



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Ofício perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica

**PARECER MPF/CADE N.º 23/2009**

**AVERIGUAÇÃO PRELIMINAR N.º 08012.002673/2007-51**

**REPRESENTANTE:** ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE AUTOPEÇAS – ANFAPE

**REPRESENTADAS:** VOLKSWAGEN DO BRASIL INDÚSTRIA DE VEÍCULOS AUTOMOTIVOS LTDA., FIAT AUTOMÓVEIS S/A e FORD MOTOR COMPANY BRASIL LTDA.

**RELATOR:** CONSELHEIRO CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO

CADE/MJ  
08700.001051/2010-53

*AVERIGUAÇÃO PRELIMINAR. MERCADO DE REPOSIÇÃO DE AUTOPEÇAS. REGISTROS DE DESENHO INDUSTRIAL. DENÚNCIA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO ACERCA DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DO DOMÍNIO DO MERCADO DE REPOSIÇÃO POR PARTE DAS MONTADORAS. PELO PROVIMENTO DA REMESSA OFICIAL, COM A CONSEQUENTE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO.*

Trata-se de **averiguação preliminar** instaurada a partir de representação da **Associação Nacional dos Fabricantes de Autopeças – Anfape** em face de **Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotivos Ltda., Fiat Automóveis S/A e Ford Motor Company Brasil Ltda.**

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE/MJ  
PROTOCOLADO - 08700 - 09 - 04 - 2010 - 11 - 19 - 08:05:12

Consta da representação (fls. 01/21) que as representadas estariam praticando suposto abuso de direito de propriedade industrial, por meio de uma série de medidas judiciais e extrajudiciais visando impedir que as fabricantes independentes de autopeças ("FIAP's") produzam partes protegidas por registros de desenho industrial, nos termos da Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9279/96)

Aduz a representante que, com tal medida, as montadoras estariam usando o poder econômico que detêm no mercado de fabricação de veículos (mercado primário, ou "*foremarket*"), para tentar monopolizar o mercado secundário ("*aftermarket*") de produção de peças de reposição para automóveis, para o prejuízo dos FIAP'S.

Em sua defesa (fls. 1291/1336), a Fiat alega: a) preliminarmente, a incompetência do SBDC para a causa, bem como a ilegitimidade da Anfape para propor a representação, por não estar regularmente constituída;

b) no mérito, sustenta que a Lei de Propriedade Industrial (LPI) veda, de forma explícita, que terceiros fabriquem ou comercializem produtos protegidos sem o consentimento do titular da patente e aduz que, de um universo que abarca cerca de três mil peças, apenas 11 (onze) teriam seu desenho industrial registrado, de forma que não haveria abusividade no exercício do direito de propriedade intelectual por parte da representada. Por fim, sustenta que o monopólio legal gerado pelo direito de patente não seria anticoncorrencial, mas sim pró-competitivo, pois estimularia a inovação tecnológica.

A Volkswagen (fls. 1337/1645) alega que: a) ao contrário do sustentado pela representante, a proteção conferida pelo registro de desenho industrial não é aplicável apenas no mercado de fabricação de automóveis, porém, estende-se ao mercado de autopeças;

b) nega a acusação de que usaria os direitos de desenho industrial para dominar o mercado de peças de reposição, argumentando apenas exercer um direito reconhecido, além de não haver incompatibilidade entre a proteção à

propriedade industrial e a livre concorrência, mas, sim, sinergia advinda do estímulo à inovação tecnológica.

A Ford (fls. 1664/2077) alega: a) não deter posição dominante, seja no mercado primário, de montagem de veículos, seja no secundário, de peças de reposição. Justifica os preços cobrados pelas autopeças em função dos custos com pesquisa e desenvolvimento, bem como da obrigação legal (art. 32 e parágrafo único da Lei 8078/90) das montadoras de manterem estoques de todas as peças de reposição de veículos retirados de linha, custos adicionais a que as fabricantes de autopeças independentes não estariam sujeitas; b) sustenta que estaria recorrendo judicialmente apenas contra as fabricantes de autopeças que desrespeitam os direitos de propriedade da Ford e que o mercado de peças de reposição possui segmentos com peças que não são exclusivas, onde as produtoras independentes podem atuar livremente.

