

DOCTRINAS

O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE CLASSE NA COORDENAÇÃO DE CONDUTAS COMERCIAIS UNIFORMES: A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA (1)**Nota:**

1 Versão em português, atualizada e ampliada, de paper preparado para o IV Seminário Internacional sobre Cartéis, realizado no Rio de Janeiro, em setembro de 2002.



Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer

Conselheiro do CADE;

Procurador do Estado de São Paulo;

Mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP);

Diretor do Brasilcon;

Professor de direito econômico do IESB;

Ex-consultor Jurídico do Ministério da Justiça;

Ex-assessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

Vice-Presidente do Conselho Gestor do Fundo Federal de Direitos Difusos e Coletivos.

E-mail: roberto.pfeiffer@cade.gov.br

I. Breves Considerações sobre a Evolução do Paradigma de Controle/Liberalização de Preços na Economia Brasileira e o Papel das Associações de Classe; II. Condenações do Cade a Publicações de Tabelas de Preços por Associações de Classe; III. Participação de Associações de Classe na Liderança de Cartéis; III.1. Cartel no Segmento de Aços Planos: A Atuação da Associação de Classe; III.2. Cartéis no Segmento de Revenda de Combustíveis; III.2.1. Breve Panorama sobre as Mudanças no Controle de Preços de Combustíveis no Brasil; III.2.2. Cartel dos Postos de Revenda de Combustível na Cidade de Florianópolis; III.2.3. Uniformização de Conduta Comercial Coordenada pelo Sindicato dos Postos de Revenda de Combustível na Cidade de Goiânia; III.2.4. Cartel de Postos de Combustível de Lages; III.2.5. Uniformização de Conduta Comercial de Postos de Combustível de Belo Horizonte; III.2.6. Cartel de Postos de Combustível de Brasília; IV. Conclusão; V.1. Referências Bibliográfica; V.2. Referências Jurisprudenciais.

RESUMO

No presente artigo, apresento considerações acerca da participação de sindicatos patronais e associações de classe na coordenação de condutas para a uniformização de condutas comerciais de seus membros; especialmente fixação de preços. Início tecendo considerações gerais sobre o processo de retirada do Estado no controle de preços no Brasil e a recalcitrância das associações de classe em modificarem o seu comportamento para adaptarem-se à nova realidade. Após este capítulo introdutório, analiso o resultado de diversos processos administrativos que redundaram em condenação de associações de classe que patrocinaram a edição de tabelas de preços para os produtos e serviços fornecidos pelos seus membros. Abordo, em seguida, processos administrativos que demonstram a atuação de associações de classe na coordenação de cartéis que efetivaram uniformização de conduta comercial, bem como boicote à entrada de novos concorrentes.

I. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DO PARADIGMA DE CONTROLE/LIBERALIZAÇÃO DE PREÇOS NA ECONOMIA BRASILEIRA E O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE CLASSE

Pretendo neste tópico tecer concisas considerações sobre uma circunstância que favoreceu a intensa presença das associações de classe no processo de formação de preço dos produtos ou serviços ofertados pelos seus membros: o controle de preços pelo Poder Executivo Federal.

Durante um largo período diversos setores da economia brasileira foram submetidos aos mais variados mecanismos de controle de preços. Não é o caso de detalhá-los todos, a fim de não me afastar do foco deste artigo, mas sim de exemplificar

com algumas situações. Justamente por tais limites, irei fixar-me em exemplos apenas a partir da década de 60.

Início mencionando o primeiro sistema de controle de preços adotado pelo regime militar que ascendeu ao poder em virtude de um golpe de Estado. Neste contexto, foi criada a Comissão Nacional de Estabilização de Preços (CONEP) que administrava tal política, em que eram oferecidos benefícios fiscais e de crédito às empresas que adotassem aumentos moderados de preços. A maior preocupação era, assim, com a contenção da inflação, que atingia índices altos no período. O sistema teve uma adesão de empresas que respondiam por cerca de 70% das vendas no mercado interno(2).

Apesar da alta adesão, o governo brasileiro procurou a adoção de mecanismos ainda mais rigorosos de controle de preços, impondo a diversos setores da economia(3) o sistema compulsório, no qual todos os aumentos de preços destes setores deveriam ser previamente submetidos à análise e aprovação da CONEP(4).

Posteriormente, foi criada a Comissão Interministerial de Preços (CIP), tornando o controle ainda mais rigoroso: em diversos setores da economia, as empresas que quisessem aumentar os seus preços tinham que provar que os seus custos também tinham aumentado. Foi estabelecido um detalhado e complexo mecanismo de controle pela CIP, que envolvia até mesmo ingerência administrativa. Não é o caso de detalhar como funcionava tal mecanismo, mas apenas indicar aspectos deletérios que o sistema de controle de preços trouxe para o regime de livre concorrência e destacar algumas das formas de interação das associações de classe com as empresas e a Comissão Interministerial de Preços. Transcrevo, para tanto, as seguintes considerações de Cláudio Considera e Paulo Corrêa:

Nota:

2 Ver, a propósito, Dionísio D. Carneiro Neto, "Política de controle de preços industriais _ perspectiva e análise institucional da experiência brasileira". In: Aspectos da participação do governo da economia, IOEA/INPES, 1976, série monográfica nº 26, pp. 135-74).

3 Dentre os quais, por exemplo, todo o setor de indústria manufatureira e boa parte do setor alimentício.

4 Ver, a propósito, o Decreto nº 61.993, de 28 de dezembro de 1967.

"(...) o mecanismo de controle de preços empregado pela CIP não era apenas limitador da concorrência, em virtude da rigidez de mercado estabelecida. Era bem mais danoso. Em primeiro lugar, ele promovia concentração. Em segundo lugar, ele indicava liderança, sinalizando acordos tácitos, quando o preço controlado era exercido pela firma dominante. Em terceiro lugar, quando havia um acordo em um determinado setor, não havia necessidade de estabelecer cartéis, eles eram organizados com o incentivo do governo. A CIP agendava reuniões com associações e sindicatos, e, juntos, eles falavam sobre custos e fixação de preços" (5).

Acentuam, ainda, os aludidos autores:

"Como demonstrado no item anterior, as associações reuniam-se com as autoridades agência governamental responsável pelo controle de preços para discutir aumento de custos e negociar reajustes de preços. (...) O controle de preços no Brasil não apenas organizou e estabeleceu o preço de oligopólio visando à redução da inflação, mas também organizou uma estrutura favorável ao funcionamento de cartéis, estimulando os industriais brasileiros a desenvolverem o costume de reunirem-se e conversarem sobre custos e preços.

(...) No Brasil, as associações de produtores não necessitavam temer a advertência de Adam Smith ou mesmo perder tempo com amenidades(6).O próprio Governo tratou de estabelecer as condições propícias para isto, pois a lei do controle de preços facilitava este tipo de encontro e conversações. É igualmente verdadeiro que elas (as associações de classe) continuaram com este tipo de atitude mesmo depois do fim do controle de preços no Brasil" (7).

