



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF**

Parecer n.º 23/2004 COGDC-DF/SEAE/MF

Brasília, 16 de abril de 2004.

**Referência:** Ofício OF/DPDE/N.º 4111/2003.

**Assunto:** Processo Administrativo n.º 08012.007301/00-38.

**Representante:** Ministério Público do Estado do Piauí – Serviço Especial de Defesa Comunitária (DECOM-PI)

**Representados:** Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado do Piauí – SINDIPETRO/PI e José Duarte Saraiva.

**Conclusão:** Sugere aplicação de multa pecuniária e publicação da decisão em jornal de grande circulação no Estado do Piauí e no Município de Teresina.

**Versão:** Pública.

---

Com base na Lei n.º 8.884/94, a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE envia Parecer Técnico à Secretaria de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça, referente ao Processo Administrativo n.º 08012.007301/00-38.

## **I – DA REPRESENTAÇÃO**

1 Em 18 de maio de 2000 o Serviço Especial de Defesa Comunitária do Ministério Público do Estado do Piauí – DECOM/PI protocolou representação junto à

SDE contra o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado do Piauí, doravante denominado apenas como sindicato ou SINDIPETRO, e seus Associados.

2 A representação resultou inicialmente de uma pesquisa de preços realizada pelo representante em meados de abril de 2000, nas praças de Fortaleza e Teresina. A pesquisa demonstrou um comportamento competitivo entre os postos revendedores de Fortaleza, ao passo que, em Teresina, constatou que os preços eram alinhados e superiores aos da capital cearense, sendo por vezes diferenciados (dependendo se o pagamento fosse realizado à vista ou por cartão de crédito).

3 Após análise preliminar do caso, a SDE instaurou processo administrativo em 28 de julho de 2003, incluindo no pólo passivo o SINDIPETRO e o Sr. José Duarte Saraiva, presidente do sindicato, para o fim de apurar a prática anticoncorrencial consistente em obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes, mediante a sugestão de preços de revenda ou de margens de lucro por parte dos representados. Essa conduta está tipificada no art.21, inciso II, c/c art.20, inc. I da Lei 8.884/94.

4 Finalmente, em 05 de agosto de 2003, em cumprimento ao artigo 38 da Lei nº 8.884/94, a SDE expediu ofício à Seae, informando sobre a instauração do processo e solicitando a emissão de parecer por parte desta Secretaria, o que se passa a fazer nos tópicos seguintes.

## **2. Da Conduta Indutora Do Sindicato**

5 No curso da análise empreendida por esta Secretaria e pela SDE, foram colhidos diversos elementos que comprovam a conduta anticoncorrencial praticada pelo Sindicato e seu presidente, Sr. José Duarte Saraiva. Entre esses elementos, destacam-se os seguintes:

- a. Atas de reuniões realizadas pelo Sindicato com seus filiados em 1997;
- b. Pesquisa de preços realizada pelo DECOM-PI; e

c. Estudos de mercado, com base: a) nos dados levantados pela Agência Nacional de petróleo – ANP; e b) nas respostas enviadas pelos revendedores a ofícios emitidos pela SDE;

6 A análise elaborada por esta Secretaria se concentra no produto gasolina comum, visando a uma maior sistematização e objetividade do processo, tendo em vista que o mercado de álcool abrange apenas cerca de 2% da frota nacional de automóveis, conforme parecer 243/2002 desta Secretaria.

## **2.1. Das Atas Do Sindicato**

7 No ano de 1997, o SINDIPETRO realizou diversas reuniões com donos de postos de combustíveis em Teresina, cujas atas demonstram provas irrefutáveis de que foram discutidas questões que comprometem o equilíbrio concorrencial daquele mercado. A evidência do conteúdo dessas reuniões está inequivocamente consubstanciada nas atas que refletem o teor das discussões ali ocorridas, como a seguir será demonstrado.

8 Na ata de reunião do dia 26.02.97, existe expressa menção à orientação, por parte do Sindicato, para que os postos não entrem em guerra de preço, o que revela que o encontro teve por objetivo coordenar os patamares de preço praticados no mercado. A seguinte passagem da ata não deixa dúvidas a esse respeito:

**“...Foi explicado aos donos de postos de combustíveis a situação real, para que os revendedores estejam atentos para que não haja briga de preços e prazos.”** (grifos nossos).