Às fls. 2091/2092, consta petição da Força Sindical e do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo, requerendo o seu ingresso no feito, na qualidade de terceiros interessados.

Às fls. 2217/2218, consta pedido de intervenção de terceiro por parte da Associação do Mercado de Autopeças do Rio de Janeiro (Amap-RJ).

A SDE (fls. 2409/2471) conclui pela inoccorrência da infração representada e opina pelo arquivamento do feito.

Orgus Indústria e Comércio Ltda. (fls. 2505/2524) requer a reconsideração da decisão da SDE, de enviar ofício ao Conselho Nacional de Combate à Pirataria com a cópia integral da presente averiguação.

A ProCADE (fls. 2777/2813) manifesta-se no sentido da inoccorrência da infração e pelo arquivamento da averiguação preliminar.

A preliminar de ilegitimidade ativa da representante não merece acolhida, pois a situação da representante foi regularizada com o seu registro em 14.06.2007, ocorrido antes da instauração deste procedimento (fl. 2435).

Além disso, o fato da matéria antitruste ser de ordem pública, aliada ao princípio da oficialidade que rege o processo administrativo, exigem que a Administração, tendo notícia de supostas infrações à ordem econômica, instaure o procedimento pertinente para investigá-los.

Quanto ao pedido de ingresso de terceiros interessados ao feito, formulado pela Força Sindical e pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo, merece acolhida as conclusões da ProCADE (fls.2780/2781), no sentido da admissão do ingresso das pleiteantes, pois: (i) a Constituição Federal (art. Art. 8º, III) garante aos sindicatos a prerrogativa da ampla defesa dos interesses de sua categoria, sendo que, no caso, o interesse das requerentes é evidente, por tratar-se de matéria que afeta diretamente a sua atividade produtiva; (ii) a Lei nº 8.884/94 tutela direitos e interesses de natureza difusa, enquanto a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/99), de uso subsidiário no âmbito do SBDC, admite o ingresso de associações nos processos administrativos para a defesa dos interesses coletivos ou difusos de seus associados, na qualidade de terceiros interessados (art. 9º, III e IV).

No ponto, deve-se destacar que, após a nota técnica exarada pela SDE, outras entidades sindicais representativas de categorias vinculadas ao presente feito também postularam sua integração ao processo, na qualidade de terceiras interessadas: Sincopeças – Sindicato do Comércio Varejista de Veículos, Peças e Acessórios para Veículos do Estado do Paraná (fls. 2564); Sinvepes – Sindicato do Comércio Varejista de Veículos, Peças e Acessórios para Veículos do Espírito Santo (fls. 2585/2586); Sincopeças – Goiás (fls. 2602/2603); Sincopeças – Rio Grande do Sul (fls. 2629/2630); Sindiauto – DF (fls. 2653/2654); Amap – Associação do Mercado de Auto Peças do Estado do Rio de Janeiro (fls. 2681/2682).

A SDE propugna (fls. 2437/2438), com arrimo na doutrina de CARVALHO FILHO<sup>1</sup>, que a interpretação do inciso II do art. 9º da Lei nº 9784/99<sup>2</sup> deve ser equiparado aos requisitos da assistência no processo judicial, onde a incorporação do assistente à lide subordina-se à demonstração da existência de interesse jurídico no caso.

