

Cadernos do Cade

Varejo de Gasolina



Ministério da Justiça
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Cadernos do Cade – Varejo de Gasolina - 2013

Departamento de Estudos Econômicos - Cade
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano
Cep: 70770-504 – Brasília/DF

www.cade.gov.br

SUMÁRIO

| | | |
|---------|---|----|
| 1. | Introdução | 4 |
| 2. | O setor de combustíveis – aspectos produtivos e regulatórios | 6 |
| 2.1 | A cadeia e características produtivas | 6 |
| 2.1.1 | Etapa de produção | 6 |
| 2.1.2 | Etapa de distribuição | 9 |
| 2.2 | Aspectos regulatórios do setor de combustíveis | 12 |
| 2.2.1 | Histórico, monopólio estatal e mudanças recentes | 12 |
| 2.2.2 | A regulação do setor de combustíveis | 14 |
| 3. | O mercado de varejo de combustíveis - as análises no Cade | 18 |
| 3.1 | Casos julgados envolvendo o setor de revenda de combustíveis | 18 |
| 3.2 | Jurisprudência do Cade sobre o mercado | 19 |
| 3.2.1 | Definição de mercado relevante | 20 |
| 3.2.1.1 | Dimensão produto | 20 |
| 3.2.1.2 | Dimensão geográfica | 21 |
| 3.2.2 | Concentração | 22 |
| 3.2.3 | Barreiras à entrada e concessão | 25 |
| 3.3 | Tópicos específicos da análise de acordo com o tipo de caso | 26 |
| 3.3.1 | Cartéis | 26 |
| 3.3.1.1 | Análise das condições de coordenação | 28 |
| 3.3.1.2 | Análise dos efeitos competitivos | 32 |
| 3.3.1.3 | Considerações finais das decisões | 36 |
| 3.3.2 | Atos de Concentração | 39 |
| 4. | Conclusão | 43 |
| 5. | Anexos | 45 |

1 - Introdução

Este é o primeiro de uma série de estudos, intitulados “Cadernos do Cade”, que, como objetivo principal, visa consolidar, sistematizar e divulgar a jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre determinado tema econômico ou concorrencial para o público externo. A sistematização das informações e sua divulgação para o público externo pretende aumentar a transparência das decisões, possibilitando à sociedade maior conhecimento sobre os posicionamentos já firmados pela instituição.

Este primeiro Caderno trata do setor de “varejo de combustíveis automotivos”, com foco no produto *gasolina*, o combustível mais comercializado pelos postos. Essa atividade econômica foi escolhida dada sua representatividade para o sistema de defesa da concorrência, uma vez que se trata de um segmento com alto número de denúncias de cartéis e com jurisprudência já sedimentada. Além do mais, a importância dos combustíveis automotivos para a economia, em especial a gasolina para consumo das famílias, reforça a relevância da escolha desse segmento como objeto de análise deste primeiro estudo.

A nova lei de defesa da concorrência (Lei 12.529, de 30/11/2011) busca direcionar o sistema brasileiro de defesa da concorrência para um combate mais efetivo das condutas anticoncorrenciais.¹ Seguindo essa tendência, esta primeira edição do “Cadernos do Cade” versará sobre *cartéis* no varejo de gasolina prioritariamente. Além disso, embora o foco do trabalho sejam os cartéis, os atos de concentração (ACs) do setor - que tiveram desdobramentos em mercados de varejo de combustíveis - serão discutidos de forma breve.

O conjunto dos precedentes a ser examinado pela sistematização proposta abará, prioritariamente, as decisões em que houve condenação de cartel pelo Tribunal do Cade. Contudo, algumas decisões de arquivamento que contribuíram para consolidar o entendimento sobre o tema também serão analisadas.² No caso dos ACs, a escolha dos casos priorizou aqueles em que houve imposição de restrições para a aprovação da operação e os casos aprovados sem restrições que demandaram análises detalhadas sobre algum aspecto concorrencial importante, como definição de mercado relevante e a relação entre empresas distribuidoras e postos de combustíveis. Os principais elementos da análise empreendida e suas conclusões serão sumarizados e condensados a partir dos votos dos Conselheiros proferidos para os casos selecionados.

¹ Cordovil, L. “Título V - Das infrações à Ordem Econômica”, em Cordovil, L., V. M. de Carvalho, V. Bagnoli e E. C. Anders. *Nova de Defesa da Concorrência Comentada*. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

² Ver anexo, notas metodológicas.

O setor de combustíveis possui características econômicas e está sujeito a uma interface entre aspectos regulatórios e concorrenciais que produzem efeitos a serem considerados nas análises. Dessa forma, os temas citados nos votos abordados no presente estudo incluem não apenas os aspectos básicos da análise concorrencial, mas também aqueles relativos à regulação do setor, bem como à organização e formatação dos elos da cadeia produtiva. Dessa forma, o Caderno apresenta os principais pontos de análise do Cade sobre esses aspectos.

O Caderno está assim dividido: após a introdução, a seção 2 discute os aspectos produtivos da cadeia e a regulação setorial do setor de varejo de combustíveis no Brasil. A seção 3 foca a análise concorrencial e discute a jurisprudência do Cade em seus principais aspectos e entendimentos - tais como mercado relevante, concentração e barreiras à entrada, condições de concorrência etc. - priorizando os casos de cartéis no varejo de gasolina, para, em seguida, fazer o mesmo, de forma mais breve, para os atos de concentração do setor. A seção 4 traz as principais conclusões do Caderno.

2 – O setor de combustíveis – aspectos produtivos e regulatórios

Esta seção descreve as características produtivas da Cadeia de combustíveis para, posteriormente, focar os aspectos regulatórios, em um quadro de mudanças recentes. Como será visto de forma detalhada, tal caracterização é relevante em virtude da sua conexão com as condições de concorrência nos mercados relacionados e da sua decorrente presença nas decisões do Cade analisadas neste Caderno.

2.1 – A cadeia e características produtivas

A cadeia de combustíveis automotivos no Brasil é formada pelos agentes econômicos apresentados na figura 01, sendo esses: as refinarias de petróleo, as centrais petroquímicas, as usinas/destilarias, os formuladores, os importadores e exportadores, os distribuidores, os revendedores varejistas e os Transportadores-Revendedores-Retalhistas (TRRs) e, na ponta final, os consumidores.^{3,4} Nos parágrafos seguintes, são descritos os agentes econômicos que atuam nesse segmento, dividindo-os quanto sua participação em duas grandes etapas: a etapa de produção e a etapa de distribuição – que engloba a distribuição atacadista e varejista. Posteriormente, pontuam-se os principais instrumentos regulatórios que afetam a concorrência nesse setor. O quadro A1, no anexo, resume as regulações sobre atividades da Cadeia de combustíveis fósseis no Brasil.

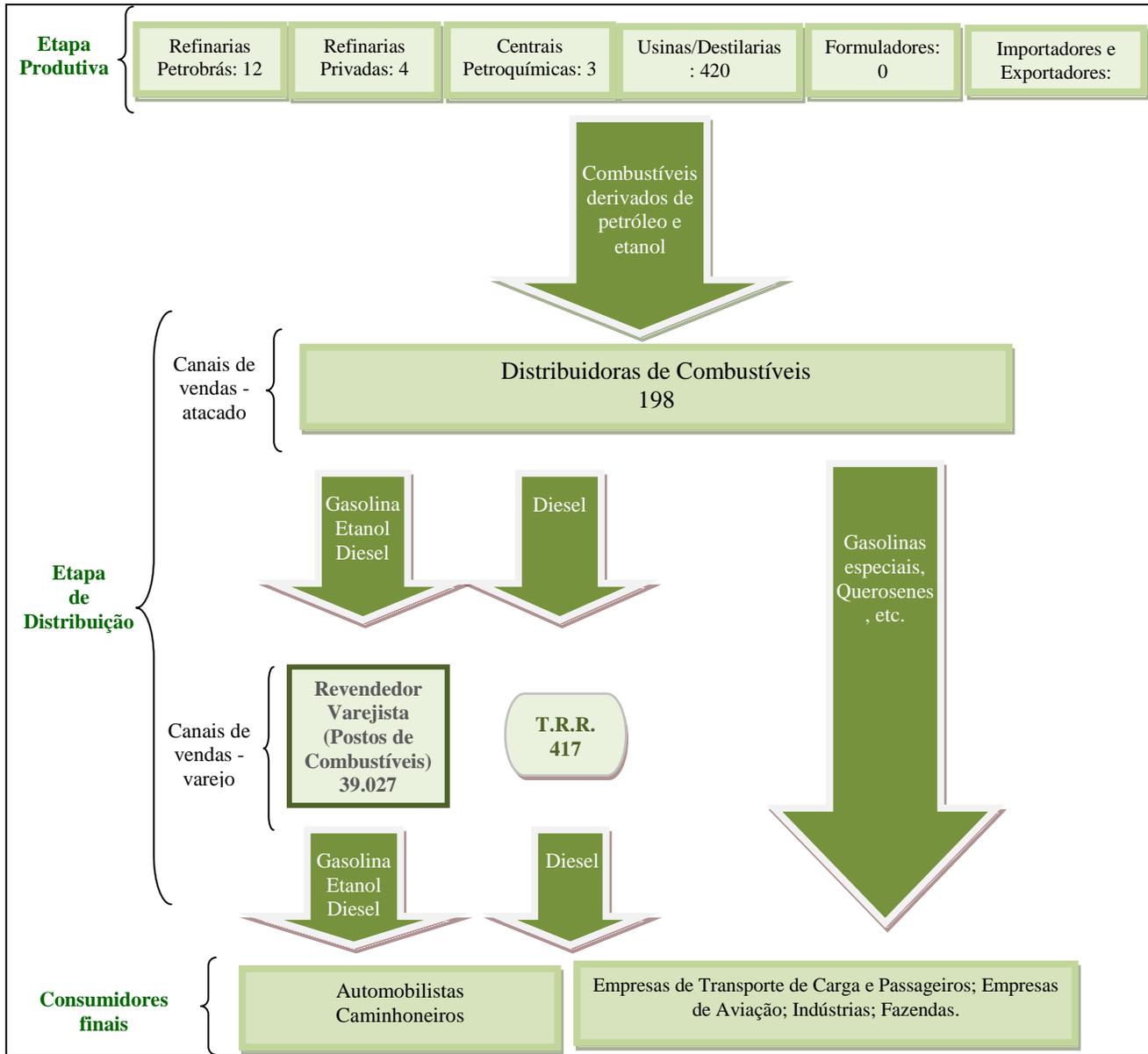
2.1.1 - Etapa de produção

Os agentes econômicos incluídos nesta etapa são aqueles que produzem os combustíveis e seus insumos, ou importam os combustíveis produzidos no exterior para o mercado doméstico.

³ Para uma visão da estrutura produtiva e da concorrência na cadeia de combustíveis ver: Freitas, T. A.. *A defesa da concorrência no mercado varejista de combustíveis líquidos: teoria, evidências e o uso de filtros para detectar cartéis*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2010; Costa, A. E. *A influência das bandeiras na formação de preços no mercado de gasolina e diesel no Brasil*. Monografia (Graduação em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2012 e Kleit, A. N.. *The Economics of Gasoline Retailing: Petroleum Distribution and Retailing Issues in the U.S.* The Pennsylvania State University, 2003. Para uma visão dos elos iniciais da Cadeia no Brasil ver: Bastos, V. D. *Os Desafios da Petroquímica no Brasil*. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 29, p. 321-358, mar. 2009.

⁴ Os dados apresentados nesta seção foram atualizados com o “Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis – 2012”. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - Rio de Janeiro: ANP, 2012.

Figura 01 – Agentes econômicos na Cadeia de combustíveis líquidos – destaque aos revendedores varejistas (postos de combustíveis)



Fonte: Kleit (2003), Freitas (2010) e ANP (2012). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

O elo inicial é constituído pela *Refinaria de Petróleo*, unidade industrial abastecida pela matéria-prima *petróleo*, vindo da unidade de extração e produção de um campo. Por meio de processos que incluem aquecimento, fracionamento, pressão, vácuo, reaquecimento na presença de catalisadores, geram-se os derivados de petróleo, desde os mais leves, como gás de refinaria, gás liquefeito de petróleo (GLP e nafta), até os mais pesados, *bunker* e óleo combustível, além de frações sólidas, como coque e resíduo asfáltico. Em 2011, existiam no Brasil 16 refinarias, sendo 12 pertencentes à Petrobrás e 04 privadas – Manguinhos (RJ), Riograndense (RS), Univen (SP) e Dax Oil (BA). Por questões de economias de escala e de volume de investimentos para a entrada no mercado, o grau de concentração desse segmento é alto. Segundo o Anuário Estatístico da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis-ANP 2012, a produção gerada pelas refinarias da Petrobrás correspondeu a 98%, sendo o restante proveniente das refinarias privadas.⁵

A *Central Petroquímica* é uma unidade de processamento de condensado, gás natural, nafta petroquímica e outros insumos, que produz, especialmente, matérias-primas para a indústria química, tais como: eteno, propeno, buteno, butadieno e suas misturas, benzeno, tolueno, xilenos e suas misturas. No Brasil, existem três centrais petroquímicas: Braskem em Camaçari - BA; Braskem em Triunfo – RS; e Quattor em Santo André- SP.

A gasolina automotiva é obtida via destilação a vácuo da nafta, da qual é subproduto. A nafta, por sua vez, é proveniente da central petroquímica ou importada. No Brasil, esse subproduto recebe a designação de Gasolina A. Pode-se afirmar, portanto, que a gasolina é um combustível derivado do petróleo, constituído por correntes de hidrocarbonetos selecionados de acordo com as características adequadas ao funcionamento dos motores de ignição. A gasolina automotiva comercializada no Brasil compreende as gasolinas aditivadas, Premium, e a gasolina C.⁶ A gasolina C é constituída de gasolina A e álcool etílico anidro combustível, nas proporções e especificações definidas pela legislação em vigor. Conforme será discutido em seção posterior que aborda a definição de mercado relevante de produto, o combustível objeto de estudo deste Caderno é a *gasolina*. O tipo mais vendido é a gasolina C; entretanto, há considerável substitutibilidade entre os demais tipos sob o ponto de vista do consumidor.⁷

⁵ ANP, 2012, *op. cit.*

⁶ Desde 01/07/2007, o percentual obrigatório de álcool etílico na gasolina é de 25%, conforme disposto na Resolução do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA). A margem de erro da composição é de mais ou menos 1%. A composição da gasolina aditivada e da gasolina *Premium*, por sua vez, varia em função da matéria prima e do processo de produção (por exemplo, uso de aditivos para melhor desempenho de motor).

⁷ Apesar de haver diferenciação entre as gasolinas Premium e aditivada e a de tipo C, concorrem entre si, uma vez que o preço é variável principal de concorrência.

Já o *Formulador* é uma empresa autorizada a exercer a atividade de produção de gasolina automotiva e óleo diesel a partir da mistura de correntes de hidrocarbonetos. Nas refinarias, essas misturas são realizadas a partir de correntes de hidrocarbonetos produzidas pelas mesmas. Os formuladores, por sua vez, utilizam correntes de hidrocarbonetos compradas no mercado para a posterior fabricação da gasolina.⁸ A atuação do *Formulador* de gasolina e óleo diesel possibilita ao importador adquirir produtos diferenciados no mercado internacional e, mediante a adequação às regras em vigência no país, comercializá-los em igualdade de condições com as refinarias e centrais petroquímicas presentes em determinado país. A ANP regulava a existência legal do *Formulador* até 2001, porém, diretivas posteriores suspenderam por tempo indeterminado atuação desse agente econômico no país. Tal regulação afeta as condições de entrada e concorrência nesse segmento intermediário da cadeia de combustíveis, sendo justificada, no entanto, em função de questões relacionadas à padronização de produto.

As *Usinas e Destilarias* são responsáveis pela produção de álcool destinado à produção de biocombustíveis, como o álcool etílico anidro combustível, além de outros usos na indústria. O álcool anidro, como se sabe, também contribui para a composição da gasolina tipo C.

No elo inicial da cadeia, por fim, existe também a figura do *Importador*, que, assim como o *Exportador*, é um fornecedor de combustível líquido autorizado pela ANP.

