



Ofício FENAVAL 20/2019

Brasília, 18 de outubro de 2019.

At. Exmo. Sr. Senador Relator

SCD 06/2016

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE VALORES – FENAVAL, entidade sindical patronal de segundo nível, inscrita no CNPJ/MF sob nº. 10.948.707/0001-88, estabelecida na SAUS Quadra 01, Lote 01, Bloco M, Sala 1002, CEP 70.070-010, Brasília/DF, neste ato representada por seu Presidente-Executivo, Sr. Ruben Schechter, vem respeitosamente expor o quanto segue:

1) Por ocasião da realização da audiência pública na CTFC Comissão do Senado Federal, em 08 de agosto de 2019, para debater os termos do SCD 06/2016, do qual Vossa Excelência é relator perante a mencionada comissão, foi afirmado que duas empresas de transporte de valores atuantes no País (Brink's e Prosegur) teriam participação acionária de bancos internacionais.

2) Após a realização de pesquisas e comprovações, e com a finalidade de atender o quanto comprometido por este signatário na mencionada Audiência Pública, serve a presente para levar a conhecimento de Vossa Excelência que ambas empresas (Prosegur e Brinks) são empresas brasileiras, devidamente registradas perante as autoridades competentes e **NÃO POSSUEM** em sua estrutura societária nacional a participação de nenhuma instituição financeira.

3) Com efeito, a Prosegur se trata de empresa nacional sob o formato de sociedade anônima de capital fechado, possuindo exclusivamente 2 (dois) acionistas, sendo sua acionista majoritária empresa de participações, que, por sua vez, não possui nenhum vínculo com qualquer instituição financeira de forma direta ou indireta.



4) De igual sorte, a empresa Brink's trata-se de empresa nacional regida de acordo com a lei civil das empresas de responsabilidade limitada, não possuindo, entre seus sócios diretos ou indiretos a participação de nenhuma instituição financeira, conforme comprova a documentação anexada (Ficha Cadastral da Junta Comercial do Estado de São Paulo).

5) Tratam-se, portanto, ambas de empresas nacionais que não possuem nenhuma vinculação com instituições financeiras.

6) Como já exposto anteriormente, tratam-se de empresas multinacionais que atuam em diferentes países. Ao contrário da legislação brasileira, outros países permitem que empresas de transporte de valores tenham seu capital aberto, em papéis negociáveis em bolsas de valores. Nestas outras jurisdições é possível que instituições financeiras negociem em mercado de balcão esses papéis, porém, especificamente no que se refere às mencionadas empresas Brinks e Prosegur, não existe nenhuma vinculação, subordinação, ou controle de qualquer natureza, decisória ou administrativa, de instituições financeiras

7) Circunstância totalmente diversa, contudo, ocorre com a empresa TBFORTE (mencionada por Vossa Excelência na aludida Audiência Pública). Isso porque, tal empresa, possui uma estrutura societária claramente vinculada com instituições financeiras (não apenas em seu quadro social, para também e principalmente na sua administração e controle), conforme comprovam os documentos societários da empresa TECBAN (sua controladora), registrados na Junta Comercial e publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo, em 28 de fevereiro de 2019, pg. 66 :

- Numerário cedido pelos acionistas para abastecimento dos caixas eletrônicos	<u>11.556.228</u>	<u>10.342.848</u>
- Grupo Banco do Brasil	2.075.244	2.128.880
- Grupo Bradesco	3.194.981	2.704.802
- Caixa Participações S.A.	2.655.540	2.389.650
- Grupo Itaú/Unibanco	2.002.475	1.714.281
- Grupo Santander	<u>1.627.988</u>	<u>1.405.235</u>
- Total dos saldos em conta de compensação conta gráfica	<u>11.556.228</u>	<u>10.342.848</u>



8) Desta forma, com o intuito de bem esclarecer tais fatos, a fim de afastar eventuais informações equivocadas, serve a presente para trazer a conhecimento de Vossa Excelência tais esclarecimentos, e respectivos documentos, que acreditamos servirão para melhor análise equidistante do quanto exposto pela FENAVAL na Audiência Pública, reforçando e corroborando o entendimento acerca do potencial abuso de poder econômico que beneficia a empresa TBFORTE, em detrimento do setor.

9) Por fim, e no intuito de igualmente colaborar com o debate e ampliar a cognição de Vossa Excelência sobre o mercado de transporte de valores, tomamos a liberdade de anexar à presente a versão pública da representação formalizada pela FENAVAL em face das empresas TBFORTE e TECBAN (documento público disponível para consulta), perante o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, onde são expostas circunstâncias que levam ao entendimento sobre potenciais práticas anticoncorrenciais lastreadas em abuso de poder econômico. Esclareça-se que a representação foi recebida pela Superintendência do CADE, que houve por bem instaurar investigação prévia para apuração dos fatos ali narrados.

Atenciosamente,

FENAVAL - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE VALORES

Ruben Schechter – Presidente Executivo

**Ilustríssimo Senhor Alexandre Cordeiro Macedo, Superintendente
Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE**

(VERSÃO PÚBLICA)

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.948.707/0001-88, com sede em Brasília, na SAUS, quadra 1, lote 1, bloco M, edifício Libertas, sala 1002, CEP 70070-010 (doravante **FENAVAL**) vem, por seu representante legal ao final assinado **(Doc. 01)**, à presença de V.Sa., com fundamento nos artigos 36 e 48, dentre outros dispositivos, da Lei n.º 12.529/11, oferecer

REPRESENTAÇÃO POR INFRAÇÃO CONTRA A ORDEM ECONÔMICA

em face de **TECNOLOGIA BANCÁRIA S.A.** (doravante **TECBAN**), sediada na Rua Bonnard, nº 980, Bloco 1 - Nível 3, Bloco 2 - Nível 4, 5 e 6, Bloco 3 - Nível 6 e Bloco 4 - Nível 3, CEP 06465-134, Barueri, São Paulo, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 51.427.102/0001-29; e **TBFORTE SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA.** (doravante **TBFORTE**), sediada na Rua Dom Aguirre, nº 458, Santo Amaro, São Paulo, CEP 04671-245, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 09.262.608/0001-69, conforme os fundamentos de fato e de direito expostos a seguir.

Sumário

Prolegômenos

1. Introdução

1.1. Escorço histórico sobre problemas com a verticalização do sistema financeiro

1.2. Histórico do mercado de transporte de valores

1.3. Especificidades do mercado de transporte de valores

1.4. Estrutura societária verticalizada da TBFORTE

2. Condutas

2.1. Monopolização do mercado de transporte de valores nos grandes centros urbanos

2.2. Criação de dificuldade ao funcionamento de concorrente. Perda de eficiência econômica dos rivais. *Cream Skimming*

2.3. Imposição de dificuldades à prestação de serviço das transportadoras concorrentes. Novas discriminações

2.4. Comportamento predatório em licitações

2.5. Elevação de barreiras à entrada no mercado financeiro

3. Definição do mercado relevante

4. As falácias das Representadas

4.1. Inexistência de barreiras à entrada no mercado de transporte de valores

4.2. Inexistência de coordenação

4.3. Inexistência de eficiências na verticalização entre TECBAN e TBFORTE

5. Conclusões

6. Dos Pedidos

PROLEGÔMENOS

O Brasil vive problema econômico grave, estrutural e recorrente na estrutura concorrencial de seu sistema financeiro. Os “Bancos são especiais”, ninguém duvida. O país possui sistema financeiro sólido, estável, organizado e altamente lucrativo, que figura entre os mais rentáveis do Mundo. Tudo isso é muito positivo, se considerada a posição central ocupada pelos Bancos numa economia capitalista moderna. Do bom funcionamento do sistema financeiro e dos Bancos dependem todos os demais setores da economia. É isso que os torna essenciais e especialíssimos. Nosso sistema financeiro é demasiadamente concentrado. As taxas de juros praticadas no Brasil atingem níveis estratosféricos. O volume de crédito disponível no mercado é relativamente pequeno e seus custos elevados. Tudo isso, por si só, revela quadro que merece especial atenção e redobrados cuidados das Autoridades Econômicas e Financeiras, do Banco Central e, no que diz respeito às projeções dessas estruturas ao caso a ser apresentado a seguir, do CADE.

Na origem dos problemas concorrenciais aqui descritos estão o elevado poder econômico e o poder de demanda dos Bancos Comerciais e da **TECBAN** em relação ao mercado de transporte de valores, somados à elevada concentração bancária. Percentual elevadíssimo dos depósitos bancários é drenado para os cinco maiores Bancos atuantes no Brasil. Entretanto, no mercado de transporte de valores, dependente dessa estrutura de mercado, formou-se, recentemente, no País, como restará demonstrado, arranjo com enorme capacidade de distorcer o funcionamento da concorrência e falsear a competição. Basta dizer que

- i. exatamente os cinco maiores Bancos, reunidos e coordenados – inclusive com a chancela do CADE para desenho de mercado que, de 2014 para cá, transformou-se e deteriorou-se enormemente – detêm o controle da **TECBAN** (empresa inicialmente criada pelos bancos menores para compartilhar rede de caixas eletrônicos, mas que foi incorporada ao patrimônio dos cinco maiores bancos por meio de aquisições);

- ii. a **TECBAN**, por seu turno, é, hoje, monopolista no mercado de administração de ATMs ou caixas eletrônicos externos compartilhados (Bancos 24 Horas) e,
- iii. dando sequência a processo de verticalização encabeçado pelos seus Bancos controladores, por vias indiretas, a **TECBAN** criou a **TBFORTE**, empresa de transporte de valores beneficiária dessa cadeia de empresas e serviços que, ao fim e ao cabo, como se verá, distorce a competição em todas as etapas da prestação dos serviços.

Essa estrutura atroz mitiga e desestimula a competição entre os Bancos. Facilita a conversa estratégica entre rivais altamente concentrados e permite aos grandes Bancos que construam, em conjunto, trama de sutis (em alguns casos) e escandalosas (em outros) barreiras à concorrência entre eles e a franja composta pelos demais Bancos, outras tantas barreiras no mercado de ATMs e, por fim, que é o que mais importa ao presente caso, severas limitações à concorrência no mercado de transporte de valores. É disso, em síntese, que tratará a representação: de um maléfico modelo com exponencial capacidade para falsear a livre competição no mercado de transporte de valores.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Escorço histórico sobre problemas com a verticalização do sistema financeiro

Nos Estados Unidos do início de 1900, instaurou-se comitê parlamentar – “Pujo Committee” – cujo foco era a investigação do chamado “Money Trust”. A motivação para a formação desse grupo surgiu das suspeitas – comprovadas no desenvolver dos trabalhos da Comissão – de que as principais instituições financeiras de Wall Street teriam feito arranjos que lhes permitiriam lançar tentáculos e controlar diversos outros setores da economia, para além do financeiro, notadamente o ferroviário, por meio da New York, New Haven e Hartford Railroad Company. A partir desse controle, referidos Bancos passaram a ditar os rumos do comércio interestadual americano

e – por via indireta – garantir domínio sobre outros bancos e instituições financeiras estadunidenses.

Os estudos e o *Report* divulgados por essa Comissão foram fundamentais para a ampliação do espectro analítico do estudo da concorrência, até então pouco centrados nos efeitos do controle vertical de mercado.

Assim, para além dos efeitos anticompetitivos mais evidentes, os diagnósticos produzidos a partir das investigações serviram como valioso exemplo de como determinadas estruturas societárias podem corroborar a criação de ambiente propício a arranjos entre competidores. No feito, por exemplo, percebeu-se que a presença de representantes de bancos concorrentes no conselho deliberativo de empresas controladas por esses mesmos bancos abria margem ao chamado “*interlocking*”¹, isto é, uma situação que viabilizaria o estabelecimento de coordenação oligopolista² a partir do compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis entre concorrentes³.

Esse caso pode ser sintetizado em três aspectos principais: (i) mercado bancário concentrado; (ii) a expansão conjunta desses bancos para outros mercados correlatos; (iii) concretização de efeitos anticompetitivos.

Analisando o atual panorama brasileiro à luz da experiência histórica relatada, percebe-se que há um setor em que se esboça o estabelecimento de cenário semelhante

¹ Antes de sua adoção para caracterizar arranjos anticoncorrenciais, o termo *interlocking* já era usado para designar o conjunto de sinalizações empregado nas estradas de ferro para evitar choques em locais de cruzamento de trilhos. A adoção desse termo para designar arranjos entre competidores se deu exatamente porque foi no setor de ferrovias, no início dos anos 1900, que se percebeu a possibilidade de uso da participação em empresas, especialmente em seus conselhos deliberativos, como forma de compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis entre concorrentes.

² JACOBS, Michael E. Combating Anticompetitive Interlocks: Section 8 of the Clayton Act as a Template Small and Emerging Economies. In: *Fordham International Law Journal*. v. 37, p. 644-685, 2014, p. 644.

³ Tratando do debate a respeito de *interlocking*, Daniel P. O’Byrne e Steven C. Salop afirmam: “Nevertheless, competitive analysis of partial ownership interest is less well established. A partial ownership interest could have competitive effects when one or more competing firms purchase some percentage of a rival firm’s stock, or when two or more firms jointly invest in a venture that competes in the same market”. Daniel P. O’Brien; Steven C. Salop. Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate control. in: *Antitrust law*. v. 67, issue 3, p.559-615, 2000, p. 560.

àquele recém-exposto, vivenciado nos Estados Unidos: o mercado de transporte e custódia de valores.

Primeiramente, importante jogar luz ao fato incontestável de que, tal qual nos Estados Unidos dos anos 1900, o setor bancário brasileiro é extremamente concentrado. Um dos mais concentrados do mundo, diga-se de passagem⁴. Perfaz-se, assim, no mercado brasileiro, a primeira das características verificadas nos EUA do início do século passado.

No que tange ao segundo ponto, isto é, expansão conjunta desses bancos para mercados correlatos, observando-se um passado recente do mercado de transporte e custódia de valores – a partir do ano de 2015 – verifica-se a existência de uma empresa, **TBFORTE**, que apresenta níveis de crescimento sem precedentes na história do mercado de transporte de valores. Essa expansão, que já de pronto levanta suspeitas por conta da rapidez e amplitude com que foi realizada, envolvendo, nesse caso, grande volume de investimentos, torna-se ainda mais preocupante quando se verifica que a estrutura societária dessa empresa é partilhada pelas cinco maiores instituições financeiras atuantes no Brasil (Doc. 02).

Tem-se, assim, estabelecida similaridade entre os cenários brasileiro e americano quanto a este segundo ponto, qual seja, a expansão conjunta de bancos para mercados correlatos: transporte e custódia de valores, num caso; transporte ferroviário (usado à época também para transporte de valores e comércio), noutro.

⁴ A esse respeito, citam-se, a título meramente exemplificativo, as seguintes reportagens: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/28/cinco-maiores-bancos-comerciais-detem-848percent-do-mercado-de-credito-no-fim-de-2018-revela-bc.shtml>. Acesso em 13/08/2019; <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/quatro-maiores-bancos-concentram-785-do-credito-diz-bc.shtml>. Acesso em 13/08/2019. <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2019/04/24/A-concentra%C3%A7%C3%A3o-banc%C3%A1ria-no-Brasil-e-em-outros-pa%C3%ADses>. Acesso em 13/08/2019. <https://www.folhape.com.br/economia/economia/economia/2018/06/13/NWS.71541.10.550.ECONOMIA.2373-BRASIL-SEGUNDO-CONCENTRACAO-BANCARIA.aspx>. Acesso em 13/08/2019.

Por isso que, com clareza cristalina, o douto *Justice* Louis D. Brandeis, figura mitológica no Judiciário e no Direito – inclusive no Direito Antitruste – dos Estados Unidos, escreveu:

“The failure of the banker-management of the New Haven cannot be explained as the shortcoming of individuals. The failure was not accidental. It was not exceptional. It was the natural result of confusing the function of banker and business man.

The bankers should be detached from the business from which he performs the banking service. This detachment is desirable, in the first place, in order to avoid conflict of interest. The relation of bankers-directors to corporations which they finance has been a subject of just criticism. Their conflicting interests necessarily prevent single-minded devotion to the corporation”

Como será explicitado ao longo desta Representação, o terceiro e derradeiro ponto – viabilização de efeitos anticompetitivos – também é verificável no atual cenário brasileiro.

1.2. Histórico do mercado de transporte de valores

O mercado de transporte e custódia de valores, na forma com que o concebemos atualmente, nasceu em Chicago, Estados Unidos, na primeira metade do século XIX. Já em 1837, essa cidade havia se tornado importante entreposto comercial americano, contando com o Porto do Rio Michigan e ferrovias que partiam em três

direções diferentes. A finalização do Canal que ligava o Rio Michigan ao Rio Illinois, em 1848, bem como a construção da linha férrea Chicago - Nova Iorque, fez de Chicago um local estratégico e propício ao estabelecimento de empresa de transporte de valores de porte, trabalho até então feito por pequenas companhias locais. Foi assim, em 1859, que surgiu aquela que é tida como a primeira empresa de transporte de valores do mundo: Brinks.

Ao longo de sua história, esse mercado, a despeito da complexidade no processo de consolidação de empresas no setor – dados os riscos e valores elevados das operações que envolve, bem como a necessidade de confiabilidade na relação cliente-transportadora –, foi disseminado mundo afora, com o surgimento de novas empresas.

O Transporte de Valores tem como principais tomadores desse serviço o setor de varejo e o financeiro, marcado pela relação transportadora-instituições financeiras, sendo os Bancos representantes de aproximadamente 70% da demanda total de transporte⁵. Evidente, portanto, a existência de oligopsônio por parte dos bancos, dada (i) a insustentabilidade de mercado de transporte de valores exclusivamente destinado ao varejo e (ii) o grande poder de demanda das instituições financeiras no Brasil em relação ao mercado de Transporte de Valores.

Restringindo momentaneamente a análise ao caso brasileiro de prestação de serviço de transporte de valores ao mercado financeiro, podemos dividi-lo em três fases históricas principais.

Inicialmente, a demanda no setor era partilhada por dois atores, (i) empresas de segurança privada especializadas em transporte de valores e (ii) instituições financeiras que praticavam atividade de transporte orgânico de valores, isto é, o transporte de valores

⁵ As estimativas sobre esse mercado variam entre 70% e 80% como o percentual representativo dos serviços de transporte de valores prestados aos bancos. Conforme se depreende da notícia disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/estatuto-da-seguranca-privada-tambem-privilegia-empregos/>. Acesso em 23/08/2019.

exclusivamente de propriedade da própria instituição, com infraestrutura e pessoal próprios.

No transcorrer do tempo, as instituições financeiras perceberam que realizar o transporte de valores organicamente requer grande dispêndio de recursos, bem como implica assumir diversos riscos inerentes à atividade. Desse modo, no passado, os bancos passaram a contratar empresas autônomas especializadas nesse tipo de serviço, tendo, na ocasião, inclusive, transferido parte de suas estruturas e ativos para formação de novas empresas e incremento das existentes. Nesse aspecto, importante desde já frisar a umbilical relação e influência que o mercado financeiro exerce sobre as empresas de transporte de valores. Assim, tem-se um segundo momento, marcado pelas empresas de segurança privada como grandes personagens do mercado de transporte de valores.

