



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 - www.cade.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 19/2020/DEE/CADE

Processo nº 08012.000908/2020-48

Tipo de Processo: Demanda Externa: Órgãos do Poder Executivo

Ementa: Resposta ao Ofício Nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (DOCSEI 0746112) do Ministério da Justiça. A atuação do Procon/SP pode causar efeitos indesejados, quando da fixação de preços máximos de GLP, de maneira *ad hoc* e *ex post*. Tal prática pode gerar efeitos que vão desde a perda da sinalização do preço como meio de alocação eficiente social dos desígnios da oferta e da demanda até a geração de ponto focal para revendedores que possuíam preços mais baixos que os indicados pelo Procon SP. Já em relação aos revendedores que possuíam preços mais altos aos indicados pelo Procon/SP, é possível haver desabastecimento eventual e/ou eventual falência de estabelecimentos, em razão deste tipo de intervenção. Frise-se também que tal intervenção é destinada exclusivamente à revenda de GLP, sem impacto no debate de preços de outros elos da cadeia, que também podem ter algum tipo de papel na precificação, punindo-se o revendedor, em detrimento de outros agentes que também lucram neste mercado. O que ocorre atualmente em São Paulo também pode ser visto como um tubo de ensaio capaz de antecipar o que pode ocorrer no Brasil, em escala maior, caso os projetos de lei, com teor semelhante (que buscam limitar artificialmente o preço do GLP em estados e no âmbito nacional), venham a ser, talvez, aprovados. Estes efeitos tendem a surgir e se amplificar no âmbito social, gerando grande insegurança jurídica e econômica a agentes mercadológicos essenciais, em épocas de pandemia.

Versão: Pública

1. Introdução

Trata-se de Despacho da Presidência deste CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (DOCSEI 0746127) encaminhando a este Departamento de Estudos Econômicos (DEE) o Ofício Nº 26/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (DOCSEI 0746112) do Ministério da Justiça.

O referido ofício está assim redigido:

“ 1. Chegou ao conhecimento da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), por meio do Ofício PRES/SBM/066/2020, do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigas), a decisão do governo de SP de impor tabelamento de

preços do botijão de gás de cozinha de 13 kg no valor de R\$ 70 (setenta reais) no estado de São Paulo.

2. A essa informação foi acrescida a notícia de que estaria em negociação pelo governo de SP um acordo com revendedores de gás de cozinha para que tal preço (R\$ 70) fosse adotado como valor máximo de comercialização (teto) pelos revendedores que atuam naquele estado. Vale dizer que a pesquisa de preços realizada pela ANP para a semana de 5 a 11 de abril de 2020 (11505050), mostra um intervalo de preços praticados no estado de SP que, a princípio, não comportaria tal acordo, sem suscitar questões de natureza concorrencial.

3. Também temos acompanhado relatos de diversos órgãos de defesa do consumidor estaduais a respeito de dificuldades encontradas por consumidores de diferentes estados para a aquisição do botijão de gás de cozinha de 13 kg.

*4. Tendo em vista as condições excepcionais de funcionamento da economia no momento atual e a essencialidade do produto em questão, **solicitamos informações a respeito do posicionamento desse Conselho em relação ao tabelamento de preços adotado em SP, que tende a se repetir em outras unidades da Federação, sob a perspectiva da defesa da concorrência**, enfatizando as questões relativas à formação de preços e abastecimento do produto."*

Junto ao ofício, também, consta a íntegra do ofício PRES/SBM/066/2020 - Sindigas (DOCSEI 0746114) e a Pesquisa de Mercado - ANP (DOCSEI 0746117).

O ofício PRES/SBM/066/2020 - Sindigas (DOCSEI 0746114) é da lavra do Sindigás endereçado ao Senhor Marco Penido, Secretário Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo São Paulo com cópia para Fernando Capez, Diretor Executivo do Procon de São Paulo.

O ofício buscava registrar enorme preocupação com pronunciamento de primeiro de abril do Exmo. Governador João Dória, em conjunto com o Diretor Executivo do Procon-SP, Sr. Fernando Capez, tratando das preocupações com a prática de preços abusivos na comercialização de Gás de Cozinha - GLP.

"No pronunciamento, tanto o ilustre Governador de São Paulo, quanto o Diretor Executivo do Procon-SP, manifestaram que: o preço máximo que pode ser praticado no estado de SP é de R\$ 70,00 por botijão de 13kg. (...) Nesse ponto esclareço que jamais tratei ou realizei referências sobre preços máximos ou mínimos, pois dentro do livre mercado, que é o caso do setor de combustíveis, estes inexistem. Importante consignar, como expus no documento anexo, que o preço do botijão de gás é livre.

(...)

no pronunciamento em referência, as autoridades teriam afirmado que o Procon-SP e a Polícia Militar sairiam para ações contra comerciantes que estivessem comercializando produto acima do preço de R\$ 70,00. Verifica-se que além de uma informação equivocada levada ao Governador de SP e ao Diretor Executivo do PROCON-SP, este tipo ação contra os comerciantes acaba por "apedrejar" centenas de sérios empreendedores que ficam vistos pela sociedade como "bandidos", sujeitos a ameaças com punições inimagináveis."

A presente nota tem como objetivo, aproveitando a solicitação feita pelo Senacon, tratar do tema sugerido, que é extremamente relevante e urgente, havendo necessidade de uma avaliação sob a perspectiva da advocacia da concorrência.