9 Já a reunião de 02.09.97 teve o propósito específico de relatar conversas com a Prefeitura daquela cidade, em que se pretendia a implementação de uma regulamentação de distância entre os postos. O objetivo dessa regulamentação não era outro a não ser o de diminuir a concorrência, dificultando o acesso a novos entrantes no mercado, que poderiam, inclusive, contestar a influência do SINDIPETRO nos preços de revenda de combustível. É o que se depreende do seguinte trecho da respectiva ata:

**“...O Sr. Presidente José Duarte passou a palavra para o Sr. Roberto Mendes, que falou sobre as reuniões comparecidas na prefeitura com o prefeito Sr. Firmino Silva, sobre regulamentação de distância...”** (grifos nossos).

10 Nessa reunião (ocorrida em 02.09.97), sob a influência do SINDIPETRO, os membros ali presentes decidiram que não se repassaria o percentual de

aumento por parte das distribuidoras, a partir de 01.09.97, ao consumidor, devendo-se, no entanto, colocar na imprensa a real situação do setor. Confira-se:

**“O Vice-Presidente Sr. Edison Medeiros deu continuação explicando sobre os aumentos que as companhias estavam praticando a partir do dia 01.09.97. Ficou decidido na maioria que não repassaria esse percentual ao consumidor final, mas que se explicaria na imprensa a real situação”** (grifos nossos).

11 Além das provas analisadas acima, foi possível confeccionar o quadro abaixo em função da resposta<sup>1</sup> aos ofícios enviados pela SDE aos revendedores de combustíveis de Teresina, pertinentes à prática de preços praticados em 1997. O quadro revela que a influência do SINDIPETRO se fez sentir nos preços de combustíveis, conforme combinado nas reuniões entre aquele sindicato e os postos.

#### Preço Médio Compra X Preço Médio Revenda

Data	P.Méd ©	P Méd ®	Var.%	Coef Var ©	Coef.Var ®
10/1/1997	0.6144	0.7843	27.66%	0.0608	0.0217
17/1/1997	0.6108	0.7923	29.71%	0.0671	0.0102
24/1/1997	0.6285	0.7940	26.32%	0.0634	0.0100
31/1/1997	0.6333	0.7939	25.35%	0.0602	0.0098
7/2/1997	0.6302	0.7939	25.99%	0.0607	0.0098
14/2/1997	0.6336	0.7939	25.31%	0.0630	0.0098
21/2/1997	0.6294	0.7958	26.44%	0.0605	0.0153
28/2/1997	0.6320	0.7938	25.60%	0.0593	0.0096
7/3/1997	0.6221	0.7943	27.67%	0.0554	0.0253
14/3/1997	0.6273	0.7914	26.16%	0.0279	0.0106
21/3/1997	0.6331	0.7878	24.44%	0.0356	0.0215
28/3/1997	0.6353	0.7914	24.58%	0.0329	0.0106
4/4/1997	0.6423	0.7946	23.71%	0.0370	0.0153
11/4/1997	0.6426	0.7939	23.53%	0.0387	0.0146
18/4/1997	0.6623	0.7946	19.99%	0.0225	0.0153

Fonte: Revendedores

Legenda (para este e demais quadros deste parecer):

P.Méd – preço médio, onde: © da distribuição e ® da revenda.

Var. % = variação percentual entre os preços médios de compra e os preços médios de venda (que passaremos a chamar de margem média, ou simplesmente margem).

Coef. Var.- coeficiente de variação, onde: © da distribuição e ® da revenda.

<sup>1</sup> Não houve um critério homogêneo por parte dos revendedores quando do preenchimento do valor de aquisição da gasolina C. Alguns informaram o preço constante da Nota Fiscal de venda da Distribuidora, outros consideraram o preço de aquisição como sendo o valor constante da Nota Fiscal da Distribuidora acrescido de custos adicionais (frete, por exemplo).

12 Do quadro se verifica que, para todo o período analisado, o coeficiente de variação na revenda apresentou baixos valores (oscilando entre 0,0096 e 0,0253), que foram sempre bem inferiores aos da distribuição<sup>2</sup> (que oscilou entre 0,0225 e 0,0671), situação essa atípica e que indica prática concertada de preços. Isso porque, como a revenda apresenta um maior número de atores no mercado, a concorrência tende a ser maior do que na distribuição, o que implica maior variação nos preços.

13 Da mesma forma, as margens da revenda, no período, foram muito altas, oscilando entre 19,99% e 29,71%, o que reflete o objetivo pretendido por meio da influência do SINDIPETRO.

14 Assim, por meio da análise das atas de reuniões realizadas em 1997, restou inequívoca a atuação do sindicato no mercado de revenda de combustíveis com o objetivo de influenciar condições de mercado, falseando dessa forma a livre competição entre os concorrentes. Os efeitos dessa conduta indutora do SINDIPETRO se fizeram sentir de forma devastadora, pois os preços praticados nos primeiros quatro meses de 1997<sup>3</sup> se apresentaram alinhados, sendo as respectivas margens bastante elevadas, confirmando assim a influência no mercado de revenda.