Por fim, a terceira e atual fase caracteriza-se pela reaparição de instituições financeiras no mercado de transporte de valores, de forma verticalizada. Todavia, diferentemente do que ocorria na primeira fase, atualmente, os 5 maiores bancos se consorciaram e criaram uma estrutura societária que lhes permite controlar um competidor no mercado de transporte de valores, concorrendo com seus próprios fornecedores! Esta é a verdadeira origem da completa distorção que os bancos provocaram no setor.

Esta etapa se diferencia da primeira pelo fato de que – se inicialmente tais instituições praticavam o transporte de valores exclusivamente de forma orgânica – no cenário atual elas unem esforços visando a criação de empresa única – **TBFORTE** – que atenda tanto aos Bancos controladores como também aos clientes do varejo, tomando controle de fatia considerável do transporte de numerários.

Em termos temporais, podemos considerar o ano de 2014 como marco inicial dessa última fase e 2017 como agravante de sua característica mais marcante. Na primeira data, a **TBFORTE**, empresa criada em 2007 para transporte de valores exclusivamente da **TECBAN**, e cujo controle é indiretamente partilhado pelos principais bancos atuantes no Brasil, passa a funcionar de maneira não-orgânica. O ano de 2017, por sua vez, marca

a guinada explícita em direção à monopolização do mercado de administração de caixas eletrônicos terceirizados (fora de agências bancárias) e da tentativa de transpor esse modelo monopolista ao mercado de transporte de valores, como consequência do “Plano 2020”⁶. Indigitado “Plano” tem como pretensão a substituição da totalidade dos caixas eletrônicos de propriedade dos bancos pelos da rede “Banco24Horas”, de propriedade da controladora indireta da **TBFORTE**, conferindo a esta última uma carteira de clientes cativos. Tais aspectos serão melhor detalhados no decorrer desta Representação.

1.3. Especificidades do mercado de transporte de valores

É comum que, ao se referir a transporte de valores, principalmente no cenário atual, as primeiras imagens que surgem sejam de roubos milionários a bases e carros forte das transportadoras. De fato, cada vez mais esse setor se vê ameaçado com a alta da violência que assola o país, contando com vasto rol de delitos praticados contra as empresas⁷.

Em certa medida, tais ações ilustram bem a situação arriscada pela qual passam as transportadoras de valores todos os dias. O presente tópico busca, assim, delinear as características desse mercado, tendo em vista não somente os riscos inerentes à atividade e o dispêndio de recursos necessário para saná-los, mas, também, outros elementos essenciais para compreender plenamente as condutas anticompetitivas narradas nesta Representação.

⁶ O “Plano 2020” será contextualizado e melhor detalhado no tópico 1.4.

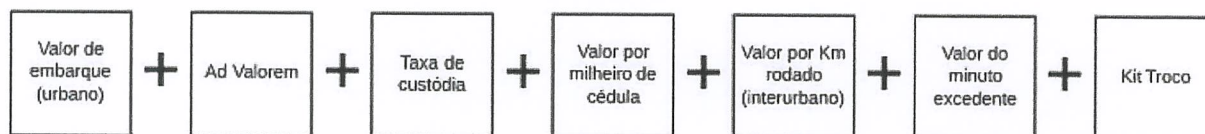
⁷ Citando apenas alguns exemplos recentes, destacam-se o roubo de 720 kg de ouro no aeroporto de Guarulhos (https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/disfarcado-de-policiais-federais-grupo-rouba-cerca-de-720-quilos-de-ouro-em-sp.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa; Acesso em 23/8/2019) e o assalto, seguido de tiroteios, a um carro forte que abastecia supermercado da região de Osasco (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/21/tiroteio-durante-roubo-a-dois-carros-fortes-deixa-moradores-e-comerciantes-assustados-em-osasco.ghtml>; Acesso em 23/8/2019). O mercado internacional também apresenta problemas semelhantes, vide o caso emblemático do roubo de diamantes no aeroporto de Bruxelas (<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/02/imprensa-belga-anuncia-roubo-milionario-no-aeroporto-de-bruxelas.html>; Acesso em 23/8/2019).

Com relação aos agentes no mercado de transporte de valores, o setor conta com mais de 30 empresas atuantes, das mais variadas dimensões, sendo que algumas possuem abrangência nacional. Em termos de demanda, o segmento tem como tomadores preponderantes desse serviço, principalmente, as instituições financeiras, sendo estas representantes de aproximadamente 70% da demanda total de transporte e o setor varejista.

Referente à composição dos custos para prestação do serviço de transporte de valores, pode-se destacar os gastos com (i) pessoal (guarnição); (ii) treinamento especializado dos vigilantes; (iii) aquisição e manutenção dos carros forte; (iv) combustível; (v) logística; (vi) investimento em segurança e tecnologia (cofre inteligente, recicladora, tesoureiro eletrônico, etc); e (vii) investimento em construção de bases de transporte de valores e sua constante manutenção; e (viii) apólices de seguro.

Com relação à composição do preço, temos os seguintes elementos:

Composição do Preço no Mercado de Transporte de valores



- (i) valor de embarque - corresponde ao valor pelo abastecimento de um ATM ou de um caixa de loja em perímetro urbano;
- (ii) ad valorem - taxa fixa correspondente ao gerenciamento do risco do montante transportado; está diretamente relacionado ao valor do seguro.
- (iii) taxa de custódia - gerenciamento do risco do numerário que permanece custodiado em casa/cofre;
- (iv) valor por milheiro de cédula - variável referente ao dispêndio de recursos necessários para se fazer um milheiro de cédula, como custos com funcionário, limpeza das notas, embalagem etc;
- (v) valor por km rodado - variável proporcional à distância que o malote percorreu enquanto estava com a transportadora no espaço interurbano, por exemplo em estradas;

- (vi) valor do minuto excedente - adicional cobrado pelo tempo em que um veículo demorou a mais para abastecer um ATM ou empresa;
- (vii) kit troco - embalagem específica, mas com o mesmo processo de limpeza que o milheiro, com cédulas de pequeno valor para prover troco aos clientes.

Destaca-se que os componentes (i) a (v) estão sempre presentes nos contratos de prestação dos serviços de transporte de valores; os elementos (vi) e (vii) podem estar presentes também, sendo taxas referentes a serviços opcionais, a depender do que fora anteriormente pactuado entre a transportadora e o cliente.

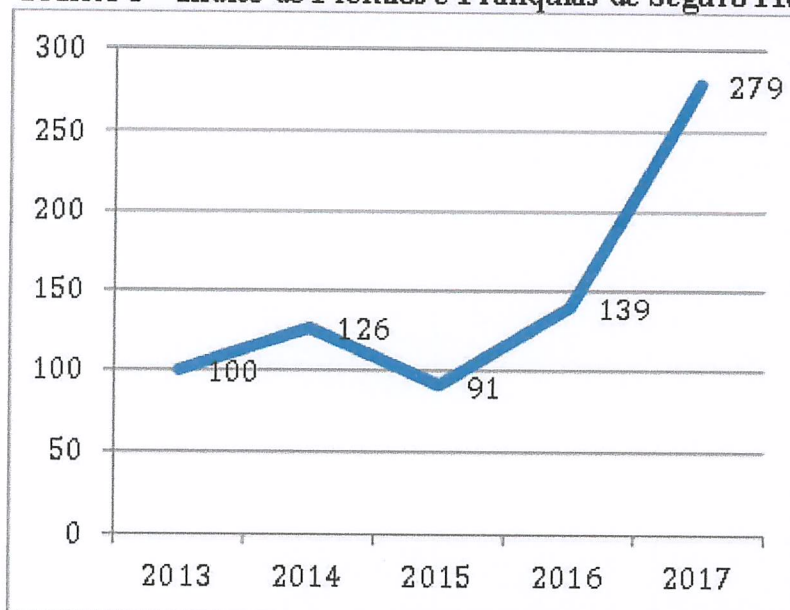
Cada componente exposto acima pode ser afetado, a depender das condições estabelecidas em contrato ou de imprevistos ocorridos durante a prestação do serviço, bem como de exigências impostas pelos clientes que não constavam em contrato, e especificidades operacionais de cada empresa. Ou seja, qualquer alteração, no decorrer da operação, que não tenha sido acordada previamente pode impactar, significativamente, o preço a ser cobrado pelo serviço de transporte de valores⁸.

Exemplo recente do aumento do custo da prestação do serviço se deu com a elevação do prêmio pago nas apólices de seguro entre os anos de 2016 e 2018, decorrente da constatação da elevação do índice de sinistralidade no setor. Nos autos públicos do Agravo de Instrumento nº 2148358-77.2017.8.26.0000, o economista e Prof. Dr. Arthur Barrionuevo, em parecer técnico [Doc. 03], acostado às fls. 1.799/1.826, demonstrou os prejuízos causados à transportadora Protege em razão do aumento no valor dos seguros. Em termos numéricos, no ano de 2016 o prêmio sofreu aumento de 53% e em 2017, de

⁸ Destaca-se o fato de ser, a possibilidade de revisão contratual, um aspecto já de longa data entendido como natural de qualquer vínculo obrigacional, especialmente aqueles contratuais de longa duração, dada a impossibilidade de previsão de todas as circunstâncias que permeiam a concussão do acordo. Tem-se, com a revisão do contrato, um mecanismo de reequilíbrio do sinalagma da relação jurídico-contratual, evitando onerosidades excessivas. Este assunto é bastante explorado na chamada teoria da imprevisão, que entende ser implícita a cláusula revisionista. Nesse sentido, v. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil* - Vol.III -Atual. Caitin Mulholland - 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp.69-70. Orlando Gomes, inclusive, aponta que a aplicação da teoria da revisão não se restringe à casos de impossibilidade de adimplemento, mas apenas que este seja dificultado de forma desarazoad. GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 41.

101%. Chega-se ao ponto de, entre 2013 e 2017, o custo com o pagamento de prêmios de seguro ter aumentado em 179%. Confira-se, ilustrativamente, o exemplo abaixo, extraído dos autos públicos do processo judicial acima referido:⁹

Gráfico 5 – Índice de Prêmios e Franquias de Seguro PROTEGE (2013 = 100)



Fonte: PROTEGE

Consequência lógica dessa elevação de custo da prestação é o aumento do preço praticado pelos atores desse mercado.

Outra característica importante desse mercado é a maneira como se constrói a racionalidade logística nas malhas de abastecimento oferecidas pelas transportadoras de valores. Durante a análise de uma operação comercial para determinada malha de serviços, a transportadora leva em conta a quantidade e a localização das bases que ela possui em cada Estado e o ganho de aglomeração possível de ser alcançado, a depender de como se arquiteta tal malha logística.

Assim, temos que, quanto mais pontos um caminhão conseguir abastecer em uma dada distância, maior será seu ganho de aglomeração e, por consequência, mais

⁹ Doc. 03, p. 17.

eficiente será a operação. Trata-se daquilo que se convencionou chamar de Economia de Escala ¹⁰. A própria **TBFORTE**, em resposta ao CADE nos autos do AC nº 08700.000166/2018-88, cujo objeto é a aquisição da transportadora Rodoban pela Brinks, afirmou que *“No segmento de transporte e custódia de valores, o ganho de escala é fundamental para a atividade, pois os principais ativos (como os carros-forte) não são exclusivos para atendimento a um único cliente. Por isso, se a rota for multiclientes, tanto melhor do ponto de vista da escala.”* ¹¹ (grifos nossos).

Contudo, na questão sobre malha logística, uma análise meramente quantitativa não é suficiente. Há pontos de abastecimento de fácil acesso e com vários pontos de atendimento em um mesmo percurso, assim como há pontos de difícil acesso e reduzida quantidade de pontos de atendimentos nos arredores. Mesmo que uma transportadora abasteça diversos ATM's em valor absoluto, seu ganho de aglomeração será extremamente baixo caso a quantidade de ATM's atendidos dentro de uma determinada rota seja reduzida.

Nessa toada, vale destacar que, quanto mais longe um ponto de abastecimento, melhor deverá ser o planejamento logístico da transportadora para “compensar” tal distância e manter a eficiência da respectiva malha logística que atende aquela região.

Ademais, sobre as barreiras à entrada no mercado de transporte de valores, pode-se dizer que elas, até a entrada da **TBFORTE** – como competidora do mercado –, eram relativamente baixas, conforme ratifica a própria jurisprudência do CADE em sede de análises dos Atos de Concentração do setor. Inclusive, o Conselheiro Paulo Burnier, ao proferir voto no AC Brinks-Rodoban, afirmou que:

¹⁰ Nos termos do próprio Guia H de autoria do CADE, entende-se que economia de escala “são reduções nos custos médios derivadas da expansão da quantidade produzida, dados os preços dos insumos. Os custos médios podem diminuir, entre outros fatores, porque: os custos fixos são uma parcela substantiva dos custos totais e, com aumento da produção, não há um crescimento proporcional destes custos, o que gera uma redução do custo marginal e médio”.

¹¹ SEI nº 0445233, p. 9.

“Em julgados anteriores este Tribunal Administrativo já havia considerado que as barreiras institucionais à entrada no mercado de transporte e custódia de valores não seriam elevadas o suficiente para impedir a efetiva concorrência” ¹²(grifos nossos).

Entretanto, tal ambiente pró-competitivo está sendo ameaçado pela entrada de um novo *player* no mercado, a **TBFORTE**, cuja verticalização com as maiores instituições financeiras do país, atuando de forma consorciada, já tem produzido efeitos no que tange às barreiras à entrada. Em verdade, uma vez que a **TBFORTE** opera com preços extremamente baixos – e inexecutáveis, não fosse a “ajuda” dos bancos, diga-se de passagem –, o mercado de transporte de valores torna-se cada vez menos atrativo a novas concorrentes.

Sendo um mercado de produto homogêneo – fato esse reconhecido em diversas oportunidades pelo Conselho – os preços das transportadoras são naturalmente semelhantes entre si, e isso não impede que se faça valer o princípio da livre concorrência. O problema surge quando uma empresa verticalizada adentra no segmento e, ao perpetrar práticas anticompetitivas e pressionar os preços para baixo, reduz o interesse de novas transportadoras a entrar no ramo.

Além disso, a questão da confiança entre transportadora e cliente se torna extremamente importante no mercado de transporte de valores. Por ser uma atividade de alto risco, envolvendo malotes que chegam na esfera de milhões de reais, as grandes empresas que contratam tais serviços acabam por demandar transportadoras com vasta experiência nesse mercado. Isso evita situações como a ocorrida no caso da

¹² Voto do Conselheiro Paulo Burnier no AC 08700.000166/2018-88 (Brinks-Rodoban).

EMBRAFORTE, em 2014, em que bancos públicos e privados tiveram de arcar com prejuízos da marca de milhões de reais¹³.

A respeito desse ponto, confira-se trecho de manifestação da empresa Arcos Dourados Comércio de Alimentos Ltda. S.A. (McDonald's), nos autos do AC nº 08700.003244/2019-87, cujo objeto é a aquisição da transportadora Transvip pela Prosegur:

22. No caso de um aumento de preços de 10% por parte das empresas Requerentes do presente ato de concentração, informar se seria possível/economicamente viável sua empresa desviar a sua demanda por serviços de transporte e custódia de valores para outro fornecedor, e quais seriam esses prestadores de serviços. Além das empresas mencionadas acima, há outros prestadores do serviço de transporte e custódia de valores que sua empresa consideraria contratar no estado de São Paulo? Informar quais seriam essas empresas.

Considerando apenas o Estado de São Paulo, parte da demanda poderia ser direcionada a Brinks e Protege, sempre quando as mesmas possuírem atuação na região necessária.

Por questões estratégicas, trabalhamos apenas com as maiores empresas do segmento (Brinks, Prosegur, Protege).

Por fim, vale ressaltar que o cumprimento de exigências de diversas naturezas, fruto da forte regulação do setor, também implica investimentos não triviais. Os gastos com tais exigências não chegam a se configurar como barreira à entrada do mercado, mas seu devido cumprimento acarreta certos custos de transação que a transportadora deve atender.

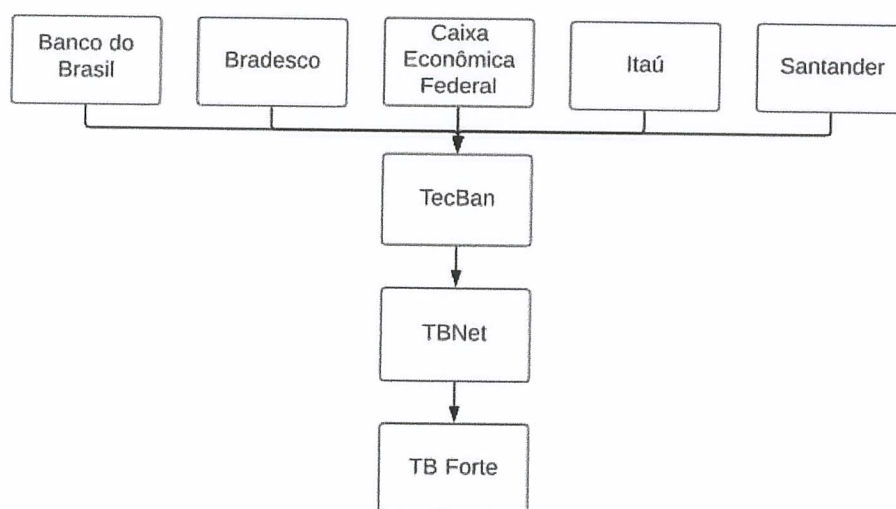
Apenas a título ilustrativo, colacionamos algumas dessas exigências: Autorização de funcionamento outorgada pela Polícia Federal, que inclui Autorização para aquisição de armas, munições e petrechos, Autorização para aquisição de coletes balísticos, Autorização para alteração de uniforme; Registro de Certificado de Formação

¹³ <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/mpmg-denuncia-donos-da-embraforte-e-mais-quatro-por-desvio-de-dinheiro-do-banco-do-brasil.ghtml>. Acesso em 11/09/2019.

do Vigilante de seus empregados, que, por sua vez, devem possuir a Carteira Nacional de Vigilante (CNV); Certificado anual de Vistoria de Carro-forte; dentre outros¹⁴.

1.4. Estrutura societária verticalizada da TBFORTE

Constituída em 2007, a Transportadora de Valores Brasil Forte Ltda. (TBFORTE) é uma sociedade limitada integrante de estrutura societária maior que merece atenção. De acordo com a Ficha Cadastral da empresa junto à JUCESP, a TBFORTE possui dois sócios: Nelson Tavares de Pinho, participando com apenas R\$ 1,00, e TBNet Comércio, Locação e Administração Ltda., detentora dos outros R\$ 497.505.209,00, sendo esta controlada pela TECBAN. Esta última, por sua vez, é controlada majoritariamente pelos 5 maiores Bancos do sistema financeiro brasileiro (Itaú, Santander, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil). Nota-se, portanto, que a TBFORTE é a ponta final de uma cadeia de empresas que pode ser graficamente representada da seguinte maneira:



¹⁴ <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/carta-de-servicos/seguranca-privada>. Acesso em 26/08/2019.