No entanto, tal interpretação é demasiadamente restritiva, pois confunde o *interesse jurídico* com o *direito subjetivo*. Na verdade, o *interesse* a que alude o supracitado dispositivo é interpretado pela melhor doutrina<sup>3</sup> como o *interesse legítimo*, que constitui um *tertium genus* situado entre o *interesse simples* e o *direito subjetivo*. Quanto à natureza jurídica dos interesses legítimos, leciona MANCUSO<sup>4</sup> que:

*"A nota característica dos interesses legítimos está em que a proteção 'limitada' de que eles gozam advém-lhes por via 'reflexa': a norma não visa exatamente tutelar a situação individual, mas pode ocorrer que o sujeito esteja de tal forma situado no raio de abrangência dessa norma que passe a merecer uma certa proteção diferenciada, em comparação aos demais."*

No caso, como os interesses coletivos representados pelos sindicatos serão afetados por eventual decisão do CADE, o ingresso dessas entidades implicará em uma melhor instrução do feito, com a possibilidade de aquilatar-se as diversas perspectivas que o tema engloba.

No mérito, a representante, em sua denúncia, dividiu o setor sob análise em dois mercados relevantes independentes entre si: o mercado primário (*foremarket*), das montadoras de veículos, e o secundário (*aftermarket*), das peças de reposição. Ainda segundo a representante, em função da independência desses mercados, seria anticompetitiva a prática das representadas de estender os

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Processo Administrativo Federal – Comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999*, Lumen Juris, 2001, p. 100 a 103

2 "Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: (...) II – aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; (...)"

3 MANCUSO, Rodolfo Camargo de, *Interesses Difusos*, RT, 6 ed, 2006, p. 75 a 81

4 *op. cit.* p. 76

seus direitos de propriedade industrial, adquiridos no mercado primário, para o mercado secundário.

A SDE contra-argumenta (fls. 2449) no sentido de que os mercados primário e secundário destacados, apesar de distintos, são fortemente interligados entre si, de forma que a extensão dos direitos de desenho industrial ao mercado de peças de reposição justificar-se-ia em razão de fatores econômicos e legais.

Primeiramente, defende a SDE (fls. 2448/2449) que o fato do mercado primário ser competitivo preveniria qualquer exercício abusivo de posição dominante no mercado secundário, ainda que esse último fosse monopolizado em decorrência de títulos de propriedade industrial, em razão de que, nas palavras da SDE (fl. 2448):

*"(...) o eventual monopólio sobre a sua comercialização que decorra de um título de propriedade somente vai afetar a concorrência intra-marca (dentro da mesma montadora, ou seja, com relação a peças para veículos de uma mesma montadora), continuando as montadoras em regime de concorrência no aftermarket".*

No entanto, tal conclusão não leva em conta o impacto futuro que a eventual consolidação do monopólio das montadoras sobre as peças com design registrado ("cativas") poderá gerar no mercado, pois é factível que, uma vez garantido o monopólio do setor, as montadoras passem a fixar preços elevados no mercado secundário, a despeito de continuarem competindo no mercado primário.

Tal suspeita reforça-se ante a constatação, exposta no parecer "Aspectos Concorrenciais do Mercado Peças de Reposição" (fls. 2825/2891), de autoria de GESNER DE OLIVEIRA, da grande diferença de preços entre peças de reposição nas situações, respectivamente, de presença e ausência de registro de desenho industrial.

Conforme o quadro 28 do parecer (fl. 2887), abaixo reproduzido, observa-se que modelos de automóveis de mesmo padrão, GOL G3 e Ford Fiesta, apresentam diferenças acentuadas nos preços de dois itens de reposição (capô e

pára-lama), pelo simples fato das respectivas peças terem ou não registro de desenho industrial (DI):

Peças	Independente	GOL G3 (sem DI)	Ford Fiesta (com DI)
Capô (preço em R\$)	300	544	1098
Diferença com relação à independente	—	81%	266%
Pára-lama (preço em R\$)	125	225	340
Diferença em relação à independente	—	80%	172%

Sobre as supostas eficiências econômicas, a SDE argumenta (fls. 2451 e ss.), ainda, que os registros de DI das autopeças cativas serviria para garantir o retorno dos investimentos em pesquisa e tecnologia realizados pelas montadoras, bem como a qualidade dos produtos disponibilizados ao consumidor final, diminuindo o risco de acidentes.

No entanto, tais justificativas merecem melhor reflexão.