Nota:

5 Cláudio Considera e Paulo Corrêa, "The political economy of antitrust in Brazil: from price control to competition policy", mimeo, SEAE/MF, série documentos de trabalho nº 11, www.fazenda.gov.br/seae/.

6 Os autores citam a tradicional frase de Adam Smith na clássica obra A riqueza das nações: "People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or some contrivance to raise price. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law, which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice. But though the law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together, it ought to do nothing to facilitate such assemblies; much less to render them necessary".

7 Cláudio Considera e Paulo Corrêa, op. cit., p. 15.

Após os anos do assim chamado "milagre brasileiro", a CIP continuou a existir, porém, atuando de uma maneira cada vez mais burocrática. Estudos demonstravam que reajustes de preços autorizados pela CIP, em setores submetidos a controle, eram bastante semelhantes aos reajustes praticados por outros setores(8). Na década de 80, os índices inflacionários foram atingindo patamares cada vez mais elevados, o que desorganizava a economia como um todo, inclusive, obviamente, as tentativas de controle de preços. Porém, tal período também não favorecia em nada a implementação de práticas de efetiva concorrência. Neste contexto, as associações de classe continuaram a articular as condutas de seus membros, bem como a intermediar os processos de negociação de preços, seja internamente, seja com os setores do Governo responsáveis pelo seu controle. Inclusive, em tal período foi observado um aumento significativo do número de associações de classe e sindicatos patronais.

Nota:

8 Ver, a propósito, Milton da Mata, "Controle de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados". In: Pesquisa e planejamento econômico, vol. 10, nº 3, dezembro de 1980, p. 948.

As maiores modificações no paradigma econômico brasileiro são efetivadas a partir da década de 90, especialmente com a implementação do Plano Real, que, trouxe diversas medidas estruturais para o controle da inflação. Novamente esclareço que fugiria aos objetivos deste artigo descrever tais medidas. Necessário apenas mencionar o progressivo abandono do regime de controle de preços, iniciado com a extinção da CIP e com a liberação da maioria dos setores da economia para livremente adotarem os preços que entenderem pertinentes, em regime de livre concorrência.

Neste contexto, importante também mencionar que no ano de 1994 é promulgada a atual lei de defesa da concorrência no Brasil (Lei nº 8.884/94), que trouxe inúmeras inovações em relação à legislação anterior, tais como: a atribuição de controle de atos de concentração, a independência administrativa do CADE, o aumento de poderes instrutórios da SDE e da SEAE e o aperfeiçoamento da definição das infrações contra a livre concorrência.

Porém, infelizmente, a análise de processos administrativos julgados pelo CADE demonstra que diversos sindicatos e associações de classe ainda extrapolam suas funções institucionais, acabando por coordenar atitudes colusivas de seus representados no sentido da uniformização de condutas comerciais.

Muito provavelmente tal fato encontra suas raízes justamente no quadro transcrito nos parágrafos precedentes, em que o Estado promovia o controle de preços em diversos setores econômicos, incentivando a participação dessas entidades no mecanismo de fixação artificial do preço. Com o fim do controle de preços em quase todos os setores da economia e a efetiva introdução do regime de concorrência, tais associações, infelizmente, ainda sentem dificuldades em adaptarem-se aos novos paradigmas da economia brasileira(9).

Nota:

9 Confira-se as seguintes observações de Onofre Carlos de Arruda Sampaio, em artigo publicado no Jornal Gazeta Mercantil (25.11.99, pág. A-2): "Nossa tradição intervencionista fez com que nos aculturássemos a um sistema econômico patrimonialista e cartorial, em que o Estado aloca recursos e incentivos fiscais, regula as importações e fixa os preços (...). Acostumamos, por longos anos, ao cartel público e às suas conseqüências mais diretas: as planilhas de custos, os preços determinados pela autoridade estatal, o câmbio fixo. Nesse contexto, as associações de classe (...) tiveram relevante papel, atuando na intermediação entre as ações de governo e o setor privado, sem que lhes fosse feita nenhuma imputação quanto a infrações à legislação antitruste em geral e, em particular relacionadas à divulgação de dados sobre o mercado. Pelo contrário, elas foram muitas vezes chamadas a servir de canal de informações e monitoramento dos mercados. Agora, a caminho do livre-mercado, estamos todos a ensaiar aquilo que nos foi negado durante anos: o exercício da opção, da barganha nas atividades comerciais, podendo decidir por este ou por aquele fornecedor. Precisamos de ajustes de comportamento, novos juízos e um aprendizado das práticas e conceitos que ainda não dominamos (...)"

Tal circunstância torna ainda mais importante a atuação das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência. Assim, as sanções aplicadas às referidas associações não possuem apenas um efeito punitivo, mas também educativo, na medida em que procuram traçar os limites da sua atuação em um regime de livre concorrência.

Efetivadas estas considerações de cunho genérico, passo a apresentar diversos casos concretos em que sindicatos de empresas e associações comerciais figuraram como articuladores de processos de uniformização de condutas comerciais, notadamente fixação de preços.

II. CONDENAÇÕES DO CADE A PUBLICAÇÕES DE TABELAS DE PREÇOS POR ASSOCIAÇÕES DE CLASSE

O CADE tem condenado diversas entidades de classe que editam listas de preços tendentes à uniformização da atuação de seus membros. O primeiro destes casos deu-se por meio do julgamento do Processo Administrativo nº 53/92 em que o Conselho decidiu, por unanimidade, em 31 de junho de 1993, que a Associação dos Hospitais de Sergipe cometeu infração às normas de defesa da concorrência ao elaborar tabela de preços de serviços hospitalares induzindo seus associados a segui-la de maneira uniforme. Segundo o conselheiro-relator Carlos Eduardo Vieira de Carvalho, "a questão que se coloca de plano é que a adoção dessas tabelas é, em princípio, prejudicial à concorrência, porquanto elimina os mecanismos normais de formação de preços no mercado, de acordo com as regras da oferta e da procura" (10).

Nota:

10 Ainda no julgamento do processo mencionado, entendeu o relator que "em matéria de concorrência, a própria existência de tabelas de preços constitui-se prova suficiente da ação coordenada e, para quem a organiza ou elabora, caracteriza conduta anticoncorrencial, que tem por objetivo o domínio de mercado e o prejuízo à concorrência".

Importante salientar que prevalece no CADE o entendimento segundo o qual para a caracterização da infração anticoncorrencial pela indução por sindicatos, associações ou outras entidades representativas de profissionais, à adoção de conduta uniforme entre concorrentes, não pressupõe o caráter impositivo. Destaco, as seguintes considerações efetivadas pela conselheira Neide Terezinha Malard, em seu voto vogal no processo acima citado:

"Não há dúvida que a elaboração de tabelas de preços só pode ter o objetivo de obstar a atuação dos mecanismos de mercado para a formação do preço, ou seja, prejudicar a concorrência. Principalmente quando se trata de associação. A assertiva de que a tabela é meramente referencial é o argumento mais banal utilizado por esse tipo de cartel e não se sustenta por sua própria inconsistência. Referencial a que, é de se indagar. Aos custos da empresa média, da pequena ou da grande? A qualidade dos serviços de quem melhor os presta ou o contrário?"

