



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 2.368, DE 2020

Altera a Lei n.º 9.847, de 26 de outubro de 1999, para proibir a exigência de galonagem mínima para aquisição de combustíveis e instituir multa em caso de descumprimento.

Autor: Deputado PAULO RAMOS

Relator: Deputado GUIGA PEIXOTO

I - RELATÓRIO

A presente proposição tem o objetivo de alterar a Lei n.º 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, para proibir a exigência de galonagem mínima para aquisição de combustíveis por postos de combustíveis.

Conjuntamente à proibição proposta foi prevista a imposição de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em caso de descumprimento da obrigação.

A norma entraria em vigor na data da sua publicação.

Em sua justificação, o autor alega que há uma queixa recorrente entre donos de postos de combustíveis relativa à exigência, por parte das distribuidoras de combustível, da aquisição de um volume mínimo de combustíveis. Tal imposição seria conhecida como “cláusula de galonagem



mínima" e ignoraria as flutuações na demanda, transferindo aos empresários de postos de gasolina a obrigação de estabilizar as vendas das distribuidoras.

A proposição, que tramita em regime ordinário, está sujeita à apreciação conclusiva e foi distribuída às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Minas e Energia; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará quanto à juridicidade e constitucionalidade da matéria.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto neste Colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição em análise, apesar de parecer uma simples inovação legislativa, carrega em si uma questão muito mais abrangente. Trata-se da necessidade ou não de o Estado interferir na liberdade dos agentes econômicos quanto à definição de cláusulas contratuais. Em tese, economicamente entende-se que a melhor solução seja a não intervenção estatal, excepcionando-se os casos em que essa liberdade traga alguma perda à coletividade em decorrência de ineficiências provocadas por assimetria de poder entre as partes envolvidas.

No presente caso, estudamos com aprofundamento a relação entre distribuidoras e revendedoras de combustíveis e concluímos que existe, na prática, um abuso de poder econômico por parte das distribuidoras na definição de cláusulas contratuais. O autor propôs uma alteração que, segundo seu entendimento, traria algum equilíbrio à relação. A proposta circunscreve-se ao impedimento da galonagem mínima, ou seja, as distribuidoras ficariam impedidas de impor um quantitativo mínimo de aquisição de combustíveis por parte das revendedoras de combustíveis, que nada mais são do que os postos de combustíveis.



De início, pareceu-nos um tanto quanto excessiva a intervenção proposta, mas a análise do mercado de combustíveis nos levou à conclusão de que algum controle sobre a relação entre distribuidoras e revendedoras poderia trazer benefícios sociais. A grande questão seria qual tipo de controle se mostraria mais adequado. Antes de adentrar à solução que vislumbramos a essa indagação, consideramos oportuno esclarecer aos nobres colegas alguns detalhes do mercado de combustíveis.

Existem quatro elos nesse mercado: produtores, refinarias, distribuidores e revendedores. Haveria algumas exceções, como é o caso do etanol, em que os produtores vendem diretamente às distribuidoras. É importante ter em mente que, legalmente, uma distribuidora não pode atuar na revenda, isto é, distribuidoras como a Ipiranga ou a Raízen, detentora da marca Shell, não poderiam constituir postos de gasolina e atuar diretamente na venda ao consumidor. É necessária a constituição de uma pessoa jurídica diversa para a exploração da atividade de revenda. Inclusive é um tema de alta relevância o estudo sobre o impacto de se permitir a verticalização dessa ponta da atividade, ou seja, a permissão de que distribuidoras atuem diretamente na venda ao consumidor final.

A Petrobrás é dominante tanto na produção quanto no refino. Isso é importante ter em mente porque, em termos de combustíveis comuns derivados de petróleo, há um viés na mente do consumidor de que existe uma diferenciação relevante quando adquire combustíveis de distribuidoras diferentes, quando, em realidade, o que o consumidor adquire é praticamente uma *commodity*. Até que ponto as práticas de *marketing* das distribuidoras contribuem para a disseminação dessa suposta diferenciação e os efeitos concretos na percepção de valor pelo consumidor é uma questão de interesse, pois poderia induzir o consumidor a erro de avaliação. De qualquer forma um controle sobre este ponto é indesejado e entendemos que a própria Agência Nacional de Petróleo - ANP poderia investir em informações ao consumidor para o desfazimento dessa percepção que entendemos equivocada.