2. Competência do DEE para tratar do tema

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenciais. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômico

(DEE) do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos.^[1]

Com efeito, cabe ao DEE, de acordo com o art.17 da Lei nº 12.529/2011, elaborar estudos e pareceres econômicos, de ofício ou por solicitação do Plenário, do Presidente, do Conselheiro-Relator ou do Superintendente-Geral, zelando pelo rigor e atualização técnica e científica das decisões do órgão.

3. Caso de São Paulo

O DEE não encontrou uma lei estadual ou mesmo um decreto a respeito do assunto, determinando um preço máximo de venda de GLP.

Todavia, verificou-se, como foi referido pelo Sindigás, que houve manifestação do Diretor-Executivo do Procon, além de uma série de outras medidas do Procon, noticiadas tanto na imprensa, como no próprio site do Procon.

Abaixo está descrita a situação.

3.1 Entrevista coletiva noticiada na imprensa

Em entrevista coletiva realizada em primeiro de abril de 2020, o Procon anunciou que o preço máximo admitido seria de R\$70,00, já que “o preço médio” de São Paulo era de R\$70,00, no período pré-pandemia.

Abaixo está a reportagem que ilustra a situação, na qual o Procon sinalizou com multas que podem chegar a R\$ 10 milhões ao revendedor que descumprir suas determinações:

PRÁTICAS ABUSIVAS

Procon/SP: Preço máximo do botijão de gás de 13 kg deve ser de R\$ 70

Procon-SP anunciou tabelamento do botijão de gás após produto passar dos R\$ 100.

04/04/2020 13:00

Procon/SP: Preço máximo do botijão de gás de 13 kg deve ser de R\$ 70

O preço máximo do botijão de gás de cozinha de 13 kg deve ser de R\$ 70 no estado de São Paulo. A decisão foi anunciada nesta quarta-feira, 1º, pelo diretor-executivo do Procon-SP, Fernando Capez.

Capez afirmou que o preço do botijão tem superado os R\$ 100 em São Paulo, o que obrigou a intervenção do governo para combater práticas abusivas. Segundo o Procon-SP, o Sindigás (sindicato das distribuidoras) informou ao órgão que não há qualquer movimento de custos que justifique mudanças abruptas nos valores do botijão de 13 kg e, por isso, as revendedoras deveriam seguir a tabela de preço da ANP (Agência Nacional de Petróleo), que aponta o preço final do produto em R\$ 68,37.

Fiscalização

*Capez informou que equipes do Procon fiscalizarão distribuidores de gás para identificar e punir comerciantes que praticarem preços abusivos. O Procon irá autuar qualquer venda acima de R\$ 70, cabendo ao fornecedor justificar a razão do preço estar acima deste patamar. **A multa varia de R\$ 675,71 até R\$ 10.118.679,45**, de acordo com o faturamento. O órgão diz que o conceito jurídico da decisão parte da diferença entre direito e abuso de direito. "A excepcionalidade da situação não permite a aplicação da lei da oferta e da procura, já que a livre concorrência está prejudicada pela procura anormal e intensa do produto, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil", diz nota do Procon- SP. O Sindigás afirma que está preocupado com a decisão. "O objetivo é nobre e*

totalmente correto, no entanto, é preciso cuidado para evitar medidas que venham a ter o efeito contrário e prejudiquem empreendedores e colaboradores", disse o órgão em nota.

Preço do botijão

O sindicato discorda da informação de que o botijão deveria ser vendido por até R\$ 70. "O preço do botijão de gás é livre, regulado pelo mercado, sem que haja estabelecimento de valores máximos ou mínimos. Em se tratando de um valor médio, calculado para todo o estado, é natural que existissem, no período, comerciantes vendendo o botijão tanto por valores acima quanto abaixo desse patamar", argumentou o sindicato.

O Sindigás quer a revogação da medida publicamente para não prejudicar o abastecimento de gás na cidade.

O Sergás (Sindicato das Empresas Representantes de GLP da Capital e dos Municípios da Grande São Paulo) também solicita que a ação seja corrigida.

"Esse tipo de acusação coloca o povo contra os comerciantes numa forma perigosa e leviana deixando as revendas em uma situação complicada, não temos outra alternativa a não ser pedir o fechamento das revendas para evitar repressões e punições arbitrárias", afirmou Robson Carneiro Santos, presidente do sindicato.

Falta de gás

Nos últimos dias, a reportagem identificou que há falta de gás de botijão nas distribuidoras de São Paulo e que isso tem levado ao aumento de preços. Além disso, clientes reclamam que precisam ficar em filas nas portas de diversos estabelecimentos da cidade e que também enfrentam grande dificuldade para conseguir encontrar o produto por telefone ou mesmo via aplicativos de entrega. A reportagem da Agora São Paulo tentou comprar um botijão de gás de 13 quilos por telefone em mais de 40 revendedoras localizadas nas regiões de Cidade Ademar, Cidade Tiradentes, Penha, Brasilândia, Bela Vista, Pinheiros, Perus, São Mateus e Jardim Ângela, mas não teve sucesso. No total, 38 distribuidoras não atenderam a ligação, outras duas informaram que o produto estava em falta devido à alta demanda provocada pela quarentena do Covid-19.