(...)

"O que é ilegal, nos termos da Lei nº 8.158/91 (revogada) e da Lei nº 8.884/94 é limitar de fato, ou em potencial, a concorrência ou a livre iniciativa, por qualquer que seja a forma: acordo, convenção, por meio de associação ou não, e, a tabela comum a diversos concorrentes, conforme divulgada por estes sindicatos, é uma prova contundente de coordenação de preços patrocinada pelos mesmos".

(...)

"Não se requer seja impositiva a tabela. A conduta se materializa na medida em que, utilizando-se de sua indiscutível aptidão para influenciar seus afiliados, elabora tabela, divulgando-a e até recomendando-a, com o declarado objetivo de proteger a categoria dos médicos".

No mesmo sentido, observa-se o entendimento esposado pelo conselheiro Arthur Barrionuevo Filho, no voto do Processo Administrativo nº 145/93:

"A divulgação de tabela de preços, sejam estes máximos ou mínimos, por entidade associativa, ainda que sob o calor de meramente informativa, configura prática restritiva que, além de influenciar não-filiados, evita que os preços sejam determinados pelas regras de mercado e desestimula a diversificação de produtos e serviços e o desenvolvimento de sua qualidade".

O Plenário do CADE vem, desta maneira, adotando a firme orientação de que mesmo quando utilizando tabela orientativa, (sem imposição de obediência através de ameaça de desfiliação) resta claro o objetivo da associação de classe ou do Sindicato em influenciar a adoção de conduta comercial uniforme(11).

Nota:

11 Ver, ainda, Processo Administrativo nº 08000.003233/95-83. Representante: Promotoria de Justiça de Defesa do Cidadão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Representados: Sindicato dos Contabilistas de Alfenas, Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais e Conselho Federal de Contabilidade. (in DOU de 04 de março de 1999): "A edição de tabelas por parte de agentes capazes de influenciar o mercado, mesmo quando ditas orientativas, são prejudiciais à livre concorrência, na medida em que afeta o poder de decisão individual de cada

agente econômico para estabelecer seus próprios preços em conformidade com seus custos. Esse efeito é ainda mais grave quando há imposição do uso de tabela por parte de Sindicato (...)" e Conselheiro-Relator: Mércio Felsky. Processo Administrativo nº 018.302/96-99. Representante: MEFP. Representada: ABIAF - Associação Brasileira da Indústria de Armazenagem Frigorificada. (Brasília, 20 de janeiro de 1999): "Tabelas orientativas são instrumentos capazes de influir na formação de preços, tendendo a uniformizá-los ao inserir no ambiente da livre concorrência um elemento perturbador, alheio às regras do livre mercado. (...)A tendência deste Plenário tem sido no sentido de não aceitar o argumento, comum nesses casos, de que as tabelas possuem caráter meramente referencial, dados os diferentes tamanhos das empresas e as diversas tecnologias adotadas. Ainda que não seja intenção de quem emite a tabela, ou não haja imposição ou coação ao seu uso _ como parece ser o presente caso _ esta provoca efeitos nocivos à concorrência, uma vez que atua como instrumento inibidor da livre formação de preços pelo mercado ao influenciar as empresas a praticarem preços balizados por aqueles divulgados. Tal acerto de preços desestimula a procura por ganhos de eficiência e de melhoria da qualidade dos serviços prestados, não trazendo quaisquer benefícios ao consumidor".

Importante ressaltar que também tem sido repellido os argumentos de que a elaboração de listas de preços constitui o exercício regular de um direito, garantido pela Constituição Federal nos incisos XVII, XVIII e XXI do artigo 5º, que reconhecem a liberdade de associação para fins lícitos e de criação de associações, independentemente da autorização do Estado e sem qualquer ingerência deste em seu funcionamento, e a possibilidade de estas entidades representarem seus membros. O conselheiro-relator Thompson Andrade, no Processo Administrativo nº 08000.007201/97-09, instaurado contra a Associação Médica Brasileira - AMB, afastou tais alegações ressaltando que:

"Realmente, não paira dúvida sobre essas garantias e não se contesta a existência da AMB como entidade representativa da classe médica. Mesmo assim, não há qualquer incompatibilidade entre essas duas garantias fundamentais e a Lei nº 8.884/94. Em princípio, a atuação de qualquer associação é aceita, como forma de preservar a democracia. Todavia, deve-se recordar que em um Estado Democrático de Direito o limite à atuação dos entes privados encontra-se na preservação do interesse público.

(...)

Não existe uma definição a priori sobre interesse público. Este interesse deve ser buscado caso a caso, e implica a busca de equilíbrio entre diversos direitos fundamentais, reconhecidos pela Constituição. Assim é que o artigo 170 da Carta Magna determina que a ordem econômica deve sempre observar a livre concorrência e a defesa do consumidor. Tão importante quanto zelar pela liberdade de associação é cuidar para que estes dois princípios não sejam atacados. Isso não significa escolha de uma garantia constitucional em detrimento de outra, mas sim harmonização entre todas, a fim de se garantir a supremacia do interesse público".

Baseado em tais premissas, o CADE vem condenando dezenas de entidades de classe que editam tais tabelas, aplicando, normalmente, as seguintes sanções:

1 - multa pecuniária, normalmente correspondente ao patamar mínimo das sanções previstas. No entanto, em virtude do CADE averiguar a existência de reincidências e entender já estar suficientemente sinalizado o seu entendimento quanto ao caráter infrativo da conduta, vem determinando sanções mais elevadas, porém, compatíveis com a situação econômica destas entidades.

2 - determinação de cessação da prática infrativa, abstendo-se as entidades de editarem novas tabelas e informando os seus associados sobre a existência da condenação, sob pena do pagamento de multa pecuniária diária.

3 - publicação em jornal do extrato da decisão condenatória.

III. PARTICIPAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE CLASSE NA LIDERANÇA DE CARTÉIS

III.1. Cartel no Segmento de Aços Planos: a Atuação da Associação de Classe

O primeiro caso de condenação de um cartel pelo CADE ocorreu em 1999, quando do julgamento de Processo Administrativo em que foi constatada ação concertada entre as três maiores empresas siderúrgicas do país, no sentido de aumentar o preço dos aços planos por elas produzido em patamares semelhantes à mesma época(12).

Nota:

12 Processo Administrativo nº 08000.015337/94-48, Representadas Companhia Siderúrgica Nacional _ CSN; Companhia Siderúrgica Paulista _ Cosipa e Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais _ Usiminas., conselheiro-relator Ruy Santacruz.

