

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS**

**ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**THIAGO SILVA BELISÁRIO**

**A FORMA DE CONTRATAÇÃO, PELA ANP, DOS LABORATÓRIOS  
EXECUTORES DO PROGRAMA DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS  
COMBUSTÍVEIS, FRENTE À LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

**Rio de Janeiro**

**2014**

**THIAGO SILVA BELISÁRIO**

**A FORMA DE CONTRATAÇÃO, PELA ANP, DOS LABORATÓRIOS  
EXECUTORES DO PROGRAMA DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS  
COMBUSTÍVEIS, FRENTE À LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Professor Orientador: José Gabriel Assis  
Almeida

**Rio de Janeiro**

**2014**

## RESUMO

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) mantém o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC). Esse programa funciona por meio da contratação de laboratórios pelo território nacional, que ficam encarregados de visitar alguns agentes regulados, como postos revendedores e distribuidores de combustíveis, coletando amostras desses produtos, analisando-os e repassando as informações à ANP. Em última instância, essas informações são utilizadas para informar a sociedade sobre o panorama geral da qualidade dos combustíveis comercializados, bem como para guiar as ações de fiscalização da Agência.

Pretende-se demonstrar, por meio da análise da forma de contratação desses laboratórios, que a ANP e os laboratórios contratados acabam por ferir alguns dispositivos da Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011, a Lei de Defesa da Concorrência.

A questão fica clara quando se observa que, na imensa maioria das vezes, sempre somente as mesmas instituições são contratadas, ficando a ANP adstrita a elas no que tange aos preços praticados, à qualidade dos serviços prestados e à possibilidade de prestação desses serviços em si.

Trata-se de um tema de grande relevância, em virtude da importância que o PMQC representa para a ANP, demonstrando-se como uma ferramenta de grande incumbência institucional, que influencia diversas ações da Agência e tem vasta utilidade pública à sociedade.

**Palavras-chave:** Agência Nacional do Petróleo; Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis; Contratação; Lei de Defesa da Concorrência.

## **ABSTRACT**

The National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels retains Fuel Quality Monitoring Program. This Program works through recruitment of laboratories throughout the country, that are in charge of visiting some regulated agents, such as service stations and fuel distributors, collecting samples of such products, analyzing them and passing information to the Agency. Ultimately, this information is used to inform the society about the overall picture of the quality of marketed fuels, as well as to guide the actions of the inspectorate from the Agency.

The intention is to demonstrate, through the analysis of the form of hiring these laboratories, that ANP and contract laboratories hurt some provisions of Law 12.529, of November 30<sup>th</sup>, 2011, the Protection of Competition Law.

The question becomes clear when one notes that the vast majority of the time, only the same institutions are hired, keeping ANP dependent of their prices, of the quality of their services and of the ability to provide these services.

This is a topic of great importance, because of the importance that the Program represents for ANP, demonstrating itself as a tool of great institutional responsibility, which influences various actions of the Agency and has extensive utility to society.

**Keywords:** National Petroleum Agency; Fuel Quality Monitoring Program; hiring; Protection of Competition Law.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	6
OBJETO.....	8
METODOLOGIA .....	11
O QUE É O PMQC E QUAL A SUA IMPORTÂNCIA NO PAPEL INSTITUCIONAL DA ANP .....	12
A OPERACIONALIZAÇÃO DO PMQC.....	15
A CONCORRÊNCIA NAS LICITAÇÕES DE CONTRATAÇÃO DOS LABORATÓRIOS QUE EXECUTAM O PMQC .....	19
AS CONTRATAÇÕES DOS LABORATÓRIOS EXECUTORES DO PMQC FRENTE AOS DISPOSITIVOS DA LEI 12.529 DE 2011 .....	23
O SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA .....	23
INFRAÇÕES DE ORDEM ECONÔMICA COMETIDAS PELA ANP NAS CONTRATAÇÕES DOS LABORATÓRIOS EXECUTORES DO PMQC.....	24
PREJUÍZOS ADVINDOS DA FALTA DE CONCORRÊNCIA NAS LICITAÇÕES ..	29
POSIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E ASSESSORIA JURÍDICA.....	33
RESPONSABILIDADE DA ANP E DOS LABORATÓRIOS CONTRATADOS FRENTE À INOBSERVÂNCIA DOS DISPOSITIVOS DA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....	41
SUGESTÕES PARA A MELHORIA DAS LICITAÇÕES DE CONTRATAÇÃO DOS LABORATÓRIOS QUE EXECUTAM O PMQC .....	45
DIVISÃO DE MERCADO .....	46
BARREIRAS À ENTRADA.....	46
CONCLUSÕES.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	51
APÊDICE A - QUADRO DE LICITAÇÕES .....	55

## INTRODUÇÃO

A livre concorrência é um princípio estampado no artigo 170 da Carta Constitucional:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;<sup>1</sup>

Conforme prescreve o caput do dispositivo, este princípio norteia a ordem econômica nacional. O objetivo em adotá-lo é "garantir aos agentes econômicos a oportunidade de competição no mercado de forma justa."<sup>2</sup>

Forma justa pressupõe igualdade de condições, e é exatamente esta igualdade que está intimamente relacionada à livre concorrência. Se a concorrência é desleal, injusta, em condições desiguais, ou seja, se determinados agentes possuem maiores vantagens que outros, essa concorrência deixa de ser livre, passando a se apresentar viciada por essas vantagens que desequilibram o mercado em favor de um ou outro agente econômico.

Como será visto mais à frente, até 2011 o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) compreendia o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Secretaria de Direito Econômico (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994<sup>3</sup>, tratava da atuação dessas instituições até ser revogada pela Lei nº 11.529, de 30 de novembro de 2011, que,

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição da República, de 05 de outubro de 1988.

<sup>2</sup> PANIZZA, Nathalia Brito. A nova lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: principais alterações concernentes ao CADE.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.

entre outras alterações trazidas, reformulou o SBDC, unindo a SDE e o CADE em uma só instituição.

