entender essa definição, cabe alguns esclarecimentos, pois poder-se-ia indagar se o mercado relevante não seria o de serviços de alimentação de uma maneira geral, abrangidos pelo PAT ou não. Isso porque uma determinada empresa pode contratar os serviços de fornecimento de refeições coletivas dentro ou fora do PAT, de forma que a atuação dos Representados poderia estar gerando efeitos inclusive nas contratações fora do PAT.

32. Deve-se ressaltar primeiramente que a própria Representante informou em sua representação que as refeições coletivas integram o PAT de um modo geral, dando a entender que o fornecimento de refeições coletivas fora do PAT tem menor expressão. Afirmou inclusive em resposta à diligência desta Seae que o mercado fora do PAT trata de um novo nicho que está sendo explorado.

33. Além disso, os Representados e a Representante alegaram que as indústrias são os principais clientes do fornecimento de refeições coletivas. Nesse ponto, vale enfatizar que o PAT confere benefícios fiscais às empresas que fornecem os serviços de alimentação aos seus funcionários. Isso é um outro indício de que o mercado não abrangido pelo PAT tem menor expressão.

34. Não obstante tais fatos, a própria Representante informou que, para o mercado de fornecimento de refeições para empresas fora do PAT, suas filiais foram responsáveis pelo atendimento de 45,22%, 48,63%, 54,12% e 51,21% nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000, respectivamente. Isso mostra que nesse mercado é a Representante quem tem poder de mercado e não os Representados. Logo, com o objetivo de dotar a análise de maior rigor, foi assumido um mercado relevante mais

restrito. Não sendo identificados problemas anticompetitivos em um mercado relevante mais restrito, não há sentido em concluir pela existência de problemas em um mercado mais amplo.

#### IV.1.2 – Do mercado relevante - geográfico

35. Quanto ao mercado relevante geográfico, assume-se que é regional. Justifica-se tal definição pelo fato de os Representados possuírem unidades de operação em várias cidades dos Estados em que atuam, presumindo-se então que os efeitos da conduta se dariam nesses Estados. Por fim, as modalidades de serviços de alimentação, com as quais trabalham os Representados, concorrem com outras modalidades, de forma que enfrentam concorrência de empresas até mesmo com atuação nacional.

36. Como a conduta foi perpetrada nos Estados de atuação dos Representados (os Representados têm atuação restrita aos seus Estados), assumiu-se que o mercado relevante geográfico é composto pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Santa Catarina. Foram excluídos da análise os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, pois a própria Representante reconheceu que os SESI/PR e SESI/RS não atuavam nesse mercado.

#### IV.2 – Das condições de entrada

37. Definido o mercado relevante, estabelece a Portaria 70 que a segunda etapa da análise de preços predatórios refere-se às condições de entrada. Se for constatado que a entrada no mercado é fácil, conclui-se que a conduta de preços predatórios não é factível, devendo o caso ser arquivado.

38. Antes de prosseguir nessa análise, cabe apresentar a estrutura dos mercados relevantes envolvidos, o que é feito pela Tabela 1, onde são apresentadas as parcelas de mercado dos Representados em seus Estados de atuação no que se refere ao fornecimento de serviços de alimentação no âmbito do PAT.

**Tabela 1 – Parcela de Mercado dos Representados**

Ano	SESI/MG	SESI/RJ	SESI/SC	SESI/SP
1992	-	0,5%	-	-
1993	-	0,7%	-	-
1994	-	0,8%	-	1,2%
1995	-	1,0%	-	0,8%
1996	-	1,2%	-	0,6%

1997	0,6%	1,3%	-	0,5%
1998	0,6%	0,4%	-	-
1999	0,5%	0,4%	4,7%	-
2000	0,4%	0,5%	-	-
2001	0,4%	0,2%	-	-
2002	0,3%	0,2%	4,9%	-

Fonte: MTE – ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) - Acesso em 26/02/2004) e Representados

39. Como se nota da tabela 1, os Representados não possuíam ou possuem poder de mercado que lhes confira racionalidade econômica para tornar a prática de preços predatórios atrativa. Ou seja, mesmo que os Representados optassem por cobrar preços abaixo de seus custos, a concorrência não seria prejudicada<sup>6</sup>.