2.1.2 - Etapa de distribuição

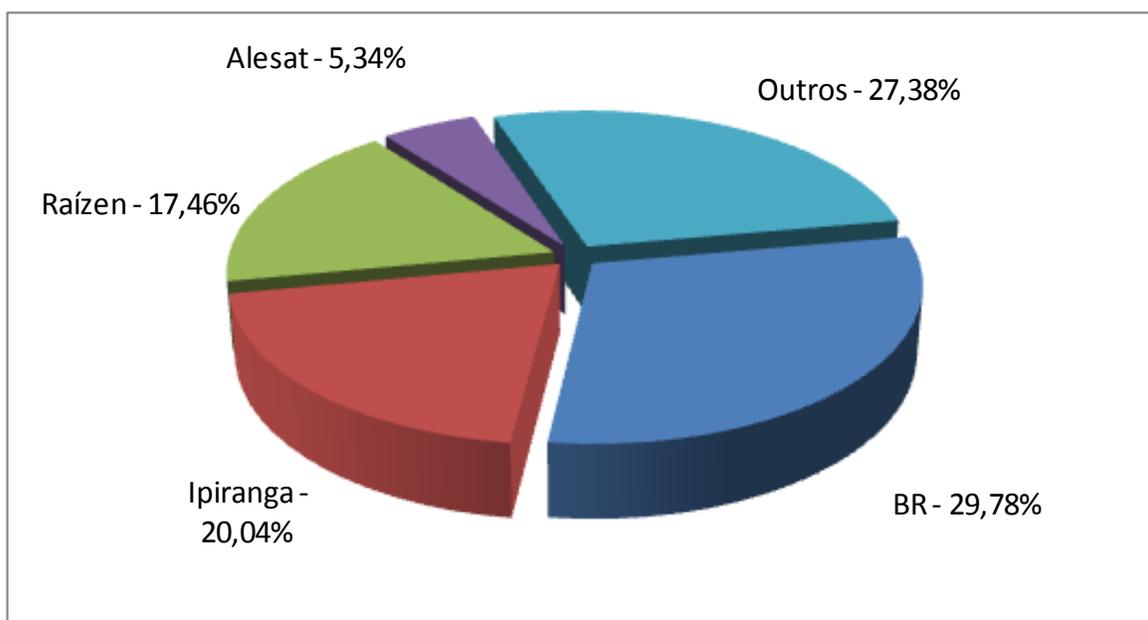
A etapa de distribuição é dividida em canais de venda no atacado e canais de venda no varejo.⁹ Grosso modo, a etapa de distribuição compreende a *retirada* do combustível da refinaria por empresas que adquirem, transportam e vendem o produto aos revendedores. Estes, por sua vez, comercializam a gasolina, o etanol e o diesel para o consumidor final. Em outros combustíveis, como os destinados à aviação, a venda é feita diretamente das distribuidoras ao consumidor final (ver figura 01 acima).

⁸ Na América do Norte, na Europa, no Oriente Médio e na Ásia, a atividade do formulador é regulamentada por legislação específica. Nos EUA, os formuladores, ou *blenders*, são regulados por leis estaduais e por normas da *Environmental Protection Agency* – EPA. Na região de Amsterdã-Roterdã-Antuérpia, o principal pólo europeu de entrada de combustíveis, a formulação de gasolina e diesel é um serviço prestado por diversas empresas (Freitas, 2010 *op. cit.*).

⁹ Na cadeia produtiva de combustíveis existe verticalização quando um mesmo agente econômico é proprietário de várias etapas de produção. No Brasil, há verticalização entre exploração, produção, refino e distribuição atacadista, mas não no canal de venda varejista, conforme será discutido em próximas seções. Em outros países existe integração vertical da exploração até a venda a varejo. Ver “Organization for Economic Co-operation and Development”. *Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing*. OECD Policy Roundtables, Paris, 2008.

No elo intermediário da cadeia, temos a figura do *Distribuidor de Combustíveis*, agente econômico autorizado pela ANP para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos. Segundo a ANP (2012), existiam, no Brasil, em 2011, 198 distribuidoras de combustíveis líquidos. Apesar deste número, há uma concentração da distribuição de gasolina tipo C no Brasil em quatro empresas - BR, Ipiranga, Raízen e Alesat – que detinham 72,6% das vendas em 2011 (ANP 2012). Além disso, a atuação das distribuidoras é regional, o que tende a aumentar o grau de concentração. Note-se, todavia, que, quando comparado aos primeiros elos (refinarias e centrais petroquímicas), o mercado de distribuição no atacado é relativamente desconcentrado¹⁰. O gráfico 01 mostra a participação das empresas distribuidoras nas vendas nacionais de gasolina C, dados do Relatório Anual ANP 2012.¹¹

Gráfico 01 – Participação das distribuidoras nas vendas nacionais de gasolina C, em 2011



Fonte: ANP (2012). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

Subsequentemente, têm-se os canais de vendas varejistas da cadeia, que repassam o produto ao consumidor final, compostos pelo *TRR - Transportador-Revendedor-Retalhista* e o *revendedor varejista*, estes últimos são os *postos de combustíveis*, propriamente.

¹⁰ Destaca-se aqui que, apesar de pertencer aos primeiros elos da cadeia, as usinas/destilarias e importadoras são atividades relativamente fragmentadas.

¹¹ A Seção 3.3.3 discute as recentes movimentações do mercado de distribuidores de combustíveis – ver quadro 02 apresentado na seção 3.3.1.1.

O TRR consiste em agente econômico autorizado pela ANP para o exercício da atividade de transporte e revenda varejista de combustíveis e opera basicamente com diesel. A atividade do TRR compreende a aquisição de combustíveis a granel, o armazenamento, o transporte, a revenda a varejo com entrega ao consumidor, bem como controle de qualidade e assistência técnica.¹²

Finalmente, o *Revendedor Varejista de Combustíveis (postos de combustíveis)* é a pessoa jurídica autorizada para o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo. Existem atualmente no Brasil 39.027 revendedores varejistas (ANP 2012). Trata-se, portanto, de um segmento bastante fragmentado. O revendedor pode possuir ou não um contrato de exclusividade com a distribuidora. Caso o tenha, o posto é caracterizado pela exibição de uma marca e é chamado de "bandeirado". Quando não há contrato de exclusividade e marca, o posto é chamado de "*bandeira branca*".¹³ Essa opção passou a existir a partir de 2001. Esse aspecto da regulação será discutido na próxima seção.

O gráfico 02 abaixo mostra a distribuição do mercado entre os postos por tipo de bandeira e por distribuidora. Os postos que não possuem contrato de exclusividade (*bandeira branca*) perfazem 43,3% do *market share* dos combustíveis em volume de vendas, segundo dados da ANP.¹⁴ De forma individualizada, a Petrobras – BR – possuía, em 2011, 19,9%, a Ipiranga 13,8%, a Raízen 9,0% e a Alesat 3,6%. Os atos de concentração que envolveram o mercado de distribuição¹⁵ - impactaram na concentração desse segmento.¹⁶

¹² Cartilha da atividade de Transportador-Revendedor-Retalhista (TRR). 2ª Edição. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro, 2008.

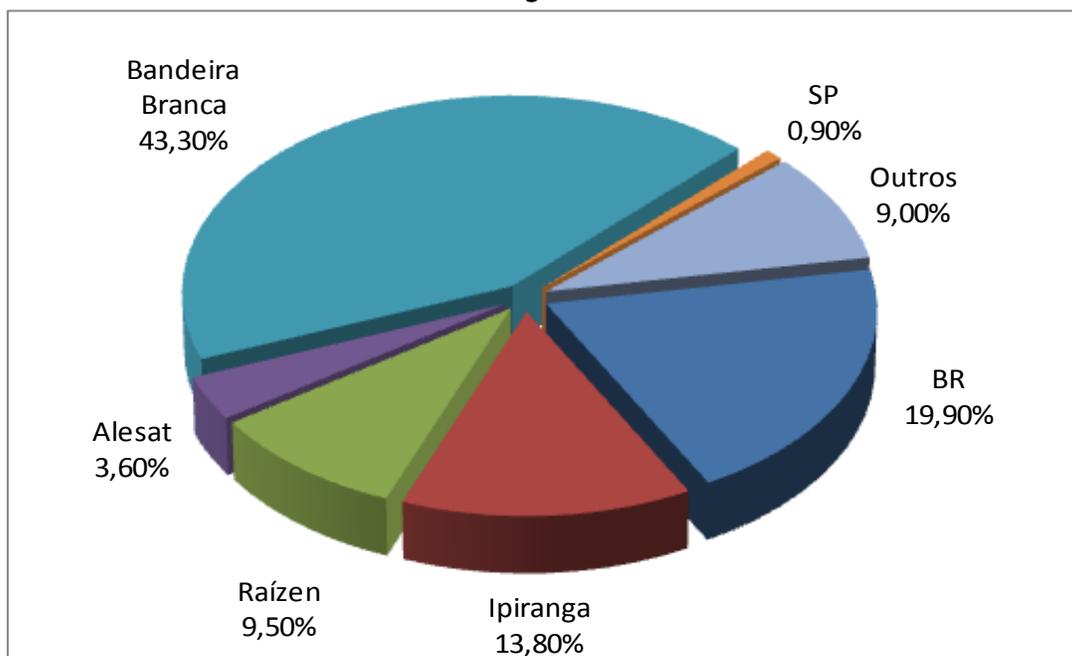
¹³ Nos postos do tipo bandeira branca, não há vínculo que defina exclusividade, ou seja, o posto poderá comprar combustíveis de qualquer distribuidora, de acordo com seu critério de preço ou qualidade. Como os postos de bandeira branca não exibem de forma ostensiva a marca do combustível (como nos bandeirados), ele é obrigado pela ANP a exibir nas bombas o nome e/ou marca do fornecedor do combustível. Na próxima seção discute-se a regulação específica.

¹⁴ ANP, 2012, *op. cit.*

¹⁵ Ver seção 3.3.3.

¹⁶ Redes tradicionais como Esso, Chevron e Shell - que, em 2008, detinham participação de 4,10%, 5,5% e 6%, respectivamente - foram absorvidas por outras empresas. Por essa razão essas bandeiras não aparecem no gráfico 02. Freitas, 2010, *op. cit.*

Gráfico 02 – Distribuição percentual dos postos revendedores de combustíveis automotivos no Brasil segundo a bandeira, em 2011



Fonte: ANP (2012). Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos.

2.2 – Aspectos regulatórios do setor de combustíveis

Além das questões de organização produtiva da cadeia, o marco regulatório é marcante nesse setor e, com frequência, seus efeitos no mercado são considerados pelas decisões do Cade. Esta seção abordará essa dimensão sob uma perspectiva histórica, com destaque para o desenho atual da regulação do setor de varejo de combustíveis.

2.2.1 – Histórico, monopólio estatal e mudanças recentes

A partir da publicação do Decreto-lei nº 395/1938, no Governo Vargas, e a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o setor de petróleo e derivados no Brasil distingue-se pela forte presença estatal, tanto por meio da instituição do monopólio para as atividades de pesquisa, exploração, refino, importação e transporte de petróleo e de seus derivados, como pelo controle de preços, margens de comercialização e fretes.¹⁷ A Lei nº 2.004/53 instituiu o monopólio da União sobre aquelas atividades, criando a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, sociedade de

¹⁷ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 177, estabelece que o exercício da atividade de refino no Brasil cabia exclusivamente à Petrobras. Todavia, operavam no país, à época da promulgação da Constituição de 1988, duas refinarias privadas - a Refinaria Ipiranga e a de Manguinhos - e ambas mantiveram legalmente suas operações. Esse quadro só foi modificado em 1995 com a edição da Emenda Constitucional nº 9.

economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A distribuição dos combustíveis das refinarias pelas distribuidoras e a revenda de combustíveis ao consumidor final pelos postos de combustíveis foram, desde o início, atividades exercidas por particulares. Entretanto, estas atividades foram sujeitas à rigorosa regulação governamental, inclusive por meio da fixação dos preços de revenda.¹⁸

A partir da década de 1990, adotaram-se várias mudanças estruturais e legais em diversos setores produtivos da economia, entre os quais a exploração do petróleo e produção de combustíveis, com intuito de modificar a atuação do Estado nesses segmentos e permitir a eventual participação de entes privados. Entre outras medidas, iniciou-se a liberalização e a privatização nas indústrias de base.

Em relação ao setor de petróleo e gás natural especificamente, publicou-se, em 1997, a Lei nº 9.478/97, a chamada Lei do Petróleo, ato normativo que estabeleceu os princípios básicos que passaram a nortear as atividades das indústrias de petróleo, derivados e gás natural.¹⁹ A Lei nº 9.478, entre outras medidas, criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP).²⁰ A ANP, autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia, possui a atribuição de regular, contratar e fiscalizar as atividades inerentes à indústria de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis no Brasil. A Lei nº 9.478/97 criou também o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), responsável por estabelecer as diretrizes e os princípios da política energética nacional.

Com a redução da intervenção do Estado no setor de petróleo e gás natural, o governo federal começou, na década de 1990, um processo de liberalização dos preços dos derivados de petróleo, entre os quais da gasolina, além da diminuição dos subsídios governamentais à indústria de hidrocarbonetos. A liberalização e a desregulamentação dos preços no mercado de distribuição e de revenda de combustíveis também foram graduais. Somente com a Lei nº 9.478/97, essa liberalização no setor de combustíveis ocorreu mais efetivamente. No caso específico da gasolina e do álcool hidratado, os preços foram liberados pela Portaria MF nº 59 em março de 1996. Os fretes e as margens de distribuição e de revenda foram liberados em

¹⁸ Ver Ragazzo, C. E. J. e R. M. da Silva, “Aspectos Econômicos e Jurídicos sobre Cartéis na Revenda de Combustíveis: Uma Agenda para Investigações”, Documento de Trabalho SEAE nº 40, Secretaria de Acompanhamento Econômico, Ministério da Fazenda: Dezembro de 2006. Outra referência sobre a evolução histórica da regulação é Pedra, D. P., L. M. N. O. Bicalho, O. A. Vilela, P. H. Baran, R. M. Paiva, “Metodologia adotada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para a detecção de Cartéis”. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Junho de 2010.

¹⁹ Em 2009, foi editada a Lei 11.909/09, que trata especificamente do segmento de gás natural no Brasil.

²⁰ A partir da edição da Lei 11.097/05, em janeiro de 2005, que dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, a ANP passou a chamar-se Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustível.

dezembro de 1996, por meio da Portaria MF nº 292. Os preços do óleo diesel, por sua vez, foram liberados em março de 1999, com a edição da Portaria Interministerial MF/MME nº 29.²¹

A reformulação da Cadeia produtiva a partir da década de 1990, com os processos de privatização e mudanças na regulamentação, afetaram diretamente as atividades do Cade. Por exemplo, a diminuição da intervenção do Estado no controle de preços regulados teve impacto na atuação do órgão (Ver Box 01).

Box 01 – Denúncias de práticas anticoncorrenciais no mercado de combustíveis no início dos anos 1990

A década de 1990 foi marcada por profundas alterações na regulação da indústria de derivados de petróleo. Na primeira metade da década, ainda se notava intervenção direta do Estado no mercado, incluindo tabelamento de preços ao consumidor. Já ao final, embora ainda presente no mercado, o Estado passou a adotar uma postura de regulador. Essa mudança histórica pôde ser observada também nos processos que chegaram ao Cade.

No início dos anos 90, eram comuns denúncias referentes a supostas condutas ilegais praticadas às vésperas dos anúncios de aumentos de preços de combustíveis pelo governo. Em 1993, por exemplo, um cidadão denunciou postos de combustíveis de Biritiba Mirim/SP que estariam promovendo aumentos de preços de combustíveis às vésperas do anúncio oficial de reajuste pelo governo. Outro tipo de denúncia comum na época era o de que distribuidoras se negavam a fornecer ou reduziam o volume de combustível fornecido em períodos que antecediam anúncios oficiais de reajustes de preços (Processo Administrativo nº 57/1992, Representação nº 63/1993, Representação nº 20/1994, entre outras).

Em nenhum desses casos houve condenação pelo Cade. A partir do ano 2000, não se observam mais processos com base nesse tipo de denúncia.

2.2.2 – A regulação do setor de combustíveis

A distribuição e a revenda de combustíveis ao varejo permanecem sujeitas a várias exigências regulatórias. Além de os combustíveis fósseis serem insumos básicos para diversas atividades econômicas, a regulação governamental se justifica por razões associadas à defesa do interesse público, tais como a preservação do *bem estar social* e de *eficiência*. As atividades da cadeia de combustíveis têm consequências e impactos sobre outros setores da economia e sobre a sociedade em geral e requerem supervisão e intervenção do poder público.