Essa estrutura societária – como será melhor explicado ao longo desta Representação – é extremamente delicada, visto que abrange diversos mercados intimamente interligados, o que abre margem a múltiplas condutas concorrencialmente perigosas. Exemplos disso seriam a possibilidade de acesso, pela **TBFORTE**, a informações sensíveis dos concorrentes, obtidas junto aos seus controladores, além de facilidades para a obtenção de subsídios cruzados para a sustentação da política de preços da **TBFORTE**.

Não obstante, essa estrutura também potencializa a criação de barreiras à entrada de novos *players* no mercado de serviços bancários, em especial *fintechs* e bancos de menor porte. Em verdade, o setor de transporte de valores corresponderia apenas à mais uma das frentes em que é travada a batalha dos grandes Bancos pela manutenção de sua hegemonia e poder de mercado potencialmente abusivo¹⁵.

Evidente, também, é a verticalização da estrutura supramencionada. Instituições financeiras terão, em caso de inércia das autoridades concorrenciais, controle sobre toda a cadeia financeira, desde a administração de recursos de seus clientes, passando pelo transporte físico desses valores e chegando até a sua distribuição. Poucos serão os espaços deixados à entrada de novos atores e prestação de novos serviços. Trata-se de estrutura perniciosa que desequilibra não apenas a competição interbancária, mas toda a cadeia que dela deriva e a própria dinâmica da livre iniciativa e da livre concorrência em vários setores da economia nacional.

Neste ponto, é pertinente citar o Professor Calixto Salomão que, ao discorrer sobre a influência da Teoria do Conhecimento e a Economia da Informação no direito

¹⁵ Sobre o tema, podem ser citados casos bastante emblemáticos, tais como o PA 08700.003187/2017-74, em que a Nu Pagamentos S.A representou contra os mesmos 5 bancos mencionados nessa Representação; e 08700.004201/2018-38, figurando como representante *fintechs* - GuiaBolso, Nubank e Associação Brasileira de Criptoativos e Blockchain (ABCB) e como representados os mesmos 5 bancos controladores da TECBAN.

antitruste, no que se refere à impossibilidade de se concentrar conhecimento econômico, aponta que:

“Assim, elementos tradicionais da análise antitruste como a definição de mercado e a mensuração da participação no mercado devem ter em conta, em alguns casos de forma preponderante, o grau de assimetria de informação. Em certos casos como, por exemplo, nas concentrações verticais, a análise da concentração de informações é praticamente o único critério existente para a mensuração de poder”¹⁶.

Sobre a criação da **TBFORTE**, tem-se que, *a priori*, ela seria empresa orgânica à própria **TECBAN**, de modo a realizar transportes somente para a rede Banco24horas – tendo sido esse o modelo de negócios vigente até 2014. Em razão disso, a **TBFORTE** não poderia, naquele momento, prestar serviços de transporte de valor a terceiros, tais como instituições financeiras, suas sócias indiretas, e empresas do varejo.

Inclusive, ao questionar à Polícia Federal, entidade responsável pela regulamentação do segmento de transporte de valores, os limites da atuação da **TBFORTE** no mercado em questão, a **TECBAN** obteve a seguinte resposta, conforme se depreende do Parecer nº 1919/2012, do Chefe da DELP-CGSP da Polícia Federal [Doc. 04)].

¹⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Teoria crítico-estruturalista do direito comercial*. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2015. p. 236-237.

Solicita a Consulente os seguintes esclarecimentos:

- a) *"pode a Consulente realizar a guarda e o transporte de valores e o conseqüente abastecimento dos equipamentos 'caixas eletrônicos' da rede associada 'Banco24Horas' ou, ainda, interligados à rede 'Banco24horas' desde que no caixa eletrônico haja esta identificação e que esteja instalado o sistema de integração à rede 'Banco24horas'?"*
- b) *Sendo positiva a resposta à questão anterior, está correto o entendimento da Consulente de que não é necessário que a posse ou a propriedade do equipamento (caixa eletrônico) sejam, necessariamente, da TecBan, já que por vezes a propriedade dos caixas eletrônicos 'interligados à rede Banco24Horas' é das respectivas instituições financeiras, tampouco sendo relevante que a posse do espaço físico onde está instalado o caixa eletrônico seja da Tecban?"*

O modelo de atividade proposto pela Consulente acaba por transformá-la em empresa de transporte de valores, prestando serviços às instituições financeiras com ela conveniadas em total descompasso com a legislação acima referida. Não há dúvida de que haverá comercialização da atividade de transporte de valores agregado à "prestação de serviços de transferência eletrônica", o que é de todo indevido.

Ante todo o exposto, e respondendo ao questionamento efetuado, entende-se que o serviço orgânico autorizado à TecBan abrange apenas o transporte de valores efetuado entre suas próprias instalações e seus próprios terminais de autoatendimento (devidamente identificados), não abarcando terminais de propriedade dos próprios estabelecimentos financeiros ainda que interligados eletronicamente à Rede24Horas. A verificação de que a empresa está extrapolando os limites do serviço orgânico de segurança pode

Assim, a estratégia empresarial ora proposta pela **TECBAN** não encontrava, como ainda não encontra, respaldo na legislação vigente acerca do mercado de transporte de valores – arts. 3º e 10, §4º, da Lei nº 7.102/83¹⁷, e art. 31, §2º, do Decreto nº

¹⁷ Art. 3º A vigilância ostensiva e o transporte de valores serão executados:

I - por empresa especializada contratada; ou

II - pelo próprio estabelecimento financeiro, desde que organizado e preparado para tal fim, com pessoal próprio, aprovado em curso de formação de vigilante autorizado pelo Ministério da Justiça e cujo sistema de segurança tenha parecer favorável à sua aprovação emitido pelo Ministério da Justiça.

Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de:

I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga.

[...]

§ 4º As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto nesta lei e demais legislações pertinentes.

89.056/83¹⁸. Portanto, é nítido que, muito antes do “Plano 2020”, a **TECBAN** já procurava meios de adentrar no mercado de transporte de valores com o intuito de prestar serviços a terceiros, principalmente às suas instituições financeiras controladoras.

De fato, o “Plano 2020” consistiu em expandir o parque de ATMs da **TECBAN**, bem como substituir os caixas das instituições financeiras, operação inclusive analisada pelo CADE nos autos do AC nº 08700.005643/2014-78¹⁹, cujo objeto é retratado no Relatório Anual de 2017 da TecBan²⁰:

O Programa 2020 – fruto do acordo firmado em 2014 entre sete grandes bancos acionistas que delegaram à TecBan a gestão e operação dos caixas externos – foi concluído em 2017 (96% de execução). A empresa entrou, definitivamente, em um novo ciclo de negócios, focada na expansão da linha de produtos do Banco24Horas, na oferta de soluções de integração físico-digital e no *Branch Transformation*.

O acordo de acionistas, submetido ao crivo do CADE como um Ato de Concentração, formalizou definitivamente o “Plano 2020”. A partir de então, o monopólio da **TECBAN** no mercado de administração de ATMs compartilhados se consolidou de maneira muito expressiva, pois ela passou a ser detentora da quase totalidade dos ATMs terceirizados – isto é, que não correspondem a um banco somente – do país.

¹⁸ Art. 31. As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio para a execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto neste Regulamento e demais legislações pertinentes.

§ 1º Os serviços de segurança a que se refere este artigo denominam-se serviços orgânicos de segurança.

§ 2º As empresas autorizadas a exercer serviços orgânicos de segurança não poderão comercializar os serviços de vigilância e transporte de valores.

¹⁹ <https://www.valor.com.br/financas/3745812/cade-aprova-substituicao-de-terminais-de-bancos-pelo-banco24horas>. Acesso em 13/9/2019.

²⁰ <https://tecban.com.br/relatorio-anual-tecban-2017/go#p=17>. Acesso em 11/9/19.

Nessa linha, nada mais cômodo para a **TECBAN** do que transformar a **TBFORTE** em empresa de segurança privada, de modo que ela estaria habilitada a se aproveitar do monopólio no mercado de ATMs e, ainda, prestar serviços às instituições financeiras que lhe controlam. Em 2014, portanto, a **TBFORTE** passa a realizar o transporte de valores a terceiros, como transportadora especializada, objetivo que tinha ao menos desde 2012, conforme consta no parecer da Polícia Federal. O percurso era claríssimo: (a) juntar os Bancos que controlam o maior volume de recursos (já de *per se* um perigo); (b) obter autorização para um “joint venture” entre eles; (c) monopolizar o mercado de ATMs; (d) controlar os serviços de custódia e transporte a partir do monopólio reforçado pela verticalização. O resultado era previsível: fragilizar a competitividade ao longo de toda a cadeia.

Todavia, um problema se delineava no horizonte de negócios da **TECBAN**: o que fazer com os contratos de transporte de valores celebrados entre ela e as outras transportadoras do setor? A resposta surgiu com o aumento (i) da sinistralidade no segmento; e, conseqüentemente, (ii) do prêmio pago pelo seguro. Quando as seguradoras aumentaram as taxas de seguro para o mercado de transporte de valores, as transportadoras se viram obrigadas a repassar esses custos aos clientes e, assim, restabelecer o equilíbrio econômico financeiro de seus contratos.

Sucede que a **TECBAN** usou de tal situação como pretexto para iniciar o chamado “Projeto Migração”. Assim, a **TECBAN** pode justificar a transformação da **TBFORTE** em empresa não orgânica e, ainda, culpar as transportadoras de valores por pedirem revisão contratual. Desse modo, algo que seria absolutamente natural da dinâmica do mercado foi narrado pela **TECBAN** como se abuso fosse. Esse discurso é recorrente, inclusive, nas manifestações da **TECBAN** em ACs do segmento que estão sob análise do CADE.

O argumento de que a **TBFORTE** surgiu como resposta ao aumento “repentino” nos preços das transportadoras, supostamente obrigando a **TECBAN** a encontrar maneiras de atender às 378 cidades que ficariam desassistidas sem a rede

Banco24horas²¹, claramente não se sustenta. Evidente que a criação da **TBFORTE**, de forma verticalizada, serviu para (i) aproveitar o monopólio da **TECBAN** no mercado brasileiro de ATMs; e (ii) adaptar esse modelo monopolista à atuação da **TBFORTE** no setor de transporte de valores.

O “Plano 2020”, assim como a própria **TBFORTE**, não passaram de pretexto para precarizar o segmento e privilegiar os grandes bancos brasileiros. A estrutura societária verticalizada ora narrada acabou por produzir efeitos anticoncorrenciais no mercado de transporte de valores, cuja sanção é urgente.

2. CONDUTAS

2.1. Monopolização do mercado de transporte de valores nos grandes centros urbanos

Como demonstrado, a **TBFORTE** entrou no mercado já fortalecida e dotada de posição dominante. Assim, os efeitos dessa entrada acabaram por falsear a concorrência no mercado de transporte de valores, de forma a dificultar a atuação das concorrentes e, por consequência, conduzir à monopolização desse mesmo mercado, assim como já ocorre com sua controladora **TECBAN**. Não se discute aqui se há intuito ou não da **TBFORTE**, e de suas controladoras, em monopolizar o setor de transporte de valores. Fato é que, com a entrada da **TBFORTE**, devido à sua estrutura verticalizada com as grandes instituições do setor financeiro, e, tendo em vista o modelo de negócios de sua controladora indireta **TECBAN**, a concretização de um cenário monopolizado torna-se um perigo cada vez mais concreto. Os efeitos sobre a dinâmica concorrencial são mais do que evidentes, em especial nas grandes cidades.

Tal entrada deve-se a uma miríade de fatores. Primeiro, pode-se citar os custos com segurança que as instituições financeiras arcam anualmente. Estima-se que, em

²¹ <https://www.banco24horas.com.br/nosso-compromisso/>. Acesso em 29/8/2019.

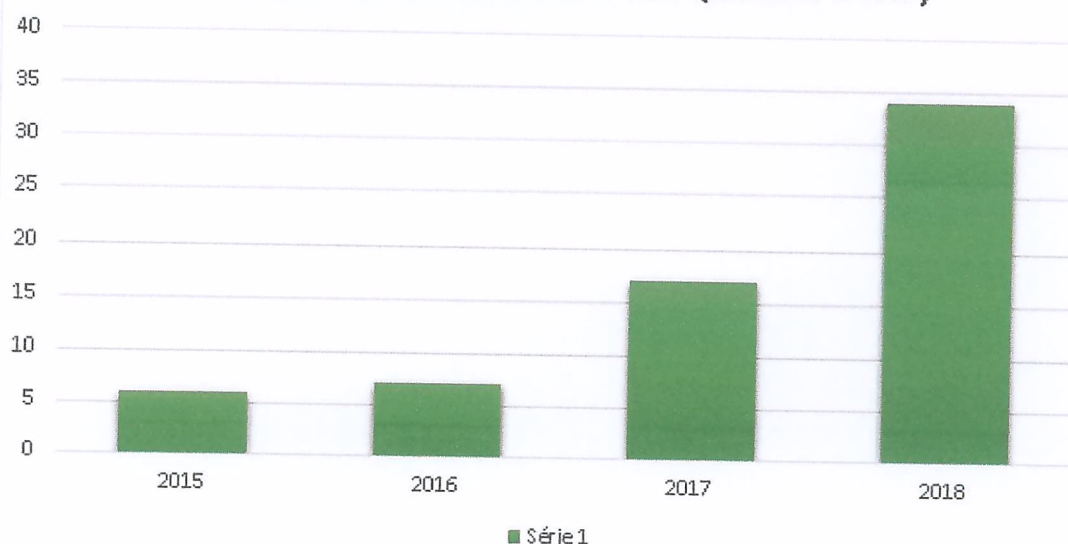
média, são investidos R\$ 9 bilhões por ano apenas com as agências bancárias físicas²², sendo que esse montante contempla, dentre outros, gastos destinados ao transporte de valores.

Dessa forma, como instrumento para reduzir tal quantia, a **TBFORTE** surgiria como solução eficiente arquitetada pela **TECBAN** e por suas controladoras. Sucede que os efeitos de sua entrada no mercado de transporte de valores são reversos. A verticalização ora analisada produz uma série de efeitos anticompetitivos no mercado de transporte de valores, os quais serão pormenorizados no bojo desta Representação. Além disso, o fato de a **TBFORTE** apresentar constantes prejuízos acumulados ilustra, também, a insustentabilidade econômica do modelo monopolista perpetrado pela **TECBAN** e pelas grandes instituições financeiras que a controlam.

Ademais, tendo em vista os vastos benefícios que as controladoras da **TBFORTE** lhe proporcionam, o mercado de transporte de valores fica menos atrativo à entrada de novas concorrentes. Assim, percebe-se que a atuação da **TBFORTE** no segmento reduz a competitividade e, conseqüentemente, cria certa tendência inexorável à monopolização do mercado. Exemplo que melhor ilustra a situação narrada é seu rápido crescimento no mercado de transporte de valores.

²² <https://oglobo.globo.com/economia/gastos-com-seguranca-de-agencias-bancarias-triplicam-em-dez-anos-22544723>. Acesso em 9/9/2019.

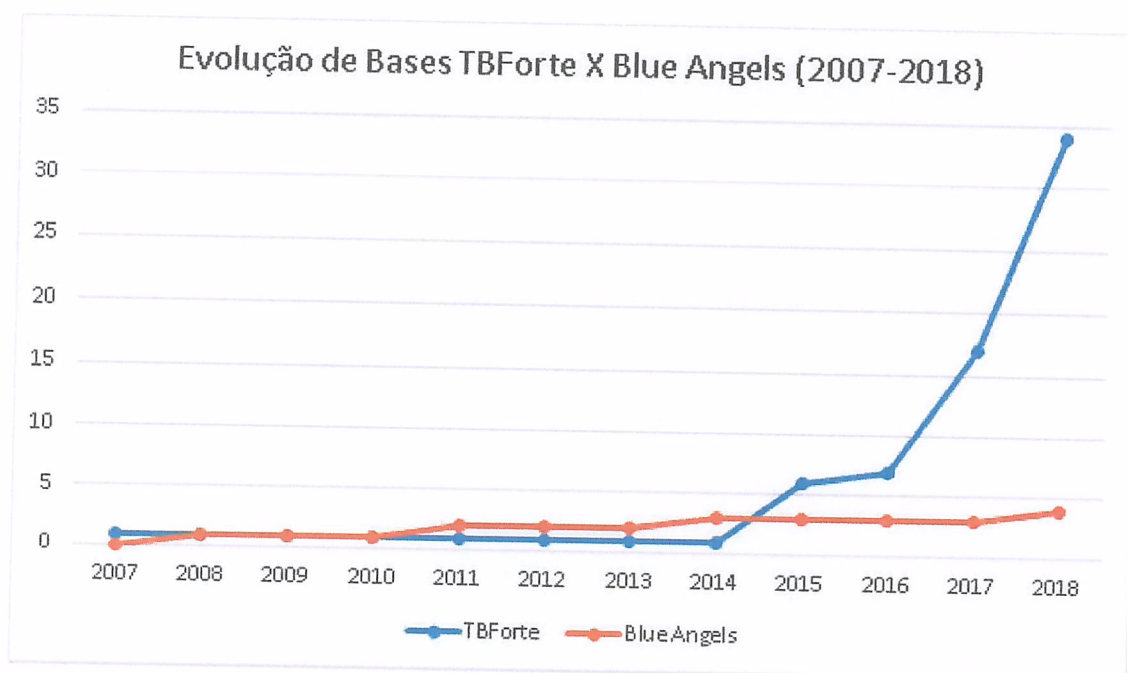
Evolução de bases da TB Forte (2015 a 2018)



Contagem de Município		Rótulos de Coluna					
Rótulos de Linha	<30/11/2007	2007	2015	2016	2017	2018	Total Geral
AL						1	1
AP					1		1
BA			1		1	3	5
ES			1				1
MS						1	1
PB					1		1
PE			1			1	2
PI					2		2
PR					1	1	2
RJ				1			1
RN						1	1
RO					1	1	2
RS					1	1	2
SE					1		1
SP		1	2		1	7	11
(vazio)							
Total Geral		1	5	1	10	17	34

FONTE: Ficha cadastral da TBFORTE na JUCESP.

Fazendo uma breve comparação entre a **TBFORTE** e suas concorrentes, é possível demonstrar ainda mais os efeitos prejudiciais da verticalização e da monopolização no segmento. Por exemplo, a transportadora Blue Angels Segurança Privada e Transporte de Valores Ltda. foi criada em 2007, mesmo ano que a **TBFORTE**, e presta, até hoje, serviço de transporte de valores. O gráfico abaixo compara a evolução do número de bases que cada empresa construiu no período entre 2007 e 2018, confira-se:



FONTE: Fichas cadastrais da **TBFORTE** e da Blue Angels na JUCESP.

A mera análise de bases das duas transportadoras já denuncia a discrepância existente entre um processo regular de crescimento e um processo auxiliado pelas instituições financeiras. Caso se analise outras variáveis, como fabricação e/ou compra de carros-fortes, expansão de rotas e da malha logística, sustentabilidade econômico-

financeira de bases, dentre outras, pode-se obter resultados ainda mais reveladores do falseamento da concorrência provocado pelas Representadas.