Além disso, a nova legislação alterou sensivelmente o rol de infrações contra a ordem econômica e suas respectivas penalidades, tornando-a mais rígida e severa. Desse controle desempenhado pelo SBDC, não estão livres - já não estavam antes da alteração legislativa - as pessoas jurídicas de direito público, conforme asseverava o art. 15 da Lei nº 8.894/94 e o atualmente prescreve o art. 31 da nova Lei 12.529/11:

Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.<sup>4</sup>

Nesse sentido, pretende-se analisar a atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em contratações para um de seus principais Programas, onde diversos dispositivos da Lei de Defesa da Concorrência são desrespeitados.

Tratam-se de licitações promovidas pela ANP para uma contratação específica, destinada à execução de uma de suas mais importantes ações: a manutenção do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), que é um dos responsáveis por cumprir os objetivos da Agência relativos à regulação da qualidade desses produtos que são comercializados no país.

Tratam-se, como será visto mais especificamente no decorrer deste trabalho, de contratações de laboratórios que serão encarregados de monitorar a qualidade dos combustíveis por todo o território nacional. Como mencionado, objetiva-se demonstrar que a ANP e essas instituições acabam por ferir importantes dispositivos da Lei 12.529/2011.

Será demonstrado empiricamente que na imensa maioria das vezes, historicamente, as mesmas instituições são contratadas, o que faz com que a ANP

---

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, art. 15; e Lei nº 11.529, de 30 de novembro de 2011, art. 31.

torne-se dependente delas em diversos aspectos, como preços praticados e qualidade dos serviços prestados.

Trata-se de um tema de grande relevância, em virtude da importância que este Programa representa para a Agência, já que é responsável por desempenhar uma incumbência institucional essencial, que influencia diversas ações da ANP e tem vasta utilidade pública.

## **OBJETO**

A Agência Nacional do Petróleo, como é mais comumente conhecida, possui mais de 20 laboratórios contratados, espalhados por praticamente todo o território nacional. Tratam-se, em sua maioria, de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Isso porque um dos critérios para contratação desses laboratórios é a necessidade de que eles sejam instituições de ensino e/ou pesquisa. Ao lado dessas IFES, estão outras poucas instituições que se enquadram nessa limitação, como Universidades Estaduais e Centros Tecnológicos.

Esse critério de contratação é um grande exemplo de limitador da concorrência nesse mercado de instituições que poderiam prestar o serviço para a ANP e, portanto, uma relevante causa da inobservância da Lei de Defesa da Concorrência e da geração da dependência dessas instituições sofrida pela Agência.

A contratação dos laboratórios é realizada sob um modelo herdado da época de criação do Programa. O PMQC surgiu no final de 1998, com a contratação de um laboratório vinculado a um instituto de pesquisa e uma universidade situados em Santa Catarina, para execução do Programa naquele Estado, e foi gradativamente sendo expandido para o restante do território nacional.

Em virtude do grande contato que o executor desse serviço possui com os agentes monitorados, à época havia grande preocupação em se contratar instituições de reputação ilibada, confiáveis, que não pudessem ser capturadas por esses agentes. Optou-se, então, pelas IFES e pelos institutos de pesquisa sem fins lucrativos.

Devido a essa preocupação e aos meios escassos de fiscalização do trabalho desses laboratórios contratados, já que a própria ANP possuía condições estruturais ainda pequenas frente à demanda de trabalho para a qual foi criada<sup>5</sup>, essas contratações eram realizadas por inexigibilidade de licitação. Os laboratórios dessas instituições eram equipados com recursos investidos pelo próprio Governo Federal, via CT-PETRO<sup>6</sup>. Esse parque tecnológico financiado com recursos públicos foi imensamente utilizado a serviço da ANP na execução do PMQC, já que as contratações sempre foram feitas pela Agência.

Posteriormente, com a evolução da ANP, tanto estrutural como no que se refere a pessoal, e uma maior incidência dos órgãos de controle, esse procedimento de inexigibilidade nas contratações foi sendo substituído por certames licitatórios, ainda que pouco competitivos: eram feitos na forma de Consulta, modalidade prevista somente para Agências Reguladoras, que determina que os concorrentes devam ser convidados, desde que satisfaçam determinados critérios. Na prática, apesar de ter-se transmutado de uma situação de inexigibilidade para uma de certame, os contratados eram sempre os mesmos, já que os convidados pela Agência eram sempre os mesmos laboratórios.

Posteriormente, essa modalidade foi alterada para concorrência, mas, paralelamente, a Resolução que trata do Programa<sup>7</sup> também foi modificada, passando a exigir que este fosse realizado necessariamente por instituições de ensino e/ou de pesquisa. Esse limitante, então, passou a figurar como um dos critérios para habilitação nas contratações.

Essa limitação, somada ao vultoso serviço contratado (que exige laboratórios de grande porte para sua execução), entre outros fatores, acaba

---

<sup>5</sup> A ANP foi instituída pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e sua estrutura, nesse momento, era bem rudimentar comparada ao momento atual.

<sup>6</sup> CT-PETRO, Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor Petróleo e Gás Natural é um fundo gerido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), criado em 1999, com o objetivo de estimular a inovação tecnológica o setor energético de petróleo e gás natural, bem como promover a qualificação e especialização de mão-de-obra para atuar nesse setor.

<sup>7</sup> BRASIL. Resolução ANP nº 8, de 09 de fevereiro de 2011. Regulamenta os Programas de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), de Lubrificantes (PMQL) e de Aditivos (PMQA).

tornando a competição inócua e os contratados permanecem os mesmos. Na prática, como se perceberá mais adiante, vê-se a materialização do disposto em alguns incisos que definem as infrações da ordem econômica estampadas na Lei de Defesa da Concorrência.

Além de incidir em infrações legais, limitando-se a concorrência de forma a se contratar sempre aos mesmos laboratórios, começam a surgir problemas de gestão do Programa. Caso uma instituição não possa realizar o PMQC em uma determinada região, dificilmente há outra que possa, ou que queira: a região acaba ficando sem os serviços de monitoramento da qualidade dos combustíveis. Isso faz com que a ANP, por vezes, se furte de aplicar uma penalidade e de exigir o cumprimento estrito do serviço que foi contratado. Este é somente um grave exemplo dos danos oriundos da ausência de concorrência nessas contratações, que serão abordados com maior profundidade em Capítulo específico.