Fonte: Agora São Paulo

<https://www.contabeis.com.br/noticias/42673/procon-sp-preco-maximo-do-botijao-de-gas-de-13-kg-deve-ser-de-r-70/>

Estes pronunciamentos registrados na imprensa são preocupantes do ponto de vista concorrencial, pelos motivos que serão declinados na presente nota.

3.2 O Procon/SP está orientando revendedores a precificarem entre R\$ 68 e R\$70

A reportagem acima encontra lastro em documentos elaborados pelo próprio Procon/SP. Abaixo está a íntegra de documento que consta no site Procon, no qual o órgão "orienta" que os revendedores precifiquem o GLP entre R\$68 e R\$70, senão vejamos:

"Governo de SP vai apertar o cerco contra preços abusivos do botijão de gás

Anúncio feito pelo Governador João Doria é mais uma medida de apoio à população de baixa renda durante o período de pandemia do coronavírus

Publicado em 1 de abril de 2020

O Procon-SP e o Dope (Departamento de Operações Policiais Estratégicas) vão atuar conjuntamente no combate, identificação e punição à prática de preços abusivos de botijões de gás. A ação é mais uma medida de enfrentamento à crise causada pelo impacto econômico da pandemia do coronavírus. O Governador João Doria fez o anúncio nesta quarta-feira (1º) e destacou que os abusos não serão tolerados.

"O preço do botijão de gás, no limite, é de R\$ 70. Não é nem R\$ 71, nem R\$ 72, nem R\$ 80. Em uma situação como a que estamos vivendo, R\$ 10 fazem muita falta. O Procon São

Paulo está autorizado a agir, de acordo com a lei, para proteger o interesse público, especialmente da população de baixa renda”, disse Doria.

O Diretor Geral do Procon-SP, Fernando Capez, informou que já houve flagrantes de botijões de 13kg sendo vendidos ao preço de R\$ 90. Em casos mais extremos, o valor chegou a R\$ 130. Ele informou que, para coibir tais práticas, o Procon-SP contará com o apoio das viaturas do Dope.

Os policiais do departamento que estiverem em patrulhamento farão abordagem de fornecedores de botijões de gás, caso identifiquem aglomeração de pessoas ou preços abusivos. As equipes do Procon-SP serão acionadas para aplicação das sanções previstas na legislação.

Os fornecedores que forem flagrados realizando vendas a preços abusivos serão multados e conduzidos às delegacias de polícia para que respondam por crime contra a economia popular. “Não há risco de desabastecimento de botijões de gás. Não há nenhuma justificativa para que as pessoas se aglomerem nos pontos de venda e paguem mais caro”, afirmou Capez.

A orientação do Procon-SP é de que os botijões de gás sejam comercializados por valores entre R\$ 68 e R\$ 70. *Em diálogo com o Sindicato de Fornecedores de Gás, o órgão estadual confirmou que não houve qualquer alteração nos custos que pudesse justificar a elevação dos preços cobrados dos consumidores.*

Denúncias

Apenas no período da quarentena, já foram registradas mais de 120 denúncias online contra preços abusivos do botijão de gás, nas redes sociais, aplicativo e site do Procon-SP.

Considerando a orientação de manter o isolamento e evitar sair de casa, o Procon-SP disponibiliza canais de atendimentos à distância para receber denúncias, intermediar conflitos e orientar os consumidores: via internet (www.procon.sp.gov.br), aplicativo – disponível para Android e iOS – ou via redes sociais, marcando @proconsp, indicando o endereço ou site do estabelecimento.

Procon-SP

Assessoria (SIC) de imprensa”

De acordo com o site <https://www.procon.sp.gov.br/governo-de-sp-vai-apertar-o-cerco-contraprecos-abusivos-do-botijao-de-gas/>, verificado em 24 de abril de 2020

A documento consta do site do Procon-SP e foi produzido pela Assessoria de Imprensa da entidade. Trata-se de documento oficial. O Procon está orientando empresas privadas a precificarem GLP na faixa de R\$68,00 e R\$70,00 e ameaçando qualquer empresa que não siga suas orientações a responder processo penal, tendo apoio do DOPE – Departamento de Operações Policiais Estratégicas, além de grandes multas milionárias já referidas acima.

3.3 Acordos com o Procon/SP

Não bastasse a via punitiva, por meio de coerção via multas e orientação de prisão aos estabelecimentos que não seguirem a faixa de preços sugerida pelo órgão, próximo da média de preços do Estado no período pré-crise do Covid-19, o Procon alega ter feito “acordos” administrativos com diversos revendedores, no sentido que eles se comprometeram a não vender GLP acima de R\$70,00, senão vejamos:

“Preço do botijão de gás

Procon-SP faz acordo com a SERGÁS para que o preço de venda seja R\$ 70,00

Publicado em 14 de abril de 2020

O @proconsp e o Sindicato das Empresas Representantes de Gás Liquefeito de Petróleo da Capital e dos Municípios da Grande São Paulo – SERGÁS -fecharam um acordo ontem (13/4), limitando o preço de venda do botijão de gás de cozinha 13k a R\$ 70,00. O sindicato, que representa aproximadamente 22 revendedores, afirmou que todos os seus associados venderão o botijão de gás na sede da revendedora cadastrada e legalizada junto à Agência Nacional de Petróleo – ANP, desde que o consumidor leve o seu botijão vazio para troca, pelo preço de R\$ 70,00. Aqueles que cobrarem preço superior ao acordado terão que demonstrar que praticavam tais valores antes do período da pandemia. Caso o consumidor venha a solicitar a aquisição do gás para entrega em domicílio, será cobrada uma taxa pela conveniência, não superior ao valor de R\$ 9,90. Visando coibir a prática de estoque, assim como revenda clandestina, o acordo, que tem validade até 30/7/2020, também estabelece que durante esse período a venda de gás será limitada ao máximo de um botijão por pessoa. “Em época de coronavírus não existe tabelamento, mas elevar o preço em relação ao que era praticado antes da pandemia sem justa causa é crime contra a economia popular e infração gravíssima contra os direitos do consumidor”, afirma o Secretário de Defesa do Consumidor, Fernando Capez.