## **2.2. Da Audiência entre o Ministério Público e o Sindicato**

15 Outra prova da influência do SINDIPETRO no mercado pôde ser verificada a partir do comportamento dos postos após audiência entre o Ministério Público e aquele sindicato. Em sua representação, o Ministério Público do Piauí encaminhou pesquisa realizada pelo DECOM-PI em treze postos, demonstrando que os preços em Fortaleza variavam de R\$1,15 a R\$1,31, enquanto em Teresina os preços estavam todos alinhados na ordem de R\$1,44 (pesquisa realizada em abril de 2000 – vide quadro abaixo). Ou seja, mais altos e uniformes.

---

<sup>2</sup> A falta de critério homogêneo (assinalada na nota de rodapé anterior) prejudica um pouco a comparação entre o coeficiente de variação (C.V.) da distribuição com o da revenda, superestimando o C.V. da distribuição. Porém, não justifica os baixíssimos valores de C.V. observados na revenda, que demonstram um fortíssimo alinhamento de preços do produto. Logo, mesmo que o critério de informação tivesse sido único, dificilmente os valores do C.V. da Distribuição seriam inferiores àqueles verificados na revenda.

<sup>3</sup> Os dados foram retirados das respostas de ofícios da SDE enviados aos revendedores.

Pesquisa de Preços Realizada pelo DECOM / MP / PI						
Data	Razão social	Nome Fantasia	Valor dos produtos			
			Gas. Com.	Gas. Aditiv.	Álcool	Diesel Com
12/4/2000	P.N. Combustíveis e Lubrificantes	Posto São Raimundo	1,44	1,48	0,98	0,677
12/4/2000	Sebastião Beethoven Brand	Posto Esso São Carlos	1,44	1,49	0,98	0,659
12/4/2000	C.N. Petróleo Ltda	Posto C.N.	1,44	1,48	0,99	0,677
12/4/2000	Tenel Teresina Petróleo Ltda	Posto Presidente	1,44	1,48	0,98	0,677
13/4/2000	Cacique Petróleo Ltda	Posto Cidade Verde	1,44	1,48	0,98	0,677
13/4/2000	Posto Ipanema Ltda	Posto Ipanema	1,44	1,49	0,98	0,677
14/4/2000	MJM de Almeida	Posto 200 milhas	1,44	1,81	0,98	0,675
14/4/2000	Felipe Neri Machado Filho	Posto Teresina	1,44	1,49	0,98	0,677
14/4/2000	ME Aragão Combustível	Posto Texas	1,44	1,48	0,98	0,677
17/4/2000	Kiny Petróleo Ltda	Posto Kiny(g)	1,44	1,48	0,98	0,677
17/4/2000	Cacique Petróleo Ltda	Posto Guarany	1,44	1,48	0,99	0,677
17/4/2000	São Francisco Petróleo Ltda	Posto Ns de Fátima	1,44	1,48	0,99	0,677
17/4/2000	Morais e Cia Ltda	Posto Veiga	1,44	1,49	0,98	0,677

Fonte: DECOM-PI

16 O alinhamento de preços em patamares elevados, além da verificação de diferenciação de preços (dependendo se o preço é pago à vista ou por cartão de crédito), levou o Ministério Público do Piauí a marcar uma audiência com o SINDIPETRO para buscar esclarecimentos a respeito do comportamento de mercado verificado em Teresina.

17 Logo após a audiência entre MP e SINDIPETRO, os preços, de maneira uniforme, caíram para R\$1,28, o que representa mais uma demonstração de que o sindicato manipula os preços praticados naquele mercado, conforme concluiu o próprio MP.

18 E essa conclusão está corroborada pela análise complementar elaborada por esta Coordenação. Justamente no intuito de aprofundar a análise realizada pelo Ministério Público do Estado, a partir de respostas enviadas pelos próprios revendedores aos ofícios emitidos pela SDE foi possível para esta Secretaria aumentar a representatividade da amostra, que passaria de 13 revendedores (pesquisa do DECOM-PI) para cerca de 41 revendedores.