Mais relevante para o mercado é a ideia disseminada de que postos bandeirados sejam mais confiáveis que postos sem bandeira. Em verdade, a qualidade do combustível depende mais da lisura do proprietário do



* C D 2 2 5 8 8 7 9 2 3 0 0 0

posto do que da marca da distribuidora que ele eventualmente represente. Índices de conformidade levantados pela ANP mostram que a diferença de qualidade é apenas marginal. Para se ter ideia, segundo a ANP, em maio de 2020 o índice de conformidade dos combustíveis foi de 97,8% para postos sem bandeira e 98,8% para bandeirados. Dessa forma é de se imaginar que a consciência do consumidor quanto à marginal diferença de qualidade entre postos bandeirados ou não já seria capaz de trazer benefícios concorrenenciais a esse mercado. Isso se daria porque a ação ótima de competidores seria facilitada pela desnecessidade de vinculação contratual com exclusividade a determinadas distribuidoras com o fim de capturar consumidores que se restringem à compra de postos bandeirados. O aumento do percentual de postos sem bandeira, que hoje se encontra em cerca de 45%, imporia uma competição saudável entre as distribuidoras para a venda de combustível aos postos sem bandeira. Mais uma vez, é uma questão informacional, e a ANP deveria se imbuir de oferecer mecanismos que informem os consumidores sobre essa realidade.

Há bastante discussão sobre como regular o setor para que se instaure um ambiente efetivamente concorrencial no mercado. O próprio Governo Federal, há alguns anos, criou um programa chamado Combustível Brasil com o fim de promover discussões para coletar contribuição dos agentes econômicos na estruturação de ações que redundassem em queda nos preços ao consumidor. A ANP, por meio de Tomadas Públicas de Contribuições, também se esmera em coletar contribuições da sociedade para a alteração do arcabouço normativo com o fim de aprimorar o ambiente concorrencial. Existem vários eixos de análise, como já se exemplificou anteriormente, e o ponto trazido pelo autor diz respeito à relação existente entre distribuidora e revendedora de combustível. Dessa forma, nosso foco privilegiou apenas as questões atinentes ao ambiente competitivo segundo a ótica das revendedoras. De que forma seria possível melhorar o ambiente competitivo segundo essa ótica? A proposta do autor poderia ser melhorada? Haveria outras questões passíveis de aprimoramento legislativo?

Houve uma evolução positiva recente da relação entre distribuidoras e revendedoras de combustíveis em decorrência das Medidas



Provisórias 1.063/2021 e 1.100/2022, convertidas respectivamente nas Leis 14.292/2022 e 14.367/2022. Uma das inovações diz respeito à possibilidade de que produtores de etanol possam vender o produto diretamente aos postos de combustíveis sem a interveniência de uma distribuidora, o que reduz ineficiências como o que se conhecia como “passeio do etanol”. Entretanto uma medida bastante desejável que havia no texto original da Medida Provisória 1.063/2021 não foi mantida no texto da Lei 14.292/2022. Dispunha-se que o revendedor varejista que optasse por exibir marca comercial de distribuidor de combustíveis poderia comercializar combustíveis de outros fornecedores, na forma da regulação aplicável, e desde que devidamente informado ao consumidor. Na prática, essa disposição teria o potencial de reduzir o abuso de poder econômico das distribuidoras, pois o revendedor teria liberdade para adquirir o combustível de outras fontes. Entretanto, como dissemos, esse dispositivo não foi recepcionado na discussão da matéria, e a questão ainda demanda de uma solução.

Nossa opção foi oferecer um substitutivo construído com a finalidade de oferecer mecanismos que dificultassem a capacidade de os agentes econômicos auferirem lucros decorrentes de ações pautadas por abuso de poder econômico, com o mínimo de intervenção na liberdade dos agentes. Julgamos haver dois pontos de possível aprimoramento legislativo: controle de abuso de poder econômico das distribuidoras com contratos de exclusividade e controle de práticas anticoncorrências por parte de cartéis de revendedoras.

Haveria três alternativas ao legislador na questão da relação entre distribuidoras e revendedoras com contrato de exclusividade: deixar tudo como está, envidar esforços para extinguir os acordos de exclusividade de bandeira ou estabelecer regramento mínimo a serem obedecidos nos contratos de exclusividade. Julgamos a última opção a melhor.

Em primeiro lugar, deve-se justificar a necessidade de intervenção na liberdade contratual. E a explicação é que há fortes indícios de definição de cláusulas contratuais por parte das distribuidoras que são usadas como mecanismos de pressão para controle de preços nas bombas, com punição indireta dos revendedores que decidissem reduzir preços para ganhar



mercado. Na prática o que existe são contratos de adesão elaborados pelas distribuidoras e que contêm mecanismos pouco transparentes de definição de preços.