(...)”

Assessoria de Imprensa

Fonte: <https://www.procon.sp.gov.br/preco-do-botijao-de-gas/>, verificado em 24 de abril de 2020

No dia 14 de abril, o Procon/SP relatou que não faz tabelamento de preços, mas estaria fazendo uma espécie de congelamento de preços aos níveis pré-crise do Covid-19: o que não deixa de ser uma espécie de tabelamento. O texto da Assessoria de Imprensa deixa bem claro que o órgão fez acordo de preços entre concorrentes, para que os mesmos cobrem, no máximo, a média de preços.

3.4. Prisões incentivadas e tabelamento realizado pelo Procon/SP

Foram noticiadas lavraturas de auto de “prisão em flagrante” por crime contra a economia popular contra revendedores que estavam precificando acima de R\$70,00 (conforme sugestão do Procon/SP):

Equipes de fiscalização do @proconsp, vinculado à Secretaria da Justiça e Cidadania, juntamente com o diretor executivo, Fernando Capez e policiais do Dope (Departamento de Operações Policiais Estratégicas) estiveram na sexta-feira (3/4) na Vila Curuçá Velha, São Miguel Paulista, para averiguar uma denúncia sobre sonegação e preço abusivo na venda de botijão de gás de cozinha. Durante a fiscalização foram surpreendidos alguns carros de revendedores clandestinos que pegavam, em uma distribuidora, botijões de gás que deveriam ser vendidos a população, para serem revendidos na rua a preço bem mais caro. Foram constatados indícios suficientes de um esquema entre a distribuidora e carros clandestinos que se propõem a vender o produto a muito mais do que R\$ 70,00 em pontos escondidos da cidade. O estabelecimento foi autuado e a polícia conduziu os responsáveis ao DPPC – Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania. Também foi lavrado um auto de prisão em flagrante por crime contra a economia popular.

(...)

*O Procon-SP está apertando o cerco contra preços abusivos em botijões de gás de 13k. “**Mais do que R\$ 70,00 não será tolerado**, vai ser feita a autuação e a empresa terá que justificar por que está cobrando mais”, afirma Capez.*

<https://www.procon.sp.gov.br/balanco-operacao-gas-de-cozinha/>

3.5. Campanha publicitária do Procon/SP sobre preço abusivo

Há um vídeo, no site do Procon/SP, também disponibilizado no youtube (https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=2E5kaTfPC2U&feature=emb_title), em que o

Procon faz propaganda da sua atuação. Alega que analisou mais de 436 denúncias de preços abusivos de botijão de gás. No vídeo, aparecem os fiscais na sede da Nacionalgás e da Liquegás.

No vídeo, o Diretor Fernando Capez afirma o seguinte:

- “É R\$70. Se for entregar na porta de casa, a taxa de entrega é R\$9,90.” (ao se referir ao GLP)

- “É inadmissível que alguém queira aumentar suas margens de lucro ou manter suas margens de lucro no meio desta calamidade pública”

3.6. Do embasamento da situação de São Paulo

Pelo que se verificou, não se trata, no caso de São Paulo, de um debate sobre a confecção de uma lei ou de um ato normativo específico, que busca congelar o preço do GLP ou criar um preço máximo. Na realidade, trata-se de uma interpretação do Procon/SP a respeito do que configura preço abusivo e de suas consequências, tendo em vista a legislação vigente (art. 39,X, do Código de Defesa do Consumidor e art. 4, da Lei 1521/51, ou Lei de Economia Popular).

4. Projeto de Lei semelhantes ao de São Paulo

Além do caso de São Paulo, descrito acima, em que o debate se dá a respeito da interpretação das normas vigentes, há Legisladores que buscam propor projetos de Lei para limitar o preço do GLP em tempos de pandemia do Covid-19.

| PROJETO | NÍVEL DE PREÇO GLP | ÂMBITO | FÓRUM | Explicação adicional |
|--------------------------|-------------------------|----------|----------------------|-----------------------------------|
| Projeto de Lei 1482/2020 | gratuito | Nacional | Câmara dos Deputados | Para integrantes do bolsa família |
| Projeto de Lei 1482/2020 | R\$ 40,00 | Nacional | Câmara dos Deputados | Para famílias com até 4 salários |
| Projeto de Lei 1753/2020 | mesmo valor de 20/03/20 | Nacional | Câmara dos Deputados | Congelamento |
| Projeto de Lei 1578/2020 | R\$ 41,80 | Nacional | Câmara dos Deputados | 4% do salário mínimo |
| Projeto de Lei 1250/2020 | R\$ 49,00 | Nacional | Câmara dos Deputados | |
| Projeto de Lei 1616/2020 | R\$ 49,00 | Nacional | Câmara dos Deputados | |
| Projeto de Lei 223/20 | R\$ 70 | Estadual | Paraná | Congelamento (com valor máximo) |