Apurou-se no curso das investigações que os produtores brasileiros de aços planos, após mais de um ano sem alterar os seus preços, reajustaram-nos em datas semelhantes e em patamares próximos. A CSN reajustou os seus preços em 1º de agosto de 1996 (3,63% para aços planos laminados a quente e 4,34% para aços planos laminados a frio), a Cosipa reajustou seus preços em 05 de agosto de 1996 (3,59% para aços planos laminados a quente e 4,31% para aços planos laminados a frio) e a Usiminas reajustou os seus preços em 08 de agosto de 1996 (4,09% para aços planos laminados a quente e 4,48% para aços planos laminados a frio).

Precederam o reajuste de preços comunicados circulares enviados aos clientes em 17.07.96 (CSN) e 22.07.96 (Cosipa e Usiminas), além de uma reunião na Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda em 30.07.96, da qual participaram representantes das três empresas, da associação comercial do setor (o Instituto Brasileiro de Siderurgia - IBS), na qual foi comunicado que as empresas efetivariam o reajuste de preços. Foi esclarecido pela Secretaria que aquela conduta poderia configurar cartel.

Ficou, assim, bastante evidenciada a participação da entidade de classe, uma vez que partiu dela a iniciativa de marcar a reunião na qual foi anunciado o aumento de preços de modo conjunto, evidenciando a sua articulação da conduta. Tal reunião, inclusive, foi tomada como sendo uma das evidências da efetiva formação de cartel.

Posteriormente, em 1997 foi efetivado novo aumento de preço dos aços planos, havendo o Instituto Brasileiro de Siderurgia convocado nova reunião com autoridades governamentais (desta vez com o CADE) para comunicar o percentual de aumento que seria praticado. Novamente foi esclarecido que o Governo Federal não mais participava de controle de preços.

Não pretendo neste ensaio destacar todos os aspectos envolvidos neste caso, mas apenas destacar a participação da associação de classe no processo de formação do cartel. Vê-se claramente que, mesmo com a extinção do controle de preço do aço pelo Governo Federal a entidade de classe continuou a portar-se nos moldes anteriores, estimulando a ação concertada entre os seus membros e apresentando-se como coordenadora da fixação de preços e procurando desempenhar função de interlocução com autoridades governamentais.

No entanto, neste processo, a associação de classe não foi arrolada como uma das representadas no Processo Administrativo, motivo pelo qual as sanções foram impostas apenas em face das empresas. Elas consistiram em:

- 1 - Aplicação de multa pecuniária equivalente a 1% do faturamento bruto das empresas no ano de 1996, excluídos os impostos.
- 2 - Determinação de publicação, em meia página e às expensas das empresas infratoras, no jornal de maior circulação do Estado da Federação em que cada uma estiver sediada, de extrato da decisão condenatória, por dois dias seguidos, durante três semanas consecutivas, no primeiro caderno do jornal.
- 3 - Aplicação de multa por enganosidade à Usiminas e à Cosipa, no valor, respectivamente, de R\$ 3.512.315, e R\$ 3.487.890,00(13).

Nota:

13 Referida multa foi aplicada com fundamento no art. 26 da Lei nº 8.884/94, em razão da afirmação das aludidas empresas no sentido de não terem comparecido à reunião na SEAE, o que foi desmentido posteriormente com a leitura da ata da referida reunião.

III.2. Cartéis no Segmento de Revenda de Combustíveis

III.2.1. Breve Panorama sobre as Mudanças no Controle de Preços de Combustíveis no Brasil

Até 1990 os preços finais dos combustíveis no Brasil ainda eram tabelados pelo Governo Federal, sendo uniformemente adotados pelos distribuidores e postos de revenda de combustíveis. Nesse ano, porém, foram editadas regras que flexibilizaram as exigências para abertura de novos postos, além de fixarem apenas os preços máximos, permitindo-se que os distribuidores e postos de revenda adotassem, livremente, descontos e promoções (em outras palavras, poderiam praticar preços inferiores aos tabelados).

Em 1993 o Departamento Nacional de Combustíveis do Ministério das Minas e Energia possibilita, por meio da Portaria nº 258, de 29.07.93, a criação e entrada de novas distribuidoras, além de autorizar o surgimento da figura do posto "bandeira branca" (sem vínculo com nenhuma distribuidora), possibilitando maior concorrência no setor.

A partir desse momento, vem ocorrendo a diversificação das redes de distribuição, passando o mercado, inicialmente concentrado em cinco empresas tradicionais (BR Distribuidora, Ipiranga, Shell, Esso e Texaco), a contar atualmente com cerca de 155 distribuidoras, no caso da gasolina comum. Viu-se, então, não só o surgimento de novas distribuidoras regionais como também a entrada de grandes multinacionais como a Agip e a Repsol YPF(14).

Nota:

14 A Agip que entrou no País em 1998 com a compra da Companhia São Paulo de Distribuição, e acelerou o seu crescimento em 2001, quando adquiriu 254 postos da Shell e seis bases de distribuição na Região Sul. Antes disso, já havia assumido outros 285 postos, também, da Shell, no Centro-Oeste, além da marca da distribuidora mineira Ipê, detentora de uma rede de 118 postos em Minas Gerais (Gazeta Mercantil, de 21.01.02, p. C1). Já a Repsol YPF que adquiriu da Petrobras cerca de 350 postos nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

No que tange aos postos de revenda, notou-se também um importante crescimento dos postos de "bandeira branca", que passaram a superar, em número de estabelecimentos, aqueles vinculados à maior distribuidora do setor (a BR distribuidora, pertencente ao Grupo Petrobrás).

Em 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 9 que flexibilizou o monopólio da extração de petróleo, permitindo que atividades sob o monopólio da União pudessem ser concedidas as outras empresas além da Petrobrás. Esta flexibilização foi regulamentada pela Lei nº 9.478, de 06.08.97 (Lei do Petróleo), que, inclusive, criou o órgão regulador do setor: a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Ademais, em 1996, os preços da gasolina e do álcool são liberados da distribuição ao posto. Porém, o Ministério da Fazenda, ao liberar os preços ao consumidor de gasolina e álcool, em abril de 1996, simultaneamente adotou uma salvaguarda para evitar que o mercado, ao sair da rigidez de preços para liberdade total, não desse início às disputas predatórias inter e intra fornecedores. A chamada "isonomia de mercado" deu-se por meio da Portaria nº 63 do Ministério da Fazenda, a qual estabeleceu que a partir de 02 de abril daquele ano, nenhuma companhia distribuidora poderia vender gasolina e álcool a seus clientes, no mesmo dia, por uma diferença superior a 3% entre o maior e o menor preço praticado, para um mesmo produto, a partir de uma mesma base de distribuição. A justificativa exposta pelo Ministério da Fazenda era a de que se visava garantir a prática comercial sadia, evitando discriminação predatória de preços e perda de arrecadação pela venda muito acima do valor de "pauta". Decorridos mais de dois anos da edição da Portaria nº 63, o Ministério da Fazenda julgou que o mercado estava suficientemente amadurecido e baixou, então, a Portaria nº 225, de 31.08.98, revogando a Portaria nº 63(15).