Assim, salienta-se que, embora o preço tenha sido liberado, os mercados de distribuição e de revenda de combustíveis continuam sendo regulados pelo Estado, notadamente em relação à forma de *aquisição do combustível*, ao *acesso ao mercado* e à *qualidade dos produtos*, bem

²¹ Ragazzo e Silva *op. cit.* O texto destas normativas encontra-se disponível em <http://www.anp.gov.br>.

como outras regras específicas, tais como a vedação à verticalização, o que impacta a entrada e a operação de entes privados no mercado de revenda de combustíveis, com óbvias consequências sobre a concorrência. Nos parágrafos seguintes, discute-se o marco legal sobre as atividades do revendedor varejista de combustíveis de acordo com essas dimensões.²²

Com relação à *aquisição do combustível*, a Portaria ANP nº 72, de 26/04/2000, estabelece os procedimentos a serem observados para a aquisição de gasolina automotiva por parte do distribuidor, o qual deve seguir o regime de contrato de fornecimento com o produtor ou o regime de pedido mensal (regime de quotas sujeito à homologação da ANP).

No *acesso ao mercado*, a legislação discrimina as atividades de revenda e de distribuição. A Portaria ANP nº 116, de 05/07/2000, modificada pela Resolução ANP nº 15, de 14/5/2007, pela Resolução ANP nº 33, de 14/11/2008, e pela Resolução ANP nº 41 de 05/11/2013, regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo, estabelecendo uma série de requisitos quanto à atuação no mercado, como, por exemplo, possuir registro expedido pela ANP e dispor de tanque para armazenamento e equipamento medidor de combustível automotivo, entre outros. A Portaria ANP nº 202/99, por sua vez, estabelece os requisitos necessários para acesso à atividade de distribuição, entre os quais, o registro de distribuidor e autorização para o seu exercício, que inclui a aquisição, o transporte, a comercialização e o controle de qualidade dos combustíveis.²³

Quanto à *qualidade do produto*, a Portaria ANP nº 248, de 31/10/2000, dispõe sobre o controle de qualidade do combustível automotivo líquido adquirido pelo revendedor varejista, estabelecendo algumas obrigações ao revendedor, tais como: coleta e análise de amostra de cada compartimento do caminhão tanque; manutenção do registro das análises dos últimos seis meses; e realização de análise sempre que solicitado pelo consumidor. Além disso, a legislação

²² As regulações enfatizadas nessa seção constam na “*Cartilha do posto revendedor de combustíveis: inclui procedimentos para testes de qualidade de combustíveis e normas para comercialização da mistura diesel-biodiesel*”. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. – Rio de Janeiro, 2011. O quadro A2, em anexo, apresenta um resumo das normas que pautam as atividades dos postos de combustíveis, especificamente no que toca ao mercado de produto *gasolina*. A Resolução ANP nº 41, de 05/11/2013, atualiza algumas destas regras. Não há, contudo, modificações nos princípios regulatórios consagrados pelas normas anteriores, mencionados nesta seção.

²³ Para obter o registro, o distribuidor deverá, entre outros requisitos, comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; comprovar integralização do capital social exigido (mínimo de um milhão de reais); comprovar a capacidade financeira correspondente ao montante de recursos necessários à cobertura das operações de compra e venda de produtos, inclusive os tributos envolvidos.

estabelece as especificações para a comercialização de gasolinas automotivas e a definição de obrigações dos entes econômicos sobre o controle de qualidade do produto.²⁴

Mais especificamente, o sistema de registro e autorização, ou concessão, para abertura de um negócio de varejo de combustíveis está previsto no artigo 8º da Portaria ANP nº 116, que institui o comércio varejista de combustíveis como uma concessão do poder público ao agente privado para o exercício dessa atividade. De acordo com a mesma Portaria, o registro obtido pode ser cancelado no caso de não cumprimento das exigências.²⁵ Dessa forma, é visível que a atividade de varejo de combustível possui alguns custos de entrada do ponto de vista regulatório.²⁶

Existem ainda regulações específicas com consequências diretas sobre a concorrência no mercado de revenda varejista de gasolina. A *vedação à verticalização* indica que a distribuidora de combustível somente pode atuar no varejo indiretamente; ou seja, por meio de revendedores de combustíveis autônomos, ainda que vinculados à distribuidora por meio de um *contrato de exclusividade*. A impossibilidade de a distribuidora atuar diretamente na revenda é decorrente do artigo 12º da Portaria ANP nº 116, que veda “ao distribuidor de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP, e outros combustíveis automotivos o exercício da atividade de revenda varejista”. Essa regulação estabelece ainda que os varejistas de combustível podem transacionar com qualquer distribuidora, não estando obrigados a operar em uma franquia ligada à marca da distribuidora de gasolina. Criam-se, assim, duas categorias de postos:

- (i) *Posto bandeirado*: Quando opta por exibir a marca comercial de um distribuidor, o posto vende somente combustíveis fornecidos pelo distribuidor detentor da marca comercial exibida aos consumidores.
- (ii) *Posto bandeira branca*: Quando opta por não exibir marca comercial de nenhuma distribuidora, o posto deve identificar, de forma destacada e de fácil visualização pelos consumidores, em cada bomba abastecedora, o distribuidor fornecedor do respectivo combustível.²⁷

²⁴ Essa Portaria veda ao distribuidor a venda de gasolina que não seja do tipo C e o obriga a lacrar cada compartimento do caminhão tanque e a certificar a qualidade da gasolina C após a adição obrigatória de álcool etílico anidro, mediante emissão de “Boletim de Conformidade”.

²⁵ O artigo 14º da Portaria 116, o registro pode ser cancelado caso o concessionário não cumpra as exigências legais, entre as quais, as disposições dos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, a antiga Lei da Concorrência, que versa sobre as infrações à ordem econômica. Atualmente, essas disposições encontram equivalência no artigo 36 da atual Lei de Concorrência (Lei nº 12.529/2011).

²⁶ A ANP, inclusive, procura destacar esses aspectos aos interessados na abertura desse tipo de negócio por meio de cartilha explicativa. ANP, 2011, *op.cit.*

²⁷ ANP, 2011, *op.cit.*

Esses mecanismos regulatórios visam diminuir o poder de mercado das distribuidoras, pois se tratam de empresas de maior porte e escala, no intuito de permitir acesso equânime dos varejistas ao insumo e aumentar a concorrência no segmento de postos de combustíveis.

Outro exemplo de Lei Federal que interfere no funcionamento dos postos é a Lei nº 9.956, de 12/01/2000, que veda a existência de postos autosserviço, nos quais o próprio consumidor manipula a bomba de combustíveis. Aqui o interesse, além da proteção à segurança, é preservar o emprego no setor.

Além das regulações mencionadas de âmbito federal e aplicadas pela ANP, o setor de varejo de combustíveis está sujeito à imposição de regras estaduais e municipais que, de forma geral, podem ter efeitos sobre a concorrência, por exemplo, ao impedirem a entrada de novos agentes e facilitarem a posição das empresas incumbentes. Entre essas, destacam-se as leis referentes a *zoneamento urbano*, de âmbito municipal, e distrital, no caso do Distrito Federal, que restringem a abertura de postos de gasolina a determinados espaços urbanos. Em suma, as regulações, ainda que justificadas, tanto de âmbito federal como de âmbito local, têm impacto sobre a concorrência.²⁸

Esta seção visou apresentar as questões produtivas e regulatórias. De forma geral, as decisões do Cade sobre o setor de varejo de combustíveis mencionam a experiência recente de privatização e desregulamentação e a estrutura concorrencial concentrada e verticalizada no segmento *à montante* (refino e distribuição). As próximas seções discutirão a jurisprudência do Cade no que se refere aos cartéis e aos atos de concentração relacionados ao setor.

²⁸A experiência internacional recente no setor de varejo de combustíveis apresenta características comuns com o caso brasileiro: mudanças regulatórias na produção e exploração dos combustíveis fósseis e preocupações com a limitação da concorrência em função de estruturas verticalizadas e acordos colusivos na distribuição do combustível ao varejo e ao consumidor final. Organization for Economic Cooperation and Development. *Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing*. OECD Policy Roundtables, Paris, 2008.

3 – O mercado de varejo de combustíveis - as análises no Cade

Nas duas últimas décadas, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) investigou, analisou e decidiu dezenas de casos cujos objetos foram fusões e aquisições de empresas ou possíveis condutas anticompetitivas no mercado de varejo de combustíveis.

3.1 – Casos julgados envolvendo o setor de revenda de combustíveis

A tabela 01 abaixo apresenta os processos julgados pelo Cade que envolveram mercados de varejo de combustíveis. Efetivamente, centenas de denúncias de práticas anticompetitivas no mercado de varejo de combustíveis chegaram aos órgãos do SBDC.²⁹ Dessas denúncias, 168 foram convertidas formalmente em investigações levadas adiante pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), mediante instauração de “Representação”³⁰, “Averiguação Preliminar”³¹ ou “Processo Administrativo”, pois apresentavam indícios mínimos de existência de infrações à ordem econômica. Entretanto, a maioria desses processos foi encerrada pela Secretaria com recomendação de arquivamento para o Cade, tendo em vista que não foram encontradas evidências suficientes para comprovar a existência de ilícitos concorrenciais por parte dos Representados.³²

²⁹ De acordo com a extinta Secretaria de Direito Econômico (SDE): “A revenda de combustíveis e derivados de petróleo é o setor com maior número de denúncias de prática de cartel. A SDE recebe uma média de quatro denúncias por semana sobre cartel de revenda de combustíveis, superando 200 denúncias por ano”. (Nota Técnica da SDE referente à Averiguação Preliminar n.º 08012.000642/2010-61, de 18 de maio de 2010).

³⁰ A “Representação” era um tipo processo administrativo vigente antes da Lei 8.884/94, instaurado quando determinado agente econômico denunciava ao Cade um suposto prejuízo à ordem econômica. Essas denúncias eram relativamente comuns no mercado varejista de combustíveis. Ver Box 01 na seção 2.2.1.

³¹ Na lei n.º 12.529/11, a Averiguação Preliminar corresponde ao Inquérito Administrativo. Ver Box A1 no anexo sobre as mudanças na estrutura SBDC e nos tipos de processos administrativos.

³² No período de 1996 a 2013, o Cade confirmou a recomendação de arquivamento de mais de uma centena de averiguações preliminares referentes ao mercado de varejo de combustíveis. Apenas em dois casos, o Cade discordou da recomendação da SDE e devolveu os autos à Secretaria para aprofundamento das investigações.

Tabela 01 – Processos relativos ao mercado de varejo de combustíveis julgados pelo Cade (1996 - Out/2013)

| Tipo de processo | Decisão do Julgamento | | | | | | Quantidade Total |
|---------------------------|-----------------------|---------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------|------------------|
| | Condenações | Arquivamentos | Prosseguimento da Investigação | Aprovados sem Restrições | Aprovados com Restrições | Reprovados | |
| Averiguações Preliminares | 0 | 121 | 2 | | | | 123 |
| Representações | 0 | 9 | 0 | | | | 9 |
| Processos Administrativos | 15 | 21 | 0 | | | | 36 |
| Total de condutas | 15 | 151 | 2 | | | | 168 |
| Atos de Concentração | | | | 46 | 9 | 0 | 55 |
| Total | 15 | 151 | 2 | 46 | 9 | 0 | 223 |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

Os Atos de Concentração de empresas nesse segmento são menos numerosos, representando cerca de 25% dos casos analisados pelo Cade. Nesse conjunto, além das operações entre empresas do segmento varejista há, também, Atos de Concentração cujas empresas requerentes operam no segmento de distribuição.³³ Contudo, dada a estreita relação desse segmento com o de revenda de combustíveis a varejo, fez-se necessário avaliar os reflexos de tais operações no mercado a jusante da cadeia produtiva.

A recorrente necessidade de analisar casos nesse segmento possibilitou um acúmulo de conhecimento pelos órgãos de defesa da concorrência, bem como o aprimoramento e consolidação das suas análises.

3.2 - Jurisprudência do Cade sobre o mercado

A seguir, a visão do Cade, **consolidada na jurisprudência**, será detalhada, abordando, inicialmente, aspectos da análise concorrencial comuns a todos os tipos de casos, como mercado relevante e barreiras à entrada, e, em seguida, trazendo as questões específicas à análise de condutas e de atos de concentração.

³³ Em termos jurídicos, “requerente” é o autor, peticionário, postulante, suplicante de um requerimento no processo administrativo de direito da concorrência. “Empresas Requerentes” são aquelas que, após uma operação, notificam e solicitam posicionamento do Cade. No caso de um processo de investigação de cartel, as empresas que estão sendo investigadas são chamadas de “Empresas Representadas”. Ambos os termos são usados conforme os termos da Lei 12.529, de 30/11/2011. Ver Cordovil, L., V. M. de Carvalho, V. Bagnoli e E. C. Anders. *Nova de Defesa da Concorrência Comentada*. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

3.2.1 – Definição de mercado relevante

A definição de mercado relevante visa identificar o conjunto de agentes econômicos, consumidores e produtores que poderiam limitar, efetivamente, as decisões referentes a preços e quantidades de outra empresa atuantes em um determinado segmento de mercado. O mercado relevante é determinado, assim, em termos de produtos e/ou serviços que o compõem (dimensão do produto) e da área geográfica para qual a venda destes produtos é economicamente viável (dimensão geográfica).³⁴

3.2.1.1 – Dimensão produto

O mercado relevante na dimensão do produto tem sido definido pelo Cade como *mercado de revenda de combustíveis no varejo*, visto que este serviço não possui substituto, pois sua prestação deve ser feita por postos de abastecimento devidamente autorizados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)³⁵, conforme discutido na subseção 2.2.2.

A maioria dos casos analisados com essa definição diz respeito a denúncias de condutas no mercado de revenda de gasolina comum, ou tipo C, por ser este o produto mais representativo em termos de consumo. Quando há investigações de condutas específicas relativas a outros tipos combustíveis, as definições de mercado evidenciam essa diferença: “revenda de óleo diesel”, “revenda de gás natural veicular (GNV)”, etc. Portanto, o mercado de produto, doravante, deverá ser entendido como “revenda de combustíveis automotivos – gasolina”.

³⁴ Conforme o “Guia para análise econômica de atos de concentração horizontal”, publicado conjuntamente por SEAE e SDE.

³⁵ Outras expressões para a mesma definição de mercado na dimensão do produto podem ser encontradas nos votos dos Conselheiros-Relatores. Por exemplo: “revenda de gasolina e álcool”, “comercialização de combustíveis para veículos automotores”, “varejo de gasolina e álcool”, etc. A ANP, por exemplo, defende que, na dimensão produto, o mercado de distribuição e revenda de combustíveis líquidos deve ser definido separadamente em função da baixa substituição entre os combustíveis, tanto pela oferta quanto pela demanda. ANP 2010 op. cit.

3.2.1.2 – Dimensão geográfica

Nas análises de Atos de Concentração, o Conselho tem adotado como dimensão geográfica do mercado relevante a área do município, quando sua população é inferior a 200 mil habitantes, e a um bairro ou grupo de bairros, em municípios com populações maiores. Embora essa tenha sido a regra predominante, em alguns casos, a definição do mercado relevante considerou outros fatores que se aplicavam às especificidades da operação ou do mercado.³⁶

Nos casos de investigação de condutas anticompetitivas, há, ainda, outra informação que contribui para a definição geográfica mais precisa do mercado relevante: o escopo da atuação das empresas participantes da conduta ilegal. Isto é, se os postos de combustíveis participantes de um cartel atuam em determinado município, pode-se concluir que o mercado relevante é esse município; ou ainda, se uma conduta anticoncorrencial é levada a cabo por postos de uma região metropolitana, essa deverá ser a dimensão geográfica do mercado relevante a ser analisado.³⁷

Note-se que este critério não pode ser estendido automaticamente aos sindicatos e outras associações empresariais. Em diversas unidades da federação, há sindicatos estaduais das empresas do varejo de combustíveis. Há, ainda, entidades nacionais que congregam empresas do setor.³⁸

Na prática, os mercados relevantes, na sua dimensão geográfica, têm sido definidos, quando necessário, como áreas de um município (total ou parcial), ou conjunto de municípios, no caso de regiões metropolitanas.

Inobstante a existência de critérios predominantes para a definição de mercado relevante, tanto na dimensão de produto quanto na geográfica, existe sempre a possibilidade de exceções e definições intermediárias, como no caso relatado no Box 02.