Registre-se, ainda, que tanto a **TBFORTE** quanto a Blue Angels não realizaram aquisição de outras transportadoras de valores desde 2007 até o presente momento. Portanto, a **TBFORTE** não se aproveitou de estruturas (bases) já existentes no mercado, todas foram construídas com o aporte de recursos da própria empresa. Este fato também agrava a peculiaridade existente no referido crescimento desenfreado vivido pela **TBFORTE**.

Adiante-se que, fazendo uma estimativa do *share* que a **TBFORTE** possui no Estado de São Paulo, considerando apenas as bases (11 no total, conforme tabela acima), obtêm-se participação correspondente a 24% das 46 bases existentes em todo o Estado²³. Caso tome-se a quantidade de carros forte no Estado como referência, e refinando o parâmetro de comparação, a situação fica ainda mais gritante. Calculando-se a porcentagem de carros da **TBFORTE** em São Paulo, dividida pelo volume de serviços que a **TBFORTE** presta na região metropolitana do Estado – ou seja, os ATMs externos da **TECBAN** e dos bancos, correspondente a 70% do setor –, chega-se à estimativa de 40% de participação no mercado de transporte de valores.

Aplicando esse cálculo às demais regiões listadas como mercado relevante chega-se aos seguintes percentuais:

Estimativa de <i>market share</i> da TBFORTE					
Região metropolitana	São Paulo	Rio de Janeiro	Vitória	Recife	Salvador
Percentual	40%	37,5%	20,6%	23,2%	18,4%

Fonte: FENAVAL²⁴.

²³ Dados do setor de transporte de valores obtidos pela FENAVAL (Doc. 05).

²⁴ Considerando-se (i) o número de carros fortes, (ii) o percentual relativo ao volume de serviços que as regiões metropolitanas representam perante o total de serviços no Estado e (iii) o percentual que o mercado financeiro representa para os serviços do setor, pode-se estimar os seguintes *market shares*. Esses valores certamente estão subdimensionados, visto que o potencial de uso intensivo e estratégico dos caminhões, rotas e bases da **TBFORTE**, é favorecido pela lógica do *cream skimming*, a ser explorada adiante.

Atente-se que tamanha evolução de *market share* deu-se no curto período de 5 anos. Sendo assim, evidente que a gritante expansão, em tão pouco tempo, pode facilmente acarretar posterior monopolização de todo o segmento.

Cabe indagar o motivo pelo qual a **TBFORTE** apresentou crescimento pequeno (ou normal) nos primeiros anos de sua existência e, repentinamente, conseguiu taxas de crescimento exorbitantes, nunca antes vistas no mercado de transporte de valores. O que explica mudança tão drástica? De onde foi obtido dinheiro para expansão tão vertiginosa?

Resta evidente que tal processo foi acompanhado pelo patrocínio das instituições financeiras que controlam a **TBFORTE**, pois, caso contrário, seria praticamente impossível uma transportadora comum manter sobredita evolução em tão pouco tempo. Apesar de as barreiras à entrada do mercado de transporte de valores serem relativamente baixas, **não há qualquer precedente no setor de empresa que tenha crescido tanto em tão pouco tempo.**

-
1. Grande São Paulo = corresponde a aproximadamente 50% de todo o volume de serviços do Estado
TBFORTE tem 149 caminhões no Estado de SP (14% do total)
 $14\%/50\%*70\% = 40\%$ de Market Share na Cidade de São Paulo (serviços para TecBan e Bancos).
 2. Grande Rio de Janeiro = corresponde a aproximadamente 80% de todo o volume de serviços no Estado
TBForte tem 85 caminhões no Estado do RJ (20% do total)
 $20\%/80\%*70\% = 35,7\%$ de Market Share na Cidade do Rio de Janeiro.
 3. Grande Vitória = corresponde a aproximadamente 90% de todo o volume de serviços do Estado
TBForte tem 10 caminhões no Estado do ES (13% do total)
 $13\%/90\%*70\% = 20,6\%$ de Market Share na Cidade de Vitória.
 4. Grande Recife = corresponde a aproximadamente 80% de todo o volume de serviços do Estado
TBForte tem 22 caminhões no Estado de PE (13% do total)
 $13\%/80\%*70\% = 23,2\%$ de Market Share na Cidade de Recife.
 5. Grande Salvador = corresponde a 70% de todo o volume de serviços no Estado
TBForte tem 23 caminhões no Estado da BA (9% do total)
 $9\%/70\%*70\% = 18,4\%$ de Market Share na Cidade de Salvador.

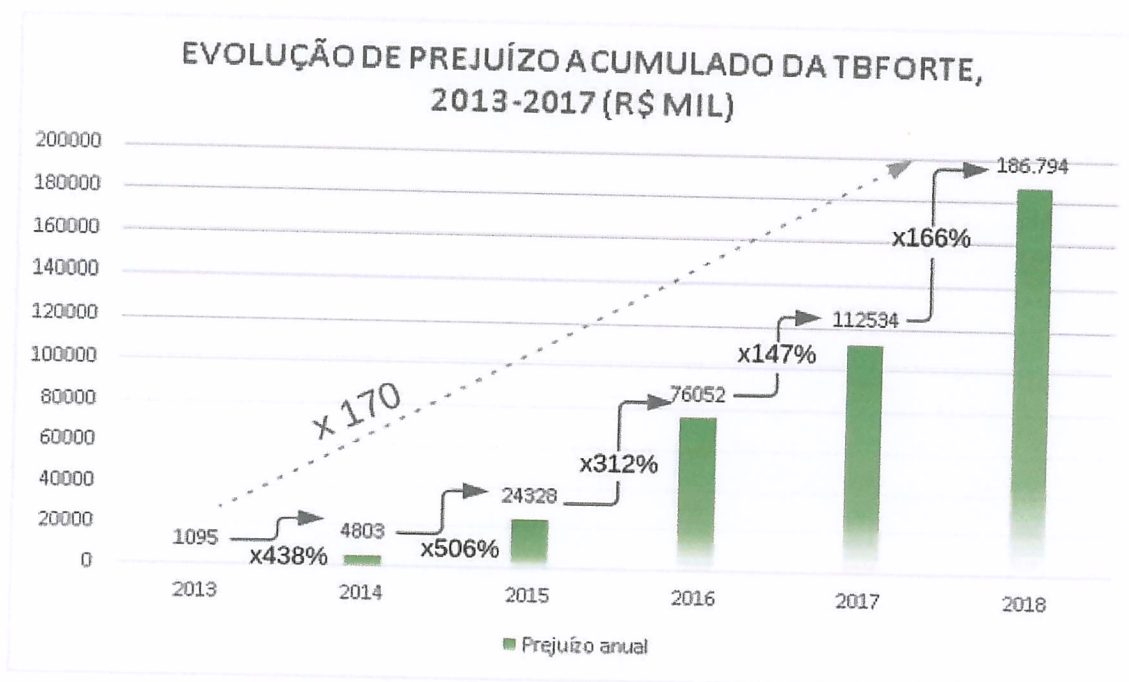
Ademais, a situação torna-se ainda mais complexa com a análise dos balanços anuais da Representada, onde consta prejuízo acumulado exorbitante. Confira-se a tabela esquemática elaborada abaixo:

Resultados da TBFORTE 2013-2018 (R\$ mil)						
Ano	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Prejuízo Acumulado	(186.794)	(112.534)	(76.052)	(24.328)	(4.803)	(1.095)

Fonte: Balanços TecBan²⁵

Há de se ressaltar que, se em números absolutos, o prejuízo da **TBFORTE** já se mostra galopante, quando analisado o percentual com que esses valores evoluem, a situação fica ainda pior. Ao examinar intervalo entre 2014 e 2015, justamente o período em que a **TBFORTE** passou a prestar serviços de transporte e custódia de valores a terceiros, percebe-se que seu prejuízo acumulado cresceu 506%. Ou seja, quando a **TBFORTE** deixa de ser orgânica para, supostamente, tornar mais eficientes as operações realizadas pela **TECBAN** e pelos Bancos, seu prejuízo vai às alturas. Diga-se de passagem, nada mais óbvio: nesse ciclo vicioso produzido pela verticalização, o prejuízo da **TBFORTE** corresponde a, nada menos, que parte do lucro dos grandes Bancos brasileiros. A fonte financiadora dessa verticalização, que falseia e distorce a competição no mercado de transporte de valores, é poderosíssima: os cinco maiores Bancos brasileiros.

²⁵ (Doc. 06).



Não é crível que uma empresa continue crescendo, da forma como cresce a **TBFORTE**, com sobreditos dados de prejuízos contábeis. Evidência solar, pois, que sua posição dominante não encontra respaldo em processo natural fundado na maior eficiência, conforme preconiza o art. 36, §2º. Em verdade, a **TBFORTE** acaba por falsear a livre concorrência, mediante subsídio de suas instituições financeiras controladoras.

Cumprir destacar que, para uma empresa manter tamanha quantidade de bases criadas em intervalo de tempo tão curto, é necessário grande dispêndio de recursos. A própria **TBFORTE**, nos autos do AC Prosegur-Transvip, quando questionada pelo CADE sobre o investimento necessário para se manter no mercado de transporte de valores em São Paulo, afirmou que:

“O valor é alto, porém a atividade exige alto investimento em medidas de segurança e alta tecnologia em suas instalações, para garantir continuidade das operações e

atendimento às exigências securitárias e do órgão regulador”.

Por qual razão a **TBFORTE** continuaria a construir tantas bases, como o fez em 2018, sendo que seu prejuízo acumulado de 2017 já estava no patamar dos 112 milhões de reais? E mais, considerando esses valores, como ela poderia garantir a sustentabilidade financeira dessas bases, conforme ela própria relata na citação acima?

Novamente, a racionalidade de tal conduta encontra guarida nos ganhos obtidos pelas instituições financeiras decorrentes da diminuição dos preços no mercado de transporte de valores. A entrada da **TBFORTE**, na forma como ela está estruturada societariamente, permite que os bancos tenham influência no segmento e possam controlar certas situações que lhes são convenientes. Uma vez falseada a concorrência, os outros *players* do setor terão maiores dificuldades em se manter no mercado e competir com a Representada. Assim, mais fácil é o avanço da **TBFORTE** para consolidar-se como monopolista do setor.

Nos termos do caput do artigo 36 da Lei n. 12.529/11, constituem infração da ordem econômica os atos, sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos: I- limitar, falsear ou prejudicar a concorrência; II- dominar mercado relevante de serviços; ... IV- exercer de forma abusiva posição dominante. Ora, a estrutura verticalizada que deságua nos arranjos constitutivos da **TECBAN** e da **TBFORTE** incorre exatamente nessas condutas.

O prejuízo à concorrência, a crescente dominação do mercado e o abuso de posição dominante começam pela conduta dos Bancos que, orquestradamente, controlam a **TECBAN** e terminam, naquilo que importa nesta Representação, pelo artificioso e inflado crescimento da **TBFORTE**, patrocinado pelos Bancos controladores e com evidente potencial para distorcer o mercado de transporte de valores.

O abuso se traduz, dentre outras práticas potenciais ou concretas, na criação de dificuldades ao funcionamento dos concorrentes e na utilização de meios enganosos para provocar a oscilação de preços, tudo a facilitar a limitação da rivalidade, a dominação do mercado e o exercício de posição dominante.

2.2. Criação de dificuldade ao funcionamento de concorrente. Perda de eficiência econômica dos rivais. *Cream skinning*.

Após a criação da **TBFORTE**, as demais empresas de transporte de valores vêm sofrendo sucessivas perdas econômicas decorrentes da desidratação de suas malhas logísticas. Esse fenômeno ocorreu devido à transferência do abastecimento de diversos ATMs e pontos de atendimento de agências para a **TBFORTE**, principalmente daquelas máquinas localizadas em regiões privilegiadas das grandes metrópoles brasileiras. Todavia, não foram migrados os ATMs e agências bancárias das localidades mais distantes e perigosas da malha logística. Desse modo, os ganhos de aglomeração ora aproveitados pelas transportadoras não mais se verificam.

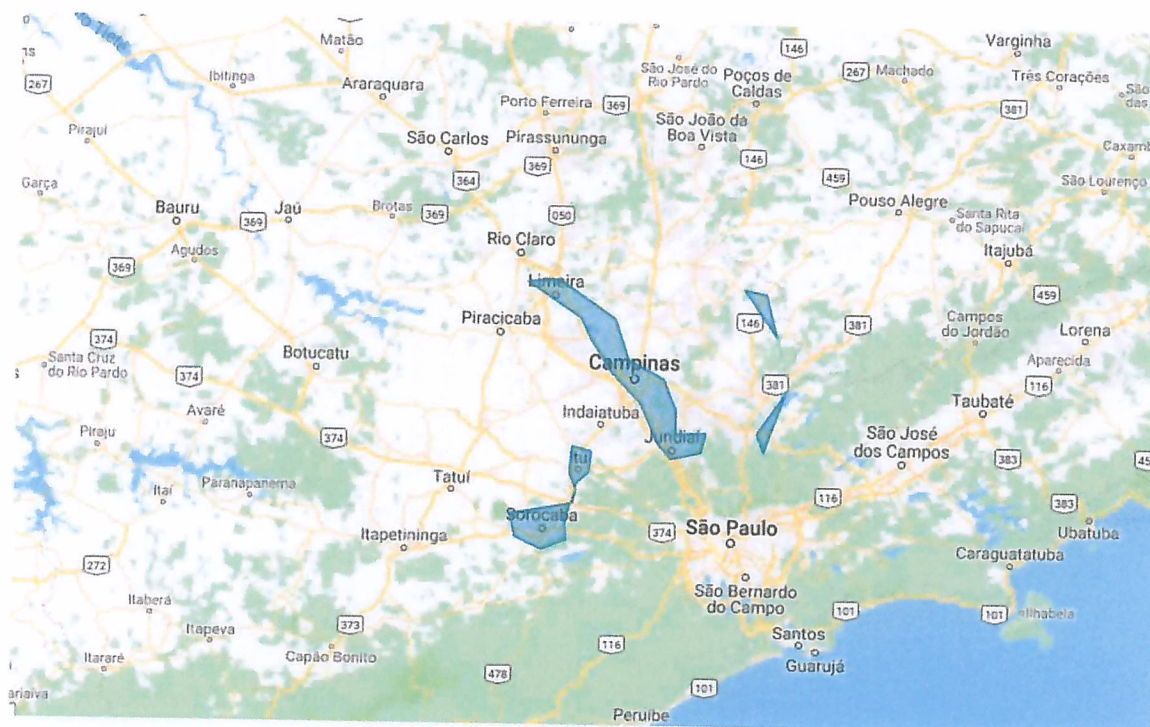
Em verdade, as atuais rotas de atendimento chegam até mesmo a dar prejuízo em razão: (i) das perdas de eficiência geradas em atender apenas locais longínquos; (ii) do aumento dos ataques a carros forte – leia-se: aumento da sinistralidade –, principalmente nas estradas que levam ao interior dos Estados (vide Tabela A anexa); e (iii) aumento das taxas de seguro para atender tais regiões.

Para ilustrar a gravidade do quadro, confira-se a situação em que se encontrava o setor no ano de 2007. O mapa abaixo destaca as áreas em que as transportadoras de valores majoritariamente prestavam serviço aos ATMs **TECBAN**, na região da Grande São Paulo e Campinas, antes do aparecimento da **TBFORTE**²⁶:

²⁶ Dados estimativos baseados em pesquisas de mercado, sujeitos à confirmação junto à respectiva empresa.

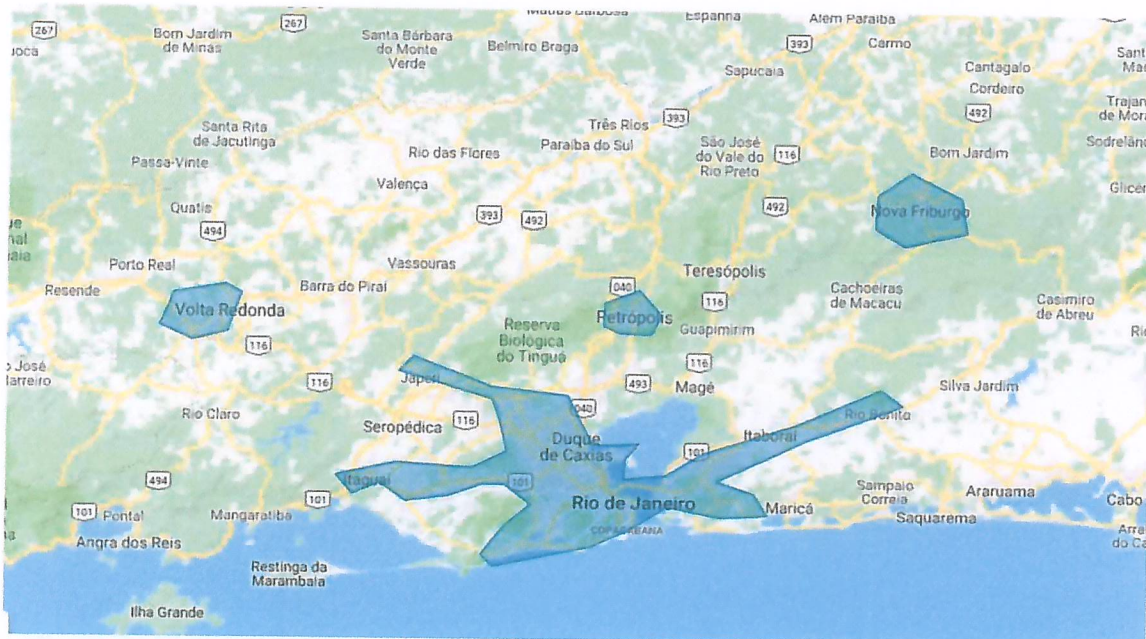


Em 2017, as malhas já se encontravam extremamente prejudicadas, de modo que apenas as localidades mais distantes, e perigosas, eram atendidas pelas transportadoras de valores que não a TBFORTE.

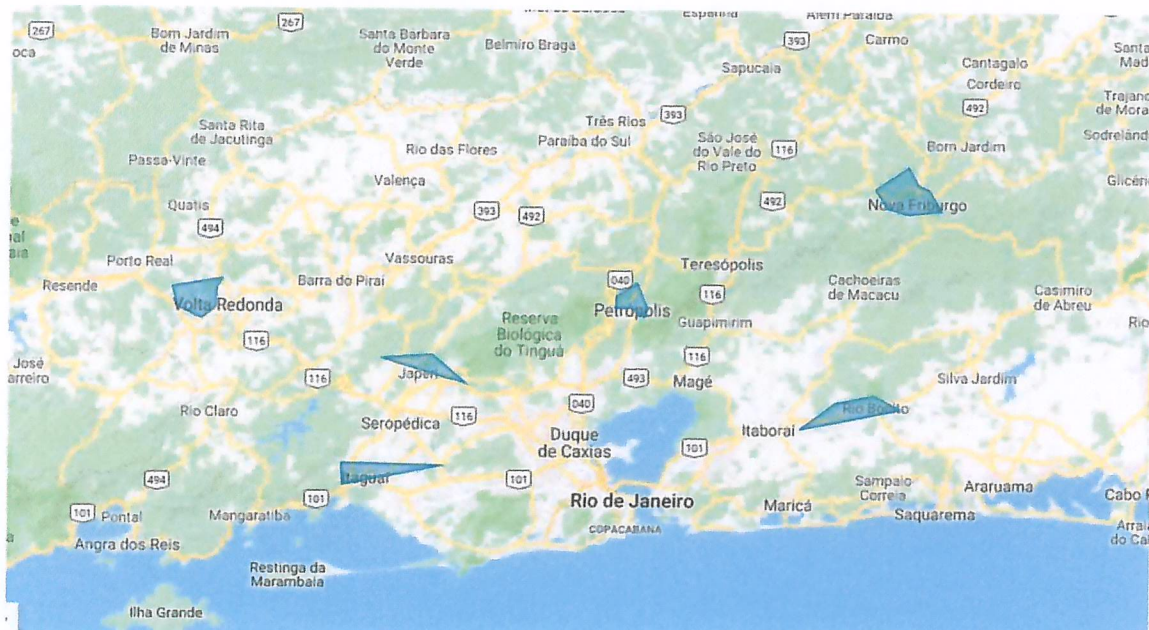


Ademais, confira-se, também referente ao ano de 2007, a área aproximada de pontos de atendimento **TECBAN**, na região metropolitana do Rio de Janeiro, em que as transportadoras de valores prestavam seus serviços²⁷:

²⁷ Dados estimativos baseados em pesquisas de mercado, sujeitos à confirmação junto à respectiva empresa.