A Lei 12.529/2011, Lei da Livre Concorrência, já ofereceria solução para a questão, pois, nos termos do inciso IX do § 3º do art. 36 da referida Lei, configuraria infração da ordem econômica: *"impõe, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros"*. Entretanto, a forma de coação à definição de preço se dá de forma indireta, por meio de cláusulas leoninas. Ademais, não se trata de uma exceção incidente em alguns contratos, mas de uma prática generalizada das distribuidoras, de forma que a solução judicial se revela indesejável, gerando um alto custo judicial para uma grande quantidade de revendedoras que acabariam por acionar o Judiciário para discutir questões originadas de um problema em comum: cláusulas abusivas perpetradas pelas distribuidoras. Nesse sentido, um desenho regulatório que cuidasse de podar os excessos contratuais generalizados teria o efeito desejável de encaminhar ao Judiciário apenas questões específicas de cada contrato.

Algumas medidas propostas para a contenção do abuso de poder econômico das distribuidoras seriam a limitação de prazos de validade dos contratos ou a proibição de cláusulas de galonagem mínima, que é justamente o objeto desta proposição. Julgamos que as duas medidas provocariam ineficiências econômicas indesejáveis em comparação com outras medidas. A limitação de prazos impediria que as distribuidoras realizassem investimentos nas revendedoras que demandem longo prazo de amortização. A proibição de galonagem mínima reduziria a possibilidade de arranjos favorecidos por aumento de escala.

É importante ressaltar que as próprias distribuidoras estão sujeitas a diferentes tipos de contratos junto a produtoras ou refinarias. A Resolução 58/2014 da ANP estabelece que a aquisição de gasolina automotiva por parte do distribuidor deve seguir o regime de contrato de fornecimento com o produtor ou o regime de pedido mensal. Ou seja, as distribuidoras tomam



uma decisão de risco, optando por um contrato de longo prazo ou um regime de fornecimento mensal. Obviamente que as vantagens de preços e riscos assumidos em contratos de longo prazo, eventualmente pactuados por uma distribuidora, deverão se refletir nos contratos oferecidos por essas distribuidoras às revendedoras, sendo natural que deste arranjo surjam cláusulas de galonagem mínima como um reflexo da estratégia da distribuidora.

Pareceu-nos mais adequado estipular regras que obrigassem as distribuidoras a dar transparência a suas políticas de preços, bem como a evitar o abuso do poder econômico das distribuidoras na estipulação de cláusulas contratuais evidentemente desfavoráveis às revendedoras.

Para se ter ideia de como as distribuidoras têm estruturado contratos com cláusulas evidentemente afrontosas à livre concorrência, trago a conhecimento dos senhores uma cláusula destes contratos, disponibilizada pela Associação Brasileira de Revendedores de Combustíveis Independentes e Livres – Abrilivre:

“O Revendedor reconhece que nas tratativas comerciais a serem mantidas regularmente com a Distribuidora serão admitidas alterações nos preços de fornecimento dos Produtos. Tais alterações poderão ter como causa, dentre outras variações nos custos dos produtos em si, o custo de concessão de crédito, custos logísticos, alteração de tributos incidentes, a margem de distribuição e o posicionamento concorrencial dos preços praticados pelo Revendedor em comparação a um ou mais postos revendedores de combustível automotivos concorrentes em sua área de influência, conforme eleitos de tempos e tempos, a critério da Distribuidora”

A disposição final da cláusula acima apresentada deixa clara a possibilidade de forte interveniência da distribuidora na liberdade de precificação da revendedora, permitindo à distribuidora, indiretamente, manter



* C D 2 2 5 8 8 7 9 2 3 0 0 0 *

preços ao consumidor em um patamar artificialmente elevado. Além disso, a falta de clareza na política de definição dos preços propostos à revendedora tem implicações sérias, pois, tradicionalmente, muitos contratos têm cláusulas de bonificações financeiras antecipadas que deverão ser devolvidas à distribuidora caso a revendedora não atinja metas de vendas. Em outras palavras, as distribuidoras concedem um valor financeiro bastante elevado à revendedora e impõe um limite mínimo de volume de venda abaixo do qual a revendedora estaria sujeita à devolução quase que integral dessa antecipação. Esse mecanismo, em conjunto com cláusulas que permitem a distribuidora aumentar o preço de venda a revendedores que venham a baixar seus preços de venda ao consumidor final, tem impactos drásticas. Quando a revendedora, no afã de atingir as metas de vendas para não perder a bonificação antecipada, reduz seus preços, ela corre o risco de automaticamente ter de comprar combustível mais caro da distribuidora, pois estaria praticando preços sem paralelismo com seus concorrentes.