³⁶ Por exemplo, no AC nº 08012.009728/2006-73 que tratava da compra do Posto Natal Zona Norte pela Rede Carrefour, dada a simplicidade do caso, optou-se por definir o mercado como sendo todo o município de Natal/RS (sem considerações sobre raio). Já no AC nº 08012.003299/2006-21, em que a Rede Gasol adquiriu dois postos da Rede Igrejinha em Brasília/DF, a definição de mercado relevante considerou a peculiaridade do Distrito Federal de que há uma grande concentração de empregos na região central (Brasília), portanto há um grande fluxo de pessoas entre as chamadas cidades-satélites e a região central, assim o mercado relevante incorporou as Regiões Administrativas (cidades-satélites) localizadas ao longo do eixo viário entre o Guará e Brasília.

³⁷ Voto do Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo no PA nº 08012.005495/2002-14.

³⁸ Em que pese a expressiva participação desses sindicatos nos cartéis investigados pelo SBDC, nunca houve um caso de cartel ou qualquer outra conduta ilegal de âmbito estadual.

Box 02 - O caso dos postos de beira de estrada

Um caso específico é o dos postos de beira de estrada. Estes estabelecimentos costumam agregar a revenda de combustíveis a outros serviços como restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência a serem ofertados para viajantes. Ao analisar o ato de concentração referente à entrada do fundo Advent no capital social da rede Frango Assado, o Cade definiu o mercado, na dimensão do produto, como *“prestação de serviços alimentares, automotivos e de conveniência em estabelecimentos localizados às margens de rodovias”*. Na dimensão geográfica, a definição de mercado relevante compreende *“o trecho rodoviário, até uma extensão de 100km, adjacentes aos estabelecimentos objetos da operação”*.

3.2.2 – Concentração de mercado

Embora não se confundam, os conceitos de participação de mercado, concentração de mercado e poder de mercado são intimamente relacionados. Os dois primeiros, participação de mercado e concentração de mercado, são geralmente utilizados para aferição do poder de mercado de uma empresa ou de um grupo de empresas³⁹. Constados níveis elevados de concentração de mercado e a existência de poder de mercado de uma empresa ou grupo de empresas, a autoridade de defesa da concorrência aprofunda suas análises a fim de concluir sobre a possibilidade de que esse poder venha a ser exercido em prejuízo dos demais agentes do mercado (concorrentes, consumidores, fornecedores).

O Cade tem adotado como *unidades de medidas* de concentração no mercado de revenda de combustíveis o *número de postos* e o *volume de combustível vendido*. Por meio dessas variáveis busca-se aferir, por exemplo, o poder de influência de um sindicato ou associação (quantidade de postos associados), a participação de mercado de uma rede de postos de combustível (por volume de vendas ou número de postos), a participação de mercado de uma distribuidora de combustíveis (número de postos filiados a uma bandeira ou quantidade de combustível vendido por uma distribuidora em um determinado mercado geográfico).

Esses exemplos indicam que a *análise de concentração* em mercados de revenda de combustíveis exige uma avaliação criteriosa dos elementos envolvidos, em função das várias dimensões descritas no parágrafo anterior. Esse critério também permitiu ao Cade, não raras vezes, identificar altas concentrações nesses mercados, contrariando a visão de que comércio varejista de combustíveis seria um mercado com grande número de concorrentes, onde estes,

³⁹ Quando a oferta de uma empresa, ou de um grupo de empresas, for suficientemente alta em relação à oferta total no mercado relevante, estas terão, unilateral ou coordenadamente, a capacidade de mudar suas condutas em relação às que prevaleceriam sob condições de concorrência irrestrita, dado que as empresas rivais não serão capazes de atender parte substantiva da demanda. Nesses casos, a empresa ou o grupo terão parcela suficientemente alta do mercado relevante para exercer poder de mercado. (Guia de Análise Econômica de Atos de Concentração - PORTARIA CONJUNTA SEAE/SDE Nº 50/2001).

individualmente, não teriam poder de mercado suficiente para influenciar preços ou adotar condutas anticompetitivas unilaterais.

Na realidade, o que se depreende das dezenas de casos julgados pelo Cade é que certos fatores estruturais são de extrema relevância para determinar os níveis de concentração no mercado de revenda de combustíveis. Esses fatores incluem:

- a. a delimitação da dimensão geográfica do mercado relevante;
- b. a presença de grandes redes proprietárias de postos de combustíveis;
- c. o número de distribuidoras e a relação com os postos; e
- d. a presença de entidades associativas.

Em primeiro lugar, deve-se atentar para a dimensão geográfica do mercado relevante. Pequenos municípios nos quais há um número reduzido de postos de serviços tendem a ter um alto grau de concentração. Por exemplo, a tabela 02 mostra que o cartel de combustíveis de Guaporé/RS atingiu 100% do mercado. Nesse pequeno município, quatro empresas eram proprietárias dos cinco postos de serviço da cidade e detinham poder de mercado. Por outro lado, em grandes centros urbanos, o mercado relevante pode se restringir a certos bairros ou conjunto de bairros. Nesses casos, uma empresa que não teria grande participação de mercado no âmbito do município, passa a ser relevante no contexto daquele mercado restrito. De acordo com a tabela 02, no processo administrativo sobre o cartel de Florianópolis/SC, constatou-se que o grupo de empresas representadas possuía participações de mercado que variavam de 14% a 50% nos bairros onde atuavam.

A presença de grandes redes proprietárias de postos de serviços pode determinar uma alta concentração de mercado. Esse foi o caso do Distrito Federal, onde se verificou que duas redes concentravam 40% dos postos da região, na época da investigação do cartel de combustíveis.

Além disso, conforme exposto nas seções anteriores, a concentração e o poder de mercado característicos dos estágios à montante na cadeia podem se estender ao varejo de combustíveis. Nesse sentido, o número de distribuidoras de combustível ofertando o produto no mercado, bem como sua relação com os postos (existência de contratos de exclusividade) também afeta a medida de concentração de mercado. Se um mercado apresenta postos filiados a um número reduzido de bandeiras (distribuidoras) e inexistem postos “bandeira branca” ou em que estes sejam insuficientes para rivalizar com os postos de uma determinada bandeira, pode-se concluir que é um mercado concentrado.⁴⁰ O Cade identificou este tipo de situação ao analisar atos de

⁴⁰ Em um estudo sobre a relação causal negativa entre a quota de mercado de varejistas independentes e os preços de varejo local, Hastings (2004) afirma que a relação entre um posto de bandeira que pertença a

concentração envolvendo distribuidoras, em que todos os postos de um município, após a fusão das distribuidoras, passariam a operar sob a mesma bandeira.⁴¹

Finalmente, entidades associativas das empresas - como sindicatos, associações e federações – ao exercerem um papel de organização e coordenação de seus associados, podem atuar de forma a atenuarem uma relativa desconcentração do mercado, sendo, portanto, um possível facilitador para a adoção de conduta uniforme por parte das empresas.

Tabela 02 – Representatividade das participações nos casos condenados – Sindicatos e Postos⁴²

| Mercados | Participações (nº de postos) | |
|----------------------|------------------------------|------------------------|
| | Sindicatos | Empresas representadas |
| Florianópolis/SC | Sem informação* | 14 a 50%** |
| Goiânia/GO | 85% | ---- |
| Lages/SC | 88,46% | 29% |
| Belo Horizonte/MG | 82% | ---- |
| Distrito Federal | 94,76% | 40% |
| Recife/PE | 78% | ---- |
| Campinas/SP e região | 60% | ---- |
| Guaporé/RS | ---- | 100% |
| Manaus/AM | 50% | ---- |
| Teresina/PI | 84% a 92% | ---- |
| Bauru/SP | ---- | Sem informação |
| Londrina/PR | 85% a 90% | Sem informação |

refinaria/distribuidora e o aluga para um requerente residual - (*lessee dealer*) –, é muito similar à situação em que um posto é propriedade e é operado pela própria refinaria/distribuidora: a refinaria/distribuidora logra impor suas políticas sobre todos os postos de sua marca. Tal situação pode ter similaridade com o caso brasileiro em que os postos bandeirados sofrem influências da distribuidora vinculada a uma marca, aumentando a concentração no mercado. Ver Hasting, J. S., “Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets: Empirical Evidence from Contract Changes in Southern California”. *The American Economic Journal*. Pittsburgh, Vol. 94, n.1, p. 317-328, 2004.

⁴¹ Por exemplo, no AC nº 08012.002634/2006-73, que tratou da fusão das distribuidoras Ale e Satélite, a empresa resultante passou a contar com 100% dos postos do município de Vitor Meireles/SC sob sua bandeira.

⁴² A coluna “Sindicatos” expressa o somatório de postos vinculados ao sindicato no mercado; a coluna “Empresa Representadas” indica a participação das empresas investigadas no processo no total do mercado, com as qualificações (**) e (***). Os números foram retirados dos processos e são aproximados.

| | | |
|-------------------------------------|------|----------------|
| Caxias do Sul/RS | ---- | 34% |
| Santa Maria/RS | ---- | 16%*** |
| Região Metropolitana de Londrina/PR | ---- | Sem informação |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos
 (*) A expressão “sem informação” indica que embora tenha havido sindicatos e/ou empresas condenados no processo administrativo, não há, nos votos dos Conselheiros, informações sobre a representatividade dos mesmos no conjunto do mercado relevante; o símbolo (----) indica que entre os representados no processo administrativo não havia empresas e/ou sindicatos, ou que os mesmos não foram condenados pelo Cade.
 (***) Considerando os bairros onde as empresas atuavam.
 (***) O percentual indica a relação entre o número de empresas representadas no processo e a quantidade de postos existente em Santa Maria/RS, na época do cartel. Entretanto, o Conselheiro-Relator observou que a política de preços do cartel repercutia em todo o mercado relevante.

Na tabela 02, verifica-se que, dos quinze cartéis no mercado de varejo de combustíveis condenados pelo Cade, dez tiveram a participação efetiva e fundamental de sindicatos e federações.⁴³ Tais entidades congregam a grande maioria das empresas – nos cartéis condenados, os sindicatos contavam com associação de 50% a 94,7% de empresas nos mercados analisados.

Mais recentemente, as decisões do Cade em Processos Administrativos referentes a cartéis têm firmado o entendimento de que, havendo evidências diretas de conluio, não é necessário considerações acerca das participações de mercado das Representadas. Deste modo, o acordo entre as empresas para estabelecer um cartel já evidenciaria a existência de poder de mercado dos agentes.⁴⁴

3.2.3 – Barreiras à entrada e concessão

Conforme discutido na subseção 2.2.2, a entrada na atividade de revenda varejista de combustível automotivo é condicionada pela regulação da ANP - Portaria ANP nº 116, de 05/07/2000, e posteriores Resoluções ANP - que impõem uma série de requisitos para a

⁴³ Discutiremos mais a frente o papel dessas entidades nos cartéis condenados.

⁴⁴ Isso porque, não haveria racionalidade econômica de as empresas adotarem uma conduta ilegal punível com sanções administrativas e criminais, se a formação de conluio não fosse lucrativa. Contudo, para que essa conduta seja lucrativa, seria necessário que o cartel, de forma coordenada, fosse capaz de aumentar preços (ou reduzir quantidades), alterando os níveis que vigorariam sob as condições de concorrência irrestrita. Ver Voto do Conselheiro Eduardo Pontual Ribeiro no PA nº 08012.010215/2007-96; voto do Conselheiro Marcos Paulo Veríssimo referente ao PA nº 08700.007301/2000-38 e PA nº 08700.000547/2008-95; voto da Conselheira Ana Frazão no PA nº 08012.004472/2000-12.

atuação nesse mercado. Além da regulação no nível federal, existem outras exigências legais de âmbito municipal.

O passado recente caracterizado pela intervenção estatal e pela existência de regulações é geralmente abordado nas análises de “barreiras à entrada” no mercado de revenda de combustíveis realizadas pelo Cade.

Conforme exposto no voto condutor da condenação dos postos de gasolina de Recife/PE, o mercado de revenda de combustíveis caracteriza-se pela presença de barreiras institucionais à entrada de novos ofertantes, pela necessidade dos postos revendedores de combustíveis em obter, da ANP, autorização para funcionamento, assim como licenças municipais condicionadas ao atendimento das restrições da legislação de ordenamento urbano.⁴⁵

3.3 – Tópicos específicos da análise de acordo com o tipo de caso

A seguir, serão destacados os tópicos que são específicos à análise de cartéis e de atos de concentração envolvendo o mercado de revenda de combustíveis.

3.3.1 – Cartéis

Efetivamente, de todas as denúncias que chegaram ao SBDC, trinta e seis resultaram em Processos Administrativos julgados pelo Cade, desde 1996, sendo, nesse setor, as condutas mais investigadas pelo Conselho, o qual analisou também casos relacionados a outras práticas, como recusa de vendas e discriminação entre concorrentes.

Os processos administrativos relativos a cartéis resultaram em quinze condenações (41,67% do total) e serão vistos mais detalhadamente em seção específica. Já os processos relativos às outras condutas, foram todos arquivados, pois as supostas práticas anticompetitivas não foram efetivamente comprovadas. Por este motivo, não serão objeto deste estudo.

⁴⁵ Processo Administrativo nº 08012.003208/1999-85.

Tabela 02 – Processos Administrativos no mercado de varejo de combustíveis julgados pelo Cade (1996 – Out/2013)

| | Condenações | Arquivamentos | Total |
|------------------|-------------|---------------|-------|
| Cartel | 15 | 14 | 29 |
| Outras Conduitas | 0 | 7 | 7 |
| Total | 15 | 21 | 36 |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos/Cade

Antes de entrar no mérito da jurisprudência, é importante discorrer brevemente sobre algumas questões conceituais relevantes à análise de cartéis que são destacados nas decisões analisadas.

Inicialmente, destaca-se que a SEAE e a ANP⁴⁶, com o objetivo de fornecer elementos para o início das investigações e para a análise da existência de acordos colusivos, desenvolveram metodologias quantitativas – os denominados filtros – baseadas na evolução da margem média bruta ao longo do tempo no município investigado e na dispersão entre os preços em um mercado relevante, em relação à média estadual.

As evidências baseadas em informações econômicas e derivadas da aplicação de filtros, no entanto, não são suficientes para levar à condenação de pessoas físicas ou jurídicas por conduta colusiva, segundo o entendimento do SBDC. Nesse sentido, o caso de Blumenau/SC⁴⁷, - no qual houve denúncia de alinhamento de preços no mercado relevante de revenda de combustíveis no município, com preços praticados maiores que nos municípios vizinhos - oferece uma síntese que merece ser destacada.

O voto argumenta que o *paralelismo* de preços, de reajustes e margens de preços mais altas do que em municípios próximos não são indícios suficientes para comprovar a existência do cartel ou mesmo para iniciar investigações.⁴⁸ Mercados de produtos homogêneos e com transparência de informações levam a situações de preços similares, sem que isso configure a existência de acordos colusivos explícitos. Mercados competitivos, em geral, podem ensejar tal estrutura de preços e de concentração, sendo que o segmento de revenda de combustíveis, especialmente

⁴⁶ O voto do Conselheiro Paulo Furquim de Azevedo analisou a metodologia da SEAE no voto referente à Averiguação Preliminar nº 08012.011112/2000-42. Para conhecimento da metodologia adotada pela ANP, ver Pedra, D. P., L. M. N. O. Bicalho, O. A. Vilela, P. H. Baran, R. M. Paiva, “Metodologia adotada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para a detecção de Cartéis”. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Junho de 2010.

⁴⁷ Processo Administrativo nº 08012.005545/1999-16.

⁴⁸ O voto argumenta que as evidências econômicas são indícios necessários, porém não suficientes de cartel, devendo a autoridade decidir ou não pelas investigações. Processo Administrativo nº 08012.005545/1999-16.

em gasolina comum, álcool hidratado e óleo diesel, possui estas características (paralelismo de preços, mecanismos de transparência, alto número de participantes).⁴⁹

Assim, o paralelismo caracteriza-se como um ilícito concorrencial, apenas quando há evidências adicionais de que as empresas tenham adotado um acordo colusivo. Neste caso, deve-se avaliar se a alegada conduta concertada relativa aos preços de revenda não tenha outra explicação racional que não um conluio entre postos com a finalidade de restringir a concorrência no mercado de combustíveis. Ou seja, só poderia ocorrer pela via da coordenação explícita. Nesse contexto, os indícios econômicos precisam estar acompanhados de provas diretas associadas à existência de um acordo colusivo, para que haja caracterização de conduta concertada e a condenação das partes. É a doutrina do paralelismo “plus”⁵⁰.

