

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 132, DE 2016

Institui Comissão Parlamentar de Inquérito que possui escopo na investigação de irregularidades como: a formação de cartéis e o incentivo das distribuidoras aos mesmos; na composição dos preços de venda e impostos nas refinarias, nas distribuidoras e ao consumidor final; na reserva de mercado; na adulteração de combustíveis e sonegação fiscal, dentre outras prejudiciais ao interesse público.

Autor: Deputado Felix Mendonça Junior

Relator: Deputado Dagoberto Nogueira

I - RELATÓRIO

A proposição em tela institui Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar irregularidades do setor de produção e distribuição de combustíveis.

É proposto que a investigação compreenda o ano de 2014 em diante.

O objetivo seria avaliar práticas lesivas ao direito do consumidor que impliquem aumento abusivo de preço, margem de lucro exorbitante, descumprimento de políticas tributárias, adulteração de produtos e cartelização de empresas que atuam no setor de combustíveis.

A Comissão teria o prazo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável até a metade, para conclusão dos seus trabalhos.

Os recursos administrativos e o assessoramento necessários ao funcionamento da comissão serão providos pelos órgãos técnicos que integram a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados. As despesas decorrentes correrão à conta de recursos do orçamento da Câmara dos Deputados.

Além desta Comissão, a presente proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do plenário em regime de prioridade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A CPI requerida abrange o campo de ação de duas agências reguladoras importantes, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que trabalha em cartéis, e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), focada nas questões de adulteração de combustível.

Vejamos como agem cada um desses órgãos nestes quesitos e seu desempenho recente.

CADE

A descoberta de cartéis nunca é uma tarefa trivial para a agência de concorrência. Os acordos de preços entre concorrentes usualmente não são realizados à luz do dia, contando com grande cuidado por parte dos infratores para não serem descobertos.

É usual que se demande ação do CADE contra supostos cartéis de postos de combustível em localidades em que se verifica significativa uniformidade de preços. De fato, neste setor, é muito frequente que os preços dos combustíveis sejam muito similares, variando, no máximo, 1 centavo.

Como destacado na Justificação do Projeto de Resolução do ilustre Deputado Félix Mendonça Junior, o setor de combustíveis é “propenso à formação de cartéis em vista de características que lhe são peculiares, tais como produto homogêneo; semelhança de custos e barreiras regulatórias, que dificultam a inserção de novos concorrentes; e a atuação ativa por parte de

sindicatos e associações, de forma a auxiliar na uniformização ou coordenação de condutas comerciais de seus filiados”.

O CADE tem atuado no combate aos cartéis em geral e aos do setor de combustíveis em particular. Segue uma relação completa dos quinze (15) casos condenados de cartéis em revenda de combustíveis pelo CADE no setor de 2002 a 2015.

2017:

1. São Luís (MA) – Cartel de Revenda de Combustíveis (Processo Administrativo 08700.002821/2014-09). O CADE condenou a T. Morais & Cia. Ltda. a pagar R\$ 2,4 milhões, a Revendedora de Petróleo Morais Ltda. a pagar R\$ 3, 2 milhões, o Posto Lima Ltda. a pagar R\$ 1,78 milhões e o Sindicomb a pagar R\$ 95.7 mil. As pessoas físicas receberam multas de 2% do valor aplicado às empresas das quais participavam e Dileno Tavares, de 3%.

2015:

2. Uberlândia (PR) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08700.000649/2013-78). Foram condenadas pelo CADE 6 pessoas jurídicas – o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais – MINASPETRO e 5 postos de gasolina – às quais foram aplicadas multas que somam cerca de R\$ 1,8 milhão. Também foram condenadas 4 pessoas físicas, às quais foram aplicadas multas que somam cerca de R\$ 150 mil.

2014:

3. Vitória (ES) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.008847/2006-17). Foram condenadas 27 pessoas jurídicas, que tiveram um montante de multas de cerca de R\$ 62 milhões; e 9 pessoas físicas com multas que alcançaram cerca de R\$ 5 milhões de reais.