O PMQC já evoluiu bastante. A capacidade da ANP em fiscalizar a execução dos seus contratos e, assim, controlar a confiabilidade dos agentes contratados também. Os próprios órgãos de controle, nas suas ações, reiteradamente recomendam a adoção de medidas que possibilitem um aumento da competição entre as instituições que podem ser contratadas para execução do Programa. Ocorre que, por uma certa fidelidade a esses laboratórios, oriunda da grande expertise que possuem – por participarem há tanto tempo do PMQC –, da confiabilidade que representam em seus trabalhos e do fato de terem se equipado e aprimorado seus parques tecnológicos justamente para execução cada vez melhor do Programa, somada à, ainda existe, preocupação acerca da confiança da atuação junto aos agente monitorados, a ANP ainda mantém todas essas restrições.

Enquanto o PMQC funcionava bem, realmente não se via com maus olhos essa questão, mas a partir do surgimento de problemas oriundos dessa dependência em determinadas regiões, bem como das imposições exaradas pela Lei da Defesa da Concorrência, a ANP deve repensar essa estratégia de contratação.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) visa expor a ilegalidade em que vem incorrendo a Agência Nacional do Petróleo e o impacto

dessa ilegalidade na sua atuação, bem como estudar e propor possíveis soluções para evitar essas questões.

## **METODOLOGIA**

Pretende-se analisar uma gama de processos de contratação dos laboratórios envolvidos no Programa, de forma a demonstrar o fato de que a ANP historicamente vem limitando a livre concorrência nesse setor, tornando-se dependente das instituições que são sempre as mesmas contratadas.

Intenta-se expor a ilegalidade flagrante na atuação da Agência e desses laboratórios e os prejuízos advindos da dependência daquela para com estes. Prejuízos esses diretamente ligados às atividades da ANP e, por conseguinte, ao seu papel frente à sociedade no que tange à manutenção da qualidade dos combustíveis.

Pretende-se ainda, como dito anteriormente, verificar possibilidades de mudanças com vistas a alterar esse panorama e sugerir ações concretas a serem tomadas pela ANP no intuito de melhorar sua gestão nesse sentido.

## O QUE É O PMQC E QUAL A SUA IMPORTÂNCIA NO PAPEL INSTITUCIONAL DA ANP

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é uma Autarquia Federal Especial, uma Agência Reguladora criada pela Lei 9.478, de 06/08/1997, sob o regime autárquico especial, que funciona, nos termos do referido diploma legal, “como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculado ao Ministério de Minas e Energia”<sup>8</sup>.

Entre as diversas ações desempenhadas pela Agência para cumprir suas funções e objetivos legais, está o Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis (PMQC), Programa instituído com o objetivo de atender ao disposto no artigo 8º de sua lei de criação, em particular o mandamento que trata da garantia de qualidade e do suprimento de combustíveis ao mercado nacional<sup>9</sup>. Os objetivos

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Art. 7º: “Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.”

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Art. 8º (redação da época): “A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe: I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; II- promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; III- regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas; IV- elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução; V- autorizar a prática das atividades de refinação, processamento, transporte, importação e exportação, na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação; VI- estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei; VII - fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato; VIII- instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais; IX- fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente; X- estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento; XI- organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo; XII- consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação; XIII- fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991; XIV - articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE; XV - regular e autorizar as

básicos do Programa são o levantamento dos indicadores gerais da qualidade dos produtos monitorados<sup>10</sup> e a identificação de focos de não-conformidade<sup>11</sup>. Os indicadores gerais são divulgados à sociedade, no intuito de orientar o consumidor final acerca da qualidade dos produtos ofertados no mercado, criando, assim, uma cultura de controle de qualidade dos combustíveis. Os focos de não-conformidade, por sua vez, orientam e aperfeiçoam a atuação da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI), unidade organizacional da ANP responsável pela atividade fiscalizatória dos agentes regulados, especialmente dos postos revendedores de combustíveis. A partir dessa orientação, a SFI pode atuar mais incisiva e eficazmente diretamente sobre os agentes econômicos que revendem produtos maléficis ao consumidor, autuando-os e, se for o caso, retirando-os do mercado.

Esses objetivos do PMQC são alcançados por meio da divulgação dos Boletins de Monitoramento, publicações mensais que divulgam os índices de não-conformidade de forma detalhada, por Estado e por combustível, proporcionando um conhecimento à sociedade do panorama de qualidade dos combustíveis comercializados no país. Além disso, a própria presença da ANP nos postos revendedores inibe eventuais tentativas de adulteração dos produtos revendidos.

Paralelamente, a SFI, de posse desses dados, orienta suas ações, fazendo vistorias diretamente nos agentes econômicos cujos produtos comercializados apresentaram alguma desconformidade. Conforme informa a ANP, além da SFI,

o Programa também serve como gerador de subsídios para ações dos Ministérios Públicos, Procons e Secretarias de Fazenda que firmam convênios com a ANP. Promove, adicionalmente, a disseminação cultural quanto à qualidade

---

atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.”

<sup>10</sup> Atualmente, o PMQC é responsável pelo monitoramento da qualidade dos combustíveis comercializados em postos revendedores: gasolina (comum, premium e aditivada), etanol e óleo diesel. Além disso, seus contratos dão suportes a outros três Programas de Monitoramento, que não serão tratados neste trabalho: o Programa de Monitoramento da Qualidade de Biocombustíveis (PMQBio), o Programa de Monitoramento de Lubrificantes (PML) e o Programa de Monitoramento de Aditivos (PMA).

<sup>11</sup> Os termos “conformidade” e “não-conformidade” referem-se à fidelidade das características físico-químicas da composição dos produtos regulados pela ANP frente às exigências desta Agência.

dos combustíveis na sociedade, proporciona o desenvolvimento tecnológico do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, bem como a formação de mão de obra especializada.<sup>12</sup>

Essa formação de mão de obra especializada se deve ao fato de o PMQC historicamente ser executado por laboratórios pertencentes a Universidades Federais, que acabam por promover seus desenvolvimentos com os recursos oriundos do Programa.