3.3.1.1 – Análise das condições de coordenação

A teoria econômica reconhece que determinadas características estruturais de certos mercados podem facilitar o comportamento colusivo entre seus agentes. Essa teoria foi também apropriada pelas principais agências de defesa da concorrência do mundo e, comumente, faz parte de guias internacionais de análise.⁵¹ Cabe ressaltar, porém, que a simples verificação da existência de tais fatores não determina automaticamente que os agentes do mercado estejam atuando de forma ilícita, tampouco a ausência de alguns desses condicionantes não garante a total lisura no ambiente concorrencial do mercado observado.

Em suma, o quadro a seguir sumariza os fatores elencados pela jurisprudência do Cade que facilitam a coordenação entre agentes no mercado de revenda de combustíveis:

⁴⁹ Entretanto, conforme discutido nas seções 2.1 e 3.2.2, a concentração nos elos iniciais da cadeia pode afetar o segmento de varejo. Ademais, a concentração pode ser um fator importante em pequenos municípios, conforme verificado em algumas condenações.

⁵⁰ O “*paralelismo plus*” preconiza a existência de provas materiais, por exemplo: gravações, escutas telefônicas, documentos sobre reuniões dos cartéis, etc. Sobre o conceito de “*paralelismo plus*” ver “Combate a Cartéis e Programa de Leniência”, Coleção SDE/CADE nº 01/2009, Secretaria de Direito Econômico e Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Brasília, 2009. Freitas, 2010, *op. cit.*, também discute necessidade do “*paralelismo plus*” como prova adicional de um cartel vis-à-vis a aplicação de filtros econômicos.

⁵¹ Em 2004, a *International Competition Network* (ICN) publicou relatório que analisava os diversos guias de análises publicados por autoridades de defesa da concorrência de doze países, onde foram compiladas diversas características (enumeradas nesses guias) dos mercados que podem proporcionar aos seus agentes condições para a prática de ações coordenadas visando exercício abusivo de poder de mercado. *ICN Report on Merger Guidelines*. Chapter 4 – Coordinated Effects Analysis under International Merger Regime. Abril, 2004. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc560.pdf> - consulta em 16/05/2013.

Quadro 02 – Características do mercado de revenda de combustíveis destacadas pelo Cade em votos sobre condutas

| | |
|--|--|
| Fatores que favorecem a coordenação entre firmas | Produtos homogêneos |
| | Firmas homogêneas |
| | Transparência de preços ou outros termos de venda |
| | Histórico de controle de preços pelo governo |
| | Presença de associações e/ou sindicatos empresariais |
| | Demanda pulverizada |
| Fatores que indicam capacidade de detecção e punição de desvios | Disponibilidade de informações do mercado |
| | Credibilidade da ameaça de retaliação |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

O quadro 02 apresenta oito fatores cuja presença pode ter alta influência na decisão das empresas de adotar condutas uniformes de forma tácita ou explícita no mercado de revenda de combustíveis. Nos parágrafos seguintes, esses fatores são detalhados a partir da análise da jurisprudência do Cade.⁵²

Produtos homogêneos

Os produtos homogêneos, como a gasolina comum, têm processo de compra e venda mais simples e estratégias de concorrência mais restritas (geralmente por preço ou volume de vendas) do que os produtos diferenciados. Isso aumenta a probabilidade das firmas anteverem a estratégia e o comportamento das demais empresas, chegarem a um consenso para o conluio e de detectarem desvios.

⁵² As características do mercado de revenda de combustíveis que favorecem o surgimento de colusão têm sido discutidas pela teoria e pela prática da defesa da concorrência no Brasil. Para uma notícia sobre as provas econômicas clássicas, e a experiência brasileira até aquele momento, ver Considera. C. M e Duarte, G. F. S. “A Importância de Evidências Econômicas para a Investigação de Cartéis A Experiência Brasileira”. Universidade Federal Fluminense. TD 181, Outubro, 2005.

Firmas homogêneas

No mesmo sentido, *firmas com capacidades e estruturas de custos semelhantes* em um ambiente de demanda estável, como no caso do mercado em tela, respondem da mesma forma a determinadas circunstâncias do mercado, gerando uma tendência de estabilidade, previsibilidade, e acomodação das posições no mercado.

Transparência

A *transparência de preços* facilita a adoção de condutas coordenadas, possibilitando o monitoramento recíproco da aderência aos termos do acordo anticompetitivo. No caso do varejo de combustíveis, a Portaria ANP nº 116/2000, determina a exibição dos preços dos produtos em painéis padronizados na frente dos postos; além disso, há na Internet vários sítios dedicados à pesquisa e publicação de preços de combustíveis - a própria ANP pesquisa preços e os publica em seu sítio na Internet. Portanto, o monitoramento de possíveis desvios dos participantes de um cartel se dá praticamente sem custo.

Ainda quanto à transparência do mercado, sabe-se que os preços administrados⁵³ (gasolina fornecida pela Petrobras e tributos) representam 70% do preço da gasolina comum fornecida ao consumidor final⁵⁴; portanto, grande parte dos custos incorridos é também de conhecimento público no mercado, reduzindo o escopo de estratégias de diferenciação a serem adotados pelas empresas e aumentando também a capacidade de monitoramento recíproco entre os agentes.

Histórico de controle de preços

A propósito da intervenção estatal, o *histórico de controle de preços* pelo governo marcou as atividades desse mercado durante décadas, conforme discutido na subseção 2.2.1, o que condicionou o comportamento das empresas e, também, dos sindicatos empresariais

⁵³ Segundo o Banco Central do Brasil (BACEN): “O termo ‘preços administrados por contrato ou administrados’ – doravante simplesmente preços administrados – refere-se aos preços que são insensíveis às condições de oferta e de demanda porque são estabelecidos por contrato ou por órgão público”. Ainda, de acordo com o BACEN: “Os preços dos produtos derivados de petróleo foram desregulamentados em 2002, mas ainda estão incluídos no grupo de preços administrados porque são estabelecidos pela Petrobrás, que possui um “quase-monopólio” sobre a produção doméstica e a distribuição no atacado”.

⁵⁴ Conforme a Petrobras Distribuidora, o preço ao consumidor final da gasolina comum tem a seguinte composição: custo da gasolina fornecida pela Petrobras (35%); CIDE, PIS/PASEP e COFINS (7%), ICMS (28%); etanol anidro (12%); distribuição e revenda (18%). Fonte: <http://www.br.com.br/wps/portal/portalconteudo/produtos/automotivos/gasolina>. Consulta em 16/05/2013.

especialmente no que diz respeito à política de preços. Alguns argumentos de defesa apresentados pelos sindicatos nos primeiros casos de cartel condenados pelo Cade justificavam a adoção de condutas uniformes como sendo uma prática normal do setor, em função desse histórico recente. Contudo, após mais de uma década de liberalização dos preços de combustíveis no varejo e algumas condenações por cartel, o Cade sinalizou que as eventuais condutas anticoncorrenciais não podem ser imputadas à estrutura do segmento, outrora caracterizado pela intervenção estatal⁵⁵.

Entidades associativas

Como já mencionado na subseção 3.2.2, a jurisprudência do Cade ressalta a importância do papel desempenhado pelas entidades associativas. Mesmo em um mercado considerado pulverizado – como o varejo de combustíveis de grandes centros urbanos – a articulação da coordenação pode ser viabilizada por meio de sindicatos atuantes. Esse pode ser considerado um fator especialmente importante para a formação de conluíus na maioria dos cartéis condenados pelo Cade no mercado de revenda de combustíveis.⁵⁶

Efetivamente, em dez dos quinze cartéis condenados pelo Cade, os sindicatos/associações tiveram papel fundamental na organização, execução e controle das condutas anticompetitivas, como se pode comprovar na análise de atas de assembleias e, até mesmo, em declarações dos dirigentes dessas entidades.⁵⁷ Em geral, atuavam de forma a pressionar ou ameaçar quem desviasse do acordo ilegal e definiam mecanismos para reunião e troca de informações entre as empresas concorrentes.

⁵⁵ Os votos dos Conselheiros-Relatores referentes ao Processo Administrativo nº 08012.007515/2000-31 e Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89 tratam da mudança da política de preços dos combustíveis e do papel dos sindicatos nesse novo contexto.

⁵⁶ A Tabela resumo A1 apresenta os casos de cartéis condenados pelo Cade, identificando seus principais aspectos, como entidades representadas, mercados envolvidos, penas aplicadas.

⁵⁷ Em dois casos, Bauru/SP e Santa Maria/RS, as entidades associativas não foram condenadas por falta de provas nos autos e em somente três casos de cartel condenados pelo Cade não havia entidade associativa arrolada entre os representados no processo administrativo (Guaporé/RS, Caxias do Sul/RS e Região Metropolitana de Londrina/PR).

Demanda pulverizada

A maior possibilidade de ocorrência de cartéis no mercado de varejo de combustíveis decorre ainda do fato de que a *demanda pelos combustíveis é pulverizada*; ou seja, os consumidores são numerosos, de pequeno porte em sua maioria e sua relação com os postos não é contratualizada, reduzindo a sua capacidade de contestação de possíveis práticas anticompetitivas no mercado.

Credibilidade da ameaça de retaliação

A credibilidade de pressões e ameaças de retaliação contra dissidentes é um fator crítico para a estabilidade de um cartel. Alguns votos dos Conselheiros-Relatores em casos de cartéis condenados pelos Cade evidenciaram a efetividade e forma como tais ameaças ocorriam. Por exemplo, nos cartéis onde havia a presença de sindicatos, como os de Florianópolis/SC e Londrina/PR, cabia a esses a tarefa de controlar o comportamento dos participantes do conluio, bem como, pressionar possíveis dissidentes ou empresas que não tinham aderido ao cartel. Nos casos onde não houve participação dos sindicatos, como o de Caxias do Sul/RS, os líderes do cartel tratavam de pressionar os demais membros e cooptar empresas entrantes para a conduta ilegal.

Com base na análise dos votos de condenação proferidos, pode-se resumir o posicionamento de que o mercado de revenda de combustíveis a varejo, especialmente de gasolina comum, apresenta diversas características que indicam a possibilidade de adoção de condutas coordenadas pelos seus agentes. De fato, esse é o mercado com o maior número de denúncias de condutas anticompetitivas, com destaque para formação de cartel e é o segmento econômico com maior número de condenações por esta conduta anticoncorrencial no Brasil.

3.3.1.2 – Análise dos efeitos anticompetitivos

Os votos que conduziram as condenações de cartéis no Cade não utilizaram estudos quantitativos sobre danos causados por essas condutas, tendo em vista que não é necessária a comprovação dos prejuízos decorrentes de um acordo colusivo para que se configure infração à ordem econômica e condenemos agentes do mercado que dela participaram.⁵⁸ Entretanto, encontram-se, nesses documentos, várias referências sobre o potencial de dano da conduta

⁵⁸ Conforme o art. 36, da Lei 12529/2011 e art. 20, da Lei 8884/94.

condenada ou, ainda, exemplos dos efeitos efetivamente produzidos pela mesma. Os parágrafos seguintes enumeram alguns destes potenciais danos e efeitos.⁵⁹

No cartel *de Recife/PE*, por exemplo, os representados foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes. Nesse caso, o objetivo da conduta uniforme era o aumento de preços. O voto do relator informa uma escalada de aumento de preços nos seguintes patamares: em abril de 1999, verificou-se alinhamento de preços torno de R\$ 0,99/litro; em maio de 2000, os preços da maioria dos postos do mercado relevante estavam em torno de 1,38 e; em janeiro de 2002, os preços alinharam-se em torno de R\$ 1,65/litro. Segundo o relator, as elevações de preços seguidas de súbito alinhamento não decorreram de fatores econômicos, mas do conluio entre os postos de gasolina sob a orientação do sindicato.

Elevações de preços injustificadas (exceto pela ação dos cartéis) também foram identificadas em outros mercados: em *Manaus/AM*, o cartel forçou o aumento do preço do litro da gasolina comum de R\$ 1,06 para R\$ 1,20; em *Londrina/PR*, a ação produziu aumentos de R\$ 1,70 para R\$ 1,77 e, posteriormente, para R\$ 1,88; já em *Caxias do Sul/RS*, enquanto um posto da rede Carrefour (que não participava do conluio) vendia a gasolina comum a R\$ 2,25/litro, o cartel forçava os preços para R\$ 2,33.

De forma semelhante, no cartel de *Florianópolis/SC*, verificou a atuação do sindicato no sentido de induzir o comportamento uniforme das empresas filiadas visando aumento de preços e lucros: constatou-se que, na última semana de outubro de 2000, o nível médio das margens brutas praticadas pelos postos representados girava em torno de R\$ 0,10. Em dezembro do mesmo ano, o nível médio das margens brutas convergia para R\$ 0,20. Em *Santa Maria/RS*, também se verificou aumento de margem de lucro de 12,1%, em 2003, para 20,4%, no ano seguinte. Novamente, sem que se pudesse justificar tal elevação por fatores do mercado, como, por exemplo, o aumento de preços das distribuidoras, afirmaram os relatores dos casos.

Em *Goiânia/GO*, verificou-se conduta e objetivos semelhantes, tendo o relator concluído que havia nos autos indícios de que a orientação do sindicato, de fixar margem bruta da gasolina igual a do óleo diesel, fora efetivamente adotada, o que representava uma transferência de excedente do consumidor para os produtores, além de afetar a alocação de recursos na economia (considerando o impacto do preço da gasolina em outros setores econômicos). Da mesma forma, em *Bauru/SP*, a ANP identificou períodos de elevação de preços coincidindo com as maiores margens brutas de revenda e menores coeficientes de variação de preços, sem que houvesse outra explicação, além do conluio entre concorrentes.

⁵⁹ A título de referência, a tabela resumo A1, anexa, traz resumos dos casos e suas penalidades.

Analisando a efetividade da conduta e seus efeitos, o relator do processo administrativo referente ao cartel de *Lages/SC* afirmou que o cartel eliminou a rivalidade entre os agentes, gerando para estes aumentos arbitrários de lucros. Em *Teresina/PI*, esse objetivo também foi perseguido e alcançado pelo cartel, que seguia a orientação do sindicato para que não houvesse guerra de preços e tampouco oferta de prazos de pagamento diferenciados, em flagrante prejuízo ao consumidor. O cartel de *Guaporé/RS* produziu o mesmo efeito, levando o relator a concluir que o acordo colusivo eliminou completamente a possibilidade de os consumidores adquirirem combustível naquele município a preços formados a partir dos mecanismos normais de concorrência.

Em *Belo Horizonte/MG*, o cartel produziu um aumento injustificado de preços de R\$ 1,17 para R\$ 1,32/litro, sem que se constatasse justificativas aceitáveis, tais como aumento do preço de insumos ou escassez de produtos. Segundo o relator, o objetivo da conduta uniforme organizada pelo sindicato era - caso houvesse uma investigação do Cade - forjar provas robustas que justificassem tal aumento.

Em *Campinas/SP*, o sindicato induziu a adoção de comportamento uniforme dos seus associados visando um boicote ao recebimento de cartões de crédito como forma de pagamento. Procurava, assim, reduzir as taxas cobradas pelas administradoras e os prazos de ressarcimento, o que traria prejuízo aos consumidores, pois eliminaria um diferencial competitivo (mais uma forma de pagamento), bem como a possibilidade de que alguns postos, de forma individualizada, adotassem a estratégia de não receber pagamento com cartão de crédito e reduzissem seus preços para atrair consumidores que ainda preferissem o pagamento com cartão em outros postos.⁶⁰

Finalmente, no caso do *Distrito Federal*, o cartel visava – e conseguiu - impedir a entrada de hipermercados (no caso o Carrefour) no mercado de revenda de combustíveis⁶¹. A pressão exercida pelos postos e pelo sindicato sobre administradores públicos e parlamentares resultou na publicação de uma lei que impede a abertura de postos de combustíveis junto àquele tipo de estabelecimento comercial, o que produziu evidente prejuízo aos consumidores, pois criou

⁶⁰ Ao instaurar o processo administrativo, a Secretaria de Direito Econômico adotou Medida Preventiva determinando a imediata cessação da prática anticompetitiva, o que se deu no mesmo período programado para o início do boicote.