2013:

4. Londrina (PR) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.011668/2007-30). Doze postos de gasolina da região metropolitana de Londrina, no Paraná, e oito pessoas físicas foram condenados pela prática de cartel na revenda de combustíveis. O CADE aplicou às empresas multas que somam aproximadamente R\$ 9,3 milhões. O pagamento imposto aos administradores dos postos em decorrência da conduta anticompetitiva totalizou cerca de R\$ 1,7 milhão.
5. Caxias do Sul (RS) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.010215/2007-96). As multas aplicadas pelo CADE por prática de cartel na cidade gaúcha somam aproximadamente R\$ 65 milhões. Foram condenadas 10 empresas de postos de combustível, que juntas tiveram de pagar R\$ 55 milhões, e doze pessoas físicas, cujas multas totalizaram R\$ 10 milhões. Foram usadas como provas para a condenação interceptações telefônicas e escutas ambientais. O processo analisou a prática anticompetitiva que durou entre 2004 e 2006, prejudicando a revenda de combustíveis de Caxias do Sul. De acordo com o estudo econômico realizado pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul, em decorrência do cartel o consumidor tinha um dano de aproximadamente R\$ 5,00 para cada carro popular com tanque de 40 litros abastecido.
6. Londrina (PR) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.001003/2000-41). O CADE multou, em cerca de R\$ 36 milhões no total, 11 empresas, dez pessoas físicas e a Associação dos Revendedores de Combustíveis do Norte do Paraná – ARCON por envolvimento na prática de cartel em Londrina (PR). O CADE considerou depoimentos de testemunhas, gravações de reunião realizada entre os agentes participantes do cartel e de telefonema entre um proprietário de posto e uma empresa distribuidora para a condenação. O processo analisou a conduta anticompetitiva que durou cerca de 1 ano, entre os anos de 2000 e 2001.

7. Bauru (SP) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.004472/2000-12). Nove postos e seis pessoas físicas foram condenados a pagar multas que totalizaram cerca de R\$ 6,2 milhões por prática de cartel em Bauru. O montante aplicado às empresas é de R\$ 5,2 milhões e, às pessoas físicas, de R\$ 1 milhão. As provas que demonstram o ilícito foram obtidas por meio de escutas telefônicas e estudos econômicos da Agência Nacional de Petróleo – ANP e da Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE do Ministério da Fazenda.
8. Teresina (PI) – Influência de conduta uniforme (Processos Administrativos nºs 08012.007301/2000-38 e nº 08012.000547/2008-95). Em dois casos, o CADE condenou o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo no Estado do Piauí – Sindipetro e uma pessoa física por influenciarem condutas comerciais dos postos associados na capital piauiense (Processos administrativos nº 08012.007301/2000-38 e nº 08012.000547/2008-95). As multas aplicadas somam aproximadamente R\$ 6 milhões, dos quais R\$ 5 milhões se referem à condenação do sindicato e R\$ 1 milhão à pessoa física. Atas de reuniões e depoimentos contidos nos autos de ambos os processos administrativos demonstraram a ocorrência de práticas voltadas à orientação e uniformização de preços no mercado de revenda de combustíveis em Teresina. A conduta perdurou por um longo período e gerou efeitos concretos sobre preços ao consumidor. No julgamento, foram considerados, em conjunto com outros elementos, seis estudos produzidos pela ANP que identificaram aumentos de preços nos períodos pesquisados.
9. Manaus (AM) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.002959/1998-11). Duas pessoas físicas e o Sindicato do Comércio Varejista de Derivado de Petróleo no Amazonas – Amazonpetro terão de pagar multas que somam R\$ 6,6 milhões por cartel. O valor imposto à Amazonpetro é de cerca de R\$ 5 milhões e, às pessoas físicas, de R\$ 800 mil cada. Neste caso, o CADE considerou o depoimento de donos de postos revendedores e donos de distribuidora que, juntamente com trechos de interceptações telefônicas, revelaram a efetiva articulação dos envolvidos para promover a uniformização de preços.