Da mesma forma como ocorrido em São Paulo, os prejuízos causados pela entrada da TBFORTE já eram sentidos em 2017, conforme se depreende da imagem abaixo:



A mudança acima ilustrada, uma vez que se pautou em estimativas do setor obtidas por pesquisas da Representante, pode ser melhor comprovada por meio de informações a serem solicitadas às empresas Prosegur Brasil S.A. Transportadora de Valores e Segurança (especificamente nas praças de Salvador, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro); Brink's Segurança e Transporte de Valores Ltda. (especificamente nas praças de São Paulo e Vitória); Protege S.A. (nas praças de São Paulo e Rio de Janeiro); e Preserve Segurança e Transporte de Valores Ltda. (nas praças de Salvador e Recife)²⁸.

Hoje, a grande maioria dessas transportadoras praticamente não possui mais contratos de prestação direta de serviço à **TECBAN** para abastecimento do parque de caixas eletrônicos “Banco24horas” nos principais centros urbanos. Literalmente: com relação à prestação de serviços à **TECBAN**, várias transportadoras sumiram do mapa! São essas áreas geográficas – específicas, estratégicas e bem delimitadas pelas grandes regiões urbanas – que constituem o mercado relevante da devastadora prática anticoncorrencial da **TECBAN** e da **TBFORTE**.

O serviço de ATMs corresponde ao segmento de mercado mais rentável e eficiente das transportadoras de valores como um todo. Isso porque, conforme se depreende da árvore de componentes exposta no tópico 1.3 desta Representação, quanto maior a quantidade de pontos atendidos na menor malha possível, maior será o ganho de aglomeração e, portanto, mais eficiente será a operação. O abastecimento de ATMs proporciona tal benefício por questões logísticas: há mais ATMs²⁹ no mercado do que empresas de varejo ou agências bancárias, por exemplo.

Assim, em razão das rescisões contratuais com a **TECBAN**, as transportadoras de valores se viram obrigadas a migrar ou restringir seu atendimento para outros tipos de clientes, como os varejistas. Consequência direta foi, evidentemente, a

²⁸ A versão ampliada dos mapas acima encontra-se no [Doc. 07](#).

²⁹ Levando em conta tanto os ATM's próprios das instituições financeiras, quanto os ATM's terceirizados e compartilhados em áreas externas, que são o foco de atuação monopolista da **TECBAN**.

grande redução de eficiência nas operações das transportadoras, que acarretou prejuízos financeiros estrondosos em curtíssimo período.

Sucedem que sobreditos ATMs da **TECBAN**, em sua maioria, não foram redistribuídos para outras empresas do mercado de transporte de valores. Em verdade, o abastecimento desses caixas foi destinado, em grande medida, à subsidiária integral da Tecban. Observa-se, portanto, considerável concentração na prestação de serviços para ATMs, proporcionada exatamente pela atuação verticalizada da **TBFORTE**.

Em razão da **TECBAN** possuir o monopólio de ATMs terceirizados no mercado brasileiro, sua subsidiária é capaz de ficar com as rotas mais eficientes e seguras de todo o mercado de transporte de valores. Ao atender a quase totalidade dos ATMs de grandes centros urbanos, a **TBFORTE** adquire vantagens competitivas que nenhuma empresa do setor seria capaz de obter.

A respeito desta conduta, novamente, nos autos públicos do Agravo de Instrumento nº 2148358-77.2017.8.26.000, o economista e Prof. Dr. Arthur Barrionuevo explicitou os problemas econômicos inerentes à prática perpetrada pelas empresas **TBFORTE** e **TECBAN**³⁰. Veja-se:

“Os roteiros mais eficientes permitem a redução de custos, pois existe uma concentração maior de serviços a serem prestados (ATMs e bases), o que facilita a distribuição dos serviços em tempo menor. Além da economia de escala, como as tripulações dos carros forte estão sujeitos a um número máximo de horas, as rotas ineficientes provocam

³⁰ Registre-se, aliás, que sobredito processo buscava restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços celebrado entre **TECBAN** e as transportadoras **Protege S.A.** e **Proforte S.A.** Esse tema está presente em diversas manifestações da **TECBAN**, nas quais alega que impulsionou o crescimento da **TBFORTE** em razão do “repentino aumento nos serviços de transporte de valores” e das subseqüentes rescisões dos respectivos contratos, como forma de garantir eficiência às suas operações. Conforme demonstrado no próprio processo judicial, e também pelo exposto no item 4 desta Representação, tal argumento não se sustenta.

um custo adicional ao gerar a necessidade de um maior número de tripulações para cobrir as rotas.

Desta forma, com a criação da TBForTE, a PROTEGE se tornou responsável pelos ATMs localizados em regiões mais periféricas e menos densas e, para atendê-los, é necessário uma maior rodagem (em km), e, conseqüentemente, um menor aproveitamento dos custos da operação”³¹

Ainda nesse documento, o Prof. Dr. Arthur Barrionuevo imputa à TBFORTE a prática do chamado *cream skimming*, isto é, um “...tipo de distorção, de oportunismo contratual, onde há o repasse da parte pior do mercado para a contraparte, ficando apenas com a melhor parte...”. Evidente que tal definição se encaixa perfeitamente na prática ora narrada.

Ademais, ainda sobre o “cream skimming”, o parecerista cita os estudos de Cohen, Ferguson, Waller e Xenakis (2013) sobre o assunto³². Confira-se:

“Os cream skimmers aproveitam o preço de um operador já estabelecido (incumbente) quando este faz seu preço baseado em uma média de custos heterogêneos. Eles servem a parcela de baixo custo do mercado e fazem o preço abaixo do incumbente. Conceitualmente, o skimming tem duas dimensões básicas: produto e geografia. O cream skimming de produtos é onde um concorrente tenta capturar a parcela mais rentável do mercado para um produto com custos heterogêneos.

³¹ Doc. 02, p. 12-13.

³² COHEN, R.H.; FERGUSON W.W.; WALLER, J.D. and XENAKIS, S.S. An Analysis of the Potential for Cream Skimming in the United States Residential Delivery Market. In CREW, M. A. e KLEINDORFER P. R. Emerging Competition in Postal and Delivery Services. S.I., Springer Science & Business Media, 2013.

O cream skimming geográfico é onde um concorrente tenta fornecer um serviço somente para áreas selecionadas e de baixo custo.” ³³
(grifos nossos).

Resta-se provado, pois, que a **TECBAN**, ao transferir as rotas mais privilegiadas para sua subsidiária, abusou da sua posição dominante no mercado de transporte de valores, que lhe é conferida pelas suas sócias indiretas. Assim, tal conduta perpetrrou, e continua perpetrando, prejuízos significativos às empresas historicamente consolidadas nesse setor, bem como impede a entrada de novos competidores. A perversão da livre concorrência atinge magnitude máxima.

O efeito de tal conduta atinge não apenas as concorrentes mencionadas ilustrativamente, mas também a parcela do mercado que restou para ser atendida pelas demais empresas de transporte de valores. Isso porque antes as transportadoras atendiam bancos, **TECBAN**, grandes, médios e pequenos clientes de varejo, e praticavam preços médios assemelhados, baseados em diluição de custos para toda a carteira de clientes. Depois da captura por parte da **TBFORTE** da parcela de clientes que permitem a construção de malha mais eficiente, a precificação dos demais concorrentes terá, necessariamente, que ter como referência os custos efetivamente incorridos, aumentando os preços para os clientes de menor porte, mais afastados, ou que se encontram em áreas de maior risco à segurança. Dito de maneira singela e direta: um mercado regulado artificialmente pela estratégia armada pela **TECBAN** e pela **TBFORTE**, com o suporte dos Bancos.

Para além do ataque da parcela do transporte de valor referente ao mercado financeiro, a **TBFORTE**, por meio da **TECBAN**, tem avançado na demanda representada pelo setor de varejo, a partir da implementação de caixas eletrônicos do tipo reciclador.

³³ Doc. 02, p.24.

Estes permitem que se realizem depósitos por parte dos próprios varejistas e correspondem ao cerne do que se convencionou chamar de “Programa +Varejo”.

Por meio deste produto, a contratação da rede Banco24Horas (leia-se, ATMs da **TECBAN**), muitas das vezes oferecida pela própria instituição financeira que detém as contas correntes dos clientes varejistas do transporte de valores, aparenta características típicas de venda casada, oferecendo um pacote de serviços (crédito bancário, fluxo de caixa, cobrança e até eliminação do custo de transporte de valores). Além de possibilitar a realização de créditos on-line na inserção do numerário no caixa da **TECBAN** (funcionalidade esta que está disponível apenas à **TECBAN**, por intermédio de seus Bancos controladores consorciados). Inviabiliza-se, pois, a oferta deste mesmo produto por outras empresas de transporte de valores (por intermédio de seus próprios cofres inteligentes), que não têm acesso à rede bancária para oferecimento de crédito on-line na inserção do numerário pelo varejista. Desse maneira, impede-se que outras transportadoras concorram em condições de igualdade para atender aos varejistas³⁴. Trata-se de conduta bem tipificada no inciso V, do §3.º do artigo 36 da Lei Antitruste.

Essa prática, que vem sendo largamente adotada pelas Representadas, é apenas pequeno exemplo de como o poder hegemônico e a verticalização de forma consorciada dos bancos atua em conjunto com o modelo monopolista instituído pela **TECBAN** na administração de caixas eletrônicos terceirizados. Culmina, assim, em competição desigual e viciada no transporte de valores, pois elimina a possibilidade de outras empresas de transporte atuarem na oferta de cofres inteligentes para gestão de numerário de clientes varejistas. Esta é mais uma evidência de que a estrutura verticalizada da qual a **TBFORTE** faz parte é extremamente perniciosa para o ambiente

³⁴ Veja-se, nesse sentido, a oferta feita pela própria **TECBAN** em seu site:

<http://executivosfinanceiros.com.br/varejo/5483-tecban-lanca-atm-reciclador-banco24-horas-varejo>, onde oferece, como vantagem exclusiva a possibilidade de crédito imediato na conta corrente do varejista, o que só é possível oferecer em razão da posição dominante e privilegiada de seus controladores, excluindo, inclusive, o faturamento de transporte de valores (impondo, assim, a venda casada de serviços aos varejistas). No mesmo sentido, veja-se anúncio publicitário da **TECBAN**, em que ela admite as práticas anticompetitivas descritas nessa Representação: <https://www.linkedin.com/posts/tecban-tecban-tecnologia-economiacompartilhada-activity-6575793845467000832-iF1F> (Doc. 09).

competitivo. Viabiliza-se que a **TECBAN**, monopolista absoluta no mercado de administração de caixas eletrônicos terceirizados (fora de agências bancárias), valendo-se de sua posição, imponha aos seus clientes os serviços prestados pela **TBFORTE**.

Evidente, portanto, que – dada sua estrutura societária – a **TECBAN** e, por via indireta, a **TBFORTE**, exercem grande influência sobre a dinâmica do transporte de valores relativa ao setor varejista.

Aliás, não só exerce influência, como abusa dessa posição dominante. A conduta examinada no programa +Varejo ataca justamente o tipo de cliente que foi capaz de oxigenar o faturamento das transportadoras de valores, uma vez dizimados os contratos mais eficientes para atendimento de ATMs terceirizados. Após a migração dos caixas eletrônicos “Banco24horas” para a **TBFORTE**, as transportadoras viram-se obrigadas a buscar novas alternativas para prestação de serviço. Nessa linha, o setor que mais cresceu na composição do faturamento das transportadoras foi o varejo, de acordo com a estimativa da Representante.

COMPOSIÇÃO DO FATURAMENTO POR TIPO DE CLIENTE								
TIPO CLIENTE	SEGMENTO	Percentual de composição de faturamento						Variação
		2014	2015	2016	2017	2018	2019 (*)	2018 / 2014
Bancos	TV	77%	73%	69%	65%	63%	62%	-15%
TECBAN	TV	3%	4%	5%	5%	3%	0%	-14%
Varejo	TV	20%	23%	26%	30%	34%	37%	73%

Neste ponto, cabe apontar haver proximidade temporal entre dois momentos: (i) sinalização do potencial de crescimento do setor de varejo, ocorrida em 2016, quando o setor passa a representar 20% do faturamento das transportadoras; (ii) início da ofensiva da **TECBAN** em relação ao mercado de varejo, com a instalação dos referidos caixas recicladores, ocorrida a partir do que se denominou de “Programa +Varejo”, iniciado em 2017.

Não obstante, como efeito colateral da perda de eficiência da malha das transportadoras, percebe-se movimento de redução dos valores mantidos em custódia junto às Tesourarias das transportadoras, mesmo após os grandes investimentos para reforço da segurança exigidos pelos resseguradores para manutenção das apólices de seguro. Temos aqui duas perdas: a) a redução do numerário custodiado e b) os altos custos de investimentos realizados.

O exercício abusivo de posição dominante, pela monopolista **TECBAN**, com suporte dos grandes Bancos, no mercado de transporte de valores, por intermédio da **TBFORTE**, prejudica os concorrentes, falseia a concorrência e dificulta o funcionamento das transportadoras rivais. A evidente prática de *cream skimming* – associada a estratégias que vão da quebra da logística dos rivais da **TBFORTE** à utilização instrumental do monopólio das ATMs pela **TECBAN** – afeta, por meios enganosos, a dinâmica concorrencial, discrimina os concorrentes, modifica as condições operacionais de prestação dos serviços, tudo em benefício de um concorrente e em detrimento do restante do mercado. O abuso é claríssimo.

2.3. Imposição de dificuldades à prestação de serviço das transportadoras concorrentes. Novas discriminações.

Além das condutas ora narradas, a **TECBAN** e seus acionistas majoritários – leia-se e repita-se, à exaustão: os cinco maiores bancos atuantes no Brasil – vêm impondo uma série de exigências às transportadoras de valores que excedem os limites, tanto dos contratos celebrados para prestação do serviço de transporte de numerário, como dos próprios costumes desse mercado.

Referimo-nos, principalmente, à cobrança injustificada de multas pelas tomadoras de serviços em caso de entregas feitas depois das 18h. Note-se que os valores transportados podem ter origens variadas: Bancos, varejo, **TECBAN** etc. Ora, a arbitrariedade dessa demanda é patente, bastando que se mencione que as apólices de

seguro do serviço cobrem o período das 8h-20h, não havendo motivo plausível para tal limitação horária.

A reprodução das mensagens eletrônicas trocadas entre as instituições financeiras – em alguns casos, a própria **TECBAN** – e as transportadoras de valores evidencia a recorrência dessa prática, bem como sua gravidade. Verifique-se, abaixo, troca de e-mails entre [ACESSO RESTRITO] e a [ACESSO RESTRITO] (Doc. 08):

De: [REDACTED]

Enviada em: [REDACTED]

Para: [REDACTED]

Cc: [REDACTED]

Assunto: Multa remessa TECBAN

Prezados,

Como é de conhecimento das empresas transportadoras, as remessas de numerário para atendimento à TECBAN possuem horário de entrega. Na praça onde possui a TBFORTE o horário de entrega é até às 18:00 hs, outras transportadoras é até às 16:00 hs.

Necessitamos que reforcem a orientação junto às vossas filiais para que toda remessa para atendimento à TECBAN seja entregue até o horário estipulado, como também nos informem de imediato qualquer imprevisto que possa comprometer a entrega, a fim de tentarmos tomar alguma ação.

Informamos que toda remessa que não for entregue até os horários estipulados, pode gerar multa repassada pela TECBAN ao Banco, e que conforme a situação será repassada à empresa de transporte de valores.

Peço repassar aos envolvidos a importância do assunto para não gerar desgastes e penalidades desnecessárias.

Grato.

Obs.: Favor acusarem o recebimento.



A esta exigência, a [ACESSO RESTRITO] respondeu da seguinte maneira, confirmando o entendimento aqui defendido:

De: [REDACTED]

Enviada em: [REDACTED]

Para: [REDACTED]

Cc: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Assunto: RES: Multa remessa TECBAN

Prioridade: Alta

Prezado [REDACTED]
Bom Dia.

Informamos que hoje todas as transportadoras de valores recebem suas respectivas congêneres até às 20h, diante do exposto pedimos verificar que o padrão seja mantido, até porque temos regiões como grande capitais que se torna inexecutável a operação entre bases com altos valores até às 16h.

Outra situação, não existe essa previsão de multa em nosso atual contrato.

Contemos com a costumeira colaboração.

Att.

As mensagens acima reproduzidas comprovam, de maneira clara, que os bancos concedem conveniências logísticas à **TBFORTE** de maneira totalmente assimétrica em comparação às outras transportadoras do setor. Fica claro quem é o beneficiário, ou seja, o destinatário final da restrição, pouco importando a personalidade jurídica envolvida na cadeia de comando. Tem-se grupo econômico que começa pelos controladores, passa pela **TECBAN** e termina na **TBFORTE**. Em tal discriminação transparece, por óbvio, expressa ilicitude.

Registre-se que o CADE, ao analisar condutas muito similares à mencionada neste tópico, em sede de Processos Administrativos anteriores, condenou diversas empresas (então Representadas) por criarem dificuldades ao funcionamento e ao desenvolvimento das concorrentes, condutas que o Conselho entendeu enquadradas nas hipóteses constantes do art. 36, §3º, III e IV da Lei 12.529/2011.

Nos autos do PA nº 08012.009757/2009-88, a transportadora Embraforte denunciava a concorrente Rodoban por impor-lhe a cobrança de valores alheios àqueles previamente pactuados.

Naquele caso, a Embraforte realizava o transporte de valores entre algumas lotéricas da região metropolitana de Belo Horizonte e as agências da Caixa Econômica Federal. Sucede que, ao ultrapassar determinado valor de malote, as agências da CEF não estavam autorizadas a realizar, organicamente, o serviço de tesouraria (separação e limpeza de cédulas, organização em milheiro etc). Neste caso, era necessário que a CEF, mediante licitação, destinasse os malotes de grande valor para transportadora de valores especializada, que naquela situação veio a ser a Rodoban.