⁶¹ No mesmo processo, o sindicato do Distrito Federal, por ter incitado a adoção de conduta uniforme dos seus associados visando impedir a venda de óleo diesel aditivado no Distrito Federal, a conduta produziu efeitos concretos, pois como consta no voto do relator "... dos 29 (vinte e nove) postos revendedores de óleo diesel aditivado das bandeiras Ipiranga e Shell, quase 90% deixaram de comercializar o produto no mês de junho de 1994, logo depois, portanto à reunião ocorrida no SINPETRO/DF".

artificialmente uma barreira à entrada de concorrentes com potencial econômico e capacidade de concorrer efetivamente com as empresas já instaladas no mercado.⁶²

As regulações referentes a questões de segurança e preservação ambiental, mencionadas na seção 2.2.2, embasam a argumentação de opositores à operação de postos de combustíveis em shoppings e supermercados, no Distrito Federal e em outros estados brasileiros, como o Rio Grande do Norte. Especificamente no caso do Distrito Federal, há entendimento do SBDC, anterior à condenação do cartel pelo Cade, de que a legislação em vigor, ao impedir a abertura de postos de gasolina em shoppings e supermercados (parágrafo 3º do artigo 2º da Lei Complementar nº 294, de 27/06/2000)⁶³, tem efeitos negativos para a concorrência, pois impede a entrada de novos agentes econômicos no varejo de combustíveis.⁶⁴ A SDE também fez um estudo, em 2009, quantificando o prejuízo aos consumidores do DF desde que a legislação entrou em vigor.⁶⁵

Assim, em que pese a inexistência da quantificação dos prejuízos produzidos pelos cartéis de postos de combustíveis condenados pelo Cade e a não necessidade de se fazê-la, restaram evidenciados, em todos os casos, que as condutas anticompetitivas foram efetivamente concretizadas⁶⁶, resultando em claros efeitos nocivos à sociedade, tais como, elevação injustificada de preços (com a transferência de renda dos consumidores para as empresas envolvidas no cartel), eliminação de estratégias competitivas das empresas, redução de opções (de pagamento) para os consumidores e impedimento da entrada de novos concorrentes no mercado. O Box 03 discute alguns aspectos econômicos do prejuízo à concorrência causado pelos cartéis, bem como incentivos para criação e estabilidade dos mesmos.⁶⁷

⁶² A rigor, o caso do Distrito Federal é diferente dos outros cartéis, pois o prejuízo à concorrência se configura por meio de uma lei que regula a atividade do varejo de combustíveis. O texto do voto do relator é direto nesse aspecto: “Suficientes são as provas que corroboram a formação de cartel com o intuito de impedir a entrada daquela rede de hipermercados no segmento em que atuam, sendo que a ação concertada, que culminou com a edição da Lei n.º 2.526/00, ocasionou danos não somente ao Carrefour, mas a outros potenciais concorrentes que ficaram impedidos de entrar no mercado”.

⁶³ Lei Complementar do DF nº 294/2000, que em seu artigo 2º, § 3º diz textualmente: “Fica expressamente vedada à edificação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados, hipermercados e similares, bem como de teatros, cinemas, *shopping centers*, escolas e hospitais públicos”.

⁶⁴ Parecer SEAE nº 70/MF/SEAE, de 27/02/2002.

⁶⁵ Parecer DPDE, aprovado pelo Despacho nº 884, de 19/11/2009. “Efeitos anticoncorrenciais advindos da Lei Complementar Distrital nº 294/2000 no setor de revenda de combustíveis no DF”.

⁶⁶ Exceto no caso de Campinas/SP em que se puniu pela potencialidade lesiva da conduta.

⁶⁷ Damgaard, M.T., P. Ramada, G. Conlon e M. Godel “The Economics of Cartels: Incentives, Sanctions, Stability and Effects”. *Journal of European Competition Law & Practice* 2011 1(4):405-413. Para uma visão de livro texto ver “Carlton, D. W. e Perloff, J. M. *Modern Industrial Organization*. Addison-Wesley, Berkeley: 2005, Capítulo 05”.

3.3.1.3 – Considerações finais das decisões

O mercado de revenda de combustíveis é o que possui maior número de denúncias, junto ao SBDC, de condutas anticompetitivas, especialmente relacionadas à formação de cartéis. O grande volume de denúncias decorre, dentre outros fatores, da extrema importância desse mercado na economia, do fato de que elevações de preços de combustíveis terem impactos diretos e serem facilmente percebidos pelas empresas e pelos indivíduos e, ainda, da percepção generalizada de paralelismo e variações quase que simultâneas dos preços praticados pelos agentes seriam evidências suficientes para a existência da conduta anticompetitiva, o que, como vimos, não é necessariamente verdade.

O fato é que, tomando-se o histórico de análises e decisões do Cade em relação a esse mercado, observa-se um grande número de processos instaurados e julgados com um pequeno número de condenações de agentes econômicos por condutas anticompetitivas. Desde a publicação da Lei nº 8884/1994, o Cade julgou mais de uma centena de casos tendo como objeto denúncias de práticas anticoncorrenciais nos mercados de revenda de combustíveis, especialmente na revenda de gasolina comum. Como visto, nesse período, somente quinze processos administrativos resultaram em condenação dos denunciados ou, pelo menos, de parte deles. Tais processos administrativos apresentaram características comuns entre si, além daquelas referentes aos aspectos técnicos da análise concorrencial do Cade, como mercado relevante, concentração, os quais foram analisados nos tópicos anteriores.

Primeiro, destaca-se a importante participação dos órgãos dos Ministérios Públicos estaduais. Em nove processos administrativos a representação contra condutas lesivas à ordem econômica é feita diretamente pelo Ministério Público com a juntada de elementos de prova decisivos para a condenação dos representados; em outros, o Ministério Público fez chegar ao SBDC documentos obtidos através de ações judiciais promovidas junto ao Poder Judiciário, contribuindo, igualmente, para a comprovação da conduta anticompetitiva e para a consequente punição dos representados.

Além disso, verifica-se que as condenações foram *alicerçadas em provas materiais*. As ações de entidades associativas foram comprovadas por escutas telefônicas, atas de suas assembleias e reuniões de diretoria, correspondências, declarações de seus dirigentes em meios de comunicação, reportagens da imprensa sobre a ocorrência de reuniões para a uniformização de ações e, em alguns casos, de declaração de seus diretores nos autos dos processos administrativos confirmando as práticas e tentando justificá-las. As condenações das empresas,

seus diretores e funcionários tiveram como base escutas telefônicas, depoimentos de testemunhas e documentos das empresas (notas fiscais, livros, etc.).

Esses elementos de prova foram necessários para confirmar os indícios de condutas anticompetitivas que apareciam em matérias jornalísticas sobre alinhamento de preços, em denúncias formuladas por cidadãos e entidades da sociedade civil, em análises quantitativas realizadas por órgãos como ANP e SEAE ou em pesquisas de preços produzidos por órgãos como o PROCON, mas que, por si só seriam insuficientes para a condenação dos cartéis, dadas as características próprias do mercado de varejo de combustíveis.

Finalmente, observa-se que as condenações atingiram tanto as pessoas jurídicas (entidades associativas e empresas), quanto às pessoas físicas que as dirigiam e, também, empregados sem função gerencial. As multas aplicadas às pessoas jurídicas foram calculadas com base nas suas respectivas receitas brutas⁶⁸ (descontados impostos) auferidas no ano anterior ao que se instaurou o respectivo processo administrativo. Às pessoas físicas foram aplicadas multas que variaram de 8,5% a 17% das multas aplicadas às pessoas jurídicas a que estavam vinculadas.

⁶⁸ Em alguns casos, quando não foi possível apurar o faturamento das pessoas jurídicas, as multas aplicadas foram calculadas com base em UFIR (ver tabela resumo A1).

Box 03 - Teoria econômica e cartéis em combustíveis

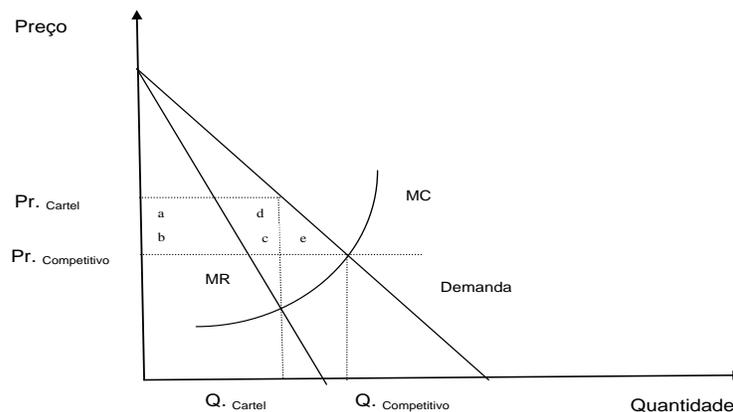
A teoria econômica explica que as firmas em um cartel, ao se coordenarem, atuam como um monopólio. Quanto menor o número de firmas, maior a capacidade de articulação, de modo que o surgimento de cartel é mais comum em setores oligopolísticos. Entretanto, setores relativamente fragmentados, sob a liderança de um sindicato ou associação, por exemplo, podem assumir um comportamento monopolístico. Firmas em oligopólios formam um cartel para aumentar seu poder de mercado, determinando em conjunto o nível de produção e/ou o preço.

A decisão de maximização do lucro de um cartel é a mesma de um monopolista, como indica a figura 02. Os membros do cartel escolhem uma produção combinada no nível em que sua receita marginal conjunta (MR) se iguala ao custo marginal conjunto (MC). O preço do cartel ($Pr. cart.$) é determinado pela curva de demanda no nível de produção escolhido pelo cartel ($Q. cart.$). Os lucros do cartel são iguais à área do retângulo $abcd$ na figura 02, que é derivado das rendas apropriadas dos compradores. Note que um cartel, como um monopolista, produzirá menos e cobrará maiores preços dos consumidores, se comparado ao preço e quantidades competitivas ($Pr. conc./ Q. conc.$). O cartel gera uma ineficiência de alocação de recursos causando prejuízos para a sociedade. O triângulo cde na figura significa a perda líquida de renda da economia, que não é apropriada por nenhum dos agentes (empresas ou consumidores).

Uma vez estabelecidos, cartéis podem ser difíceis de manter, devido aos incentivos internos para o desvio do acordo colusivo. Um determinado membro do cartel pode se sentir tentado a cobrar um preço menor, ou produzir mais, e, assim, auferir lucros imediatos. Obviamente, se todos os membros desviarem do acordo, o cartel se dissolverá. Portanto, a teoria econômica indica que indivíduos e empresas serão motivados a participar em um cartel se o ganho esperado – em termos de lucros – for maior do que os custos esperados associados com a probabilidade de detecção e posterior punição. Similarmente, a estabilidade de um cartel é função da capacidade de atingir um consenso, de executar detecção eficaz e de ser capaz de monitorar a ação dos rivais. Essa tríade é conhecida como Consenso-Detecção-Punição, e, entre outros aspectos, balizam os fatores facilitadores para ações coordenadas listadas pela política de defesa da concorrência, seja na avaliação de arranjos colusivos, quanto de efeitos coordenados decorrentes de atos de concentração.

Formuladores de políticas e autoridades de defesa da concorrência procuram, portanto, tornar a atividade de cartel menos atraente sinalizando que a “probabilidade de condenação” e a “gravidade da punição” serão altas; procuram criar também incentivos para que membros do cartel - caso resolvam abandonar e denunciar o arranjo colusivo - recebam benefício em termos de penas reduzidas – os chamados acordos de leniência.

Figura 02



3.3.2 – Atos de Concentração

Os atos de concentração (ACs) que afetaram mercados de revenda de combustíveis no varejo julgados pelo Cade podem ser divididos em dois grupos: (i) atos de concentração que envolveram empresas que atuam diretamente no mercado varejista, e (ii) atos de concentração referentes a fusões e aquisições entre distribuidoras de combustíveis que afetaram o mercado varejista devido à estreita ligação entre essas empresas e os postos de serviço que atuam sob a sua “bandeira” (ver tabela 03). Embora a metodologia aplicada seja a mesma, ao se comparar os dois grupos de atos de concentração, percebe-se que, em geral, as operações que envolveram distribuidoras de combustíveis exigiram maior detalhamento e sofisticação das análises.

Tabela 03 - Atos de Concentração com efeitos no mercado de varejo de combustíveis julgados pelo Cade (1996 – Out/2013)

| Mercados analisados pelo Cade | Aprovados sem restrições | Aprovados com restrições | Não aprovados |
|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Somente varejo | 33 | 3 | 0 |
| Distribuição e varejo | 13 | 6 | 0 |
| Total | 46 | 9 | 0 |

Nos ACs envolvendo apenas empresas que atuam no elo varejista da cadeia produtiva, a questão que gerou maior debate foi à delimitação de mercado relevante na dimensão geográfica, cujo entendimento firmado pelo Cade está exposto no item 3.1.1.2. Contudo, mesmo neste tema, na maioria dos casos, dada a sua simplicidade, o Conselho optou por definir o mercado como sendo o município onde atuavam os postos envolvidos na operação, uma vez que os recursos e o tempo despendidos para um refinamento da análise pouco agregariam à decisão.

Nesse grupo de operações, verificou-se que as concentrações eram pequenas – exceto nos casos envolvendo empresas do Distrito Federal, mercado que apresentava redes varejistas com participações de mercado acima de 20%.⁶⁹ Nos demais casos, chama atenção à participação de grandes redes do varejo, como Carrefour e Pão de Açúcar, adquirindo postos em diferentes

⁶⁹ AC 8012.003409/2004-92 (Gasol-Comal); AC 8012.001879/2005-01 (Gasol-Planalto); AC 8012003299/2006-21 (Gasol-Igrejinha).

regiões do país. Também merecem destaques operações que marcaram a entrada de bancos e fundos de investimento em redes de postos de combustíveis e lojas de conveniência, que resultaram em diversas aquisições de postos de pequeno porte por estas redes.⁷⁰

Nos últimos anos, uma série de fusões e aquisições no setor de distribuição de combustíveis resultou na venda de importantes marcas (bandeiras) para grupos econômicos que não atuavam ou não tinham participação expressiva nesse mercado - exceto os casos de aquisições pela Petrobras Distribuidora. O quadro abaixo resume esses movimentos do mercado:

Quadro 03 – Atos de concentração entre distribuidoras de combustíveis – 2000 a 2012

| Ano | Operações |
|------|--|
| 2000 | Agip adquire negócios da Shell em MS, MT, GO e TO. |
| | Permuta de ativos entre Petrobras e Repsol YPF onde esta recebe contratos de distribuição com mais de 300 postos das regiões S, SE e CO do Brasil. |
| 2001 | Repsol YPF absorve operações da distribuidora Novoeste, que atuava em SP e MT. |
| | Agip adquire operações da Shell na região Sul. |
| | PDVSA adquire ativos da distribuidora Equatorial, que atuava na região Norte do Brasil. |
| | Agip comprou operações de distribuição da Ipê, em MG. |
| 2002 | Repsol YPF adquire negócios da distribuidora Wal, no estado do RJ. |
| 2004 | Petrobras incorpora as operações da Agip. |
| 2006 | Fusão entre os Grupos Ale e Satélite. Surge a Alesat. |
| 2007 | Parte das operações da Ipiranga é vendida à Petrobras. |
| | Parte das operações da Ipiranga é vendida ao Grupo Ultra. |
| 2008 | Bandeira Esso é comprada pela Cosan. |
| | Bandeira Texaco é comprada pelo Grupo Ultra. |
| | Alesat adquire a distribuidora Polipetro que atuava em SP e estados da região Sul. |
| 2009 | Alesat adquire a Repsol YPF. |

⁷⁰ O fundo de investimento Advent adquiriu o controle da rede de postos e lojas de conveniência Frango Assado (AC 08012.010218/2008-19) em 2008 e, nos anos seguintes, participou de mais sete atos de concentração envolvendo aquisição de postos; o Banco BTG Pactual participa do controle da empresa Derivados do Brasil, que também opera postos de combustíveis.

| | |
|------|--|
| 2010 | Formação de join-venture entre Cosan a Shell – surge a Raízen. |
| | Ipiranga adquire a Distribuidora Nacional de Petróleo, com atuação nas regiões N e CO. |
| 2012 | Alesat adquire a Ello-Puma, distribuidora que atuava na região SE, CO e NE. |
| | Raízen adquire a Mime, distribuidora com atuação no PR e SC. |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

A relação entre distribuidoras de combustíveis e revendedores varejistas foi abordada em alguns votos de conselheiros do Cade.⁷¹ Nesses votos, reconhece-se que, apesar da proibição de que as distribuidoras atuem no varejo, essas exercem significativa influência no mercado à jusante, visto que mais da metade dos postos de combustíveis no país está ligada a distribuidoras por meio de contratos de exclusividade; ou seja, atuam sob uma “bandeira” (Ver gráfico 02).