**Variáveis Econômicas - Teresina (Abril / Maio de 2000)**

<b>Data</b>	<b>P.Méd ©</b>	<b>P Méd ®</b>	<b>Var.%</b>	<b>Coef.Var ©</b>	<b>Coef.Var ®</b>
5/4/2000	1.1733	1.4383	22.58%	0.0095	0.0116
11/4/2000	1.1724	1.4363	22.51%	0.0100	0.0147
15/4/2000	1.1719	1.4367	22.59%	0.0100	0.0141
20/4/2000	1.1748	1.4298	21.70%	0.0161	0.0254
5/5/2000	1.1692	1.3007	11.25%	0.0118	0.0339
15/5/2000	1.1657	1.3018	11.68%	0.0141	0.0359
25/5/2000	1.1784	1.3414	13.83%	0.0596	0.0770

Fonte: revendedores.

19 Construído o quadro, confirma-se que os preços da gasolina comum praticados em Teresina eram uniformes. Dos 41 revendedores que enviaram resposta aos ofícios da SDE para todo o período compreendido no quadro acima, 39 vendiam o produto ao preço de R\$1,44 ou R\$1,45 entre 05/04/2000 e 15/04/2000, ou seja, 95% da base pesquisada, o que se reflete no baixo coeficiente de variação observado no período. Já em maio de 2000 - ou seja, logo após a audiência realizada pelo Decom-PI com o Sindicato -, cerca de 70% dos revendedores praticavam o preço de R\$1,28 ou R\$1,29.

20 Com isso, o mercado de revenda, que vinha trabalhando com uma margem média acima dos 22,5%, após a audiência do DECOM-PI com o Sindicato (18/04/2000), apresentou uma pequena queda nessa margem (em 20/04/2000), seguida de queda brusca a partir de então, chegando a ser de 11,25% (mais de 11 pontos percentuais inferior ao que vinha sendo praticado) em 05/05/2000.

21 Como não houve qualquer justificativa de mercado para a redução significativa de preços na revenda (como uma redução significativa no preço de distribuição, por exemplo), e considerando a rigidez na queda desses preços (em função das características do produto), a redução uniforme de preços, por cerca de 70% dos revendedores que forneceram dados para o período, só poderia ser explicada pela influência do SINDIPETRO junto aos revendedores, uma vez que o acontecimento se verificou após audiência do DECOM-PI com o Sindicato.

### 2.3. Da Ação Civil Pública e da Decisão da Justiça Federal de 1ª Instância.

22 Verificados os argumentos que fundamentaram a representação do Ministério Público do Estado do Piauí junto à SDE, e o comportamento atípico do mercado após reunião do referido Ministério com o sindicato, passa-se ao segundo acontecimento que demonstra indiretamente a influência do SINDIPETRO na fixação dos preços de revenda de combustível em Teresina.

23 Após decisão preliminar proferida pela Justiça Federal de 1ª Instância (início de fevereiro de 2002)<sup>4</sup> em ação civil pública, determinando que o SINDIPETRO pare de influenciar no processo de formação de preços, o mercado de revenda em Teresina passou a ter um comportamento mais competitivo. A margem passou a ser igual ou inferior a 18,43% (sendo a menor verificada em setembro – 9,30%) e o coeficiente de variação se tornou superior a 0,033 na maior parte do ano de 2002, chegando a 0,0908 em janeiro, conforme dados retirados dos levantamentos mensais da ANP.

#### Teresina - 2002

Mês	P. MÉD ©	P. MÉD ®	Var. %	C.V. ©	C.V. ®
Janeiro	1,358	1,608	18,41%	0,0898	0,0908
Fevereiro	1,262	1,439	14,03%	0,0380	0,0667
Março	1,263	1,456	15,28%	0,0396	0,0790
Abril	1,397	1,568	12,24%	0,0379	0,0338
Maio	1,419	1,629	14,80%	0,0233	0,0350
Junho	1,427	1,638	14,79%	0,0147	0,0079
Julho	1,487	1,759	18,29%	0,0356	0,0176
Agosto	1,498	1,676	11,88%	0,0247	0,0465
Setembro	1,451	1,586	9,30%	0,0200	0,0385
Outubro	1,447	1,631	12,72%	0,0180	0,0441
Novembro	1,622	1,921	18,43%	0,0543	0,0250
Dezembro	1,673	1,956	16,92%	0,0233	0,0455

Fonte: ANP

<sup>4</sup> O juiz deferiu antecipação de tutela postulada pelo DECOM-PI e determinou: (i) que o SINDIPETRO se abstenha de intervir nas sociedades comerciais com o fito de acertar preços; (ii) que as sociedades comerciais cessem, imediatamente, a prática concertada de preços; e (iii) multa diária de R\$10.000,00 em caso de descumprimento.