Assim, a Embraforte estava obrigada a transportar, e tão somente transportar, o numerário para as bases da Rodoban. Contudo, a Rodoban passou a cobrar tarifa extracontratual somente para a Embraforte e, ademais, sob a justificativa de que o contrato de serviços de tesouraria entre ela e a CEF não englobava as casas lotéricas. Confira-se:

46. Por último, a Rodoban reafirma a razoabilidade da cobrança da tarifa por recebimento de malotes, já que tal serviço não está coberto pelo contrato firmado com a CEF. Argumenta que esse custo é repassado às lotéricas quando a empresa, além da tesouraria, realizava também o transporte de valores. Não sendo ela responsável pelo transporte, é razoável que os custos de tesouraria sejam repassados à transportadora.

Ao analisar a racionalidade econômica da cobrança de tarifa extracontratual pela Rodoban, o CADE entendeu que:

62. Considerando a relação vertical entre os mercados de transporte de valores e de tesouraria, qualquer tentativa de impedir ou dificultar a atuação das transportadoras de valores empreendida pela Rodoban seria potencialmente lesiva à concorrência, já que essas empresas dependiam dela para a recepção dos malotes transportados. Assim, sob o ponto de vista da Representada, haveria racionalidade econômica na conduta empreendida, pois ao dificultar a atuação do concorrente no mercado de transporte de valores, mercado em que a Rodoban também atuava, a Representada fortalecia sua posição frente aos seus rivais.

Valendo-se de posição dominante no mercado de transporte de valores, em razão do contrato firmado com a CEF para prestação dos serviços de tesouraria, a Rodoban impôs tais dificuldades à Embraforte, impedindo que esta pudesse realizar devidamente o transporte dos malotes acordado com a CEF.

Ora, não é difícil concluir que o caso em tela é extremamente similar – para não dizer absolutamente idêntico – à conduta narrada pelas Representantes. A **TBFORTE**, aproveitando-se de sua posição dominante no mercado de transporte de valores – porque parte de estrutura societária verticalizada, que conta com as maiores instituições financeiras do país –, impõe às concorrentes restrições de horário, organização de milheiros, cobrança de multas etc, sem qualquer fundamento legal ou contratual.

Caso praticamente idêntico se deu no PA nº 08012.006272/2011-57, envolvendo a PROFORTE e TECNOGUARDA. Em apertada síntese, neste caso, a PROFORTE, responsável pela tesouraria dos bancos Caixa Econômica Federal e Bradesco, passou a impor – por meio de seu “*contrato de Permissão de Acesso e Utilização Logística*” – pagamento de encargo adicional por malote entregue (quando a praxe do transporte de valores usa como unidade de medida a carga, não o malote).

Em face dessa conduta, a TECNOGUARDA também acionou o Judiciário a fim de exigir a suspensão da cobrança, considerada indevida. Esse pleito foi concedido por liminar e confirmado posteriormente, obrigando a PROFORTE a não impor

“qualquer ônus ou preterições na ordem de chegada dos carros fortes contendo título ou valores a elas (PROFORTE) destinados observado o horário compreendido entre 8h00 e 20h00 nos dias de semana e 8h00 e 13h00 aos sábados”.

Neste ponto, vale apontarmos o reconhecimento do juiz de direito que prolatou a sentença no sentido da confirmação da praxe do mercado de transporte de valores em que os transportes entre as 8h00 e 20h00 durante a semana, e 8h00 e 13h00 aos sábados, horário em que os valores transportados estão cobertos pelo seguro. Assim, reputa-se arbitrário o estabelecimento de restrições horárias para além do período de cobertura do seguro.

Tais precedentes apresentam grande similaridade fática com o caso aqui discutido, não havendo justificativa plausível para tratamento diferenciado quando da análise da presente Representação.

Vale acrescentar que existe clara relação de dependência econômica entre as empresas de transporte de valores e a **TECBAN**. Essa dependência faculta abusos e viabiliza práticas anticoncorrenciais de **TECBAN**, em benefício da **TBFORTE**. A posição monopolista que a **TECBAN** detém no controle dos ATMs e sua relação vertical com os bancos, somadas, facilitam, por diversas razões econômicas e jurídicas, grave conduta específica. Não se trata apenas do "abuso de posição dominante" – que, sem dúvida, existe neste caso –, mas, também, pela peculiaridade do arranjo vertical que sujeita as transportadoras de valores à **TECBAN**, a outra prática clássica, com sérias implicações concorrenciais: o "abuso de dependência econômica".

"Abuso de dependência econômica" é figura típica em relações verticais. Exemplos usuais: contratos entre franqueador e franqueado ou contratos entre fornecedores e distribuidores. Muitas vezes, nesses casos, franqueados e distribuidores ficam à mercê de caprichos daqueles que ocupam as posições superiores de cadeia, ou

seja, franqueadores e fornecedores. Os que ocupam as posições abaixo dependem, completa e diretamente, dos elos “*upstream*” na corrente produtiva. São reféns.

As possibilidades desses abusos ficam potencializadas quando as empresas que ocupam o vértice da cadeia empresarial também são concorrentes nos serviços situados “downstream”. Trata-se exatamente da situação ocupada pela **TECBAN** e por seus controladores em relação à **TBFORTE**. As transportadoras têm, nos Bancos e na **TECBAN**, seu principal mercado. Dependem de “malhas” de serviço, redes logísticas, centros de custódia, bases de atendimento, ATMs, enfim, de demanda e de estruturas completamente dominadas pela **TECBAN**. É isso que possibilita à **TECBAN**, amparada na exorbitante estrutura patrocinada pelos Bancos, impor multas, modificar condições contratuais, rescindir contratos, comprometer a estrutura logística dos rivais de **TBFORTE**, inventar horários e condições de prestação de serviços, tudo a caracterizar infração da ordem econômica, abuso de posição dominante e, também, “abuso de dependência econômica”.

Patente, portanto, a ilegalidade do comportamento dos controladores que dificultam a prestação de serviços por meio de restrições arbitrárias e não previstas contratualmente cujo descumprimento acarreta cobrança de multas também não pactuadas, bem como por meio de regulação de mercado a partir da conveniência de empresa concorrente controlada pela própria tomadora de serviço. Abuso de poder econômico conjugado com abuso de dependência econômica, tudo a tipificar – inclusive em consonância com a jurisprudência do CADE – ilícito concorrencial.

2.4. Comportamento predatório em licitações

Outrossim, em sede de pregões para abastecimento de caixas eletrônicos de bancos públicos (CEF, BB, Banrisul), a **TBFORTE**, amparada pelo poder de mercado que lhe é conferido pela **TECBAN**, constantemente atua sem a efetiva pretensão de

vencer o certame, mas sim com o desiderato de prejudicar as concorrentes ofertando preços extremamente baixos, que jamais suprimiram o custo da operação licitada³⁵.

Cabe, antes de abordar especificamente o comportamento da referida transportadora, pontuar ser bastante questionável a participação de empresa em certame promovido por sua própria controladora. Este cenário representa risco aos imperativos da *igualdade e impessoalidade* – insculpidos no art. 37, *caput* da Constituição Federal – aos quais toda licitação deve se submeter.

Licitações, afinal de contas, têm por objetivo assegurar tanto o melhor interesse da empresa licitadora, como condições adequadas de competição entre os licitantes. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, o processo licitatório “*estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir*”³⁶.

É buscando coibir situações como a que se descreve que o legislador entendeu ser adequada a inclusão do art. 9º, II na Lei 8.666/1993, que dispõe:

Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do

³⁵ Conforme será demonstrado, o absurdo dessa conduta ilustra-se, por exemplo, em ofertas cujo valor de embarque é tão baixo que, caso se optasse pelo transporte via taxi, sairia mais caro do que o transporte de valores com carro forte.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito Administrativo* - 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99 de 14.12.2017 - São Paulo: Malheiros, 2019. p. 537.

capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

Portanto, a vedação da participação da **TBFORTE** nos processos licitatórios, que ora se defende, nada mais é do que pleito pela aplicação de mandamento já existente no ordenamento jurídico. Analisando concretamente o caso dos bancos públicos supramencionados, em especial a CEF e o BB, é nítido que, em se tratando de instituições que detêm parcela considerável da participação no capital social da **TBFORTE**, é muito interessante para tais instituições tanto que a transportadora por eles indiretamente controlada ganhe o certame, como que, ainda que não ganhe, consiga reduzir ao máximo os preços praticados pelas demais transportadoras. A ofensa à concorrência tem duplo fundamento jurídico, nesses casos: a Lei de Licitações e a Lei Antitruste. À luz dos dois diplomas, a participação recorrente da **TBFORTE** nos certames é ilegal e anticoncorrencial.

Na primeira situação, vitória da transportadora controlada, o lucro vai para essa empresa sendo, posteriormente, repassado ao banco controlador; na segunda hipótese, pressiona-se o preço praticado pela licitante vencedora, que, não raras vezes, é obrigada a atuar à custo, de modo que o banco deixa de incorrer em gastos de desativação. **Tanto num caso como no outro o vencedor é um só: os bancos. Portanto, estamos diante de uma estrutura cíclica, que se retroalimenta apenas em benefício das instituições financeiras, de modo a consolidar sua hegemonia.**

Não suficiente, dado que o BB e a CEF detêm indiretamente grande parte das quotas da **TBFORTE**, é evidente o risco de esta empresa receber informações concorrencialmente sensíveis, pelo simples fato de ser controlada pelos próprios bancos que promovem os certames. Esse ponto, inclusive, foi levado ao Tribunal de Contas da União (TCU) em denúncia e representação, cujas análises ainda estão pendentes.

Feito esse importante apontamento relativo à controversa participação da **TBFORTE** em certames promovidos por suas próprias controladoras, torna-se à análise

da conduta perpetrada por esta empresa nos referidos procedimentos, reputada, como será demonstrado a seguir, predatória, maliciosa e anticompetitiva.

Sua atuação errática, inconstante e desprovida de qualquer racionalidade econômica demonstra não haver efetiva pretensão de vencer o certame, mas apenas prejudicar concorrentes ofertando preços extremamente baixos, insuficientes mesmo para suprir o custo do serviço prestado. Em recentes manifestações, as Representadas alegam que tais preços decorreriam de eficiências inerentes à sua estrutura verticalizada com as grandes instituições financeiras. O argumento é extremamente falacioso, como se verá no item 4.3 desta Representação. Além disso, vangloriam-se do suposto sucesso obtido nos processos licitatórios que participou. A título de ilustração, confira-se breve passagem de uma dessas manifestações, novamente nos autos do AC envolvendo Transvip e Prosegur:

xiii. A racionalidade anticompetitiva fica ainda mais clara quando se tem em vista que a mera presença da TBForte, subsidiária da TecBan, incomoda os agentes dominantes nesse mercado. A TBForte é verticalmente integrada às maiores instituições financeiras do País. Portanto, apesar de jovem no mercado, trata-se de empresa que tem mais condições de rivalizar efetivamente, diferenciando-se das demais empresas de pequeno e médio portes. Outro fator que incomoda os agentes dominantes do mercado são os preços competitivos praticados pela TBForte. Especialmente, no âmbito das licitações públicas, a TBForte tem mostrado seu potencial como rival. Em 2016, a empresa ofertou melhores propostas que seus concorrentes e se sagrou vitoriosa em processos licitatórios para prestação de serviços de transporte e segurança para bancos públicos, conforme evidenciado na tabela abaixo, reproduzida de matéria do portal jurídico Jota³:

LICITAÇÕES	Número	UF	Objeto - Região	Data Pregão / Abertura
CAIXA ECONÔMICA	329.7062/2016	SP	AG - SANTANA	16/12/16 16:00
CAIXA ECONÔMICA	020.7075/2017	BA	ATM - BAHIA	30/03/17 13:00
BANCO DO BRASIL	2017/01980	SP	AG - LOTE 04	25/07/17 08:00

xiv. Em especial, destaca-se que, em uma das licitações da Caixa Econômica Federal ("CEF") na Bahia, em seu primeiro lance, a TBForte ofereceu realizar todo o serviço licitado por 48% do valor proposto pela Prosegur, a segunda proposta mais barata. Saiu, assim, vencedora do pregão:

Empresas	Lance Inicial	Lance Final
TB Forte	R\$ 6.402.658,00	R\$ 6.095.000,00
Prosegur	R\$ 13.189.834,00	R\$ 12.512.260,00
Renaforte	R\$ 13.562.770,00	R\$ 12.513.000,00
Preserve	R\$ 14.648.310,00	R\$ 12.789.947,00

Todavia, o que a **TBFORTE** e a **TECBAN** não assumem é o fato de aquela permanecer como segunda colocada em mais de 80% dos certames que participa. O jornal O Estado de São Paulo noticiou que, nos últimos anos, tendo participado de 29 licitações de bancos públicos, a Representada sagrou-se vencedora em apenas duas delas. Dentre estas, saltam aos olhos casos em que o preço inicial proposto pela **TBFORTE** era cerca de 50% mais baixo que a concorrência e, mesmo assim, a empresa não se sagrou vencedora.³⁷

Nesse sentido, referido noticiário expôs também a estratégia empresarial anticompetitiva da **TBFORTE** nos pregões da CEF, confira-se:

³⁷ Disputa por mercado de transporte de valores coloca empresas contra bancos, disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,disputa-por-mercado-de-transporte-de-valores-coloca-empresas-contra-bancos,70002057667>.

“No ano passado, a TB Forte participou de um pregão da Caixa Econômica Federal para o transporte de valores em nove áreas do Estado de São Paulo. No lance inicial da disputa, chegou a fazer propostas de preços cerca de 50% mais baixas que a concorrência. No lance final, ficou com apenas uma área - a de Santana, por R\$ 237,1 mil por mês - porque outros concorrentes decidiram também reduzir seus preços. Protege e BlueAngels ganharam as oito áreas restantes, mas o fato de a TB Forte ter jogado os preços para baixo foi visto como uma tentativa de atingir a concorrência.”

Neste particular, mister frisar a existência de máximas que são aplicáveis a toda e qualquer empresa atuante no mercado de transporte de valores. A economia de escala e a relativa restrição da atuação à presença de bases nas proximidades da região na qual se pretende atuar, são exemplos dessas máximas.

Assim, há uma série de variáveis que deve ser inevitavelmente levada em consideração quando da análise da viabilidade de participação em determinado processo licitatório. Consequência disso é uma relativa homogeneidade em termos de preços praticados pelo mercado, de tal sorte que lances que destoem muito daqueles dos concorrentes devem ser analisados com atenção.

A fim de ilustrar os motivos pelos quais a atuação da **TBFORTE** em processos licitatórios é tida como suspeita, partiremos à análise de casos concretos em que a empresa apresentou comportamento bastante contraditório.

A. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20/7075-2017 – CAIXA BA

A ata deste pregão aponta a **TBFORTE** como vencedora da licitação com valor final de R\$ 5.702.318,40 que, além de estar muito aquém dos preços praticados

pelos demais concorrentes, também é equivalente a apenas 51% do valor estimado pela própria equipe da CAIXA, de R\$ 11.006.388,00. Trata-se de proposta evidentemente inexequível para qualquer empresa que tenha um mínimo de compromisso com a rentabilidade.

Cabe apontar que nesse certame participava inclusive uma Micro Empresa que, mesmo dispondo, por determinação legal, de direito de preferência em face dos concorrentes, não conseguiu sagrar-se vencedora.

Abaixo indicamos a lista dos participantes do pregão, bem como os dados da proposta vencedora, ofertada pela **TBFORTE**:

FORNECEDORES CREDENCIADOS	
CPF/CNPJ	NOME / RAZÃO SOCIAL
11.179.264/0002-51	PRESERVE SEG. E TRANSP DE VALORES LTDA
60.860.087/0001-07	BRINKS SEGURANÇA E TRANSPORTE VAL. LTDA
17.428.731/0001-35	PROSEGUR BRASIL S/A TRANSP VALORES E SEG
09.262.608/0001-69	TBFORTE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA
00.957.525/0001-10	RENAFORTE SERVICOS DE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA - ME

EMPRESA VENCEDORA	
CNPJ	09.262.608/0001-69
NOME	TBFORTE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA
VALOR GLOBAL	R\$ 5.702.318,40

B. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2018/03839 (7421) – BB PE:

Rememorando a composição dos custos implicados na prestação do serviço de transporte de valores, descrita no item 1.3 desta Representação, neste pregão, supondo que (i) fosse cobrado somente o valor equivalente às taxas de “ad valorem” e pernoite/custódia prevista no edital do BB e (ii) zerado o valor de embarque, isto é, a taxa de parada por comboio (para que se transportem valores superiores à 5 milhões de reais são exigidos no mínimo dois carros fortes, por questões de segurança), seguindo a metodologia de cálculo prevista no edital do certame, chegaríamos ao valor de R\$ 100.781,25.

O cálculo do preço da operação, nesta estimativa, seria:

- Taxa de Ad Valorem: $R\$ 375.000.000,00 \times 0,025\% = R\$ 93.750,00$;
- Taxa de Pernoite/custódia: $R\$ 375.000.000,00 \times 30\% \times 0,00625\% = R\$ 7.031,25$;
- **Total das taxas de ad valorem + pernoite/custódia = R\$ 100.781,25**
(NÃO consta taxa de parada por comboio).

De pronto, salta aos olhos a quantidade de reduções colocadas que, se realmente efetivadas, tornariam o contrato totalmente inexecutável. A estimativa feita pelo Banco do Brasil, portanto, já se mostrava irrazoável.

Ainda assim, a **TBFORTE** conseguiu a façanha de propor a valor mais baixo do que aquele estimado, atingindo o valor de R\$ 95.700,00. Não suficiente, em “negociações” com bancos, o montante foi reduzido para R\$ 93.243,75.

Reafirmamos: em se tratando de transporte de valores, existem custos necessários, dos quais empresa alguma pode se furtar, vez que demandados pela própria essência da prestação de serviço. Assim, ainda que exista diferença em termos qualitativos e de preço no serviço prestado, há determinado valor mínimo do qual não se pode fugir.

Essa regra, ao que tudo indica, é aplicável a todas as empresas do setor, menos à **TBFORTE**.

A Representada sustenta que os preços por ela praticados são decorrência de sua maior eficiência em relação às demais empresas do setor. Entendemos, no entanto, que há explicação muito mais crível: no outro lado da moeda dos baixíssimos preços está o crescimento cavalgar de prejuízo acumulado que já atinge o patamar de aproximadamente R\$ 200.000.000,00³⁸. Os preços praticados não se explicam pela via da eficiência, mas por uma estratégia empresarial totalmente refratária a qualquer compromisso com rentabilidade. Trata-se de uma empresa que não tem de operar visando lucro. O prejuízo da transportadora representa redução de gastos de seus controladores. Trata-se de círculo vicioso nocivo ao mercado de transporte de valores.

Cabe, por fim, apenas elucidar o motivo pelo qual as demais empresas de transporte de valores por vezes se submetam a tais preços irrisórios: em se tratando de mercado que exige investimentos em estrutura, automóveis, armamento e pessoal, a inatividade implica custos que tornam o fornecimento de serviços, ainda que a preço de custo, a única alternativa.