---

<sup>12</sup> BOLETIM DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Fevereiro de 2014.

## A OPERACIONALIZAÇÃO DO PMQC

O PMQC é executado por laboratórios contratados via processo licitatório. Esses laboratórios devem ser, necessariamente, pertencentes a instituições de ensino e/ou pesquisa.<sup>13</sup>

O Programa teve início em fins de 1998, com a contratação do Instituto de Pesquisa Tecnológica de Blumenau (IPTB) e da Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), instituições do Estado de Santa Catarina, para realização do monitoramento da qualidade dos combustíveis comercializados naquele Estado. Outros Estados pioneiros, incorporados em 1999, foram a Bahia, o Rio de Janeiro e São Paulo, além do Distrito Federal e, desde então, o Programa passou por sucessivas ampliações, até atingir todo o território nacional em setembro de 2005. Em 2001, iniciou-se a operação em larga escala, realizando-se mais de 100.000 análises em amostras de combustíveis.<sup>14</sup>

Após uma revisão estrutural do PMQC, ocorrida entre 2006 e 2008, o território nacional foi dividido em "Blocos de Monitoramento", de acordo com a quantidade de agentes econômicos existentes. Foi definida uma margem de erro estatística a ser aplicada em cada um desses Blocos, guardando-se relação com a respectiva quantidade de agentes. Aplicada a margem de erro a essa quantidade, obtém-se o quantitativo amostral que deve ser monitorado mensalmente em cada Bloco.

No ano de 2013, esta rede capilar permitiu que cerca de 230.000 amostras de combustíveis (gasolina, etanol e óleo diesel) fossem coletadas e analisadas<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Resolução ANP nº 8, de 09/02/2011. Art. 4º: "Os Programas de Monitoramento da Qualidade abrangem os serviços de coleta, transporte e análises físico-químicas de amostras, que serão realizados pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT) e pelas instituições de ensino e/ou de pesquisa contratadas pela ANP por meio de processo licitatório."

<sup>14</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Proposta de Ação 462/2007. Processo nº 48610.007971/2007-11. Realização de auditoria interna a respeito dos mecanismos de controle de contratação e execução de contratos.

<sup>15</sup> BOLETIM DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Janeiro de 2014. Página 8.

As instituições contratadas para execução do PMQC detêm os equipamentos necessários ao atendimento de todo conjunto de análises demandadas pelo Programa. Estes foram adquiridos pelos próprios executantes, seja com recursos próprios, ou através de convênios com empresas ou órgãos de fomento.

Cabe registrar a relevância do parque de equipamentos, instalados ao longo da implementação do Programa, bem como da área ocupada. Em parte, esses investimentos já estão depreciados, reduzindo o custo dos serviços. Também é importante considerar que, mesmo buscando-se isolar as instalações utilizadas, não é possível separar a capacitação obtida, oriunda da execução do PMQC, das atividades didáticas das Universidades, que aplicam outras verbas para a manutenção e operação desses laboratórios e retiram benefícios adicionais. Releva que esse fato gera um monopólio virtual, pois qualquer entidade nova que deseje concorrer com as atuais, nas respectivas áreas de atuação, precisará efetuar investimentos consideráveis, com elevação dos preços ofertados.

Igualmente, cabe considerar os benefícios adicionais dessa atuação dual das Universidades, pois o número de profissionais treinados que, muitas vezes, irão compor outros postos na indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis, é relevante. No entanto, é possível buscar outras fontes de recursos, tanto para a preparação de pessoal como para a realização de investimentos<sup>16</sup>, como o CT-PETRO, grande financiador tecnológico dos equipamentos do PMQC. Segundo a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, o CT-PETRO:

Foi o primeiro Fundo, criado em 1999. Seu objetivo é estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do País, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Proposta de Ação 462/2007. Processo nº 48610.007971/2007-11. Realização de auditoria interna a respeito dos mecanismos de controle de contratação e execução de contratos.

<sup>17</sup> *O que é o CT-PETRO*. Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.

Inicialmente, a contratação dos laboratórios executores do PMQC era realizada mediante dispensa de licitação. No entanto, a Resolução ANP 467/2003 estabeleceu a necessidade de contratação mediante procedimentos licitatórios, na medida em que a vigência dos instrumentos contratuais fossem findando<sup>18</sup>. Adotou-se, então, a modalidade de Consulta, prevista na Portaria ANP nº 223/2000<sup>19</sup>, onde ao menos cinco pessoas, físicas ou jurídicas, de elevada qualificação, são chamadas a apresentar propostas para fornecimento de bens ou serviços não comuns. O modelo licitatório (técnica e preço) levava em consideração, além dos preços, a experiência acumulada, a capacidade laboratorial, a equipe técnica e a acreditação laboratorial junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO. Este modelo perdurou até 2012 e a maioria dos contratos ainda vigentes são frutos de certames realizados na modalidade da Consulta.

O serviço consiste na coleta e análise de combustíveis oriundos dos agentes econômicos presentes na área de monitoramento de cada laboratório contratado. Seguindo parâmetros e diretrizes definidos pela ANP, o contratado define de forma aleatória os postos revendedores a serem monitorados em cada mês e os visita, coletando a quantidade definida para cada produto, que é levada para o seu laboratório e analisado com a finalidade aferir a conformidade de cada amostra para com os parâmetros definidos pelas resoluções da Agência que definem as especificações de cada combustível.

Dessa forma, a ANP estabelece o universo da amostragem, os procedimentos analíticos, de coleta e transporte de amostras, as especificações dos

---

<sup>18</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Proposta de Ação 462/2007. Processo nº 48610.007971/2007-11. Realização de auditoria interna a respeito dos mecanismos de controle de contratação e execução de contratos.