Ao final de 2001, ocorre a abertura completa do mercado, com alterações trazidas pela Agência Nacional de Petróleo(16) como a criação de novos agentes na oferta de combustíveis (as centrais petroquímicas, o formulador ou blender, o importador e o exportador). As importações, e os preços dos combustíveis, inclusive o do óleo diesel, são liberados em todos os estágios da cadeia produtiva.

O resultado final de todas as mudanças regulatórias promovidas foi, obviamente, o acirramento da concorrência. Porém, o preço na bomba é, muitas vezes, o resultado não só da concorrência legítima, mas também de artifícios que envolvem sonegação, obtenção de medidas liminares por meio das mais diversas medidas judiciais, adulteração, e suspeitas de venda abaixo do preço de custo pela distribuidora(17) e outros expedientes.

Nota:

15 Ferreira, Roberto N., "Na Trilha do Sucesso _ Uma história da revenda de combustíveis". Brasília: R. N. Ferreira, 1999, p. 251.

16 Portarias nº 316 e 317 de 27.12.2001.

17 Prática investigada, por exemplo, nos Autos do processo de Averiguação Preliminar nº 08012.008306/99-01.

Todos estes fatores contribuíram para a deflagração, em meados de 1999, de uma guerra de preços sem precedentes. Nesse ambiente todos os agentes, postos revendedores e distribuidoras, inclusive as maiores, passaram a agir de forma a garantir a sobrevivência no mercado.

Mas independentemente das formas contratuais e relações verticais vigentes na distribuição/comercialização de combustíveis, impossível deixar de observar a tentativa de algumas associações de classe influenciarem as decisões estratégicas dos agentes do mercado. Assim, aguçada em uma guerra de preços, algumas associações de classe passaram a exercer um papel orquestrador e de acomodação dos interesses conflitantes que o funcionamento do mercado explicitou, e que talvez soasse estranho ao sindicato habituado, ainda, aos tempos dos preços controlados.

Foi com esse pano de fundo, que, certamente, em muitas localidades, o Sindicato dos revendedores foi acionado por aqueles postos que viam suas margens de lucro diminuídas pelo acirramento da concorrência no setor. No caso de Goiânia, adiante analisado, o Sindicato local investiu-se da função de atuar na linha de frente, no corpo a corpo com os diversos operadores de postos, com a finalidade de diminuir as diferenças de preço de bomba, e às vezes, na abordagem às próprias distribuidoras para que estas tornassem os preços dos concorrentes menos díspares.

Porém, independentemente da motivação que levou as associações a atuarem de tal maneira, é patente que se trata de ação que infringe o princípio constitucional da livre concorrência incluído dentre os fundamentos da ordem econômica brasileira no art. 170 da nossa Constituição, além de violar a lei de defesa da concorrência (Lei nº 8.884/94). Certamente outros mecanismos legais poderiam ser acionados em face de alguma ilicitude eventualmente cometida por agentes do mercado, mas vedada está, por previsão constitucional e legal, a orquestração de ações de agentes econômicos em concorrência.

Feitas estas considerações iniciais, passo a analisar processos administrativos em que houve a condenação dos Sindicatos que articularam processos de uniformização de condutas comerciais na revenda de combustíveis.

III.2.2. Cartel dos Postos de Revenda de Combustível na Cidade de Florianópolis

O CADE analisou processo administrativo em que foi constatada a formação de cartel envolvendo mais de quinze postos de revenda de combustível na cidade de Florianópolis, no Estado de Santa Catarina.

Por intermédio de autorização judicial solicitada pelo Ministério Público de Santa Catarina foram efetivadas interceptações telefônicas, permitindo a gravação de conversas que demonstraram em detalhes a formação de cartel, evidenciando o papel de coordenação efetivado pelo Presidente da associação de classe, permitindo desvincilhar diversos aspectos do modus operandi na condução do cartel.

Assim, descobriu-se que, em uma reunião entre os donos de postos convocada pelo presidente do Sindicato, foi decidido que no dia 21.06.2000 todos os postos passariam a praticar o preço de R\$ 1,34 para o litro da gasolina, o que foi seguido pela maioria dos estabelecimentos da cidade, representando um aumento superior a 20% sobre o preço antes praticado. Aqueles que não cumpriram tal decisão eram convidados por membros do Sindicato a fazê-lo ou até mesmo eram ameaçados por telefonemas anônimos a aumentar os preços sob pena de sofrerem danos nos seus postos(18).

Importante destacar o regime de monitoramento utilizado, em que o presidente do Sindicato, através de visitas pessoais aos postos ou de informações repassadas por funcionários do Sindicato ou por outros membros dos cartéis, possuía o mapeamento diário dos preços praticados, compelindo aqueles que estivessem descumprindo o pactuado a manter os preços uniformes. Ademais, buscava que postos não integrantes do cartel também uniformizassem os preços, usando, para tanto, até mesmo ameaças físicas. O fato do Sindicato oferecer diversos serviços, tais como cobrança de cheques, fazia com que sua sede (que funcionava em uma sala localizada em um dos postos de gasolina de propriedade do seu presidente) fosse constantemente visitada. Todos estes fatores facilitavam o monitoramento dos preços e a articulação do cartel(19).

Nota:

18 Ver, a propósito, Termo de Declaração de fls. 363/364 do Processo Administrativo nº 08012.002299/2000-18, em que o declarante Gioviano da Silva relata com detalhes tais fatos, dizendo haver resistido às pressões e mantido em seu posto o preço de R\$ 1,059 para o litro de gasolina. Há outro depoimento de dono de posto admitindo que fora influenciado pelo presidente do Sindicato a aumentar o preço de R\$ 1,27 para R\$ 1,34.

19 São exemplos as gravações de fls. 261/263, 272/278 (em que consta a voz de funcionário seu, de nome Aliatar), 283/291 e 298/320 do Processo Administrativo nº 08012.002299/2000-18.

Outro ponto interessante de destacar são as negociações internas para possibilitar a adoção de valor um pouco abaixo do preço pactuado como uniforme. São comuns ligações telefônicas em que alguns dos membros do cartel solicitam ao presidente do Sindicato autorização para baixar o preço do litro da gasolina, em virtude de postos vizinhos, que não faziam parte do cartel, estarem praticando preços mais baixos. O presidente normalmente autorizava esta prática, estipulando o preço que poderia ser utilizado (poucos centavos abaixo do preço padrão) e o tempo de duração da sua prática (alguns dias). Ao mesmo tempo, procurava convencer os postos vizinhos a também uniformizar o preço, algumas vezes com sucesso, outras não.

As gravações de conversas obtidas via interceptação telefônica, bem como as demais provas colhidas nos autos, demonstraram, de forma contundente, a participação dos representantes dos postos no conluio para a formação artificial de preço na revenda de combustíveis. Foi, ainda, constatado o papel central desenvolvido pela associação comercial, uma vez que foi o seu presidente o responsável pela coordenação e monitoramento das atividades do grupo.