Em outras palavras, a perda de determinado contrato, não implica a redução quantitativa de mão de obra/carros-fortes de maneira proporcional à referida perda, pois, por se tratar de um serviço de logística de valores, há aproveitamento de rota com outros serviços na região, que redundam em permanência daquele carro-forte/equipe naquela localidade específica. A desestruturação total de uma malha representa custos elevados

³⁸ A série do prejuízo acumulado entre 2015 e 2018, já apresentada em tópico anterior, evidencia seu crescimento exponencial:

- TBFORTE 2015 – PREJUÍZO: R\$ 24.328 milhões;
- TBFORTE 2016 – PREJUÍZO: R\$ 76.052 milhões;
- TBFORTE 2017 – PREJUÍZO: R\$ 112.534 milhões;
- TBFORTE 2018 – PREJUÍZO: R\$ 186.794 milhões

Esse prejuízo, ao fim, é absorvido por seus acionistas, dentre os quais Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

às transportadoras, tornando menos prejudicial a manutenção de determinado contrato, ainda que a preços irrisórios.

O que se tem nessa prática, incontestavelmente, é a mera utilização das empresas controladas pelos Bancos para, de forma ardilosa e enganosa, provocar a oscilação dos preços de terceiros, manipular o mercado e reafirmar o abuso de posição dominante que macula a liberdade de concorrência. A pretexto de ampliar a competição nas licitações, o que a **TBFORTE** faz, em essência, é distorcê-la.

2.5. Elevação de barreiras à entrada no mercado financeiro

Para além dos efeitos ínsitos ao mercado de transporte de valores, as condutas ora narradas reverberam no próprio mercado financeiro, pelas razões expostas a seguir. Nesse momento, deve restar evidente: (i) o fato de que **TECBAN** e **TBFORTE** fazem parte do mesmo grupo econômico, o qual é controlado pelos cinco maiores bancos brasileiros; (ii) o fato de que a **TECBAN** possui o monopólio do mercado de ATMs, o que representa 70% da compra de serviços de transporte de valores e, portanto, deve ser considerada um monopsonio no mercado de transporte de valores; (iii) o fato de que a **TBFORTE**, apoiando-se no poderio econômico da **TECBAN** e dos grandes bancos, vem caminhando no sentido de dominar o mercado de transporte de valores de maneira anticompetitiva. Tais fatos estilizados remetem a outra dimensão das condutas descritas: a elevação de barreiras à entrada no mercado financeiro.

Destarte, cumpre caracterizar brevemente este mercado, de modo a compreender quais os principais *stakeholders* envolvidos, bem como apreender as consequências materiais da dominação, sobre o mercado financeiro, dos segmentos de transporte de valores e de ATMs por parte dos maiores bancos do país. Trata-se de um mercado extremamente concentrado e que gira em torno de cinco grandes bancos: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco, Bradesco e Santander, os quais

detém cerca de 86% dos depósitos totais do Sistema Financeiro Nacional. Vale rememorar que tal é o entendimento da Superintendência Geral do CADE, como se depreende do Parecer nº 16/2017/CGAA2/SGA1/SG (SEI nº 0360633), do Ato de Concentração nº 08700.001642/2017-05 (AC Itaú e Citibank)³⁹.

“16. Em linha com o entendimento firmado por esta SG/Cade e também pelo Tribunal do Cade no recente Ato de Concentração nº 08700.010790/2015-41 (Requerentes: Banco Bradesco S.A.; HSBC Bank Brasil S.A. – Banco Múltiplo; e HSBC Serviços e Participações Ltda.), verifica-se que a presente Operação está inserida em um mercado com fortes evidências de ausência de competição efetiva e elevadas margens de lucro, o que, em conjunto com outros aspectos já destacados, estaria resultando em serviços mais caros e de menor qualidade para os consumidores de produtos e/ou serviços bancários no Brasil.

17. Destaca-se também que o setor bancário brasileiro apresenta características que merecem atenção da autoridade antitruste, quais sejam: acentuada tendência de concentração nos últimos anos; simetria de participação entre os grandes bancos; elevadas barreiras à entrada; elevados custos de troca para migração de clientes entre concorrentes; baixo nível de satisfação dos consumidores; existência de ambiente propício ao comportamento coordenado de seus players; e etc. ” (g.n.)

³⁹ Levantar demais manifestações da SG e do CADE neste sentido.

Dada o flagrante poder de demanda detido pelo sistema bancário brasileiro, novos *players* vêm surgindo no sentido de contrabalanceá-la, como é o caso das *fintechs*. Essas *startups* financeiras, via de regra enxutas em pessoal e intensivas em tecnologia, costumam atuar nos setores de crédito, inteligência artificial aplicada à gestão de recursos e à análise de crédito, meios de pagamento integrados em contas digitais, *marketplaces* virtuais de compra e venda de recebíveis e de câmbio, instituições de pagamento atuando como bancos digitais, corretagem de criptoativos etc. Desse modo, ao oferecer serviços de interface com foco no consumidor, bem como maior agilidade em sua operacionalização, as *fintechs* apresentam clara ameaça concorrencial aos bancos incumbentes tradicionais.

Não à toa, esses últimos têm reagido a tal ameaça, *grosso modo*, de duas maneiras. A primeira é a compra/incorporação das *fintechs* antes que elas cresçam ao ponto de se tornarem ameaças concorrenciais, o que Tim Wu (2010) batizou de “Efeito Kronos”⁴⁰. A segunda, e mais relevante para o objeto da presente Representação, é a elevação de barreiras econômicas ao estabelecimento desses *players* inovadores por parte dos bancos incumbentes. Foi justamente nesse sentido que entendeu a SG-CADE no PA nº 08700.003187/2017-74, referente à denúncia apresentada pela Nu Pagamentos S.A. - Nubank, acerca de práticas anticompetitivas dos maiores bancos nacionais para impor barreiras ao crescimento da referida *fintech* no mercado de cartões de crédito:

“Em síntese, ficou evidenciado que os Bancos Representados detêm posição dominante em seus mercados relevantes de débito automático, que não ficaram demonstradas, até o presente momento, justificativas objetivas e razoáveis para as

⁴⁰ Em alusão ao titã que devorava os próprios filhos para evitar a consumação da profecia de Gaia, segundo a qual a rebeldia de um deles poria fim à era dos titãs.

condutas do Banco do Brasil, do Bradesco, da Caixa Econômica Federal e do Santander em relação aos valores propostos para a contratação do débito automático em indício de conduta exclusionária, de recusa de contratar em condições normais aos usos e costumes, e também da ausência de proposta para contratar o débito automático no caso do Santander em 2017, e, por fim, ficou evidenciado que efeitos negativos das condutas descritas podem ser efetivamente capazes de prejudicar substancialmente a concorrência no mercado de cartões de crédito, e outros mercados (...) (NOTA TÉCNICA Nº 12/2018/CGAA2/SGA1/SG/CADE)”.

A dominação anticoncorrencial do mercado de transporte de valores pela **TBFORTE** – e, pois, pelas maiores instituições financeiras do país – acaba por contribuir para a elevação de barreiras ao desenvolvimento de novos *players* no mercado financeiro conforme o paradigma do *foreclosure* – isto é, a elevação de custos aos rivais mediante o controle de atividades fundamentais da cadeia de produção. Ora, é flagrante a interligação vertical entre os mercados de transporte de valores, de ATMs e financeiro, cujo controle pelos grandes bancos facilita a imposição de maiores custos aos rivais neste último mercado. Exemplo disso é o alto custo de saque do Nubank – em comparação às demais instituições financeiras – pelos caixas Banco24Horas, controlados pela própria **TECBAN**. Tudo somado, monopólio no controle de ATMs e crescimento da **TBFORTE** no serviço de transporte de valores (nos dois casos, vertiginosos e subsidiados pelos bancos), viabilizados por duvidosa estrutura que aglutina e torna parceiros bancos que deveriam competir entre si, possui pelo menos dois efeitos perversos da verticalização de serviços e prejudiciais à livre concorrência: (i) criação de barreiras artificiosas à entrada e à competição em serviços como transporte de valores e *fintechs*; (ii) probabilíssima mitigação da combatida e tão criticada concorrência interbancária.

Reitere-se, a relação vertical entre os principais Bancos e a **TECBAN** não possui impactos negativos apenas no mercado de transporte de valores. Os malefícios desse arranjo se espalham por outros mercados complementares ou relacionados ao de transporte de valores. O monopólio de ATMs pela **TECBAN** pode afetar, como dito acima, as *fintechs* e a concorrência interbancária. Mas existem outros exemplos de distorções típicos dessa verticalização. O controle absoluto dos caixas eletrônicos 24 horas – ATMs – permite à **TECBAN**, ilustrativamente, falsear a competição no mercado de “cofres avançados” ou “cofres inteligentes”, onde deveria competir com várias outras empresas. Porém, mesmo sem ser Banco ou Agente Financeiro, a **TECBAN**, por ser a única empresa no mercado com canais de acesso direto aos Bancos – o que, técnica e juridicamente, é injustificável e expressamente vedado pelo inciso V, do §3.º, do artigo 36 da Lei Antitruste – obtém considerável e indevida vantagem na competição com “cofres avançados” ou “cofres inteligentes” que algumas transportadoras possuem, como mencionado.

Exemplo pode ser fornecido pelo já mencionado aludido serviço “+VAREJO”, prestado pela **TECBAN**. Os ATMs da **TECBAN**, nesses casos, se vangloriam por receber depósitos em dinheiro em seus bancos 24 horas e transferir os valores, automaticamente, para crédito nas contas bancárias dos clientes. Ora, outras empresas poderiam fazer o mesmo serviço e competir, lícita e eficientemente, com a **TECBAN**. Porém, sob os mais variados pretextos, para beneficiarem a empresa que controlam, os Bancos só abrem esse canal para a **TECBAN** e discriminam, sem justificativas plausíveis ou racionais, os concorrentes da **TECBAN**. Oportunamente, como tem ocorrido com insistência, esses e outros casos, que envolvem mercados correlatos ao de transporte de valores e ATMs, seguramente poderão ser levados ao exame do CADE.

No Brasil, os 5 maiores Bancos dominam mais de 80% dos ativos do sistema financeiro e as taxas de juros aos tomadores finais são extremamente elevadas. Os 5 maiores Bancos, através da **TECBAN**, monopolizam o serviço de caixas eletrônicos e agora, através da **TBFORTE**, podem dominar o serviço de transporte de valores,

marginalizando as empresas do setor. O domínio destes serviços ancilares (caixas eletrônicos e transporte de valores) aumenta, ainda mais, as barreiras à entrada nos mercados atendidos pelos Bancos Comerciais e dificultarão o aumento da competição. Por isso, o CADE deve ter redobrada atenção com esses setores.

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

Muito se discute doutrinariamente a respeito da possibilidade de se ignorar a determinação de mercado relevante quando do estudo de condutas, dado que os efeitos de tais condutas são determinantes para a própria delimitação de mercado⁴¹⁻⁴².

O próprio CADE, mudando seu entendimento sobre o assunto, mostrou-se simpático a essa percepção, o que se verifica quando comparadas as versões de seu Guia H de 2010 e 2016. Nota-se que, se na primeira versão o Conselho entendia a determinação do mercado relevante com o primeiro passo de uma análise antitruste, no guia atual são reconhecidas metodologias que, a depender da situação analisada, dispensam tal definição⁴³.

No entanto, respeitando os critérios da apreciação feita pelo Conselho em relação a casos semelhantes ao que ora se analisa, teceremos considerações a respeito desse aspecto da análise concorrencial.

⁴¹ Esse tema foi objeto de análise das *Horizontal Merger Guidelines* do FTC/DOJ, 2010, em que é dito: “Evidence of competitive effects can inform market definition, just as market definition can be informative regarding competitive effects. (...) Such evidence also may more directly predict the competitive effects of a merger, reducing the role of inferences from market definition and market shares”. Disponível em <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf>. Acesso em 22/08/2019.

⁴² Neste sentido, cita-se também *How relevant is the relevant market? Lessons from recent antitrust cases*. CANOY, Marcel; WEIGAND, Jürgen. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/f67c/e62faeabbf36d66f3c3c895eddbf1f6b4c78.pdf>. Acesso em 22/08/2019.

⁴³ “A delimitação de mercado é uma ferramenta útil, entretanto, não é um fim em si mesmo. A identificação dos possíveis efeitos competitivos envolve avaliar condicionantes que, por vezes, estão fora do mercado relevante pré-definido. Assim, a delimitação do MR não vincula o CADE, seja porque é um mero instrumento de análise, seja porque o mercado é dinâmico.” (Guia H CADE, 2016)

A delimitação do mercado relevante deve levar em consideração diversos aspectos do contexto concorrencial que se estuda.

Tendo em vista as condutas ora narradas, o mercado relevante material consiste no mercado de transporte e custódia de valores para abastecimento de caixas eletrônicos (ATMs). Quanto à sua dimensão geográfica, pelas especificidades das práticas exercidas pelas Representadas, deve-se enquadrar o mercado como as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Recife e Salvador.

No que tange ao produto, entende-se que as condutas perpetradas pelas Representadas minam a concorrência referente ao serviço de transporte e custódia de valores, especificamente no que se refere ao abastecimento de ATMs. Como restará comprovado, as práticas anticompetitivas recorrentes após a implementação do “Plano 2020”, da **TECBAN**, têm como efeito o domínio de mercado e consequências perniciosas a empresas do setor e parte significativa dos tomadores do serviço, especialmente pequenos e médios negócios na área do varejo.

Juntamente com a ampliação da rede de ATMs, a **TECBAN** efetuou migração do transporte de valores para a TB Forte. De maneira muito rápida e com pouco diálogo entre as partes, a **TECBAN** passou a romper contratos existentes entre ela e as transportadoras de valores tradicionais do mercado. Os contratos para abastecimento de ATMs entre **TECBAN** e tais empresas foram se tornando escassos a ponto de, atualmente, certas empresas não realizarem mais o transporte de qualquer ATM da **TECBAN**.

Nesse sentido, todos esses ATMs foram migrados para os serviços da **TBFORTE**, desidratando totalmente a malha das empresas de transporte e custódia de valores.

Quanto ao mercado relevante geográfico, a delimitação de regiões metropolitanas se deve, principalmente, à estratégia comercial adotada pela **TBFORTE**. Uma vez que na construção de suas bases e no planejamento de suas rotas ela se ateu

apenas aos grandes centros urbanos, as condutas anticompetitivas por ela perpetradas estão localizadas especificamente das regiões metropolitanas.

Em conjunto com sua controladora, a **TBFORTE** conseguiu, em curto período de tempo, expandir sua malha nas regiões de maior valor agregado para as transportadoras de valores, além de serem também localidades com menor risco de sinistro. Isso porque as grandes regiões metropolitanas, ao contrário das estradas que levam ao interior dos estados, estão menos suscetíveis a ataques e explosões de carros forte, conforme os dados de sinistralidade ora apresentados⁴⁴. Tudo isso feito de modo discriminatório, exclusionário, abusivo e sob patrocínio dos controladores da **TECBAN**.

A delimitação de mercado relevante, portanto, decorreria da própria circunscrição da atuação da **TBFORTE**, que resta clara quando se analisa a evolução intensa, porém extremamente centralizada em determinados centros urbanos, da empresa. As condutas ilícitas e o falseamento da competição ocorrem exatamente nesses limites geográficos.

Vale aqui apontar que a própria **TECBAN**, em diversas de suas manifestações feitas a atos de concentração, defendeu a redução do critério geográfico de delimitação de mercado relevante por entender ser o critério estadual demasiadamente amplo. Cita-se, a título exemplificativo, pronunciamento constante do Ato de Concentração Brinks-Rodoban⁴⁵.

Por isso, como as bases e malhas da **TBFORTE** estão concentradas nessas regiões, tem-se que o mercado relevante, neste caso, deve circunscrever as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Recife e Salvador.

Registra-se que a definição de mercado relevante, no bojo da metodologia utilizada pelo CADE, conforme destacado pelo Conselheiro Paulo Burnier, constitui mero

⁴⁴ Vide gráfico do professor Arthur Barrionuevo, constante no tópico 1.3.

⁴⁵ AC nº 08700.000166/2018-88, Rel. Conselheiro Paulo Burnier.

instrumento de análise de poder de mercado, não representando um fim em si mesmo. Confira-se:

“Conforme destaquei naquela oportunidade, seja no controle de estruturas, seja no controle de condutas, as técnicas de definição de mercado relevante são apenas um meio para se estabelecer um juízo acerca da existência de poder de mercado. Daí porque parte da literatura antitruste chega até mesmo a questionar a essencialidade do método de definição de mercado relevante, dada a sua plasticidade”.

46

Não obstante, tal afirmação é corroborada pela própria jurisprudência do CADE no que se refere ao controle de condutas. Nos autos do PA nº 08012.009757/2009-88, instaurado para averiguar condutas anticompetitivas praticadas pela Rodoban contra a Embraforte, o Conselheiro Relator Ricardo Machado Ruiz apresentou a seguinte análise acerca do mercado relevante geográfico:

“Em termos geográficos, a jurisprudência do CADE tem definido mercado relevante de transporte de valores e tesouraria em âmbito estadual. Entretanto, a conduta empreendida pela Representada limitou-se à cidade de Belo Horizonte e sua região metropolitana, razão pela qual o mercado relevante geográfico afetado é definido como a cidade de Belo Horizonte e sua região metropolitana”⁴⁷ (grifos nossos).

⁴⁶ AC nº 08700.00366/2018-93, Rel. Conselheiro Paulo Burnier.

⁴⁷ PA nº 08012.009757/2009-88, Rel. Conselheiro Ricardo Machado Ruiz.

A título meramente argumentativo, mesmo que não se acolha como devida a delimitação de mercado relevante na forma acima defendida, ainda assim, entende-se ser possível a redução de tal critério a um perímetro de 150 km. Para isso, valemo-nos da fundamentação defendida pelo ex-Conselheiro Carlos Ragazzo, segundo quem “*a lógica dessa definição (de mercado relevante geográfico) consiste em verificar quais agentes são capazes de fornecer determinado produto a uma região consumidora, independentemente do local em que esses fornecedores estão instalados*”⁴⁸.

Assim, aplicando-se este entendimento e considerando que (i) de acordo com as práticas do mercado de transporte de valores, por razões de segurança, o serviço de transporte não é prestado em locais muito distantes das bases das transportadoras e que (ii) a **TECBAN** concentra suas bases e seus pontos de atendimento nas regiões metropolitanas das capitais brasileiras, é consequência lógica a restrição do mercado relevante geográfico ao limite em que os veículos da **TBFORTE** podem chegar. Aí ocorreram e ocorrem as práticas anticompetitivas.

Em suma, durante a análise do mercado relevante geográfico, principalmente no tocante ao controle de condutas, a autoridade antitruste deve se ater às especificidades do caso concreto. Do contrário, um entendimento equivocado poderá acarretar graves prejuízos nas etapas de análise sobre poder de mercado das Representadas e efeitos negativos da conduta.

4. AS FALÁCIAS DAS REPRESENTADAS

4.1. Inexistência de barreiras à entrada no mercado de transporte de valores

⁴⁸ A delimitação do mercado relevante em Raio de até 150 km foi defendida, por exemplo, nos seguintes processos: ACs 08012.004117/2005-58 (Prosegur e Transpev), 08012.002921/2000-98 (Brink's e TGV), 08012.005511/2009-37 (Prosegur e Norsegel), 08012.000281/2005-96 (Macedo e Norsegel), dentre outros.