<sup>19</sup> BRASIL. Portaria ANP nº 223, de 05/09/2000. "Art. 14: Para aquisição de bens ou serviços não comuns, a Agência adotará, preferencialmente, a licitação na modalidade de consulta, que será regida por este Regulamento, não se lhe aplicando a legislação geral para a Administração Pública. Parágrafo único. Em casos especiais e a seu critério, a autoridade competente poderá adotar, motivadamente, para as contratações a que se refere o caput, as modalidades da legislação geral para a Administração Pública. Art. 15: Consulta é a modalidade de licitação em que ao menos cinco pessoas, físicas ou jurídicas, de elevada qualificação, serão chamadas a apresentar propostas para fornecimento de bens ou serviços não comuns. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços não comuns aqueles com diferenças de desempenho e qualidade, insuscetíveis de comparação direta, ou que tenham características individualizadoras relevantes ao objeto da contratação, em casos como o dos trabalhos predominantemente intelectuais, da elaboração de projetos, da consultoria, da auditoria e da elaboração de pareceres técnicos, bem assim da aquisição de equipamentos sob encomenda e de acordo com especificações particulares da Agência ou de outros bens infungíveis."

produtos, os ensaios laboratoriais a serem realizados e os prazos para recebimento dos resultados.

Os parâmetros técnico-laboratoriais e a calibração e qualidade dos equipamentos utilizados pelas instituições contratadas são aferidos periodicamente pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ), setor da ANP responsável pela gestão do PMQC. O controle de qualidade analítico é realizado por meio de Programas Interlaboratoriais periódicos realizados entre os laboratórios contratados. Esses Programas Interlaboratoriais são coordenados pelo Centro de Pesquisas Tecnológicas da ANP (CPT), laboratório pertencente à Agência situado em Brasília-DF. Esses Programas consistem no encaminhamento de amostras de gasolina, óleo diesel e etanol a todos os laboratórios integrantes do PMQC para realização das análises constantes do escopo do contrato. As amostras são identificadas com códigos e após o recebimento dos resultados o CPT aplica o modelo de estatística robusta para verificar o desempenho de cada laboratório, realizando vistorias nos que apresentarem desempenho insatisfatório.<sup>20</sup>

Além desse controle sistemático, há determinações contratuais no sentido de que os laboratórios apresentem periodicamente relatórios acerca do processo de acreditação de seus equipamentos e procedimentos junto ao INMETRO.

Finalizado o monitoramento mensal, as instituições enviam relatório contendo todas as informações dos serviços realizados, bem como os resultados, que são conferidos por meio de sistema informatizado com interface compartilhada com cada laboratório.

Esses são os dados utilizados pela Agência nos objetivos do Programa, citados anteriormente.

---

<sup>20</sup> PROCURADORIA GERAL DA ANP. Nota Técnica nº 15/SBQ, de 28 de maio de 2010. Apresentação dos mecanismos de gestão dos contratos do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis – PMQC. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - Anp. Exposição de Assunto 152/2010. Gestão dos Contratos do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis - PMQC.

## **A CONCORRÊNCIA NAS LICITAÇÕES DE CONTRATAÇÃO DOS LABORATÓRIOS QUE EXECUTAM O PMQC**

Conforme já explicitado, o fato de os laboratórios que desempenham as atividades do PMQC desde o início do Programa já possuírem um grande parque de equipamentos torna os custos do serviço bem mais em conta do que seriam para instituições que desejam ingressar atualmente. Esses mesmos laboratórios, ainda conforme mencionado, recebem recursos de outras fontes universitárias, já que é inviável a dissociação da finalidade de utilização desses equipamentos entre acadêmicas e contratuais.

Além disso, a própria distância geográfica se mostra uma barreira à concorrência na contratação dos laboratórios executores do Programa. Como a quantidade de exigências existentes para uma possível habilitação para a prestação do serviço é vasta, dificilmente se encontra no mesmo Bloco de Monitoramento mais de uma instituição capacitada a realizá-lo. A disposição desses Blocos, inclusive, sugere que tenha sido planejada de forma a manter cada um dos laboratórios que já participavam do PMQC responsável por um quinhão do território nacional, acabando por gerar um "monopólio" de cada uma dessas regiões licitadas.

Assim, tendo em vista as características das instituições chamadas a participar dos processos licitatórios, os investimentos necessários para a realização do serviço, as vantagens comparativas decorrentes da proximidade ao local das coletas de amostras de combustíveis e a experiência acumulada, o resultado da licitação caminha sempre, sem nenhuma exceção, para a constante contratação das mesmas instituições que já vinham executando o serviço<sup>21</sup>. Na verdade, não se trata apenas da vitória do certame, mas do próprio comparecimento a este. Com as limitações expostas, o comum nas disputas licitatórias é que somente uma concorrente esteja presente: aquela que já realizava o serviço anteriormente naquele local de prestação. Assim, basta que esta licitante cumpra os requisitos mínimos de habilitação para ser contratada, não havendo concorrência de nenhuma

---

<sup>21</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Proposta de Ação 462/2007. Processo nº 48610.007971/2007-11. Realização de auditoria interna a respeito dos mecanismos de controle de contratação e execução de contratos.

espécie. Tal situação pode ser claramente verificada no APÊNDICE A - Quadro de Licitações.

Conforme se verifica no referido quadro, de todas as licitações até hoje realizadas para contratação dos serviços (um total de 37), apenas em duas houve concorrência: a Consulta n.º 023/10-ANP, para o estado do Paraná, e a Concorrência n.º 045/2013-ANP, para o Estado do Tocantins. Nesta, apesar de terem comparecido dois laboratórios, um deles pertencente à Universidade Federal do Maranhão (UFMA), este foi inabilitado na primeira fase do certame devido a irregularidades com a Fazenda Municipal - um descuido grosseiro para uma instituição federal que já vem contratando com outra há tempos - e aceitou a desclassificação da disputa sem nenhuma objeção, solicitação de prazo para regularização ou interposição recursal sequer.