Em decorrência da comprovação da prática de infração contra as normas de defesa da concorrência, foram aplicadas as seguintes sanções ao Sindicato(20):

Nota:

20 Processo Administrativo nº 08012.002299/2000-18, rel. conselheiro Afonso Arinos, DOU de 19.04.2002.

1) Multa pecuniária no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), em razão de ter sido provado nos autos que o referido sindicato foi agente promotor e indispensável para viabilizar o cartel.

2) Foi determinado que o Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis Minerais de Florianópolis fosse inscrito no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor.

3) Foi recomendada a não concessão de parcelamento de tributos federais por ele devidos e sejam cancelados ou não

concedidos incentivos fiscais ou subsídios públicos.

4) Foi determinada a inclusão de cláusula no Estatuto Social do Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis Minerais de Florianópolis, determinando expressamente não ser finalidade ou atividade legítima do referido sindicato a promoção, a realização ou a participação em acordos ou decisões dos filiados que modifiquem, uniformizem ou condicionem o modo de comercialização de seus associados, as margens de lucro ou os preços praticados por eles.

5) Foi ainda determinada a publicação, em meia página e às expensas do infrator, no jornal de maior circulação no mercado relevante, de extrato da decisão condenatória, por dois dias seguidos, durante três semanas consecutivas.

O não cumprimento das determinações dos itens 4 e 5 ensejará o pagamento de multa diária de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

O presidente do Sindicato foi condenado ao pagamento de multa individual correspondente a 15% da multa aplicada aos postos de gasolina dos quais é representante legal(21).

Nota:

21 Os quais, por sua vez, foram condenados ao pagamento de multa correspondente a 10% do valor de seu faturamento bruto, excluído impostos, do exercício fiscal de 1999.

Às empresas foram aplicadas sanções semelhantes, sendo que a multa pecuniária correspondeu a 10 % do faturamento bruto de cada uma delas no ano de 1999.

III.2.3. Uniformização de Conduta Comercial Coordenada pelo Sindicato dos Postos de Revenda de Combustível na Cidade de Goiânia

Neste caso, há dois processos administrativos: um instaurado contra diversos postos, por formação de cartel, o qual ainda está na fase preliminar de investigações, não tendo sido remetido para julgamento do CADE. Há também processo administrativo instaurado apenas para averiguar a participação da associação de classe na coordenação da colusão, que já foi julgado pelo CADE. O que motivou a abertura do último processo foram declarações efetuadas pelo Presidente do Sindicato, na qualidade de testemunha na Averiguação Preliminar nº 08012.010083/98-41, o qual afirmou:

"que, quando consultado, enquanto presidente do Sindicato, recomenda que os revendedores pratiquem para a gasolina e o álcool a margem que o governo autoriza em relação ao diesel".

Tal declaração foi confirmada ao longo do processo, inclusive por confissão do próprio presidente da associação de classe e depoimentos de outros membros da entidade. Houve, ainda, outros depoimentos que demonstraram que o Sindicato efetivamente praticou ações no sentido de influenciar os postos da cidade de Goiânia a adotarem prática comercial uniforme.

Outra prova obtida foram reportagens de jornais em que constam declarações do gerente administrativo do Sindiposto, afirmando qual seria o aumento adequado a ser adotado por todos os postos(22), bem como qual a margem de lucro (em centavos por litro vendido) a ser praticada por todos os postos(23). Constatou também como prova a transcrição de reportagem televisiva, na qual administradora de um posto alegou que teria sido ameaçada pelo presidente do Sindiposto a adotar preço uniforme, bem como declaração de gerente do posto afirmando ter sido procurado pelo presidente do Sindicato para discutir a política de preços mais baixos praticados pela sua empresa, que incomodava a instituição(24).

Mais uma vez ficou caracterizada a intenção firme e decidida de associação de classe em influenciar a adoção de prática comercial uniforme, desta vez sendo ainda mais direto e sugerindo explicitamente o preço que deveria ser adotado(25).

Nota:

22 Em matéria publicada no jornal "O Popular" do dia 22.12.2000 (fls. 271/272 do Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89), consta a seguinte declaração do Sr. Adevandro Monteiro, Coordenador Administrativo do SINDIPOSTO, de que seria impossível os postos de Goiânia terem R\$ 0,15 de margem de lucro na venda do litro de gasolina. "Já provamos para as autoridades que essa margem deve ser de R\$ 0,18 ou R\$ 0,19 para termos condições de sobreviver".

23 Em outra reportagem do Jornal "O Popular", de 04.01.01, enviada pelo PROCON - GO, afirma-se o seguinte: "[O] valor do litro da gasolina comum para os donos de postos será acrescido em média de R\$ 0,02, mas o repasse ao consumidor será maior (de R\$ 0,04 a R\$ 0,06), devendo subir de R\$ 1,58 para aproximadamente R\$ R\$ 1,64, na estimativa do Sindiposto".

24 Com efeito, nos autos do Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-

89 afirmou o Diretor do Carrefour Goiânia Norte, o Sr. João Clenir Bidinoto: "Quanto aos contatos por parte do Sindiposto ou do Sr. José Batista Neto, enquanto presidente do Sindiposto do Estado de Goiás, com o Sr. João Clenir Bidinoto, diretor da loja, por diversas vezes ele o contactou pessoalmente em seu local de trabalho para discutir política de preços de venda dos combustíveis para o consumidor. Por nunca ter aceito discutir este tipo de situação, o Sr. Clenir passou a ser considerado persona non grata daquele órgão sindical".

25 A utilização de meios de anúncio de preços por intermédio de associações de classe não é prática exclusiva no Brasil, sendo bastante comum em outros países. São interessantes as seguintes observações do Banco Mundial a respeito dos efeitos nocivos que podem ter informações compartilhadas por associações, facilitando o acompanhamento de preços, margens ou práticas adotadas por cartéis: "The sharing of information may make it easier to reach an agreement on price increases or output restrictions. Incomplete or delayed information about rival's prices, transactions, and costs can complicate reaching an oligopolistic pricing accord. Agreements to share information that can eliminate and or reduce this problem can take a variety of forms: post transaction price verification, cost and customer information compiled by trade associations or the companies themselves, or public or private announcements of future prices". In: World Bank, A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy, chapter 3.

Importante ressaltar que neste processo também foram disponibilizados trechos de gravações telefônicas nas quais constam conversas entre membros do Sindicato e donos de postos, visando à uniformização dos preços de revenda de combustíveis na cidade de Goiânia. No entanto, eles não foram levados em consideração, em virtude de haver decisão judicial entendendo que a autoridade judicial que autorizou a escuta telefônica não seria a competente, posto que teria havido distribuição anterior do processo criminal para outro juiz(26). No entanto, como as demais provas eram suficientes para embasar a condenação, não se fez necessário fundamentá-la também em tais transcrições.

Ademais, a exemplo do que também se efetivou no caso do cartel de Florianópolis, foi realizado um estudo econômico do comportamento dos preços de revenda de combustíveis na cidade de Goiânia. Muito embora ressaltando-se a complexidade do processo de formação de preços deste produto, em que intervêm diversos agentes econômicos e em que há uma diversidade de modalidades contratuais relacionando refinadoras, distribuidoras e revendedores, foi constatada a existência de elementos que pudessem embasar a afirmação de que a ação uniformizadora do Sindicato surtiu efeitos concretos(27).