Essa influência se dá por meio de dois fatores: (i) em muitos casos, a distribuidora financia instalações e equipamentos e presta assessoria técnica à unidade varejista, inclusive em questões mercadológicas; e (ii) as distribuidoras investem nas suas marcas visando fidelizar clientes (em que pese o fato de combustíveis líquidos serem produtos homogêneos), o que acaba afetando diretamente as vendas dos postos de combustíveis. Assim, concluiu-se que o nível de concorrência no segmento de distribuição afeta o grau de concorrência no segmento de varejo.

Apesar disso, o Conselho entende que há, também, uma concorrência intramarca, isto é, entre postos que atuam sob a mesma bandeira, tendo em vista que os contratos entre uma distribuidora e seus diversos revendedores não são uniformes, portanto, os custos para os varejistas são diferentes. Além disso, há outras variáveis concorrenciais (volume de vendas, promoções, localização do posto, serviços agregados, etc.) nas quais postos de uma mesma bandeira podem buscar maior eficiência e, em consequência, ganhar mercado em relação aos demais concorrentes, sejam estes da mesma bandeira, de outras bandeiras ou, mesmo, bandeira branca.

Em síntese, o Cade julgou cinquenta e cinco atos de concentração que demandaram algum tipo de análise sobre o mercado de varejo de combustíveis – nenhum foi reprovado integralmente. Na tabela 03, verifica-se que em trinta e seis ACs houve análise somente do mercado varejista, sendo que apenas três foram aprovados com restrições.⁷² Em dois casos, tais restrições diziam

⁷¹ Ver votos nos Atos de Concentração nº 08012.005519/2002-27 (Repsol YPF e Wal), 08012.002820/2007-93 (Petrobras e Ipiranga) e 08012. 005539/2004-60 (Petrobras e Agip).

⁷² Os seguintes Atos de Concentração cuja análise restringiu-se ao mercado varejista de combustíveis foram aprovados com restrições pelo Cade: 08012.003299/2006-21 (Gasol, Comal e Igrejinha), e 08012.009729/2006-18 (Carrefour e Auto Posto Naomis) e 08012.010218/2008-19 (Advent e Frango Assado).

respeito à adequação da abrangência da cláusula de não concorrência à jurisprudência do Cade e, no outro, houve a determinação de desfazimento do negócio em relação a um dos postos de combustíveis envolvidos na operação ou alienação de outro posto localizado no mesmo mercado relevante.

Os atos de concentração entre distribuidoras de combustíveis que demandaram análise dos efeitos concorrenciais no mercado relevante de varejo de combustíveis somaram dezenove. Este grupo, embora menor do que o anterior, apresentou o dobro de aprovações com restrições, refletindo a maior complexidade das análises. Em dois casos, a restrição foi de adequação da cláusula de não concorrência. Nos demais, o objeto da restrição estava associado aos contratos de exclusividade entre distribuidoras e revendedores. Nesses ACs, em que o Cade determinou o cancelamento, a não renovação, ou, ainda, que a distribuidora facultasse ao posto a possibilidade de rescindir o contrato de exclusividade antes do fim do seu prazo. Tais restrições visavam criar oportunidades para que outras distribuidoras pudessem atuar naquele mercado considerado excessivamente concentrado, ou que os postos pudessem optar por atuar como 'bandeira branca'.⁷³

⁷³ Os seguintes Atos de Concentração com participação de distribuidoras de combustíveis foram aprovados com restrições pelo CADE: 08012.004326/2001-78 (Agip e Ipê), AC nº 08012.005539/2004-60 (Petrobras e Agip), AC nº 08012.002820/2007-93 (Petrobras e Ipiranga), AC nº 08012.002816/2007-25 (Ultra e Ipiranga), AC nº 08012.009025/2008-15 (Ultra e Chevron) e AC nº 08012.000236/2009-36 (Alesat e Repsol YPF).

4 – Conclusão

Esta primeira edição dos “Cadernos do Cade” visou reunir e sintetizar a jurisprudência do Cade relacionada ao mercado de varejo de gasolina. O documento se subdividiu em dois eixos principais: a discussão sobre as características produtivas e regulatórias; e o levantamento de decisões e análise dos pontos de destaque das análises empreendidas sobre os casos de cartéis propriamente ditos, principal foco do trabalho em razão do grande número de denúncias - e dos atos de concentração que envolveram o setor.

Esse estudo inicialmente discutiu as características produtivas, a experiência recente de privatização e o contexto regulatório no setor de varejo de combustíveis. Os aspectos abordados afetam as condições concorrenciais nos mercados relacionados, sendo, portanto, considerados nas decisões do Cade. Assim, destacam-se a existência de relações de exclusividade entre postos e distribuidoras (postos bandeirados) e a presença de barreiras à entrada em diferentes etapas da cadeia. Nesse contexto, a estrutura concorrencial concentrada e verticalizada no segmento *à montante* (refino e distribuição) tem consequências e impactos sobre outros setores da economia (varejo) e, portanto, demandou a supervisão do Cade, conforme descrito nas seções sobre jurisprudência.

No que tange a jurisprudência do Cade, pode-se dizer que o posicionamento do órgão, ao longo desses anos, baseou-se em alguns elementos de maior destaque. Quanto à definição do mercado relevante, houve consenso sobre a delimitação da dimensão produto do mercado relevante – a revenda de gasolina –, principal item comercializado no segmento. Já em respeito à dimensão geográfica, a depender do caso, o mercado relevante foi definido como áreas de um município (total ou parcial), ou conjunto de municípios, no caso de regiões metropolitanas.

Quanto à concentração e poder de mercado, o Cade identificou altas concentrações em alguns mercados, contrariando a visão de que o varejo de combustíveis seria um mercado pulverizado. Isso decorre da existência de alguns fatores estruturais relevantes para determinar os níveis de concentração, como: dimensão geográfica do mercado relevante; grandes redes proprietárias de postos de combustíveis; número de distribuidoras e a relação com os postos; e a presença de entidades associativas. Contudo, decisões recentes envolvendo cartéis clássicos consideraram como sendo desnecessárias avaliações de participações de mercado, tendo em vista que o acordo colusivo evidenciaria a existência de poder de mercado dos agentes.

No que tange à identificação da conduta, os aspectos econômicos, como paralelismo e baixa variância nos preços, foram considerados como indícios de um acordo colusivo que, por si só, não seriam suficientes para a caracterização de conduta anticompetitiva, sendo necessária a existência de provas diretas do cartel. Além disso, observou-se com frequência nas decisões uma

caracterização quanto aos fatores gerais que favorecem a coordenação aplicados ao mercado de varejo de combustíveis, dentre os quais se destacam a atuação de sindicatos como facilitadores de coordenação anticoncorrencial. Finalmente, quanto aos efeitos, sedimentou-se a ideia de que a existência do conluio, por si só, já é suficiente para provar o prejuízo à ordem econômica e determinar a condenação.

Em relação à estrutura do mercado, nas decisões de AC, foi possível destacar a preocupação do Cade com a influência do segmento à montante da cadeia no varejo de combustíveis. Isso porque, a maioria das restrições adotadas na análise das concentrações nesse mercado esteve associada à imposição de limitações aos acordos de exclusividade entre distribuidoras e revendedores.

5 – Anexos

Notas metodológicas

- Os processos administrativos⁷⁴ envolvendo o mercado de varejo de combustíveis julgados pelo Cade foram identificados a partir de pesquisa em todas as atas das sessões de julgamento disponíveis na página do Cade na Internet.
- As informações sobre as análises e decisões do Cade em cada processo citadas neste trabalho foram obtidas nas versões públicas dos documentos (votos, pareceres, acórdãos, relatórios) disponíveis na página do Cade na Internet.
- Este trabalho se ateve à análise de processos que tratam de questões de mérito sobre o mercado de varejo de combustíveis: atos de concentração, averiguações preliminares, representações e processos administrativos de investigação de condutas anticoncorrenciais. Outros tipos de processos, como embargos de declaração e pedidos de reconsideração, não foram objeto desta pesquisa.

⁷⁴ Neste caso, processo administrativo está aplicado em sentido amplo, compreendendo diversos tipos de processo julgados pelo Cade (atos de concentração, averiguações preliminares, representações, processos administrativos relativos a condutas anticompetitivas).

Quadro A1 – Regulações sobre atividades da Cadeia de combustíveis fósseis no Brasil

| Portaria/Resolução | |
|---|--|
| Portaria ANP nº 9, de 21/01/ 2000. | Regula a produção de <i>condensado</i> - líquido de gás natural obtido no processo de separação normal de campo, mantido na fase líquida nas condições de pressão e temperatura de separação. |
| Portaria ANP nº 84, de 24/05/ 2001. | Regulamenta as atividades das centrais petroquímicas |
| Regulamento Técnico da Portaria ANP nº 309, de 27/12/2001. | Regula a produção de gasolina no país. Estabelece especificações para a comercialização de gasolinas automotivas e definição de obrigações sobre o controle de qualidade do produto, conforme especificação técnica de mistura da gasolina com o álcool anidro. |
| Portaria ANP nº 72, de 26 de abril de 2000. | Regula a comercialização de gasolina automotiva - tipo A, Premium, e C. |
| Resolução do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), n.º 36, de 31/10/2006. | Dispõe sobre o percentual obrigatório de álcool etílico na gasolina. |
| A Portaria ANP nº 316, de 27/12/2001. | Regulamentava a existência legal da figura do Formulador na Cadeia de gasolina. |
| Portaria ANP nº 175, de 03/06/2003, modificada pela Resolução ANP nº 28, de 03/06/2011. | Suspenderam a existência legal da figura do Formulador na Cadeia de gasolina. |
| Resolução ANP nº 12, de 21/07/2007. | Regula as atividades do <i>Distribuidor</i> , pessoa jurídica autorizada para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel e outros combustíveis automotivos, bem como para a atividade de distribuição de combustíveis de aviação. |
| Resolução ANP nº 12, de 21/03/2007. | Regula as atividades do <i>Transportador-Revendedor-Retalhista</i> , pessoa jurídica autorizada para o exercício da atividade de transporte e revenda retalhista de combustíveis, exceto gasolinas automotivas, GLP, combustíveis de aviação e álcool combustível. |
| Resolução ANP nº 12, de 21/03/2007. | Regula as atividades operação e desativação das instalações de Ponto de Abastecimento e os requisitos necessários à sua autorização. |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

Quadro A2 – Regulações específicas sobre as atividades do *Revendedor Varejista de Combustíveis*

| Portaria/Resolução | |
|---|--|
| Portaria ANP nº 72, de 26/04/2000. | Estabelece procedimentos a serem observados para a aquisição de gasolina automotiva por parte do distribuidor. |
| A Portaria ANP nº 116, de 05/07/2000, modificada pela Resolução ANP nº 15, de 14/5/2007, e pela Resolução ANP nº 33, de 14/11/2008. | Regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo, estabelecendo requisitos quanto à atuação no mercado, como: registro expedido pela ANP, tanque para armazenamento e equipamento medidor de combustível automotivo, etc. |
| Portaria ANP nº 202, de 30/12/1999. | Estabelece os requisitos a serem cumpridos para acesso a atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP e outros combustíveis automotivos. |
| Portaria ANP nº 248, de 31/10/2000. | Dispõe sobre o controle de qualidade do combustível automotivo líquido adquirido pelo revendedor varejista. |
| Portaria ANP nº 309, de 27/12/2001. | Regula a produção de gasolina no país. Estabelece especificações para a comercialização de gasolinas automotivas e definição de obrigações sobre o controle de qualidade do produto, conforme especificação técnica de mistura da gasolina com o álcool anidro. |
| Resolução ANP nº 12, de 21/03/2007. | Regula as atividades operação e desativação das instalações de Ponto de Abastecimento e os requisitos necessários à sua autorização. |
| Resolução ANP nº 41 de 05/11/2013. | Estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos e a sua regulamentação. |

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

Box A1 – Mudanças no SBDC e na nomenclatura dos processos

Mudança na estrutura do SBDC

No período de vigência da Lei nº 8.884/1994, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) era formado por três órgãos: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda.

A Lei nº 12.529/2011 deu nova estrutura ao SBDC. O Cade, além de exercer a função de Tribunal Administrativo, absorveu as atividades de instrução de processos realizadas anteriormente pelas mencionadas secretarias. A SEAE manteve as atribuições de promoção e advocacia da concorrência junto a outros órgãos do governo e perante a sociedade.

Mudança de nome dos processos

As mudanças provocadas pela nova lei de defesa da concorrência (Lei nº 12.529/2011) determinaram a elaboração de um novo Regimento Interno do Cade visando à adequação das normas e procedimentos internos ao novo marco legal. O novo Regimento Interno traz uma mudança na nomenclatura dos tipos de procedimentos que tramitam no Cade. Por exemplo: no âmbito do controle de concentrações, a denominação *Ato de Concentração* foi substituída por *Processo Administrativo para Análise de Ato de Concentração Econômica*; no âmbito da investigação de condutas anticompetitivas, as antigas denominações *Averiguação Preliminar* e *Processo Administrativo* foram substituídas, respectivamente, por *Inquérito Administrativo* e *Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica*.