24 Logo, já havíamos visto que, após audiência realizada entre o DECOM-PI e o Sindicato (18/04/2000), as margens de comercialização sofreram forte queda, porém os preços de revenda continuaram apresentando forte concentração caindo de R\$1,44 / R\$1,45 (95% dos postos revendedores) para R\$1,28 / R\$1,29 (cerca de 70% dos revendedores), demonstrando a forte influência dos Representados na formação do preço de revenda, devido à inexistência de justificativa de mercado para uma redução tão significativa de preços.

25 E agora, a exemplo do que ocorreu após a reunião do SINDIPETRO com o Ministério Público, novamente vê-se afluência da influência do Sindicato na formação dos preços de revenda do combustível em Teresina. Isso porque a decisão determinando que aquele sindicato se abstinhasse de induzir preços provocou um comportamento mais competitivo de mercado, como se viu acima, para o que não há explicação lógica, salvo a interrupção da conduta do sindicato.

### **III – DO PODER DE MERCADO**

26 Até o momento foram analisados os elementos que resultaram na comprovação da influência dos Representados na formação do preço de revenda de combustíveis em Teresina. Dando continuidade à averiguação de infração à ordem econômica, faz-se mister comprovar o poder de mercado, para o que serão analisados o grau de representatividade do Sindicato e as condições que facilitam a manutenção ou formação do cartel nesse mercado.

#### **3.1. Da Representatividade do Sindicato**

27 No início de maio de 2002, em resposta ao ofício 1936/2002 da SDE, o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo de Teresina/PI, enviou relação de seus revendedores associados no período que se estende de 2000 a 2002, perfazendo um total de 91 postos sindicalizados.

28 A ANP informou em sua NT 27 de 31 de março de 2001 que o mercado de revenda de combustíveis automotivos de Teresina era atendido por 99 postos revendedores. Já em 2002, a ANP informou em sua NT 29 de 19 de junho de 2002 que o mercado de revenda de combustíveis seria composto por 118 postos.

29 Dessa forma, constata-se a elevada representatividade do Sindicato no período, atingindo 91,91% em 2001 e caindo para cerca de 83,89% em 2002 (considerando que não houve novas filiações no período). Os dados, portanto, apontam para uma capacidade de influência substancial por parte do sindicato sobre o mercado de revenda de combustíveis em Teresina.

### **3.2. Das Condições que Facilitam a Manutenção ou Formação de Cartel**

30 Como se sabe, a alta representatividade do Sindicato, que restou comprovada no item acima, não é o único elemento indicativo de poder de mercado. Portanto, também se faz necessário analisar se o mercado de revenda de combustíveis em Teresina apresenta características que contribuem para a manutenção ou formação de cartel, seja por facilitar o monitoramento do mesmo, ou por facilitar o abuso do poder econômico.

#### **3.2.1. Das Condições que Facilitam o Monitoramento do Cartel.**

**(i) Homogeneidade do produto:** O produto transacionado é homogêneo, com diferenciações qualitativas irrisórias. O descumprimento dos rígidos padrões de qualidade de composição sujeita os infratores a sanções por parte da entidade reguladora, a ANP. Embora os serviços de revenda do mencionado produto revelem pequenos diferenciais qualitativos devido ao padrão de atendimento, ou mesmo à agregação de serviços acessórios, eles não são suficientes para descaracterizar a homogeneidade. O produto é refinado por uma única empresa e vendido às distribuidoras. O combustível adquirido pelas distribuidoras e vendido para os postos revendedores de combustível é praticamente idêntico, com pequenas diferenciações qualitativas que não são capazes de descaracterizar a homogeneidade do produto, facilitando a manutenção e/ou formação de conduta concertada no setor, devido a não existência de heterogeneidade entre os produtos.

**(ii) Estrutura de custos semelhantes:** Há uma configuração similar no que concerne ao porte das infra-estruturas de serviços de abastecimento, dos quantitativos de bombas abastecedoras e de tanques subterrâneos para estoque de combustível. Além disso, os critérios de viabilidade econômica adotados pelos postos no dimensionamento e na alocação da equipe de frentistas, por faixa horária, são assemelhados, e os custos de pessoal são resultado de negociações com o sindicato laboral, representante da categoria dos frentistas. Esses custos tendem a convergir para um padrão de uniformidade. O

mesmo ocorre com as bombas, periodicamente aferidas pelo INMETRO, conforme padrões equânimes. As empresas, portanto, são semelhantes em termos de custos, processos, metas, etc., o que potencializa os efeitos negativos de condutas que influenciam a adoção de comportamentos uniformes. Empresas que apresentam estruturas semelhantes têm maior probabilidade de concordar e, conseqüentemente de aceitar sugestões quanto a preço.