Assim, foi suficientemente demonstrado que o Sindiposto assumiu um papel central na tentativa de, através da uniformização, garantir um "preço mínimo" ou "margem mínima" de remuneração que atendesse aos interesses dos operadores dos postos(28).

As provas produzidas permitiram a conclusão de que o Sindicato cometeu infração contra a ordem econômica, tendo sido aplicadas as seguintes sanções(29):

Nota:

26 HC nº 19230-6/217 (200200164516) da Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Goiás.

27 A respeito da complexidade do processo de formação de preços de revenda de combustíveis, com ampla menção à doutrina econômica estrangeira e sobre o estudo da evolução de preços no mercado relevante da cidade de Goiânia, ver o voto de minha relatoria no Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89.

28 No depoimento do Sr. José Batista Neto que motivou a abertura do processo administrativo em apreço, declarou que "estima que mais da metade dos proprietários de postos na cidade estejam em dificuldades financeiras" (fls.). Em seus pleitos perante o Procon - GO e a SDE do Ministério da Justiça, contra o Carrefour de Goiânia, p. ex., o Sindiposto afirma estar defendendo interesses de seus "associados" e de "não associados", que estariam "próximos à falência". Essas informações constam do procedimento administrativo nº 08012.010083/98-41 (fls. 16), em que o Sindiposto - GO, representou contra o Carrefour Goiânia, por venda "abaixo do preço de custo". Ainda nos começos do corrente ano, o noticiário escrito e falado veicula "denúncias" da "atuação do cartel" (veja Jornal Nacional, 17.01.02).

29 Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89, rel. conselheiro Roberto Pfeiffer, DOU de 01.08.2002.

1 - Multa equivalente a R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais).

2 - Determinado que o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás - Sindiposto - GO seja inscrito no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor.

3 - Recomendação aos órgãos competentes que não seja concedido ao Sindicato parcelamento de tributos federais por ele devidos e sejam cancelados ou não concedidos incentivos fiscais ou subsídios públicos;

4 - Foi, ainda, imposta a imediata cessação da prática infrativa, abstendo-se o Sindicato de recomendar, sob qualquer forma, preços ou margens de revenda, bem como datas ou percentuais para futuros reajustes de preços de comercialização de combustíveis automotivos no município de Goiânia - GO, ou qualquer outra conduta que tenha por objeto ou efeito influenciar a adoção de prática comercial uniforme entre os postos de combustíveis da cidade.

5 - Foi, também, determinada a publicação, em meia página e às expensas dos Representados, no jornal diário de maior circulação na cidade de Goiânia, por um período de dois dias consecutivos, por três semanas consecutivas.

O não cumprimento das determinações dos itens 4 e 5 ensejará o pagamento de multa diária de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

III.2.4. Cartel de Postos de Combustível de Lages

Em recente julgamento o Plenário do CADE condenou o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo (SINDIPETRO - SC) e diversos postos de combustíveis e seus respectivos administradores por terem organizado a formação de cartel na cidade de Lages, Estado de Santa Catarina, no período de 2001(30).

Neste caso também foi comprovado a prática de atos que promoveram a fixação de preços entre os postos representados, com a participação do Sindicato e de seu representante legal como agente congregador de esforços.

Nota:

30 Processo Administrativo nº 08012.004036/2001-24, relator conselheiro Thompson Andrade, DOU 20.08.03.

As gravações promovidas pelo Ministério Público destacam a intenção deliberada de impedir que os comerciantes praticassem preços mais baixos do que aqueles estabelecidos pelo acordo comum. Os representados se comunicavam freqüentemente, sendo que o conteúdo das conversas abarcava os preços por eles praticados. Cada participante vigiava os preços do outro, sendo que qualquer desvio era prontamente denunciado ao representante do SINDIPETRO na subsele de Lages/SC. Ficou claro, portanto, a presença de um grupo estruturado, formado pelos postos revendedores de combustíveis no município de Lages, que agia de forma coordenada para fixar artificialmente e igualar seus preços, possuindo um sistema eficaz de fiscalização dos preços adotados pelos participantes.

Em decorrência da comprovação da prática de infrações contra a ordem econômica, subsumidas ao tipo descrito no art. 20, I, II e III c/c art. 21, I e XXIV da Lei nº 8.884/94, foi estabelecido sanção pecuniária, equivalente a R\$ 55.000,00 para o Sindicato e a 15% do faturamento bruto do ano de 2000, excluído os impostos, em relação aos postos de combustíveis envolvidos. Já os representantes legais dos postos que tiveram envolvimento pessoal efetivamente comprovado foram condenados a pagar multa equivalente a 15% do valor da sanção aplicada aos postos por eles administrados, nos termos do art. 23, II, da Lei nº 8.884/94.

Determinou-se a publicação de extrato da decisão, em meia página e às expensas do infrator, em jornal diário de maior circulação em Lages/SC, por dois dias consecutivos, e no prazo de 30 dias a partir da data de publicação do acórdão. Fixou-se, ainda, multa diária de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) pelo não cumprimento das sanções aplicadas.

III.2.5. Uniformização de Conduta Comercial de Postos de Combustível de Belo Horizonte

Menciono, ainda, Processo Administrativo no qual foi apurada procedimento de uniformização de conduta comercial dos postos de combustível da cidade de Belo Horizonte. No curso das investigações foram comprovadas ações de coordenação levadas a cabo pelo Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais - MINASPETRO, com a finalidade de uniformizar práticas comerciais, notadamente os preços finais praticados pelos postos(31).

Nota:

31 PA nº 08012.007515/00-31. Representada: Sindiposto de Belo Horizonte (Minaspetro). rel. conselheiro Miguel Tebar.

Comprovada a prática de infração contra a ordem econômica do Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais - MINASPETRO, foi imposta sanção pecuniária ao Sindicato equivalente a 15% da receita bruta por ele auferida no ano de 1999 e ao presidente equivalente a 10% da multa aplicada ao MINASPETRO.

Determinou-se a publicação de extrato da decisão, em meia página e às expensas do infrator, em jornal diário de maior circulação em Belo Horizonte /MG, por dois dias consecutivos, por duas semanas consecutivas, no prazo de 15 dias a partir

da data de publicação do acórdão.

Fixou-se multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelo não cumprimento das sanções aplicadas, incidente a partir do primeiro dia de atraso, até a data em que o órgão competente para a aplicação da sanção tomasse ciência do atendimento efetivo das condições exigidas.

III.2.6. Cartel de Postos de Combustível de Brasília

A condenação de cartel mais recente do CADE, muito embora também tenha sido no mercado de combustível, analisou infração distinta da uniformização de preços. Com efeito, o Conselho concluiu pela comprovação de conduta coordenada para impedir a entrada de concorrente e cessar a comercialização de óleo diesel no mercado relevante de venda de combustível no Distrito Federal.