Tabela resumo A1 – Condenações de Cartéis pelo Cade

| Processo Administrativo | Mercado Relevante | Resumo | Penalidades* |
|---|---|--|---|
| <p>08012.002299/2000-18</p> <p>Representante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis Minerais de Florianópolis e diversos postos de combustíveis e seus dirigentes da região de Florianópolis/SC</p> | <p>Revenda de combustíveis (gasolina comum) na Região Metropolitana de Florianópolis/SC</p> | <p>Segundo o relator: escutas comprovaram a intenção de formar cartel; sindicato agia como coordenador e era responsável pela posição ou ameaças a quem traisse o cartel; séries de preços indicavam que curtos períodos de guerra de preços eram seguidos de alinhamento de preços, indicando mecanismo de coordenação; elevação do patamar do nível médio das margens ocorre simultaneamente com redução da dispersão de preços por um período razoável de tempo; tal fenômeno não poderia ser explicado sem a existência de um mecanismo de coordenação.</p> <p>Os representados foram condenados por praticar preços em acordo com concorrentes, obter ou influenciar conduta uniforme e impor preços excessivos ou aumentar preços sem justa causa.</p> | <p>Sindicato: multa de R\$ 400 mil, inserção no estatuto social de que não é função legítima ou finalidade do sindicato promover, realizar ou participar de acordos que promovam entre seus filiados a uniformização de preços, margens ou outras restrições á concorrência.</p> <p>Postos: multa equivalente a 10% do seu faturamento bruto no ano anterior ao da instauração do processo.</p> <p>Pessoas físicas: multa de 10 a 15% da multa da pessoa jurídica qual estavam vinculadas.</p> |
| <p>08012.004712/2000-89</p> <p>Representante: Secretaria de Direito Econômico Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás e seu presidente</p> | <p>Revenda de combustíveis em Goiânia/GO</p> | <p>O presidente do Sindicato admitiu que aconselhava a adoção da margem permitida pelo governo para o diesel, na venda de álcool e gasolina; escutas telefônicas não foram utilizadas como prova devido à decisão judicial, contudo, o presidente do sindicato e outros membros admitiram conversas sobre margens a serem aplicadas.</p> <p>Os representados foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes.</p> | <p>Sindiposto: multa R\$ 190 mil. Presidente do sindicato: multa R\$ 95 mil.</p> |
| <p>08012.004036/2001-24</p> <p>Representante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo de Santa Catarina, diversos postos de combustíveis de Lages/SC e seus diretores.</p> | <p>Revenda de combustíveis em Lages/SC</p> | <p>Escutas telefônicas, notas fiscais e nota técnica da ANP indicaram a existência de cartel coordenado pelo sindicato.</p> <p>O sindicato foi condenado por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes. Os demais representados foram condenados por praticar preços em acordo com concorrentes e impor preços excessivos ou aumentar preços sem justa causa.</p> | <p>Sindicato: multa R\$ 55 mil. Postos: multas equivalentes a 15% dos respectivos faturamentos brutos no ano anterior ao da instauração do processo administrativo. Pessoas físicas: multas equivalentes a 15% do valor das multas das respectivas empresas.</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>08012.007515/2000-31</p> <p>Representante: Secretaria de Direito Econômico</p> <p>Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais e seu presidente</p> | <p>Revenda de gasolina comum em Belo Horizonte/MG</p> | <p>A investigação originou-se de matéria jornalística sobre uma reunião no sindicato para combinar possível defesa em caso de instauração de processo pelo Cade; a gravação da reportagem foi admitida como prova.</p> <p>Os representados foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes.</p> | <p>Sindicato: multa no valor de 15% do faturamento bruto no ano anterior ao da instauração do processo administrativo.</p> <p>Presidente do sindicato: multa equivalente a 10% da multa do sindicato.</p> |
| <p>08000.024581/1994-77</p> <p>Representante: Secretaria de Direito Econômico</p> <p>Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Distrito Federal, Rede Gasol e Rede Igrejinha.</p> | <p>Revenda de combustíveis no Distrito Federal</p> | <p>O Processo Administrativo analisou o acerto entre os Representados para que não fosse vendido diesel aditivado no DF e para que fosse exercida pressão política contra a entrada do Carrefour no mercado. Atas das assembleias comprovam os constantes debates e informes sobre as condutas; os participantes das assembleias também devem figurar no polo passivo.</p> <p>No caso referente à proibição de postos de combustíveis em hipermercados, as condenações foram por obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes; limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado; e criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços.</p> <p>Em relação ao caso do diesel aditivado, o sindicato foi condenado por obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes e por 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.</p> | <p>Caso Carrefour</p> <p>Sindicato e redes de postos: multa no valor de 5% do faturamento bruto no ano anterior ao da instauração do processo administrativo.</p> <p>Caso diesel aditivado</p> <p>Sindicato: multa no valor de 5% do faturamento bruto no ano anterior ao da instauração do processo administrativo.</p> <p>Empresas: não foram condenadas.</p> |
| <p>08012.003208/1999-85</p> <p>Representante: Ministério Público do Estado de Pernambuco</p> <p>Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo e Lojas de Conveniência do Estado de Pernambuco e seus dirigentes</p> | <p>Revenda de combustíveis na Região Metropolitana de Recife/PE</p> | <p>O PROCON identificou alinhamento de preços. As atas do sindicato mostram preocupação com os preços. Além disso, as testemunhas apontaram ação do sindicato no sentido de uniformizar preços. Ademais, os dados sobre preços apontam alinhamento após as reuniões do sindicato.</p> <p>Os representados foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes.</p> | <p>Sindicombustíveis-PE: multa de 15% da receita bruta do sindicato no ano anterior à instauração do processo administrativo;</p> <p>Diretores: multa equivalente a 15% da multa imposta ao sindicato.</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>08012.002911/2001-33</p> <p>Representante: Secretaria de Direito Econômico</p> <p>Representados: Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes e Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo de Campinas/SP e Região</p> | <p>Revenda de combustíveis em Campinas/SP região</p> | <p>Os sindicatos estariam tentando influenciar os postos a não aceitar cartões de crédito para pagamento de serviços prestados com o objetivo de forçar as administradoras de cartões a reduzir taxas administrativas e os prazos para ressarcimento das vendas. As representadas não negaram em momento algum a prática e admitiram a realização de reuniões para tratar da conduta. Segundo o relator, a negativa de um posto em aceitar cartão o cheque e, sem esse custo, reduzir preço é aceitável, mas o acordo entre todos os agentes nesse sentido elimina um diferencial competitivo, prejudicando a concorrência no setor; não aceitou a tese do poder compensatório; a conduta não traria benefícios para o consumidor, nem melhoria de serviços.</p> <p>Os representados foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes.</p> | <p>FECOMBUSTÍVEIS e RECAP: multas equivalentes a 60 mil UFIR.</p> |
| <p>08012.005495/2002-14</p> <p>Representante: Ministério Público do Rio Grande do Sul</p> <p>Representados: Postos de combustíveis de Guaporé/RS e seus diretores</p> | <p>Revenda de gasolina comum em Guaporé/RS</p> | <p>O PA baseou-se em escutas telefônicas encaminhadas pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, obtidas em processo criminal com o mesmo objeto. Os cinco postos da cidade combinavam preços e estabeleciam rodízios para disfarçar o conluio.</p> <p>Voto do relator: distribuidoras contribuem para uniformizar preços, mas, ainda assim, é possível haver concorrência entre postos (outros componentes do custo); cartéis clássicos não necessitam da demonstração de efeitos; escutas foram fundamentais para o processo; conduta de preços abusivos está inserida na conduta de cartel (não é autônoma).</p> <p>Os representados foram condenados pelas condutas anticoncorrenciais de fixar ou praticar, em acordo com concorrente, preços e condições de venda de bens ou de prestação de serviços; e impor preços excessivos ou aumentar preços sem justa causa.</p> | <p>Postos: multas variaram de 15 a 17% do faturamento bruto no ano anterior ao da instauração do processo administrativo;</p> <p>Proprietários/diretores: multas de 15 a 17% dos valores das multas aplicadas às respectivas empresas.</p> |
| <p>08012.002959/1998-11</p> <p>Representante: Ministério Público Federal – AM</p> <p>Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo no Amazonas (AMAZONPETRO) e alguns diretores</p> | <p>Revenda de gasolina comum em Manaus/AM</p> | <p>Cerca de 50% dos postos de Manaus/AM eram associados ao Sindicato, em 2001. Análise baseou-se em declarações dos representados, depoimentos, interceptações telefônicas e notas técnicas produzidas por SEAE e ANP. Houve reuniões coordenadas pelo sindicato para uniformizar preços. Para o Conselho, a mera sugestão de conduta uniforme pelo sindicato configura infração. Sindicato e alguns de seus diretores foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes.</p> | <p>Sindicato: multa equivalente a 5 milhões de UFIR;</p> <p>Diretores: multa equivalente a 800 mil UFIR.</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>08012.004472/2000-12</p> <p>Representantes: Ministério Público Federal (Bauru/SP) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)</p> <p>Representados: sindicato do comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de São Paulo _ Regional Bauru/SP (SINCOPESTRO), diversos postos de serviço e pessoas físicas</p> | <p>Revenda de combustíveis no município de Bauru/SP</p> | <p>Escutas telefônicas permitiram comprovar ação coordenada por parte de um grupo de revendedores no sentido de alinhar e influenciar preços. O Conselho constatou que proprietários e gerentes de postos de combustíveis fixavam preços praticados no mercado, articulavam para coagir outros proprietários de postos da região a seguir o cartel, procuravam esconder a prática de órgãos públicos de repressão e da imprensa e tinham consciência da ilicitude do ato. Nota da ANP identificou períodos com maior margem bruta e, ao mesmo tempo, menor coeficiente de variação de preços. SEAE apontou características do mercado facilitadoras de conluio. Para a Conselheira-Relatora, as provas e os acordos evidenciaram a existência de poder de mercado dos agentes, sendo desnecessário aferir poder de mercado por outros meios como, por exemplo, participações de mercado (também seria desnecessário discorrer sobre definição de mercado relevante e sobre barreiras à entrada). As empresas e algumas pessoas físicas foram condenadas por limitar a livre concorrência por meio da fixação, em acordo com concorrentes, de preços na venda de bens.</p> | <p>Sindicato: não foi condenado, pois não houve provas de sua participação na conduta;</p> <p>Empresas: 6 postos foram condenados com multas equivalentes a 15% do valor do faturamento bruto do ano anterior à instauração do processo administrativo; 3 postos receberam multas equivalentes a 800 mil UFIR;</p> <p>Pessoas físicas: quatro pessoas receberam multas equivalentes a 15% das multas das empresas a que estavam ligadas; uma pessoa recebeu multa equivalente a 120 mil UFIR; um funcionário (não administrador) foi multado no valor igual a 60 mil UFIR.</p> <p>As multas variaram conforme o grau de participação de cada pessoa ou empresa na conduta.</p> |
| <p>08012.001003/2000-41</p> <p>Representante: Promotoria de Justiça da Comarca de Londrina/PR</p> <p>Representados: Associação dos Revendedores de Combustíveis do Norte do Paraná - ARCON, diversos postos de combustíveis de Londrina/PR e seus sócios-administradores.</p> | <p>Revenda de combustíveis de Londrina/PR</p> | <p>Escutas telefônicas, depoimentos de proprietários de postos, matérias jornalísticas, atas e documentos da ARCON embasaram a análise da conduta. ARCON promoveu o chamado <i>"Pacto Público de Normatização e da Prática Comercial no Segmento de Combustíveis"</i>, que denotava influência da associação na formação de preços de álcool e gasolina e penalidades para quem não cumprisse o acordo. Alguns postos coagiam outros concorrentes e ameaçavam pequenas distribuidoras para que não fornecessem aos postos que desviavam do acordo. A associação congregava 85 a 90% dos postos de Londrina/PR. Para a Conselheira-Relatora, as provas e os acordos evidenciaram a existência de poder de mercado dos agentes, sendo desnecessário aferir poder de mercado por outros meios como, por exemplo, participações de mercado (também seria desnecessário discorrer sobre definição de mercado relevante e sobre barreiras à entrada). Os representados foram condenados por limitar a livre concorrência por meio da fixação, em acordo com concorrentes, de preços na venda de bens.</p> | <p>ARCON: multa de valor equivalente a 1 milhão de UFIR;</p> <p>Postos: multa no valor igual a 15% do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do PA (1 posto); multas equivalentes a 2,6 milhões de UFIR (9 postos); multa no valor igual a 3,9 milhões de UFIR (1 posto);</p> <p>Pessoas físicas: multas iguais a 15% das multas das respectivas empresas (8 sócios gerentes); multa igual a 17% da multa da respectiva empresa (1 sócio-gerente); multa no valor igual a 60 mil UFIR (1 empregado sem cargo gerencial).</p> <p>As multas variaram conforme o grau de participação de cada pessoa ou empresa</p> |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | | na conduta. |
| <p>08012.007301/2000-38 08700.000547/2008-95**</p> <p>Representante: Ministério Público do Estado do Piauí</p> <p>Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado do Piauí - SINDIPETRO-PI - e seu presidente</p> | <p>Revenda de combustíveis em Teresina/PI</p> | <p>Informações prestadas pelos postos confirmaram paralelismo de preços e altas margens de lucro. Atas do sindicato revelaram indícios de acerto de preços e margens de lucro. Entre 84% e 92% dos postos da cidade eram associados ao sindicato. Atas evidenciaram ação do sindicato para uniformizar preços. Depoimento do presidente confirma discussões para manter margens de lucro. Seis notas técnicas da ANP indicaram altas margens e pouca variação de preços em períodos distintos. A cada evento investigativo (do Ministério Público, da polícia ou matérias jornalísticas), os preços caíam de maneira uniforme. Os representados foram condenados por influenciar a adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes.</p> | <p>SINDIPETRO-PI: multa equivalente a 5 milhões de UFIR;</p> <p>Presidente do sindicato: multa de valor equivalente a 1 milhão de UFIR.</p> |
| <p>08012.010215/2007-96</p> <p>Representante: Secretaria de Direito Econômico</p> <p>Representados: Diversos postos de combustíveis de Caxias do Sul/RS</p> | <p>Revenda de combustíveis em Caxias do Sul/RS</p> | <p>Justiça da Comarca de Caxias do Sul/RS enviou documentação relativa a ações civis públicas propostas pelo Ministério Público contra revendedores de combustíveis. Cópias de provas, inclusive escutas telefônicas e escutas ambientais foram juntadas aos autos. Donos das duas maiores redes de postos de Caxias do Sul/RS lideravam o cartel. Há indícios de que além de combinar preços, os líderes dividiam grandes clientes entre si. Havia indícios de formação de cartel em licitações. Os participantes utilizavam códigos durante conversas ao telefone. O acordo entre as maiores redes fazia com que os demais postos, integrantes ou não do cartel, seguissem a política de preços. Membros do cartel faziam ameaças e tentavam cooptar os entrantes. Estimou-se que 45% da oferta estavam em poder do cartel. Segundo o Conselheiro-Relator, não haveria necessidade de provar poder de mercado em condutas definidas pelo seu objeto (propósito anticoncorrencial) e, neste caso, em face da contundência das provas. Os representados foram condenados pelas condutas anticoncorreciais de fixar ou praticar, em acordo com concorrente, preços e condições de venda de bens; e obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;</p> | <p>Líderes do cartel</p> <p>Postos: multas de valores equivalentes a percentuais de 15% a 17% dos faturamentos brutos do ano anterior ao da instauração do PA.</p> <p>Proprietários e administradores dos postos: multas de valores que variaram de 8% a 17% das multas aplicadas às respectivas empresas. Um proprietário de posto sem faturamento declarado foi multado no valor equivalente a 160 mil UFIR. As multas variaram conforme o grau de participação de cada pessoa ou empresa na conduta.</p> |

| | | | |
|--|---|--|---|
| <p>08012.004573/2004-17 08012.007149/2009-39****</p> <p>Representante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul</p> <p>Representados: Oito postos de combustíveis de Santa Maria/RS, seus sócios/administradores e Sulpetro (sindicato).</p> | <p>Revenda de combustíveis líquidos em Santa Maria/RS</p> | <p>Foram utilizadas provas emprestadas dos processos movidos no Poder Judiciário (escutas e depoimentos), as quais foram determinantes para a condenação. Notas da ANP e SEAE identificaram aumento expressivo de margens e baixa dispersão de preços. Havia indícios que o cartel dividia a cidade em áreas menores e que os preços do cartel eram praticados em toda a cidade. Margens de lucro saltaram de 12,1% e, 2003 pra 20,4%, em 2004. Desnecessário analisar poder de mercado e barreiras em face das provas. As empresas e seus sócios/administradores foram condenados por praticar preços em acordo com concorrentes; obter ou influenciar conduta uniforme e impor preços excessivos ou aumentar preços sem justa causa.</p> | <p>Sulpetro: absolvido por falta de provas;</p> <p>Postos: multa de valor equivalente a 15% do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do processo ou 1 milhão de UFIR (para dois postos que não informaram faturamento);</p> <p>Proprietários/administradores: multas de valores que variaram de a 15 a 17% dos valores das multas aplicadas às respectivas empresas, conforme a participação de cada um no cartel.</p> |
| <p>08012.011668/2007-30****</p> <p>Representante: Departamento de Polícia Civil do Estado do Paraná</p> <p>Representados: diversos postos de combustíveis da região metropolitana de Londrina/PR, bem como pessoas físicas que atuavam como sócias ou administradoras dessas empresas</p> | <p>Revenda de combustíveis na Região Metropolitana de Londrina/PR</p> | <p>Departamento de Polícia do Paraná informou a SDE de investigação criminal sobre suposto conluio no mercado de varejo de combustíveis na região de Londrina/PR. Escutas telefônicas feitas pela polícia indicavam a existência de conluio entre empresas. Foi realizada operação de busca e apreensão. Os elementos de prova utilizados foram interrogatórios dos principais envolvidos na conduta, transcrições de interceptações telefônicas e evidências econômicas analisadas pela SEAE. Ficou evidenciado que os participantes do cartel faziam acordos para fixação de preços; possuíam uma organização institucionalizada para cumprir os acordos e articulavam para coagir outros proprietários de postos a seguir a política do cartel. No total, 12 empresas e 8 pessoas físicas foram condenadas. Para quatro empresas representadas e seus respectivos sócios não houve provas suficientes para a condenação</p> | <p>Postos: multas de valores equivalentes a percentuais de 13% a 15% dos respectivos faturamentos brutos, conforme sua participação no cartel. Postos que não informaram faturamento foram multados em valores equivalentes a 700 ou 800 mil Ufir, conforme sua participação no cartel.</p> <p>Sócios/administradores: multas de valores equivalentes a percentuais de 13% a 15% das multas aplicadas às respectivas empresas.</p> |

(*) Além das multas apresentadas na tabela, as pessoas físicas e jurídicas receberam as seguintes sanções: a publicação na imprensa de extrato da decisão condenatória; a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e participar de licitações promovidas pela Administração Pública; inscrição do infrator no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor e; a recomendação aos órgãos públicos competentes para que não fosse concedido ao infrator parcelamento de tributos federais por ele devidos ou para que sejam cancelados, no todo ou em parte, incentivos fiscais ou subsídios públicos.

(**) Os processos reúnem as mesmas partes e as mesmas condutas praticadas em momentos distintos, portanto foram julgados como um único caso (não se considerou reincidência).

(***) O PA nº 08012.004573/2004-17 tem com representados os postos de combustíveis denunciados, já o PA nº 08012.007149/2009-39 tem como representados os sócios/administradores desses postos e o sindicato das empresas, mas ambos tratam da mesma conduta e foram julgados conjuntamente.

(****) A respeito dos dois casos de cartel em Londrina/PR, deve-se esclarecer que se tratam infrações praticadas em períodos distintos: o PA 08012.001003/2000-41 diz respeito a conduta praticada nos anos 2000 e 2001 em Londrina/PR; o PA 08012.011668/2007-30 trata de conduta praticada por postos revendedores em municípios da região metropolitana de Londrina/PR, no ano de 200