O recorte de notícia a seguir, disponibilizada pela Assessoria de Comunicação Social do Cade¹, demonstra claramente a forte interveniência das distribuidoras na liberdade de precificação das revendedoras:

O conselheiro Márcio de Oliveira Júnior, em seu voto-vista no processo (PA nº [08012.011042/2005-61](#)), destacou que as instruções contidas em e-mails enviados pelos dois gerentes comerciais da empresa, à época dos fatos, mostraram que a Shell restringia a atuação dos varejistas na revenda de combustíveis.

De acordo com o conselheiro, o exercício abusivo de poder de mercado da Shell se realizava a partir de um constante monitoramento do mercado, que permitia à empresa certificar-se de que as condições impostas estavam sendo cumpridas. Caso os revendedores optassem por adotar preços, em

¹ Disponível em <http://antigo.cade.gov.br/noticias/cade-condena-empresa-e-pessoas-fisicas-por-praticas-anticompetitivas-no-mercado-de-revenda-de-combustiveis>



* C D 2 2 5 8 8 7 9 2 3 0 0 0

condições de concorrência, a distribuidora ameaçava os varejistas com notificações de despejo.

“Os postos varejistas eram compelidos a aplicar, na revenda de combustíveis, a estratégia pensada pela distribuidora”, afirmou Oliveira Júnior.

Esse comportamento das distribuidoras, apoiado por cláusulas abusivas em contratos de adesão desrespeitam frontalmente o inciso III do art. 3º da Lei 13.874/2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica. O referido inciso dispõe que são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda. É como se houvesse uma verticalização no mercado *downstream*, isto é, as distribuidoras teriam discricionariedade para definir os preços de venda de seus parceiros ao consumidor final, de forma que, indiretamente, estariam atuando tanto na distribuição como na revenda.

Em resumo, o ponto central da questão é a existência de contratos que, ao mesmo tempo, fixam a compra de uma quantidade mínima e nada dispõem sobre a forma como se dará a precificação do produto vendido. O autor entendeu que esse ponto era problemático e propôs a proibição de galonagem mínima. Entretanto, era preciso ir além e ver que a galonagem mínima não era, em si, problemática. O problema estava na falta de transparência da política de precificação em conjunto com imposições de galonagem mínima. É compreensível que as distribuidoras vendam mais caro às revendedoras em um contrato de exclusividade, tendo em vista os aportes das distribuidoras na forma de bonificações. O que não é desejável é a revendedora não ter condições de avaliar os riscos que está assumindo em face da falta de transparência na definição dos preços praticados pela distribuidora.

Outra impropriedade dos contratos elaborados pelas distribuidoras é a ausência de cláusulas que disponham sobre eventuais



ressarcimentos às revendedoras que tenham seu abastecimento descontinuado por falhas da distribuidora. Essa lacuna contratual possivelmente decorre da assimetria de poder na definição das cláusulas contratuais, pois, quando a ação da revendedora gera prejuízos à distribuidora há previsão de multas, mas nada se dispõe no sentido contrário. Dessa forma seria adequada a previsão de que as revendedoras tenham compensação por perdas de receita decorrentes da falha de entrega da distribuidora ou, opcionalmente, autorização para compra provisória de combustível de outra distribuidora.

Em outra quadra, em análise a disfunções concorrenceis horizontais, isto é, na concorrência entre postos de gasolina, sobreleva o tema referente à formação de cartéis, que tem efeito muito claro na majoração dos preços ao consumidor final. Acreditamos que uma forma de reduzir o poder de coação desses grupos é garantir o risco de entrada no mercado de agentes pouco suscetíveis à participação em cartéis. Nesse sentido, grandes redes de supermercados, devido à centralização administrativa em locais distantes das operações e o alto risco de exposição da marca, teriam baixa propensão à integração aos cartéis. Portanto, a possibilidade dessas redes varejistas competirem no mercado de combustíveis é uma forte ameaça à estabilidade dos cartéis. Várias legislações municipais trataram de proibir a venda de combustíveis nas imediações de supermercados, a pretexto de questões de segurança. No Distrito Federal, por exemplo, foi estabelecida lei nesse sentido. Trago a conhecimento dos senhores uma conclusão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE a respeito deste tema²:

“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 combustíveis. 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

² Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/varejo-de-gasolina-2014.pdf>



* C D 2 2 5 8 8 7 9 2 3 0 0 0 *

estabelecimento comercial, o que produziu evidente prejuízo aos consumidores, pois criou artificialmente uma barreira à entrada de concorrentes com potencial econômico e capacidade de concorrer efetivamente com as empresas já instaladas no mercado. ”

Acreditamos que uma lei nacional que vede a possibilidade de se estabelecer esse tipo de limitação seria desejável e extinguiria a capacidade de os próprios cartéis manipularem o legislativo local para aprovação desse tipo de norma.