Tabela 1 – Alguns projetos de Lei que buscam interferir no preço do GLP

Com efeito, é possível mencionar os seguintes projetos de Lei com este escopo:

- Foi protocolado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 1482/2020, apelidado de “PL do gás de cozinha”. A proposta de autoria do deputado federal Rogério Correia (PT-MG) visa garantir a oferta de um botijão de 13 quilos de gás liquefeito de petróleo (GLP) por mês para famílias beneficiárias do Bolsa Família e inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), enquanto durar o período de calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19. Além disso, o PL pretende tabelar o preço do botijão a R\$ 40 para famílias com renda mensal de até quatro salários. Este valor foi estabelecido a partir da campanha “Gás a preço justo”, organizada por sindicatos filiados à Federação Única dos Petroleiros (FUP).
- O Projeto de Lei 1753/20 estabelece que o preço de venda do botijão de gás de cozinha nas refinarias seja o mesmo praticado no dia 20 de março deste ano – data em que foi reconhecido, pelo Congresso Nacional, o estado de calamidade pública em razão da pandemia de Covid-19 no País. O texto em análise na Câmara dos Deputados prevê que o preço deverá ser mantido no mesmo patamar até o fim do estado de calamidade pública, previsto para 31 de dezembro de 2020.

- O Projeto de Lei [1578/20](#), do deputado [Julio Cesar Ribeiro \(Republicanos-DF\)](#), estabelece que o valor de compra do botijão de gás de cozinha não deve ultrapassar 4% do salário mínimo (atuais R\$ 1.045,00) – em valores de hoje, R\$ 41,80. *“Com a alta procura por gás de cozinha, os valores tendem a sofrer aumento, o que neste momento é completamente inviável, já que muitas pessoas foram demitidas ou tiveram os salários reduzidos”*, argumenta Ribeiro.
- Para conter a escalada nos preços, os deputados [Aline Gurgel \(Republicanos-AP\)](#) e [Ossesio Silva \(Republicanos-PE\)](#) apresentaram projetos idênticos para fixar em R\$ 49 o preço do botijão enquanto durar o estado de calamidade – até 31 de dezembro deste ano. *“Estipulamos um valor único, de forma a favorecer os excluídos, de baixa renda ou em situação de extrema pobreza”*, afirma a deputada, que é autora do Projeto de Lei [1250/20](#). Autor do Projeto de Lei [1616/20](#), Silva diz que o objetivo é garantir o direito à alimentação durante a pandemia. O deputado federal Ossesio Silva (Republicanos-PE) é um dos coautores do Projeto de Lei nº 1616/2020, que fixa o preço do gás de cozinha em R\$ 49,00 durante a pandemia do Coronavírus.

Verifica-se, assim, que há tentativas de parlamentares de criarem normas determinando valores máximos ou congelamentos do GLP no período da pandemia de Covid-19.

5. Análise

Verifica-se que há duas situações: (i) em São Paulo, já se está intervindo no preço do GLP em razão da crise do Covid-19 (ii) em outros lugares do Brasil, busca-se, talvez, no futuro, interferir nos preços de mercado do GLP, caso passem os projetos de Lei acima mencionados, por exemplo.

Assim, em que pese existir uma solução de continuidade entre ambas situações (já que em ambos os casos busca-se alterar o preço do GLP por meio de uma abordagem estatal em razão da pandemia de Covid-19), o caso de São Paulo, sem sombra de dúvida, demanda uma ação mais urgente, já que, em São Paulo, há a compreensão de que não existe necessidade sequer de debate legislativo ou de novo normativo legal. Para o Procon/SP já haveria amparo legal para todas suas ações. Lembre-se que, em tais ações, incluem-se as seguintes:

1. O Procon/SP sugeriu uma estreita faixa de preços (entre R\$68 e R\$70) para população, sendo tal faixa de preços próxima da média dos preços de mercado pré-crise do Covid-19;
2. O Procon/SP está realizando um grande número de ações coercitivas, unindo responsabilidade administrativa e penal, com multas e ameaças de prisão, para punir revendedores que não obedeçam às suas determinações de precificação;
3. O Procon/SP está divulgando, por meio de campanha publicitária, suas convicções a respeito da precificação possível e admitida, segundo sua interpretação do ordenamento jurídico.

Por este motivo, será debatido aqui o caso de São Paulo, cuja discussão também é útil para avaliar os efeitos futuros de projetos de lei com características similares ao que foi pugnado pelo Procon/SP.

5.1. O caso de São Paulo conforme visão do DEE/CADE

No setor de Petróleo prepondera a liberdade de preços. Tendo em vista o art. 170, IV, da Constituição Federal e considerando a leitura da Lei 9.478/97 (art. 1, IX), regulamentada pelo Decreto 2455/98 (art. 14), fica evidente que a precificação do mercado se dá a partir do Princípio da Livre Concorrência no mercado.

Sendo o preço estabelecido pela Livre Concorrência, ninguém, nem mesmo o Procon/SP, pode estabelecer regras de precificação para os agentes de mercado.