A despeito de haver poucas empresas atuantes em escala nacional, é notória a existência de diversas outras empresas de atuação regional. Estas empresas de menor porte, mesmo possuindo um *share* reduzido de mercado, conseguem se manter competitivas no mercado, o que denota não haver abuso de poder por parte daqueles que atuam em escala nacional.

A competitividade entre empresas de atuação nacional e regional é reconhecida pela SG que, em sua manifestação no AC nº 08700.003662/2018-93 afirma que:

“É possível segmentar os ofertantes de em dois grupos de empresas: o primeiro consiste em firmas de maior porte e que atuam em diversos estados com representatividade e participação de mercado no Brasil como um todo. Nesse segmento, enquadram-se, por exemplo, o Grupo Protege, a Brink's e a Prosegur. O segundo grupo, por sua vez, é composto de empresas menores, com atuação limitada a poucos estados, mas podendo possuir elevada participação localizada, em estados específicos.

(...)

As figuras acima apresentam diversas configurações de mercado, as firmas líderes em determinados mercados podem fazer parte da franja em outros mercados. Esse resultado decorre da forma como o produto é ofertado, ou seja, o fornecimento é atrelado a alguma base. Essa diversidade de empresas líderes entre os diversos estados é um sinal de um mercado em que empresas locais podem concorrer.”

Além disso, importante levar em consideração a rotatividade de empresas do mercado, isto é, para além das diversas empresas que, sendo de grande ou pequeno porte, conseguiram atingir certa estabilidade, há também volume considerável de entrada e saída de novos agentes, o que indica tratar-se de um mercado competitivo, sem barreiras e aberto a novos empreendedores.

Citam-se, como exemplos de integrantes que ingressaram há pouco tempo no mercado de transporte de valores, as seguintes empresas: Fidelys Segurança Privada e Transporte de Valores, Pará Segurança LTDA, Renaforte, Comando G8 - Segurança Patrimonial e Transporte de Valores EIRELI, Estação VIP Segurança Privada, Esquadra Transporte de Valores, Fenixx, IBL e Valorsat.

Assim, afirma-se a ausência de barreiras à entrada relativamente ao mercado de transporte de valores, entendimento ratificado em diversas oportunidades pelo próprio CADE. Cita-se, como exemplo, o seguinte trecho, extraído do AC 08012.002921/2000-98 entre Brink's e TGV, em que se afirmou que:

“A entrada de novos competidores nos mercados relevantes, caso haja aumento de preços, é muito provável e rápida, fator este inibidor do exercício de poder de mercado, unilateral por parte da empresa concentrada. Constatou-se que não há barreiras à entrada que coloquem um potencial competidor eficiente em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos. Foi observado que nesses mercados não há custos afundados (sunk costs) impeditivos de serem recuperados se uma empresa decidir sair do mercado. Há mercados de máquinas e equipamentos usados e há aluguel dos bens de capital. [...] Diante do exposto, deduz-se que a entrada de novas empresas nos mercados relevantes analisados é viável, o que proporciona satisfatório grau de contestabilidade aos mesmos [...] [A] possibilidade de entrada restringe a probabilidade de exercício

unilateral de poder de mercado por parte da empresa concentrada. Ademais, não se observou concentração vertical. Sugere-se, portanto, a aprovação do ato em questão”.

Em sede do AC nº 08700.003662/2018-93, a SG também advogou nesse sentido, ao defender a existência de rivalidade nos mercados, de poder de barganha por parte dos clientes e de ausência de barreiras à entrada no mercado de TV, considerada razoavelmente fácil pelo Superintendente.

Em análise prospectiva, no entanto, percebe-se processo de afunilamento do mercado de transporte de valores, que vem sendo restringido ao setor de varejo e à parte menos rentável do setor bancário, isto é, exclusivamente às rotas menos eficientes, de tal maneira que as empresas de menor porte, apresentando malha menor, ficam mais suscetíveis aos efeitos decorrentes das práticas restritivas de concorrência da **TBFORTE**.

Ora, empresas de maior porte detém maior resiliência à expansão da **TBFORTE** por possuírem uma malha maior. Já as empresas de menor porte, que operam com número reduzido de carros, ao verem a eficiência de suas rotas comprometida pela redução do atendimento aos bancos, sofrem efeitos imediatos.

Assim, afirma-se que, se o mercado atual permite a efetiva competição entre empresas, independentemente do tamanho que possuam, no caso da **TBFORTE**, a lógica é outra. Esta empresa possui clientes cativos (que representam 70% da demanda de transporte) em relação aos quais nenhuma outra empresa, seja pequena ou grande, representa competição. A **TBFORTE** é tratada como mero “centro de custos” em relação aos seus controladores. Daí seus seguidos, crescentes e expressivos prejuízos. Tem-se a impressão de que o papel da empresa não é a busca do lucro, mas a criação de dificuldades aos rivais. Isso porque, diferentemente do mercado presente, caracterizado pela inexistência de outros vínculos entre transportadora e tomadora do serviço, no caso da Representada, as tomadoras de serviço têm interesse no sucesso da **TBFORTE** e estão verticalmente integrados a ela.

Conclui-se, portanto, estarmos diante de cenário concorrencial saudável em termos de inexistência de barreiras à entrada, fato que se comprova, como apontado, pela atuação estável apresentada por empresas de pequeno e médio porte, bem como pela não rara entrada de novos agentes. Esse panorama, no entanto, a depender da forma com que o mercado se desenvolver, corre sérios riscos de fechamento. Pior: não se trata de mera ameaça. Os riscos estão se concretizando de forma acelerada.

4.2 Inexistência de coordenação

A inexistência de condições de mercado permissivas à coordenação se explica por dois aspectos.

Em primeiro lugar, a despeito de se tratar de mercado que, em sua essência mesma, apresenta relativa homogeneidade de produtos – fato que foi reconhecido pelo CADE em oportunidades como o AC nº 08700.003662/2018-93 entre Prosegur/Transfederal – diversas outras variáveis são levadas em consideração na contratação de empresas de transporte de valor, o que faz deste um setor pouco propício à coordenação.

Exemplo disso é a diversidade do tipo de clientes envolvidos: o pequeno, médio e grande varejo, lotéricas, instituições financeiras públicas e privadas, principalmente com a consolidação das *fintechs*. Decorrencia dessa variedade de clientes é a variedade de contratos. Curta ou longa duração, feita com base em licitações e pregões ou de maneira privada, envolvendo maior ou menor valor (o que implica a estrutura exigida para a operação).

Conforme mencionado, questões como a reputação e as garantias oferecidas pela empresa prestadora do serviço também são componentes fundamentais no momento da escolha da celebração de contratos. A experiência recente mostra não se tratar de um tema secundário. Casos como o da empresa EMBRAFORTE, por exemplo, que desviou

dinheiro do Banco do Brasil, causando um prejuízo estimado em 22,7 milhões de reais⁴⁹, apenas ilustram o problema.

Há de se pontuar, também, que a capacidade de prestação do serviço de transporte de valores é limitada pela própria estrutura da empresa, dado só ser possível a prestação de serviços em áreas relativamente próximas às suas bases. Dessa forma, a atuação de uma empresa fatalmente estará geograficamente limitada.

O segundo aspecto que explica a inexistência de coordenação entre empresas de transporte de valores é a própria estrutura societária da **TBFORTE**. Em se tratando de empresa controlada pelos maiores tomadores de serviço do setor, a empresa poderia ser usada como ferramenta para impedir abuso de poder de mercado por parte dos demais *players* do mercado. Caso houvesse coordenação, o que se reputa extremamente improvável por conta das variáveis recém mencionadas, bastaria aos bancos transferir sua demanda para sua controlada, **TBFORTE**.

A análise deste último ponto deve ser feita com muita cautela. Como brilhantemente apontado pelo ilustre Conselheiro João Paulo Resende em sede do AC Brinks-Rodoban *“há que se ponderar se o CADE realmente deseja que a solução para um mercado concentrado seja o ingresso de um agente verticalizado com as instituições bancárias. [...] Na minha opinião, a depender do tamanho que a TBForte venha a adquirir nesse mercado, enfrentaremos os mesmos problemas de condutas unilaterais vistos nos demais mercados. Assim, não deveríamos apostar na verticalização de instituições financeiras como fiadora da saúde concorrencial do mercado de transporte e custódia de valores”*. Análise precisa, realista e premonitória.

4.3. Inexistência de eficiências na verticalização entre TECBAN e TBFORTE

⁴⁹ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/02/23/interna_gerais.939789/donos-da-embraforte-sao-denunciados-por-desviar-dinheiro-do-banco-do-b.shtml. Acesso em 06/09/2019.

Embora revogada, a Resolução 20 do CADE, de junho de 1999, ainda é uma boa referência para a análise dos efeitos de condutas anticompetitivas verticais sobre o bem-estar econômico e social.

Segundo esta Resolução, “As práticas restritivas verticais são restrições impostas por produtores/ofertantes de bens ou serviços em determinado mercado ("de origem") sobre mercados relacionados verticalmente – a "montante" ou a "jusante" – ao longo da cadeia produtiva (mercado "alvo").

As restrições verticais são anticompetitivas quando implicam a criação de mecanismos de exclusão dos rivais, seja por aumentarem as barreiras à entrada para competidores potenciais, seja por elevarem os custos dos competidores efetivos, ou ainda quando aumentam a probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado por parte de produtores/ofertantes, fornecedores ou distribuidores.

A literatura econômica e a jurisprudência antitruste destacam que, embora as restrições verticais constituam, em princípio, limitações à livre concorrência, podem também apresentar benefícios ("**eficiências econômicas**") que devem ser ponderados vis-à-vis os efeitos potenciais anticompetitivos, de acordo com o princípio da razoabilidade. Nesse sentido, agentes econômicos vêm afirmando em diversos fóruns que a verticalização no setor bancário, associada à elevada concentração horizontal de mercado, tem sido usada para preservar o poder de mercado dos bancos incumbentes dominantes. Se assim for, a integração vertical poderia minar a competição, bloquear a entrada de novas empresas e tornar as concorrentes do grupo inoperáveis e potencialmente excluídas do mercado. O resultado pode ser um mercado com menor eficiência alocativa de recursos.

Assim, é importante analisar, para o caso em tela, a probabilidade de ganhos de eficiência decorrentes da verticalização, seja na redução de custos de transação, seja na redução de custos decorrentes de ganhos de escala ou escopo. Caso nenhum ganho de

eficiência econômica seja identificado, devem ser buscados outros objetivos para o processo de verticalização no setor.

Segundo Carlton & Perloff (2005)⁵⁰, dentre os fatores que influenciam a decisão da integração vertical, destacam-se (i) a redução de custos do processo produtivo, através da obtenção de economias de escala e/ou de escopo; (ii) a garantia de fornecimento estável de um insumo fundamental; (iii) a redução de custos decorrentes de restrições do governo; (iv) a promoção de cooperação técnica.

Williamson (1985)⁵¹, destaca a redução dos custos de transação, definidos como o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com a sua funcionalidade econômica. Dessa maneira, quando os custos de transação na aquisição de insumos são elevados, os empresários são incentivados a integrar verticalmente, internalizando a produção do bem ou serviço dentro da própria empresa (em vez de ir ao mercado adquirir aquele bem ou serviço).

Também é importante destacar a possibilidade da eliminação da duplicação de margem na cadeia produtiva, no caso em que a verticalização ocorre dentro da própria unidade de produção de bens ou serviços, mas esse não é o caso presente.

Especificamente no setor bancário, a verticalização dos grandes bancos incumbentes causa preocupação em termos de fechamento de mercado (bloqueio à entrada de novos concorrentes e à mobilidade vertical dos pequenos concorrentes).

Assim, de modo geral os objetivos de uma verticalização podem ser resumidos em: (i) Economias de custo e de escopo, e (ii) Economias de custo de transação.

⁵⁰ CARLTON, D.W. e PERLOFF, J.M. (2005), Modern Industrial Organization, Ed. Pearson.

⁵¹ WILLIAMSON, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. The Free Press.

No entanto, no presente caso as condutas observadas, decorrentes de estrutura mercadológica verticalizada, provocam efeitos anticompetitivos no mercado e não geram nenhuma eficiência, o que as torna ilegais. Isso porque, especificamente no mercado de transporte de valores, os ganhos de eficiência estariam relacionados à geração de economias de escala e de aglomeração. Nesse sentido, **TBFORTE** não se mostra mais eficiente em suas atividades em função dos aspectos positivos da verticalização. Apenas ganha “eficiência competitiva” através da concessão por parte dos controladores de rotas privilegiadas.

A afirmação da falta de eficiência da **TBFORTE** é de fácil comprovação. Para isso, basta que se analise o balanço da empresa, que registra prejuízo acumulado de cerca de 200 milhões de reais, conforme já mencionado.

Como sustentar a eficiência econômica da verticalização a partir da criação de empresa que apresenta prejuízos de forma sistemática como os que aqui se revelam?

Os números ostentados pela **TBFORTE**, bem como as condutas por ela adotadas, evidenciam que o que se tem é empresa descompromissada com rentabilidade e que não se mantém por sua eficiência, mas pelo fato de apresentarem clientes cativos, os bancos, seus controladores. A verticalização que une o setor de transportes ao bancário não serve a nenhum outro propósito senão o de, valendo-se do poder exercido pelos bancos sobre transportadoras, tornar inviável o mercado em que elas atuam.

5. CONCLUSÕES

É importante frisar que não se pretendeu aqui discutir se há ou não intenção, por parte da **TBFORTE**, de falsear a concorrência. Essa apreciação, como expresso no próprio *caput* do art. 36 da Lei 12.529/2011, não é requerida para o enquadramento de práticas nas hipóteses de infração à ordem econômica.

Nesta Representação, buscou-se demonstrar o nítido efeito anticompetitivo acarretado tanto pela (i) **estrutura societária da TBFORTE**, que, devido à sua

verticalização, permite a transferência do poder de mercado praticado nos mercados financeiro e de ATMs para o setor de transporte de valores, como (ii) por sua **forma de atuar**, que se enquadra categoricamente em diversas infrações concorrenciais constantes do art. 36 da Lei 12.529/2011.

6. DOS PEDIDOS

As condutas aqui descritas e demonstradas são graves o suficiente para a imediata instauração do Processo Administrativo. O potencial de produção de efeitos anticoncorrenciais dos fatos narrados é enorme. A estrutura do mercado de transporte de valores, a dependência dos prestadores de serviço em relação aos bancos, o poder econômico dos controladores da **TECBAN** e da **TBFORTE**, o grau de concentração bancária e a participação dos bancos controladores das Representadas no volume de depósitos bancários e no movimento de transporte de valores, enfim, o desenho do mercado sugere condições estruturais mais do que propícias para o abuso de posição dominante, o prejuízo à concorrência, a monopolização do mercado de transporte de valores e as práticas exclusionárias.

As condutas das Representadas **TECBAN** e **TBFORTE** descritas nesta Representação estão devidamente capituladas no artigo 36 da Lei n. 12.529/11. Diz a Lei: *“constituem infração da ordem econômica os atos, sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos: I- limitar, falsear ou prejudicar a concorrência; II- dominar mercado relevante de serviços; (...) IV- exercer de forma abusiva posição dominante”*. A estrutura societária e verticalizada que deságua nos arranjos constitutivos da **TECBAN** e da **TBFORTE** facilita e estimula as práticas aqui denunciadas.

O prejuízo à concorrência, a crescente dominação do mercado e o abuso de posição dominante, repita-se, começam pela conduta dos Bancos que, orquestradamente, controlam a **TECBAN** e terminam, naquilo que importa nesta Representação, pelo

artificial e inflado crescimento da **TBFORTE**, patrocinado pelos Bancos controladores e com evidente potencial para distorcer o mercado de transporte de valores.

O abuso se traduz, dentre outras práticas potenciais ou concretas, na tentativa de dominação de mercado relevante, na criação de dificuldades ao funcionamento dos concorrentes, na utilização de meios enganosos para provocar a oscilação de preços, na elevação de barreiras à concorrência interbancária, na coordenação da ação de alguns concorrentes em torno de associação criada e presidida pela **TBFORTE**, tudo a facilitar a limitação da rivalidade e o exercício abusivo de posição dominante. Nos termos da legislação antitruste, podem ser destacados, além do caput do artigo 36, os seguintes incisos de § 3.º, dentre outros:

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:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

V – impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;

(...)

VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros;

VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição;

(...)

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

(...)

XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em

razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

(...)

XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;

Por todo o exposto, a Representante **FENAVAL** requer à Superintendência-Geral – SG, com fulcro nos artigos 13, incisos III e V, art. 66 e art. 67 da Lei Antitruste, o reconhecimento de indícios suficientes de infração à Ordem Econômica previstas no artigo 36, incisos I, II e IV e §3.º, incisos III, IV, V, VII, VIII, X, XII e XV, dentre outros, nas condutas descritas e a consequente instauração de Processo Administrativo em face das Representadas **TECBAN** e **TBFORTE**.

Requer, ainda, seja instaurado o Processo Administrativo, nos termos do artigo 70 da Lei 12.529/11, a notificação das Representadas para responder aos termos do respectivo Processo.

Pela robustez dos indícios de infração da ordem econômica, requer a instauração de Inquérito Administrativo, no qual, observado o devido processo legal, sejam as Representadas **TECBAN** e **TBFORTE** condenadas, na forma da Lei.

A Representante **FENAVAL** requer, também, a produção de todas as provas em direito admitidas, sem restrição, em especial a juntada de documentos, requerimento de peças de processos administrativos e judiciais em que se discuta a matéria, pareceres, oitiva de testemunhas, dentre outras, tudo nos termos da Lei Antitruste.

Requer, por fim, que a Superintendência-Geral promova a devida instrução do feito e, por conclusão, emita Parecer pela condenação das Representadas às penas previstas em Lei, com a consequente determinação de se absterem das condutas reprovadas.

Protesta pela juntada do instrumento de procuração no prazo legal.

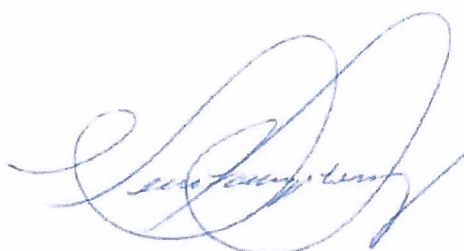
Requer, finalmente, que todas as intimações e correspondências sejam feitas, concomitantemente, aos advogados que subscrevem o pedido, com escritórios na Avenida

CAMPILONGO

A D V O G A D O S

9 de Julho, 4325, São Paulo-SP, CEP 01407-100, telefone (11) 3889.0289, e-mail celso@campilongo.com.br e na SAS QUADRA 06, BLOCO k, Ed. Belvedere, conjunto 1002, Brasília, DF, daniel@aireseguimaraes.adv.br.

Termos em que,
pede deferimento.



CELSON FERNANDES CAMPILONGO

OAB-SP 61.405

DANIEL SANTOS GUIMARÃES

OAB-DF 18.795