Como será visto mais profundamente no próximo capítulo, essa situação já chamou a atenção do Tribunal de Contas da União (TCU), que, em Acórdão proferido em 25/08/2010<sup>22</sup>, determinou à ANP que esta (i)abstenha-se de convidar somente entidades que já participam do Programa, sob pena de se direcionar as licitações e burlar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e isonomia; (ii)divulgue em veículos de grande circulação nacional os editais licitatórios, em atenção ao princípio da publicidade; e (iii)somente adjudique e homologue licitações que tenham pelo menos cinco propostas válidas, de forma a cumprir o disposto no art. 16, inciso III, do Regulamento para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços da ANP, aprovado por meio da Portaria/ANP n.º 223/2000<sup>23</sup>.

A recomendação do Tribunal ecoa nos pareceres da Procuradoria da ANP (PRG) a cada análise de processo de licitação ou renovação contratual relativa ao Programa.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal de Contas Da União - TCU. Representação. Programa De Monitoramento Da Qualidade dos Combustíveis. Contrato Celebrado entre A UFPR e a ANP. Irregularidades. Procedência. Multas. Rel. Min. José Jorge. Acórdão 2.142, de 25 de agosto de 2010.

<sup>23</sup> BRASIL. Portaria ANP nº 223, de 5 de setembro de 2000. Art. 16: "Aplicam-se à consulta as seguintes regras: III- os licitantes, em número mínimo de cinco, cuja escolha deverá ser amplamente justificada nos autos, inclusive com os elementos indicativos de sua habilitação jurídica, qualificações técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal, serão convocados por qualquer meio seguro, tais como correio e telecomunicação, sempre com comprovante de recebimento;"

A Agência, por sua vez, temendo perder a confiança e a qualidade de seus serviços, pelo papel estratégico que desempenham tanto nas ações da própria Autarquia quanto na sociedade como um todo, tomou somente medidas modestas no sentido de tentar aumentar a competitividade dos certames sem perder essas características de confiança e qualidade: foram feitas publicações divulgando o Programa e suas formas de contratação em jornais de grande circulação, no sítio da ANP na internet, em revistas especializadas e junto aos Conselhos Regionais de Química (CRQs).

O retorno dessas ações, porém, não foi satisfatório. Somente um novo laboratório, pertencente à Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), concorreu a um certame, especificamente no mencionado Estado do Paraná. Essa Universidade apresentou um preço mais de 40% abaixo do laboratório pertencente à instituição que já executava o PMQC naquela localidade, a Universidade Federal do Paraná (UFPR), e, ainda assim, não teve o objeto a ela adjudicado. Isso porque o modelo de técnica e preço adotado na disputa, atribuía peso de 70% àquela e 30% a este, fazendo que mesmo um laboratório a princípio capaz de executar o serviço seja desclassificado em detrimento de outro excessivamente mais custoso aos cofres da Agência<sup>24</sup>.

Posteriormente, a ANP, ousando um pouco mais, ainda na tentativa de atender a estas recomendações do Órgão de Controle, encaminhou um procedimento licitatório na modalidade de pregão, mas recuou durante a fase interna da licitação, alterando a modalidade para concorrência, mantido o tipo técnica e preço, agora com pesos iguais de 50% cada um.

Conforme se verifica do APÊNDICE A - Quadro de Licitações, esse modelo vem sendo adotado e já foi utilizado em 4 certames. Ocorre que os critérios de pontuação técnica continuam a beneficiar mormente a experiência<sup>25</sup>, beneficiando os laboratórios já participantes. Deste quadro, percebe-se que esta

---

<sup>24</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Consulta nº 023/10. Processo nº 48610.014829/2009 - 84. Relatório de Proposta Comercial.

<sup>25</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Concorrência n.º 003/2013-ANP. Processo nº 48610.007634/2012 - 83. Termo de Referência. Item 7.2.2 Da Habilitação Técnica. Processo nº 48610.007634/2012 - 83.

medida - a alteração da modalidade do certame e dos pesos entre técnica e preço - não se mostrou eficaz, já que, mesmo com esse novo modelo, em somente um certame houve mais de um licitante presente, a Concorrência n.º 045/2013-ANP, supramencionada.

Além de todas as barreiras já expostas, há ainda a exigência de que o Programa seja realizado por instituições de ensino e/ou pesquisa<sup>26</sup>, restrição que também já foi rechaçada pela própria PRG, como, da mesma forma, será melhor analisada no Capítulo seguinte.

Percebe-se, portanto, que a vasta lista de barreiras à habilitação para se contratar a execução do Programa, sejam elas de cunho fático, legal ou político, acaba por limitar excessivamente a concorrência nessas contratações, tornando a ANP refém dos laboratórios que já executam o PMQC e promovendo um verdadeiro cartel entre estes, que culmina na presença de somente um licitante nos certames licitatórios.

---

<sup>26</sup> BRASIL. Resolução ANP nº 8, de 09/02/2011. Art. 4º: "Os Programas de Monitoramento da Qualidade abrangem os serviços de coleta, transporte e análises físico-químicas de amostras, que serão realizados pelo Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT) e pelas **instituições de ensino e/ou de pesquisa** contratadas pela ANP por meio de processo licitatório."

## **AS CONTRATAÇÕES DOS LABORATÓRIOS EXECUTORES DO PMQC FRENTE AOS DISPOSITIVOS DA LEI 12.529 DE 2011**

### **O SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

A política brasileira de defesa da concorrência é disciplinada pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (a Lei de Defesa da Concorrência). O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é composto por dois órgãos: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE).

Entre os órgãos do CADE, está o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, composto por um Presidente e seis Conselheiros, e que realiza o julgamento final, em âmbito administrativo, das infrações à ordem econômica. A SEAE, por sua vez, é responsável por emitir pareceres econômicos em atos normativos e realizar estudos para auxiliar políticas públicas setoriais.

Três são as principais funções do Sistema Brasileiro de Defesa de Concorrência: preventiva, repressiva e de advocacia de concorrência. Por meio da atuação preventiva, as autoridades analisam fusões e aquisições de modo a preservar uma estrutura competitiva de mercado. Utilizando-se da atuação repressiva, analisa-se condutas com potencial lesivo à concorrência. Por fim, com a advocacia da concorrência, as autoridades divulgam a outros entes públicos e à sociedade em geral a importância da concorrência e como fazer para colaborar com as investigações.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> COMBATE A CARTÉIS EM LICITAÇÕES. Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação.