No exame dos autos restou comprovado, pela leitura de atas, ofícios e depoimentos, que os representantes legais de postos de gasolina do Distrito Federal, liderados pelo presidente do Sindicato da categoria (Sinpetro - DF) efetivaram pressões sobre autoridades do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal para barrar a possibilidade de instalação de postos de gasolina em estacionamento de hipermercados(32).

Nota:

32 Processo Administrativo nº 08000.024581/94-77, Representante: Secretaria de Direito Econômico - SDE, ex officio, Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do DF, Grupo Cascão e Grupo Igreja, Relator: conselheiro Roberto Pfeiffer.

Tais pressões foram formalizadas por meio de reuniões e ofícios enviados às autoridades do Poder Executivo, em que se pleiteava não fosse dada autorização para que uma determinada rede de hipermercados (a rede Carrefour) instalasse posto de revenda de combustível em seu estacionamento. E, efetivamente, muito embora houvesse parecer de órgão técnico do Distrito Federal manifestando que a instalação do posto no estacionamento era compatível com a legislação de parcelamento do solo, a referida autorização não foi concedida.

Restou igualmente comprovada a pressão dos integrantes do Sindicato sobre membros do Poder Legislativo do Distrito Federal, para que fossem adotadas medidas que vedassem a entrada de concorrentes do setor de hipermercados na venda de combustíveis. Chegaram mesmo a minutar uma sugestão de projeto de lei que atingisse esta finalidade. E, novamente, a pressão exercida logrou êxito, uma vez que foi promulgada lei distrital proibindo expressamente a instalação de postos de combustível em estacionamento de hipermercados, supermercados e shopping centers.

Outra infração apurada no mesmo Processo Administrativo foi a conduta coordenada, adotada por 90% dos postos do DF, de cessar a comercialização de óleo diesel aditivado, em razão da edição da Portaria DNC nº 20, de 18 de maio de 1994, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se vender produtos aditivados ao preço de produtos comuns caso o consumidor não possa optar. Apesar de ser um direito individual de cada posto escolher qual produto comercializar, puniu-se o fato da cessação ter sido efetivada de forma coordenada, sob a liderança do Sinpetro - DF, o que colocou em risco o próprio abastecimento de óleo diesel no DF, bem como retirou incentivos para o aperfeiçoamento tecnológico dos postos.

Em virtude da comprovação de infrações contra a ordem econômica, foi estabelecida sanção pecuniária equivalente a 10% das receitas líquidas do Sindicato no ano de 1998 e a 5% do faturamento bruto do ano de 1998, excluído os impostos, em relação aos postos de combustíveis envolvidos(33). Determinou-se, ainda, a inscrição dos representados no Cadastro Nacional de Proteção ao Consumidor, bem como a publicação de extrato da decisão, em meia página e às expensas do infrator, em jornal diário de maior circulação no Distrito Federal, por dois dias seguidos, durante duas semanas consecutivas.

Nota:

33 O Sindicato foi condenado por ambas as infrações, enquanto os postos representados (Grupo Gasol e Grupo Igreja), apenas pela primeira. Foi determinado que a Secretaria de Direito Econômico instaurasse processo administrativo em face dos demais postos integrantes do conluio para impedir a entrada de concorrente, bem como daqueles que efetivamente participaram do acordo de cessar venda de óleo diesel aditivado.

IV. CONCLUSÃO

As condutas concertadas praticadas por cartéis são as mais danosas violações às normas de defesa da concorrência, na medida em que, subvertendo a lógica da livre competição, conduzem à uniformização de preços, diminuição da qualidade e/ou quantidade de produtos ou serviços colocados à disposição da coletividade e impedem que novos concorrentes ingressem no mercado, trazendo maior diversificação e menores preços. Causam, assim, sérios prejuízos à economia como

um todo, diminuindo o bem-estar dos consumidores, em particular.

A experiência recente do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência tem revelado o papel central desenvolvido por associações de classe na liderança de condutas colusivas praticadas por determinados agentes econômicos, como demonstram recentes processos administrativos que culminaram na condenação de cartéis na área da indústria siderúrgica e de revenda de combustível automotor.

É muito provável que a participação ativa das associações de classe seja fruto do recente período de abrangente controle de preços, no qual elas, em diversas ocasiões, eram interlocutoras das autoridades governamentais responsáveis pela fixação dos preços e reajustes a serem praticados. Não obstante, com a flexibilização do aludido controle de preços, diversas entidades de classe continuaram a portar-se como centro uniformizador de preços e outras condutas comerciais de seus associados, o que não se coaduna com a ordem econômica constitucional brasileira, que possui entre os seus princípios gerais a livre concorrência, determinando, também, a repressão ao abuso do poder econômico.

Neste contexto, há que ser destacado não apenas o caráter punitivo, mas também o educacional, das sanções impostas pelo CADE às associações de classe que lideram cartéis.

V. REFERÊNCIAS

V.1. Bibliográficas

Banco Mundial e OCDE. A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy, Washington-Paris: World Bank-OECD, 1999.

Carneiro Neto, Dionísio D. Política de controle de preços industriais _ perspectiva e análise institucional da experiência brasileira. In: Aspectos da participação do governo da economia, IOEA/INPES, 1976, série monográfica nº 26, p. 135-174.

Considera, Cláudio e Corrêa, Paulo. The political economy of antitrust in Brazil: from price control to competition policy, mimeo, SEAE/MF, série documentos de trabalho nº 11, www.fazenda.gov.br/seae/.

Ferreira, Roberto N. - "Na Trilha do Sucesso _ Uma história da revenda de combustíveis". Brasília: R. N. Ferreira, 1999

Mata, Milton da. "Controle de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados". In: Pesquisa e planejamento Econômico, vol. 10, nº 3, dezembro de 1980.

V.2. Jurisprudenciais

Processo Administrativo nº 08012.002299/2000-18. rel. conselheiro Afonso Arinos, DOU de 19.04.2002.

Processo Administrativo nº 145/93. rel. conselheiro Arthur Barrionuevo Filho

Processo Administrativo nº 53/92. rel. conselheiro Carlos Eduardo Vieira de Carvalho.

Processo Administrativo nº 08012.007515/00-31. Representante: Ministério Público de Minas Gerais. Representada: Sindiposto de Belo Horizonte (Minaspetro). rel. conselheiro Miguel Tebar.

Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89. rel. conselheiro Roberto Pfeiffer, DOU de 01.08.2002.

Processo Administrativo nº 08012.004036/2001-24. rel. conselheiro Thompson Andrade, DOU 20.08.03.

Processo Administrativo nº 08000.024581/94-77. Representados: Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do DF, Grupo Cascão e Grupo Igreja, rel. conselheiro Roberto Pfeiffer.

Processo Administrativo nº 08000.015337/94-48. Representadas Companhia Siderúrgica Nacional - CSN; Companhia Siderúrgica Paulista - Cosipa e Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais - Usiminas. rel. conselheiro Ruy Santacruz.

Processo Administrativo nº 08000.007201/97-09. rel. conselheiro Thompson Andrade.