O Procon de São Paulo utiliza-se de uma legislação anterior à Constituição Federal, à Legislação do setor e à própria Lei de Defesa da Concorrência, qual seja: a Lei de Economia Popular (art. 4º., b, Lei 1521/1951) para referir que quem possui 20% ou mais de lucro estaria incorrendo em crime de usura (motivo pelo

qual a polícia está envolvida em São Paulo). Também, em regra, utiliza-se do Código de Defesa do Consumidor (art. 39, X, que pune “preços sem causa”) para justificar este tipo de intervenção.

Hoje em dia, vê-se este tipo de postura como arcaica, não sendo condizente com a economia moderna, já que inibe investimentos. Se a Lei de Economia Popular fosse realmente aplicada no Brasil, muitas empresas que lucram muito mais do que 20% sairiam do Brasil, gerando desemprego, com medo de processos penais, e haveria um verdadeiro caos social. Há muitas empresas em muitos setores que lucram além deste percentual.

No entanto, tal lei é aplicada seletivamente, contra algumas pessoas (em regra revendedores pequenos) e não contra qualquer empresa, em especial não contra bancos (que apenas são regulados por lei complementar e possuem lucros ou cobram juros muito superiores a 20%). Chama atenção que tanto a Lei de Economia Popular como o Código de Defesa do Consumidor, no aspecto de precificação, façam uso deste tipo de instrumento (controle a posteriori dos preços, com base em critérios não muito claros), aplicando os referidos critérios seletivamente, contra agentes mais fracos no cenário econômico.

É importante salientar que, de acordo com o art. 31 da Lei 12.529/2011, a promoção de conduta comercial uniforme é uma prática ilícita (art. 36, § 3º, II da Lei 12.529/2011). Portanto, sinalizações de qual é o nível de precificação aceitável entre concorrentes, mesmo em face de uma pandemia, poderiam ser, em tese, indicativos de influência de prática de preços uniformes entre concorrentes no mercado de revenda de GLP, o que seria uma infração concorrencial.

Ademais, cumpre avaliar quais são as consequências da intervenção do Procon/SP ao estabelecer preços máximos do GLP. A pesquisa da ANP, feita com propósito meramente informativo, sinalizou que, em São Paulo, a média de preços seria se R\$69,75 e um desvio padrão de R\$5,36. Pressupondo uma distribuição normal (e tendo em vista o corte de R\$70 proposto) fica evidente o quão profunda é a intervenção do Procon/SP, quando este fixa o patamar máximo de preços próximo do valor central da distribuição, conforme se verifica abaixo:

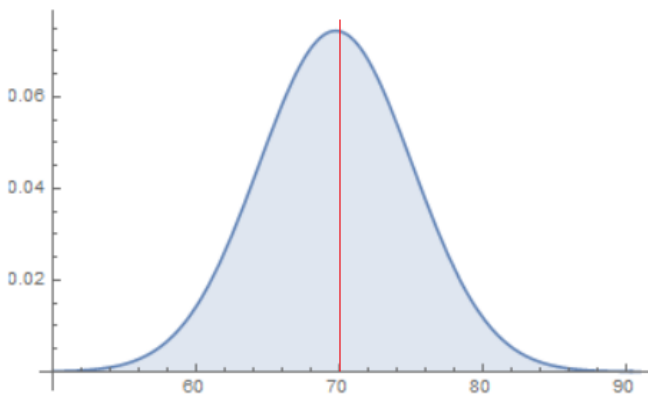


Figura 1-Distribuição de preços considerando a amostragem da ANP supondo uma distribuição normal (e sendo a linha vermelha o limite imposto pelo Procon), em uma avaliação contínua (média 69,75 e desvio padrão de 5,36)

Fonte: elaboração própria com base em dados da ANP

Em São Paulo, de janeiro de 2018 a março de 2020, houve uma média de 87.925.709 botijões de GLP P-13 sendo vendidos no estado.