Tendo em vista todo o exposto, julgamos adequado oferecer um substitutivo à proposição que prime por garantir transparência nos contratos entre distribuidora e revendedora, sem que se limite a liberdade na definição de instrumentos que tragam eficiência ao acordo, pois o que se deseja é que as distribuidoras aumentem seus lucros via aumento de eficiência operacional em substituição à exploração de assimetrias informacionais.

Aproveitou-se também a oportunidade para estabelecer travas legais à operação de cartéis, que têm efeito danoso nos preços ao consumidor final. Também incluímos disposições que contribuiriam para aumentar a consciência do consumidor em relação à natureza dos produtos vendidos por postos de combustíveis.

Do exposto, votamos pela **aprovação** do **Projeto de Lei 2.368/2020 na forma do substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2022.

Deputado GUIGA PEIXOTO
Relator





COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 2.368, DE 2020

Estabelece regras para o fomento da livre concorrência no varejo de combustíveis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece regras para o varejo de combustíveis e dispõe sobre requisitos mínimos a serem observados em contratos de compra e venda de combustíveis com exclusividade celebrados entre revendedoras e distribuidoras de combustível.

Art. 2º O revendedor varejista de combustíveis automotivos deverá informar, de forma clara, ostensiva e atualizada, a origem dos combustíveis automotivos comercializados.

Parágrafo único. Caso comercialize combustíveis de origens distintas, o revendedor varejista deverá informar visualmente, em cada uma das bombas, a origem do combustível

Art. 3º Fica vedada a definição de tipos de estabelecimentos nos quais ou em torno dos quais seria proibida a revenda de combustíveis.

Art. 4º Os contratos de compra e venda de combustíveis celebrados entre distribuidoras e revendedoras com cláusulas de exclusividade deverão conter, no mínimo, as seguintes disposições:

I – cláusulas de distrato com multas proporcionais aos investimentos eventualmente realizados pela distribuidora, descontada a sua amortização, cuja forma, prazos e valores também serão explicitados no contrato;



II – previsão de multa proporcional à perda econômica sofrida pela revendedora aplicada à distribuidora que, por qualquer motivo, deixar de entregar no prazo estipulado combustível solicitado pela revendedora, ou, alternativamente, previsão de permissão provisória de aquisição de combustíveis de outras distribuidoras enquanto o fornecimento estiver interrompido;

III – detalhamento dos critérios de precificação dos combustíveis vendidos à revendedora que tenham por base as características distintivas de cada revendedora parceira.

Parágrafo único. Com o fim de se aferir a razoabilidade dos valores, os investimentos de que trata o inciso I deste artigo deverão detalhar os valores de cada item componente do valor global.

Art. 5º Os valores das multas ou perdas de bonificações pagas antecipadamente previstas em contratos de exclusividade celebrados entre distribuidoras e revendedoras de combustíveis deverão guardar proporcionalidade com as perdas ou riscos assumidos pela parte lesada, cujos componentes de cálculo serão detalhados no contrato.

Art. 6º As distribuidoras deverão dar transparência e publicidade aos preços praticados nas vendas às revendedoras mediante contratos de exclusividade.

§1º As distribuidoras ficam proibidas de praticar diferenciação de preço com base nos preços de venda ao consumidor final definidos pela revendedora parceira.

§ 2º Com o fim de permitir a fiscalização do disposto no §1º deste artigo, as revendedoras com contrato de exclusividade que tiverem reajuste de preços diferenciados de outras revendedoras com contrato de exclusividade junto à mesma distribuidora e no mesmo mercado geograficamente relevante poderão solicitar à distribuidora a justificativa da diferenciação, cujo prazo de resposta será de dois dias úteis.

§ 3º O mercado geograficamente relevante de que trata o §2º deste artigo será o entorno da revendedora num raio de 10 (dez) quilômetros,



salvo disposição em contrário estabelecida pela autoridade regulatória do mercado de combustíveis.

Art. 7º Os infratores das disposições desta Lei ficarão sujeitos a multas de até 5% (cinco por cento) de sua receita bruta anual, na forma e condições definidas em regulamento.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado GUIGA PEIXOTO
Relator



* C D 2 2 5 8 8 7 9 2 3 0 0 0 *