2011:

10. Guaporé (RS) - Cartel na Revenda de Combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.005495/2002-14). As multas aplicadas pelo CADE por prática de cartel na cidade de Guaporé/RS somam aproximadamente R\$ 8,5 milhões. Foram condenadas 4 empresas de postos de combustível, que juntas tiveram de pagar R\$ 7,2 milhões, e 4 pessoas físicas cujas multas totalizaram R\$ 1,3 milhão. Foram usadas como provas para a condenação interceptações telefônicas e escutas ambientais.

2004:

11. Brasília (DF) – Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08000.024581/94-77). O CADE condenou o Sindipetro/DF e as redes de postos Gasol e Igrejinha por infração à ordem econômica. Atas de reuniões do Sindipetro/DF demonstraram a ocorrência de práticas voltadas a limitar a concorrência. As multas corresponderam a 5% da receita bruta do Sindipetro/DF e 5% dos faturamentos brutos, excluídos os impostos referentes ao exercício anterior ao ano de instauração do PA, da Rede Gasol e da Rede Igrejinha.

12. Recife (PE) - Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.003208/1999-85). O CADE condenou o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo e Lojas de Conveniência no Estado de Pernambuco – Sindicombustíveis/PE, e seus dirigentes Romildo Ferreira Leite e Joseval Alves Augusto por prática de cartel na revenda de combustíveis. Atas de reuniões do Sindicombustíveis/PE demonstraram a ocorrência de práticas voltadas a falsear a concorrência. O Sindicombustíveis/PE foi condenado ao pagamento de 15% de sua receita bruta e os seus dirigentes, ao pagamento de 15% da multa aplicada ao Sindicato.

2003:

13. Lages (SC) - Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.004036/2001-18). O CADE condenou o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo – Sindipetro/SC e diversos postos combustíveis e respectivos dirigentes, por prática de cartel na cidade de

Lages/SC. Foram usadas como provas interceptações telefônicas e pareceres exarados pela SDE, SEAE, Procuradoria do CADE e Ministério Público Federal. O Sindipetro/SC foi condenado ao pagamento de multa de R\$ 55.000,00; os postos de combustíveis, ao pagamento de multa equivalente a 15% do seu faturamento anual; e as pessoas físicas, ao pagamento de 15% da multa aplicada ao respectivo posto de combustível.

14. Belo Horizonte (MG) - Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.007515/00-31). O CADE condenou o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de MG (Minaspetro) e o seu presidente à época, Paulo Miranda Soares, por influenciarem condutas comerciais uniformes dos postos associados na capital mineira. Foi utilizada como principal prova uma gravação áudio-visual de reunião realizada no Minaspetro no qual foram combinados preços entre os participantes. O CADE aplicou multa ao Minaspetro de R\$ 240 mil e ao seu Presidente, de 10% desse valor.

2002:

15. Goiânia (GO) - Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89). O CADE condenou o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás - Sindiposto e seu Presidente José Batista Neto por influenciarem condutas comerciais uniformes dos postos associados de Goiânia/GO. Uma das principais provas considerada para a condenação foi um termo de depoimento do Presidente do Sindicato. O Sindiposto foi condenado a pagar multa de R\$ 190 mil e o seu presidente a pagar multa de R\$ 95 mil.
16. Florianópolis (SC) - Cartel na revenda de combustíveis (Processo Administrativo nº 08012.002299/2000-18). O CADE condenou diversos postos e seus proprietários, bem como o Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis Minerais de Florianópolis, por formação de cartel na cidade de Florianópolis/SC. Foram usadas como principais provas para a condenação interceptações telefônicas. O CADE aplicou multa de R\$ 400.000,00 ao Sindicato representado, de 10% do faturamento bruto anual às empresas representadas e de 10 a 15% desse valor às pessoas físicas representadas.

Há casos pendentes de julgamento referentes a cartéis nas cidades de Belo Horizonte, Natal, Mossoró, João Pessoa, Cuiabá e Goiânia.