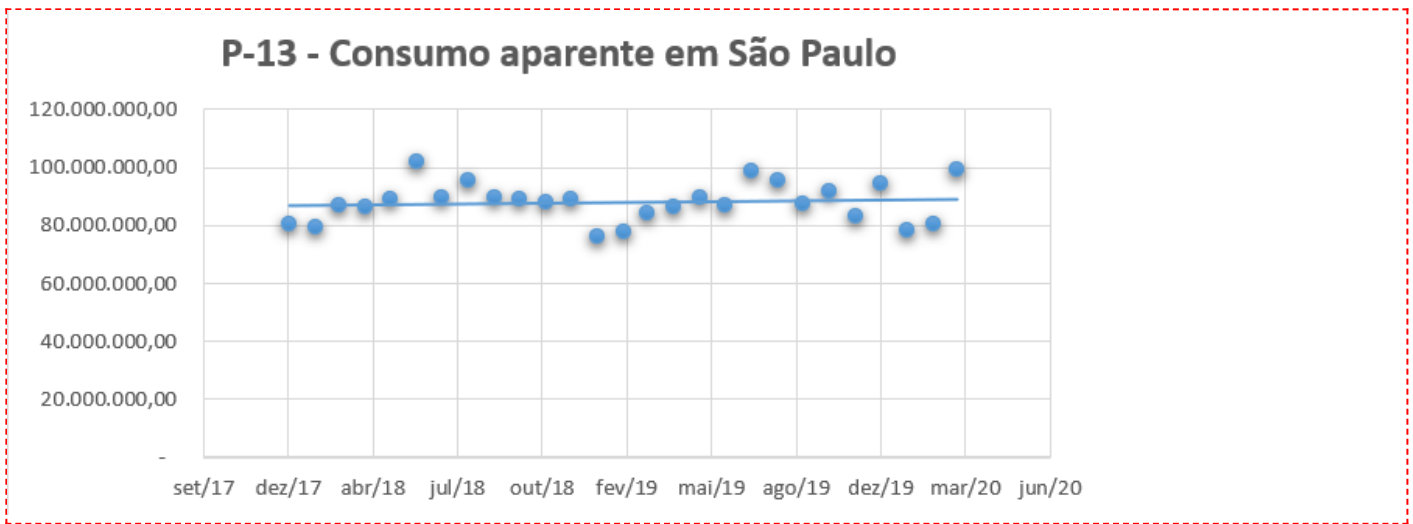


Figura 2– Vendas de botijões P-13 no estado de São Paulo

Fonte: elaboração própria com base em dados da ANP

Considerando estes dados, (e partindo do pressuposto que não exista diminuição de vendas e apenas diminuição de preços), foi possível simular qual seria a perda mínima estimada para a revenda deste tipo de intervenção do Procon.

O valor seria de R\$ 89.748.898,00, pelo menos, de prejuízo para a revenda. Tudo isto, sem qualquer cômputo de peso morto social. Ocorre que, ao receber menos, é possível que as revendas não estejam interessadas em continuar vendendo para determinadas localidades mais longínquas, com maior custo ou que revendedores com maior dificuldade comercial (para arcar com seu custo fixo ou que prestem serviços de revenda diferenciados) acabem sofrendo mais. No limite, tais revendas poderiam fechar temporariamente ou até mesmo falir: o que significaria um prejuízo muito superior a este estimado acima.

E é importante frisar que os prejuízos acima não são apenas da indústria e dos revendedores de GLP. Tais prejuízos, também são e serão dos consumidores.

Em um primeiro momento, consumidores poderão presenciar escassez de produtos. Não é sem explicação que GLP possa faltar em partes de São Paulo e que a reposição seja um pouco mais lenta, já que o preço, ao perder o caráter de sinalização, deixa de servir como indicativo para revendedores que não terão incentivos de dar maior atenção para repor o seu estoque ou para levar o produto com maior rapidez em locais onde exista escassez.

Em momentos de escassez de produto, o preço alto serve de sinalização para consumidores utilizarem o produto com maior consciência de sua importância e, portanto, com maior cuidado. Já para os ofertantes, o preço alto pode significar maior recompensa na luta contra a escassez, para levar o produto onde realmente está faltando. Se o preço é plano, uniforme, este efeito se perde e este tipo de função sinalizadora e educativa, da oferta e da demanda também se esvai. Os incentivos dos ofertantes lutarem contra desabastecimento diminuem.

Já em um segundo movimento, é possível verificar que há muitos lugares de São Paulo, que ofereciam GLP muito barato (abaixo de R\$60, podendo chegar próximo a R\$50). Para estes mercados, a sinalização do Procon para que revendedores vendam seus produtos no intervalo de R\$ 68 a R\$70 pode significar uma sinalização de aumento de preços, cujos efeitos são idênticos aos de cartéis: aumento de preços e diminuição da oferta, em razão do ponto focal sinalizado pelo próprio Procon.

Ou seja, para boa parte dos revendedores, o preço sinalizado pelo Procon, estaria aquém do que seria o equilíbrio. Para outra parte dos revendedores, o preço sinalizado pelo Procon está além do que seria o desejável do ponto de vista social. O que seria possível prever como efeito deste tipo de intervenção é uma diminuição da dispersão de preços e uma redução da oferta, que poderia diminuir o bem estar do consumidor por vários motivos, ao criar um equilíbrio artificial e peculiar de preços.

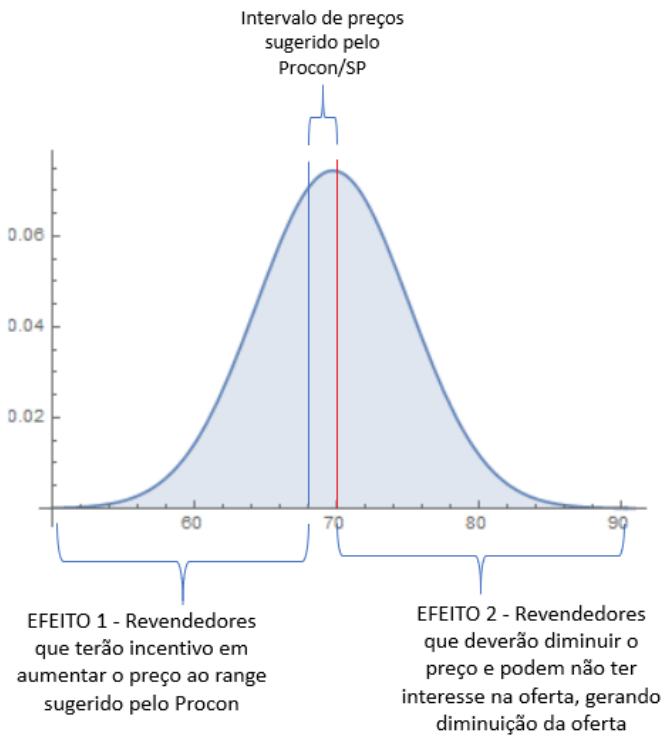


Figura 3– Efeitos estimados/esperados da intervenção do Procon/SP considerando o estreito intervalo de preços de R\$ 68 a R\$70 pela entidade

Fonte: elaboração própria com base em dados da ANP e análise do comportamento do Procon/SP

Estes efeitos não são desejáveis do ponto de vista mercadológico. Além disto, criar insegurança jurídica para ofertantes de bens essenciais, em meio a uma pandemia, não é uma atitude prudente.