40. Deve-se destacar, no entanto, que não seria necessário analisar a participação de mercado dos Representados no mercado relevante em questão. Isso porque não é a parcela de mercado por si só que determinará a possibilidade de excluir rivais com a prática de preços predatórios. Outras condições de mercado devem ser analisadas para se chegar a essa conclusão. A possibilidade de a conduta ser anticompetitiva depende, sim, da análise de barreiras à entrada, sem as quais não há possibilidades de recuperação das perdas incorridas com a suposta conduta.

41. No que se refere à análise de barreiras à entrada, como se pode notar em informação prestada pela própria Representante em resposta às diligências desta Seae, a entrada no mercado de refeições coletivas é tempestiva, por ter um novo agente condições de entrar no mercado em 12 meses, tempo bastante inferior aos 24 meses que caracterizam a entrada como tempestiva. Resta então caracterizar a entrada como provável para que a entrada nesse mercado seja configurada como fácil, segundo estabelece a Portaria 70.

42. Segundo essa Portaria, a entrada é provável se for lucrativa e viável. Nesse ponto, deve-se mencionar que a própria Representante, afirmou, em resposta às diligências desta Seae, que o número de refeições/dia cresceu de forma ininterrupta entre 1995 a 2002, passando de 2,5 milhões de refeições/dia para 4,7 milhões de refeições/dia.

<sup>6</sup> Quanto ao cálculo das parcelas de mercado dos Representados, cabe ressaltar a dificuldade de conseguir dados sobre o mercado. Isso fez com que se optasse pelo cálculo de tais parcelas a partir do número de empresas que eram clientes dos Representados (informado pelos Representados) em relação ao total de empresas beneficiárias pelo PAT (informações constantes no *site* do Ministério do Trabalho e Emprego), mesmo sabendo que tal metodologia não é a ideal. Uma *proxy* do poder de mercado mais interessante seria o número de refeições fornecidas ou o número de trabalhadores atendido. Entretanto, os dados do PAT não abrangem o número de refeições fornecidas e os Representados não possuíam dados, em geral, do número de trabalhadores atendido.

43. Essa afirmação da Representante pode ser corroborada pelos dados do próprio PAT, que apontam um crescimento do mercado em questão, conforme mostra a tabela 2. Aliás, nota-se da tabela 2 que o setor apresentou crescimento entre os anos de 1992 a 2002, pois o número de empresas beneficiárias aumentou consideravelmente em todos os Estados, bem como o número de trabalhadores beneficiados.

**Tabela 2 – Taxa de crescimento das Empresas Beneficiárias cadastradas no PAT e dos Trabalhadores Beneficiados dentro do PAT entre os anos de 1992 a 2002**

<b>Ano</b>	<b>Empresas Beneficiárias</b>	<b>Trabalhadores Beneficiados</b>
<b>MG</b>	63,2%	199,1%
<b>RJ</b>	45,2%	77,5%
<b>SC</b>	59,2%	160,0%
<b>SP</b>	51,5%	253,3%

Fonte: MTE – ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)) - Acesso em 26/02/2004).

44. Tal expansão ocorreu mesmo diante das afirmações da Representante de que o setor de refeições coletivas é caracterizado como gerador de um baixo retorno, dada a impossibilidade de as firmas desse setor cobrarem preços elevados. Dentro da literatura econômica, em geral setores caracterizados pela baixa possibilidade de se cobrar preços elevados em relação a custos (uma baixa margem de lucro como a Representante afirma ser o caso do setor de refeições coletivas) são caracterizados como de entrada fácil.

45. Um outro ponto que caracteriza a facilidade de entrada são as afirmações da Representante de que 70% de seus filiados são pequenas empresas. Isso é um sinal de que a escala mínima viável (1 mil refeições/dia segundo a Representante) é baixa se comparada ao volume produzido pelo mercado, o que torna a entrada no mercado fácil.

46. Todos os elementos demonstram que não há altas barreiras à entrada. Assim, de acordo com a Portaria 70, a análise de preços predatórios não deve prosperar, pois uma prática dessa natureza não é racional em um ambiente onde a entrada é fácil, como é o caso do mercado de refeições coletivas.