**(iii )Disponibilidade de informações a respeito de preços:** No presente mercado, as informações sobre preço devem necessariamente constar das bombas e serem exibidas em “painel com dimensões adequadas, na entrada do posto revendedor, de modo destacado e de fácil visualização à distância, tanto ao dia quanto a noite”, conforme determinação do inciso VII do art.10 da Portaria nº 116/00 da ANP. É importante lembrar, a esse respeito, que a disponibilidade de informações, tal como se verifica neste caso, facilita o monitoramento do cumprimento dos acordos de fixação de preços ou do acatamento dos preços sugeridos pelo Sindicato.

**(iv) Histórico de Tabelamento de Preços:** A existência de uma prática histórica, mas já encerrada, de controle direto de preços no mercado ora em questão, levada a cabo pelo Governo Federal, gerou um certo agrupamento institucional dos revendedores de combustível. O fim do controle estatal foi, em algumas oportunidades, ilegalmente substituído pelo controle centralizado por parte dos revendedores, em foros de decisão cartelizantes, fora do embate dos agentes de mercado. É fato notório que há vários sindicatos que desvirtuam suas funções institucionais, contribuindo fortemente para a proliferação de condutas anticompetitivas ou mesmo as praticando diretamente, ao tomar atitudes visando a uniformizar práticas comerciais.

### **3.2.2 Das Condições que Facilitam o Abuso do Poder Econômico**

**(i) Barreiras à entrada:** Embora o setor de revenda de combustíveis não demande um elevado custo de investimento inicial para sua operacionalização, se comparado com outros setores econômicos, subsistem algumas barreiras institucionais à entrada de novos ofertantes. A necessidade de autorização para funcionamento a ser concedida pela ANP e de licenças municipais condicionadas ao atendimento das restrições da legislação de ordenamento urbano, representam as duas barreiras institucionais de maior peso. A existência de barreiras institucionais à entrada de novos concorrentes é considerada um dos principais elementos catalisadores de poder de mercado e de exclusão da relação

concorrencial, uma vez que a presença dessas barreiras propicia a adoção, por determinado grupo de agentes, de condutas anticoncorrenciais, como aumentos artificiais ou até mesmo a recusa de comercializar um produto.

**(ii) Substituibilidade:** Não há, dentro do contexto dos agentes de varejo, serviços alternativos que possam desempenhar função de substitutos àqueles prestados pelo segmento varejista de postos de combustível. Além disso, os produtos comercializados por meio dos serviços de revenda não possuem substitutos próximos. A gasolina, o álcool e o óleo diesel não podem ser considerados substitutos próximos em razão dos elevados custos associados a uma eventual substituição de um pelo outro, na conversão de motores, e as restrições legais ao uso de diesel em automóveis de passeio. Fontes alternativas de energia automotiva, por outro lado, não são acessíveis ao grande público por preços semelhantes aos combustíveis ora analisados. Essa particularidade de inexistência de substitutos ao produto confere um caráter de inelasticidade-preço da demanda, característica essa reforçada ainda pela sua essencialidade, o que facilita e incentiva a manutenção de um aumento de preços influenciado por condutas colusivas.

**(iii) Atomização do Mercado Consumidor:** A pulverização do consumo, o que notoriamente ocorre no mercado de revenda de combustíveis, diminui a capacidade de contestação efetiva a práticas anticompetitivas, possibilitando, portanto, o abuso consistente em práticas anticompetitivas, como a fixação artificial de preços.

31 Os fatores descritos nos itens anteriores revelam que o mercado de revenda de gasolina é um ambiente extremamente propício para o desenvolvimento de condutas anticoncorrenciais. Todos esses fatores, aliados à alta representatividade do SINDIPETRO em Teresina, demonstram a racionalidade da conduta que lhe é imputada.

#### **IV – DOS EFEITOS DA CONDUTA**

32 Em termos gerais, os efeitos gerados por condutas análogas à presente são funestos. A conduta indutora, por parte de um sindicato representativo, sobre as variáveis mercadológicas entre concorrentes tem por efeito justamente a criação de uma situação concorrencial artificial, em que preços e condições de venda não são determinados pela livre concorrência.

33 A análise de dados feita anteriormente, quando da discussão da influência do Sindicato na formação dos preços de revenda de combustíveis em Teresina, ilustra bem o afirmado no item anterior. A partir de uma simples análise desses dados, se pode perceber que a margem média era bastante elevada nos períodos caracterizados como de atuação dos representados, com uma dispersão reduzida nos preços praticados. Em resumo, a ausência de concorrência provocava preços mais altos e mais alinhados do que os que seriam praticados em um ambiente competitivo.