E tal equilíbrio artificial de preços, gerado por iniciativa do Procon/SP, teria efeitos que extrapolariam sua esfera de atuação, inclusive após a pandemia de Covid-19, já que poderia gerar fóruns indesejáveis de discussão entre concorrentes a respeito de precificação dentro de sindicatos, para, legitimamente, evitar punições arbitrárias, além do que as falências de empresas neste período também teriam efeito duradouro. Assim, embora pudesse talvez ser bem intencionada a iniciativa do Procon, estima-se que seus efeitos serão nefastos à sociedade, pela aplicação da Lei de Economia Popular (Lei 1.521 de 1951), com parâmetros questionáveis, que destoam da boa prática jurídica e econômica.

Com a crise do Covid-19, o consumo de GLP P-13 aumentou com o isolamento social, já que as refeições que eram feitas em cozinhas industriais (da empresa ou de restaurantes), que usavam gás natural ou GLP-industrial, passaram a ser feitas em residências, que, em regra, usam o vasilhame P-13. É, assim, natural que exista um aumento de demanda e um impacto no preço deste novo equilíbrio. Tal fato sozinho já seria suficiente para causar algum nível de desabastecimento. Além disto, a população, em São Paulo, teria corrido para se estocar de produtos de primeira necessidade, incluindo o botijão de GLP-P13, o que também causou algum nível de desequilíbrio momentâneo.

Há, assim, a necessidade de um período de adaptação mercadológica: o que é resolvido a partir de regras de mercado.

Ora, tendo em vista o que já foi exposto, este tipo de situação tende a se agravar, caso a Polícia de São Paulo e os Procons continuem a adotar este tipo de postura interventiva. Caso ocorram falências de revendedores de GLP que não suportem os custos dado o nível de preço teto estabelecido ad hoc pelo Procon, o nível de concentração irá aumentar na revenda de GLP, o que irá interferir na concorrência do setor.

E é dever deste DEE apontar que existem custos neste tipo de interferência mercadológica (e não apenas benefícios), em especial quando tais custos podem interferir no cenário concorrencial.

Este DEE, ao apresentar a Nota 15/2020/DEE/CADE (DOCSEI 0737899) e a Nota 16/2020/DEE/CADE (DOCSEI 0738619), já avaliou que haveria riscos econômicos de se determinar um tabelamento de preços

de medicamentos e de produtos em geral, como solução à crise do coronavírus, podendo haver grandes externalidades negativas se o Estado brasileiro fixasse preços máximos acima ou abaixo do que seria socialmente ótimo. O mesmo tipo de crítica é válido em relação à tentativa de fixar o preço máximo do GLP.

6. Comentários finais

Esta nota técnica teve como objetivo indicar que a atuação do Procon/SP pode causar efeitos indesejados, quando da fixação de preços máximos de GLP, de maneira *ad hoc* e *ex post*, em um intervalo sugerido de preços, mas muito diminuto em relação à distribuição total e próximo do valor central da distribuição de preços do GLP, sem maiores critérios.

Tal prática pode gerar efeitos que vão desde a perda da sinalização do preço como meio de alocação eficiente social das finalidades da oferta e da demanda até a geração de ponto focal para revendedores que possuíam preços mais baixos que os indicados pelo Procon SP. Já em relação aos revendedores que possuíam preços mais altos aos indicados pelo Procon/SP, é possível haver desabastecimento eventual e/ou eventual falência de estabelecimentos, em razão deste tipo de intervenção.

Frise-se também que tal intervenção é destinada exclusivamente à revenda de GLP, sem impacto no debate de preços de outros elos da cadeia, que também podem ter algum tipo de papel na precificação, punindo-se o revendedor, em detrimento de outros agentes que também lucram neste mercado.

O que ocorre atualmente em São Paulo também pode ser visto como um tubo de ensaio capaz de antecipar o que pode ocorrer no Brasil, em escala maior, caso os projetos de lei, com teor semelhante (que buscam limitar artificialmente o preço do GLP em estados e no âmbito nacional), venham a ser, talvez, aprovados. Estes efeitos tendem a surgir e se amplificar no âmbito social, gerando grande insegurança jurídica e econômica a agentes mercadológicos essenciais, em épocas de pandemia.

Há, assim, que se ter parcimônia na busca de soluções contra efeitos da pandemia do Covid-19, para que os remédios encontrados não causem mais malefícios que benefícios à sociedade.

[1] Ver publicações institucionais do DEE em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee>. Vide, também, OCDE (2019) Revisões por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência. De acordo com <http://www.oecd.org/daf/competition/revisoes-por-pares-da-ocde-sobre-legislacao-e-politica-de-concorrenca-brasil-2019-web.pdf>, verificado em 23 de abril de 2020



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Mendes Resende, Economista-Chefe**, em 30/04/2020, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Medeiros de Castro, Coordenador**, em 30/04/2020, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cade.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_aceso_externo=0, informando o código verificador **0748793** e o código CRC **CBB9A800**.