## INFRAÇÕES DE ORDEM ECONÔMICA COMETIDAS PELA ANP NAS CONTRATAÇÕES DOS LABORATÓRIOS EXECUTORES DO PMQC

Primeiramente, há de se esclarecer que os dispositivos da Lei de Defesa da Concorrência aplicam-se às Pessoas Jurídicas de Direito Público, nos termos do artigo 31<sup>28</sup> do referido diploma legal, ou seja, a ANP, em sua atuação, deve prezar pela observância das regras ali prescritas.

O artigo 36<sup>29</sup> dispõe sobre as infrações especificamente (*grifo nosso*):

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma **prejudicar** a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva **posição dominante**.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.

**§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo CADE para setores específicos da economia.**

---

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Art. 31: “Esta Lei aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.”

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

**I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:**

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

**c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;**

**d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;**

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;

**III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;**

**IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;**

V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;

VI - exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa;

VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros;

VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação

de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição;

IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;

X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;

XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los;

XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia;

XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;

XVI - reter bens de produção ou de consumo, exceto para garantir a cobertura dos custos de produção;

XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada;

XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e

XIX - exercer ou explorar abusivamente direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca.

Passa-se à análise das infrações específicas cometidas pela ANP no âmbito das licitações para contratação de laboratórios executores do PMQC.

Preliminarmente, observa-se o caráter objetivo das infrações elencadas no dispositivo em epígrafe. Conforme assevera o caput do art. 36 da Lei de Defesa da Concorrência, essas infrações constituem-se "independentemente de culpa", ou seja, nem mesmo a análise da intenção do órgão, ou do servidor responsável, é necessária, bastando-se que ocorra, para a configuração da infração, algum dos resultados ali elencados.

Resta claro que a forma de contratação dos laboratórios tem sua concorrência prejudicada, nos termos do inciso I do dispositivo supra-exposto. Conforme já demonstrado, as barreiras existentes à contratação<sup>30</sup> são tão vastas que se cria um "monopólio", onde sistemática e historicamente, sempre os mesmos laboratórios são contratados, conforme demonstrado empiricamente por meio do levantamento exposto no APÊNDICE A - Quadro de Licitações. Essas barreiras vão desde a limitação ao acesso de novas instituições no mercado (Lei 12.529/11, art. 36, §3º, III) - em virtude de altas exigências de habilitação, especialmente da necessidade de se contratar instituições de ensino ou pesquisa que já detenham experiência analítica - à criação de dificuldades à constituição de instituição concorrente (Lei 12.529/11, art. 36, §3º, IV) - pelos mesmos motivos.

Este mesmo quadro apêndice revela que, na verdade, não se trata apenas da contratação dos mesmos laboratórios, mas da participação de somente estes nos certames licitatórios. O monopólio instituído na base de divisão de mercado - no caso, dos Blocos de Monitoramento determinados pela ANP - é tão flagrante que a regra é a participação de somente um licitante em cada certame, aquele ao qual já está destinado aquele quinhão do território nacional. Nota-se um ferimento explícito ao art. 36 da Lei 12.529/11, §3º, inciso I, alínea "c".

---

<sup>30</sup> Foram citadas em capítulos anteriores: a necessidade de altíssimos investimentos para estruturação de um parque laboratorial, contraposto ao fato de que os laboratórios já contratados já o possuem; o tipo de licitação técnica e preço, onde o peso da capacidade técnica é imenso, especialmente o relativo à experiência da licitante; a divisão do território nacional em Blocos de Monitoramento, de forma que a distância geográfica, aliada à vasta exigência de habilitação, dificulta a existência de mais de um laboratório apto à contratação no mesmo Bloco de Monitoramento e impede que licitantes sediadas fora deles apresentem preços competitivos; e a necessidade de se contratar somente instituições de ensino e pesquisa.

Também se caracteriza a conduta prevista na alínea "d" do mesmo inciso, já que a divisão de mercado resulta não somente da forma com que os certames são realizados, mas de uma abstenção de participação por parte dos laboratórios que poderiam concorrer nas contratações. Por mais encarecido que fosse a prestação do serviço de Monitoramento em um Bloco no qual determinado laboratório não está situado, não há nenhum esforço destes em participar dos certames sequer. Nada impediria que laboratórios sediados em Blocos de Monitoramento limítrofes ao Bloco licitado tentassem executar o serviço ali. Por óbvio, os preços seriam ligeiramente maiores, mas essa diferença poderia ser compensada na parte técnica, cujo peso é tão relevante quanto o do preço. A questão fica ainda mais evidenciada nos Blocos de Monitoramento onde não há laboratórios interessados ou aptos a executar o Programa (e, por isso, até mesmo a concorrência de preços seria mais igualitária, não havendo nenhum licitante obtendo vantagem por estar situado dentro do território do Bloco a ser monitorado). Grandes exemplos são os Blocos referentes aos estados do Espírito Santo, Sergipe/Alagoas e Tocantins, onde o PMQC é realizado pro laboratórios situados fora desses territórios e, ainda assim, observando-se o Quadro de Licitações, percebe-se que não houve concorrência no certame de relativo a nenhum deles<sup>31</sup>.

Por fim, percebe-se que essas licitações promovem um exercício abusivo de posição dominante desses laboratórios (art. 36 da Lei 12.529/11, inciso IV, c/c §2º do mesmo artigo). Não se pode negar que a criação do Programa formou um mercado nacional de instituições aptas a exercê-lo. A própria Procuradoria Geral da ANP já reconheceu a existência deste mercado ao analisar proposta da Agência para que as licitações destinadas a selecionar executores do PMQC passassem a ser realizadas na modalidade de pregão (grifo nosso):

Com efeito, a ANP surgiu no seio da Administração Pública com a missão de funcionar como órgão técnico e com a função de regular setor específico. A especialidade do mercado que regula, bem como a particularidade de suas tarefas

---

<sup>31</sup> Conforme já apresentado, o laboratório pertencente à UFMA chegou a participar do certame para contratação de instituição executora do PMQC no Estado do Tocantins, mas apresentou irregularidade fiscal junto à fazenda Municipal e foi desabilitada na abertura do 1º envelope, não apresentando qualquer reivindicação ou recurso.

institucionais, tornam sua atuação marcada por questões em que predomine escolha técnica. Dessa forma, se para o leigo ou para outros mercados os serviços a serem contratados por esta agência reguladora algumas vezes podem ganhar ares de novidade ou estranheza, **para esse mercado específico**, regulado pela ANP, tais serviços podem ser tachados de “comuns”.