47. Deve-se ressaltar que esse procedimento de análise de preços predatórios encontra respaldo na própria jurisprudência do CADE, mais precisamente no Processo Administrativo 08000.013002/95-97. Na oportunidade, o

então Conselheiro Relator Mércio Felsky somente fez a análise de preços após passar por todas as etapas anteriores à análise de preço, conforme determina a Portaria 70 desta Seae.

48. De qualquer forma, cabe ressaltar que a conduta de preços predatórios não é caracterizada pelo fato de uma empresa cobrar um preço inferior ao preço de mercado ou ao custo médio de produção do mercado e sim pelo fato de uma empresa cobrar um preço inferior ao seu próprio custo de produção. Isso pode ser visto em Areeda & Turner(1975)<sup>7</sup> e Baumol(1996)<sup>8</sup>, quando esses autores discutem qual o melhor indicador de custo da empresa acusada de praticar os preços predatórios deve ser utilizado para se comparar com o preço que pratica. A própria Resolução 20 do CADE assume o teste de Areeda-Turner como forma de verificar se a empresa cobra um preço inferior ao seu custo, o que caracterizaria a prática de preços predatórios. Além disso, o voto do Conselheiro Relator Mércio Felsky no Processo Administrativo 08000.013002/95-97 usou o custo da empresa acusada de preços predatórios.

49. No entanto, é importante que fique claro que a etapa onde é feita a comparação entre o preço praticado pela empresa acusada da conduta de preços predatórios e o seu custo de produção deve ser percorrida apenas se as quatro etapas anteriores estabelecidas pela Portaria 70 desta Seae forem superadas, o que não aconteceu na hipótese em questão.

50. A conclusão de que a prática de preços predatórios não é racional em termos econômicos também pode ser estendida no sentido de concluir que não procede a denúncia de que os Representados estariam infringindo os incisos IV e V do art. 21 da Lei 8.884/94. Isso porque, como a entrada é fácil, não haveria como se verificar os efeitos previstos no art. 20, necessários para caracterização da ilicitude da conduta.

51. Nesse ponto, cabe mencionar que a tentativa dos Representados em praticar condutas ilícitas com vistas a eliminar seus concorrentes e aumentar seus preços no futuro também não é racional porque as empresas contratantes do serviço de fornecimento de refeições coletivas poderiam substituir esse fornecimento por outras modalidades de fornecimento de alimentação para seus empregados.

---

<sup>7</sup> AREEDA, P.; TURNER, D. F. Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act. **Harvard Law Review**, 88, 1975.

<sup>8</sup> BAUMOL, W. J. Predation and the logic of the average variable cost test. **Journal of Law & Economics**, XXXIX, 1996.

Aumentos de preços no fornecimento de refeições coletivas poderiam incentivar as empresas contratantes a optarem pela produção própria da alimentação para seus funcionários ou a adoção dos vales refeição e/ou alimentação.

52. Outro fato que mostra o caráter neutro das práticas denunciadas é que, mesmo tendo a denúncia ocorrida há muito tempo atrás, não foram verificados os efeitos que a suposta conduta teria que produzir para ser caracterizada como um ilícito. De modo contrário, verificou-se uma expansão do setor, ao passo que, num cenário da prática anticompetitiva, haveria redução da oferta e aumento dos preços.

## **V. – CONCLUSÃO**

53. Como se pode notar dos fatos narrados, o referido processo administrativo deve ser arquivado, uma vez que não há elementos que tornem a prática de preços predatórios racional do ponto de vista econômico, pois a entrada no setor é fácil, o que inviabilizaria a recuperação dos custos que a empresa incorreria com suposta prática de preços predatórios. Além disso, não há como caracterizar a infração aos incisos IV e V do art. 21 da Lei 8.884/94, por não ser a prática imputada aos Representados capaz de produzir os efeitos descritos nos incisos I a IV do art. 20 da citada Lei.

À apreciação superior.

**RUTELLY MARQUES DA SILVA**  
Coordenador

**CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO**  
Coordenador-Geral

De acordo.

---

**JOSÉ TAVARES DE ARAUJO JÚNIOR**  
Secretário