## **V – DA AFRONTA À LEI DE CONCORRÊNCIA**

34 O que ora se debate é a existência de conduta do Sindicato, que teria influenciado agentes econômicos a praticar preços uniformes. A conduta ora sob análise teve efeito na revenda de gasolina na Cidade de Teresina, sendo este, portanto, o mercado relevante. Todos os indícios acima ilustrados apontam para a existência de infração à ordem econômica. No entanto, em respeito ao princípio da ampla defesa, se faz mister, para chegar a essa conclusão, antes analisar as matérias de defesa argüidas pelos Representados.

### **5.1. Da Defesa**

35 Instada para o processo, as partes representadas se manifestaram, argüindo, como matéria de defesa, que:

(i) Os preços de revenda eram tabelados em 1997, 2000 e 2001, conforme disposto na Lei nº. 9.478/97, razão pela qual seria descabido afirmar que o presidente do Sindicato, em reunião com os revendedores, determinara a combinação de preços;

(ii) A prática de preços similares, por si só, não tipificaria o ilícito, por ser meramente um paralelismo de preços. Além disso, Os preços seriam uniformes por determinação governamental. Até hoje o governo federal sugeriria preço por meio do Ministério de Minas e Energia. Logo, não seriam infratores os postos que, uniformemente, resolvessem seguir os preços. Além disso, alega que os Estados também sugeririam preço, por meio do preço pauta para fins de recolhimento do ICMS;

(iii) O ato ilícito tipificado como cartel não poderia ser praticado apenas pelo sindicato, pois pressupõe a participação de mais de um agente. No caso, as empresas envolvidas estariam sendo, supostamente, estimuladas pelo sindicato, não havendo participação de outro agente, o que retiraria a ilicitude do ato;

(iv) Teresina é das capitais do Nordeste a mais pobre, possuindo, no entanto, o maior número de revendedores (em termos proporcionais ao mercado), o que implica dizer que mais empresas comercializam menos produto, fazendo com que a margem de lucro líquida seja menor;

(v) Existem 163 postos em Teresina, o que tornaria quase impossível a combinação de preços;

(vi) A margem de lucro por litro de combustível não seria informação suficiente para aferir o lucro de um posto revendedor. Assim, não se poderia dizer que os revendedores combinaram preços com margem de lucro abusiva em prejuízo ao consumidor;

36 Ora, nenhuma das defesas argüidas pelos Representados é suficiente para afastar a responsabilidade dos mesmos. Os preços de revenda dos combustíveis não eram tabelados, conforme alega a defesa. A Portaria do Ministério da Fazenda, nº 059, de 29 de março de 1996, liberou os preços da gasolina automotiva e do álcool hidratado para fins carburantes, inclusive dos aditivados, nas unidades de comércio atacadista e varejista nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste e nos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, e também na base de Barra das Garças/MT. Fica então comprovado que o intuito era sim o de combinar preços, evitando uma guerra de preços e prazos.

37 Não merece melhor sorte o argumento que sustenta paralelismo de preços, para afastar a ilicitude da conduta do sindicato. Há provas suficientes demonstrando, seja de forma direta ou indireta, a concreta influência do SINDIPETRO no mercado de revenda de combustíveis em Teresina. Tais provas demonstram claramente que o sindicato funcionava como um mecanismo de coordenação de preços, o que elide por completo a idéia de um simples paralelismo de ações. E de modo algum o governo sugere preços. Os Estados apenas estimam um preço para cálculo do imposto a ser recolhido junto às refinarias, o que jamais poderia ser entendido como preço sugerido.

38 Os demais argumentos suscitados, como matéria de defesa, não merecem maiores comentários. Isso porque, o presente processo trata de uma acusação de conduta indutora (tipificada no artigo 21, inciso II, da Lei nº. 8.884/94), para o que não é necessária a presença de mais de um agente. Aliás, freqüentemente o CADE tem condenado Sindicatos por condutas desse gênero, como por exemplo: (i) P.A.08012.004712/2000-89, Representante: Ministério da Justiça – SDE/DPDE “ex officio”, Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás – SINDIPOSTO/GO e seu presidente, Sr. José Batista Neto; e (ii) P.A.08012.007515/00-31, Representante: SDE “ex officio”, Representados: Paulo Miranda Soares e Sindicato do Comércio de Derivados de Petróleo de Minas Gerais – MINASPETRO.

39 Além disso, a estrutura da revenda de combustíveis em Teresina (grande número de revendedores vis-à-vis o tamanho do mercado), ao contrário do que sustentam os Representados, levaria a uma maior competitividade por preços e, por conseqüência, margens pequenas de lucro. Mas, como visto, o mercado apresenta altas margens de lucro e baixa dispersão de preços em diversos períodos analisados, o que representa mais uma das provas do ilícito praticado pelo Sindicato.