O CADE promoveu uma significativa intervenção em uma rede de postos de gasolina no Distrito Federal em função de uma acusação de cartel, tendo assinado uma leniência depois.

O setor ganhou uma importância tal no trabalho da agência de concorrência que o Departamento de Estudos Econômicos do CADE realizou um estudo específico sobre o tema no artigo “Repensando o Setor de combustíveis: medidas pró-concorrência”¹.

Ademais, criou-se um Grupo de Trabalho com a Agência Nacional do Petróleo- ANP em junho de 2018 (PORTARIA CONJUNTA CADE/ANP Nº 4, DE 11 DE JUNHO DE 2018) *“com a finalidade de estabelecer atuação conjunta e coordenada no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e para promover a concorrência como instrumento para elevar a competitividade e a inovação na economia brasileira, especificamente no mercado de combustíveis”*.

Este conjunto de casos e ações do órgão de concorrência dá uma ideia geral sobre a frequência da ação cartelizada em postos de combustível no Brasil.

No entanto, como é muito difícil conseguir provas concretas de cartéis, que naturalmente se esforçam para se manter fora da atenção das autoridades, é plausível assumir que o número desses arranjos no setor é muito maior.

Como o preço de gasolina tem efeito generalizado sobre a população, seja por quem tem seu próprio carro e seja por quem consome produtos que requerem transporte, o impacto dos cartéis em postos sobre o bem-estar social é significativo.

¹http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf

ANP

No site da ANP, encontramos menção explícita ao norte da atividade de fiscalização do órgão:

“A atividade de fiscalização consiste em verificar se um agente econômico, produto ou instalação estão em conformidade com as regras vigentes. Em caso de não conformidade, serão aplicadas medidas corretivas que podem ou não incluir penalidades.

A fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis é feita pela ANP ou, mediante convênios por ela estabelecidos, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A ANP promove, enquanto órgão regulador, a fiscalização no sentido de educar e orientar os agentes econômicos do setor, bem como prevenir e repreender condutas violadoras da legislação pertinente, dos contratos e autorizações.

*A **Lei nº 9.847/1999** estabelece, entre outras disposições, multa, apreensão de bens e produtos, perdimento de produtos apreendidos, cancelamento do registro do produto na ANP, suspensão de fornecimento de produtos, suspensão temporária de funcionamento, cancelamento de registro e revogação de autorização. Estabelece ainda que, sem prejuízo dessas sanções, a fiscalização poderá adotar medidas cautelares: interdição de equipamentos e instalações e apreensão de bens e produtos.”*

O Boletim de Fiscalização Anual de 2017 da ANP traz informações sobre como tem se desenvolvido esta atividade na agência. Foram 20102 ações de fiscalização em 2017 que redundaram em 4.115 autos de infração, 824 autos de interdição e 226 autos de apreensão conforme o quadro abaixo. Ou seja, mais que ¼ das ações de fiscalização redundou em alguma ação corretiva pela autoridade reguladora.

TABELA 1 – Número de ações de fiscalização e de autos de infração, de interdição e de apreensão lavrados no Brasil

BRASIL	Ações de fiscalização	Autos de infração	Autos de interdição	Autos de Apreensão
TOTAL	20.102	5.677	824	226

Fonte: Boletim de Fiscalização Anual da ANP 2017²

Um quinto dos autos de infração referem-se ao descumprimento de notificações, 13% a equipamentos ausentes ou em desacordo com a legislação, 11% a não atendimento das normas de segurança, 11% à não prestação de informações ao consumidor e 9% para produtos fora da especificação.

Em síntese, há um conjunto muito significativo de infrações na área de revenda de combustíveis no Brasil com impacto negativo direto sobre a vida do cidadão. Os números revelam intensa atividade da ANP. Isto demonstra necessidade de uma atenção especial para o setor de combustíveis no Brasil, justificando a presente CPI.

Tendo em vista o exposto somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Resolução nº 132/2016.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Dagoberto Nogueira
Deputado Federal

² <http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2396-boletim-fiscalizacao-do-abastecimento-em-noticias>