A justificativa de que é necessário garantir retorno para os investimentos em P&D, ainda que, *em tese*, correto, não leva em conta as especificidades do mercado. Assim, não ficou comprovado até que ponto os investimentos em design já seriam adequadamente remunerados no mercado primário (de venda de veículos) e, conseqüentemente, se a extensão indiscriminada de títulos de desenho industrial por parte das montadoras no mercado de peças de reposição e sua ulterior monopolização não redundará apenas em um sobrepreço arcado pelos consumidores.

Nesse ponto, é importante ter em mente que a Lei Antitruste brasileira consagra a defesa do consumidor como uma de suas diretrizes (art. 1º). No entanto, a instrução levada a efeito pela SDE não realizou nenhuma pesquisa

objetiva acerca do impacto potencial do uso dos registros de desenho industrial sobre os consumidores.

De outra parte, a questão relativa à segurança também não restou pacificada. Dados coletados pela Andap/Sindipeças e apresentados pela representante (fls. 2710/2711), apontam que cerca de 70% das empresas que atuam no setor secundário de reposição de autopeças surgiram antes da década de 80, bem assim que, apesar de serem, em média, empresas de pequeno porte, são em número significativo – cerca de 2.000.

Assim, em princípio, é pouco crível que um segmento consolidado, com tanto tempo de atividade e disseminado por todo o país, tenha a sua produção sujeita aos defeitos de qualidade que o parecer da SDE sugere.

Dessa forma, é importante o aprofundamento acerca das diversas eficiências geradas pelo mercado independente de peças de reposição, seja pela possibilidade de oferta de produtos variados e com real competição de preços, seja no dimensionamento do efetivo impacto do quesito segurança.

Em seguida, vale ponderar que:

a) todos os desenhos industriais das representadas estarem regularmente registrados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI;

b) nos casos de repercussão antitruste do uso de títulos de propriedade industrial, a única hipótese de intervenção do SBDC expressamente prevista na Lei nº 8884/94 é a imposição de licença compulsória (art. 24, IV, a);

c) a licença compulsória prevista na Lei de Propriedade Industrial remete às patentes (v. art. 73 das Lei nº 9279/96), não aos desenhos industriais;

d) conclui a SDE (fls. 2455 e ss.) que o SBDC não teria legitimidade para reverter direitos amparados em títulos de desenho industrial.

Entretanto, a Lei nº 8884/94, no art. 15, não faz nenhuma restrição quanto aos sujeitos passíveis de sofrerem a ação do CADE, de forma que,



contrariamente ao entendimento da SDE, há previsão legal para a intervenção do SBDC na seara da propriedade industrial, sem exceções, uma vez constatados abusos à ordem econômica.

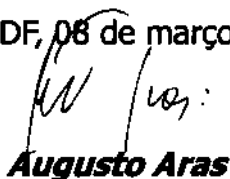
Nesse sentido, o fato da Lei 8884/94 prever mecanismo específico de repressão apenas para o caso de abuso de patentes ("*licença compulsória*", art. 24, IV, a), não implica que os registros de desenho industrial estejam infensos à ação do CADE. Pensar o contrário seria admitir que determinado grupo de agentes teria liberdade para agir no mercado sem considerar o ordenamento antitruste, hipótese que conflita frontalmente com a legislação pátria.

Portanto, há de se concluir da legislação em vigor que, apesar do instituto da licença compulsória ser aplicável aos casos concernentes às patentes, nas hipóteses de uso abusivo de registros de desenho industrial, não de incidir os institutos gerais insculpidos na lei antitruste, inclusive a norma do art. 23, pelo cometimento das práticas previstas nos arts. 20 c/c o 21.

-III-

Em face do exposto, opina o Ministério Público Federal pelo provimento da remessa oficial, com a conseqüente instauração de processo administrativo para aprofundamento das denúncias investigadas.

Brasília - DF, 08 de março de 2010



**Augusto Aras**  
Representante do MPF perante o CADE

A.P. N. 08012.002673/2007-51/Parecer 196/MLV