40 O alto número de revendedores não seria óbice à influência do SINDIPETRO. Isso porque o próprio sindicato seria um foro suficiente para influenciar e coordenar o comportamento de mercado de todos os postos. A grande representatividade do sindicato, aliada às características de mercado facilitadoras da formação ou manutenção de cartel analisadas ao longo do parecer, confere poder de mercado ao sindicato, contrariando o argumento da defesa que devido ao grande número de revendedores seria quase impossível a combinação de preços.

41 Por fim, a apuração de lucro de cada posto revendedor, como sugerem os Representados, para que se averigüe se a margem de lucro, no mercado de Teresina, está alta é absolutamente desnecessária. O ponto a ser ressaltado diz respeito à comprovação do comportamento artificial de mercado, criando um preço mais alto do que o formado em ambientes competitivos, o que se verificou de fato no caso *sub-judice*. De qualquer forma, a margem de lucro por litro de combustível fornece uma aproximação adequada, tendo em vista que o principal componente de custo dos postos revendedores é justamente o valor gasto na aquisição do combustível.

42 Fartas foram as evidências de que a influência do sindicato se fez sentir por um prolongado período de tempo no mercado de combustíveis de Teresina. Após 1997, data em que se teria verificado pela primeira vez a prática indutora perpetrada pelo sindicato, consubstanciada na ata diversas vezes aqui citada, dois fatos demonstraram que o sindicato continuou atuando no mercado: (i) o comportamento atípico do mercado verificado após a audiência do sindicato com o Ministério Público; e (ii) o ganho em competitividade após a Decisão Preliminar do Juiz Federal de 1ª Instância na Ação Civil Pública, determinando que o sindicato se abstinhasse de influenciar condições mercadológicas.

43 E, como ficou comprovado no curso do processo, o comportamento artificial não se limitou a preços. Aliás, os próprios Representados afirmaram no item 19 da sua defesa que: “a ata mencionada no Parecer dava conta de reunião dos postos revendedores, em 1997, nesta procurava a categoria junto ao prefeito municipal regulamentação de distâncias, **não só visando a rentabilidade de seus próprios negócios**, mas evitando acidentes...”. Ou seja, os próprios Representados admitem a intenção em dividir o mercado entre os participantes do mesmo, dificultando o acesso a novos entrantes.

## VI – CONCLUSÃO:

44 Os fatos extensamente narrados ao longo deste articulado demonstram que houve reiterada conduta indutora por parte do SINDIPETRO no mercado de revenda de combustíveis em Teresina, tendo em vista:

- (i) As atas de reuniões do Sindicato com seus associados em 1997, visando a regulamentar distâncias e a evitar guerra de preços e prazos, o que ficou ainda mais patente ao se perceber, mediante pesquisa de preços, que estes eram elevados e extremamente alinhados;
- (ii) O comportamento atípico de mercado após a audiência do Sindicato com o Ministério Público (abril de 2000), que importou em redução significativa dos preços de revenda – de modo coordenado - ocasionando forte queda na margem de comercialização, sem qualquer justificativa do ponto de vista econômico;

(iii) O comportamento mais competitivo do mercado, com margens médias menores e coeficientes de variação maiores, após decisão preliminar proferida por Juiz Federal de 1ª Instância, determinando que o SINDIPETRO se abstivesse de influenciar as variáveis econômicas do mercado;

(iv) As condições de mercado presentes na revenda de combustível em Teresina possibilitam a formação e/ou manutenção de condutas anticompetitivas, por serem reduzidos os custos de monitoramento e por estarem presentes características que possibilitam o abuso de poder de mercado. Essas condições aliadas à alta representatividade do sindicato conferem racionalidade econômica à conduta.

45 Diante do exposto, e da insubsistência dos argumentos de defesa, conclui-se pela caracterização da infração atribuída aos Representados, consistente em obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes. Tal prática demonstra a ocorrência de infração à ordem econômica, tipificadas no artigo 20, inciso I, c/c artigo 21, inciso II da Lei nº 8.884/94.

46 Em virtude disso, recomenda-se ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE: (i) o estabelecimento de multa pecuniária contra os Representados; e (ii) a publicação da decisão em jornal de grande circulação no Estado do Piauí e no Município de Teresina, em caso de condenação pelo CADE.

À apreciação superior.

**ABEL ABDALLA TORRES**

Técnico

**CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO**

Coordenador-Geral

De acordo.

**JOSÉ TAVARES DE ARAUJO JÚNIOR**

Secretário