Havendo esse mercado, inegável o seu controle **pleno** realizado pelos mesmos laboratórios, desde o início do PMQC, nos termos do §2º do art. 36 da Lei 12.529/11.

Portanto, diante do exposto, nota-se o claro ferimento dos dispositivos grifados na atuação da ANP para escolha dos laboratórios contratados para execução do PMQC.

## **PREJUÍZOS ADVINDOS DA FALTA DE CONCORRÊNCIA NAS LICITAÇÕES**

Anualmente, o Estado Brasileiro, em todas os seus entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), destina um volume significativo de recursos para adquirir bens e serviços necessários ao desenvolvimento de suas atividades. São compras que permitem ao Estado cumprir suas funções primordiais nas áreas de saúde, educação, segurança pública, infra-estrutura e tantas outras.

Para que o Estado empregue seus recursos de maneira apropriada, suas compras precisam ser feitas pelo menor preço possível e sem favorecer qualquer empresa, respeitando-se elevados padrões de isonomia, qualidade e eficiência. Assim, é de fundamental importância que as licitações sejam transparentes e econômicas. Transparência e economicidade estão intimamente relacionadas à concorrência em uma licitação. Licitações com regras transparentes e amplamente conhecidas facilitam a participação de maior número de licitantes, e, se houver efetiva concorrência entre tais participantes, as contratações serão mais econômicas, em benefício do cidadão. Para o Estado, portanto, a efetiva competição entre as empresas nas licitações que promove é a verdadeira “alma do negócio”.

Por outro lado, cartel é um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação. Cartéis são considerados a mais grave lesão à concorrência porque prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis.

Ao artificialmente limitar a concorrência, os membros de um cartel também prejudicam a inovação, impedindo que novos produtos e processos produtivos surjam no mercado. Cartéis resultam em perda de bem-estar do consumidor e, no longo prazo, perda de competitividade da economia como um todo<sup>32</sup>. Além disso, por sua gravidade, cartel também é crime, punível com até 5 anos de reclusão<sup>33</sup>.

No caso específico do PMQC, os prejuízos se fazem sentir basicamente de três formas: no preços cobrados pelos laboratórios, na dificuldade de fazer cumprir o objeto contratado com o zelo necessário e na indisponibilidade do serviço em determinadas áreas do território nacional.

A primeira dessas consequências prejudiciais foi notada há tempos pela ANP. Na 397ª Reunião de Diretoria da Agência, realizada em 01/08/2006, foram solicitados à SBQ, Superintendência gestora do PMQC, esclarecimentos sobre as discrepâncias dos valores cobrados pelas diversas instituições para a realização de um mesmo serviço do Programa. Em decorrência, a Diretoria determinou à Superintendência que reavaliasse a alteração da forma de contratação e buscasse um de valor de referência para cada tipo de serviço contratado para o PMQC.

Em 04/06/2007, a Diretoria IV elaborou a Proposta de Ação (PA) nº 462/2007, visando aperfeiçoar os mecanismos de controle interno de contratação de bens e serviços. A SBQ iniciou, então, no segundo semestre de 2007, em conjunto

---

<sup>32</sup> COMBATE a cartéis em licitações. Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação.

<sup>33</sup> BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Art. 4º: "Constitui crime contra a ordem econômica: I - abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente, a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo de empresas; II - formar acordo, convênio, ajuste ou aliança entre ofertantes, visando: a) à fixação artificial de preços ou quantidades vendidas ou produzidas; b) ao controle regionalizado do mercado por empresa ou grupo de empresas; c) ao controle, em detrimento da concorrência, de rede de distribuição ou de fornecedores. Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa."

com a referida Diretoria, uma reestruturação no PMQC, visando, entre outras medidas, definir valores de referência para os serviços contratados. Ainda sob orientação daquela Diretoria, a partir do final do ano de 2007, a SBQ tentou implantar esses primeiros valores de referência nos processos de licitação e de renovação contratual dos laboratórios executores PMQC, visando a melhor adequação dos recursos orçamentários destinados ao Programa. No entanto, naquela ocasião, as instituições contratadas questionaram esses valores de referência, informando que sua adoção inviabilizaria a execução dos serviços dentro dos padrões de qualidade necessários. À época, essas instituições foram informadas pela Assessoria da Diretoria IV que a ANP faria uma revisão na metodologia aplicada no cálculo dos valores de referência a serem utilizados nos novos processos licitatórios, previstos para o 2º semestre de 2008<sup>34</sup>. Foi a primeira vez em que se sentia, explicitamente, os efeitos do monopólio instaurado sobre as contratações do Programa: os laboratórios contratados contestaram os "valores de referência" a serem adotados pela Agência e conseguiram suas revisões.

Da mesma forma, em diversos certames, esses valores, mesmo revistos, foram superados, já que, conforme foi mencionado anteriormente, na quase totalidade das licitações, houve somente um laboratório presente. Ou seja, ou seu valor era aceito ou não haveria contratação e, conseqüentemente, execução do serviço naquela região.

Acerca do cumprimento do objeto contratual, não é incomum que um laboratório não cumpra determinadas exigências técnicas exigidas na contratação, ou seja, constantes do Edital licitatório que ensejou a aquisição do serviço. Exemplificando, há determinadas especificações no sorteio dos postos revendedores a serem visitados mensalmente por cada laboratório que garantem a aleatoriedade da escolha desses agente econômicos. A maioria dos laboratórios alega que cumprir essas determinações da ANP é inviável e, simplesmente, adapta a forma de sorteio para a que lhes é mais conveniente, causando ausência de padrão na forma de escolha dos agentes monitorados no território nacional e descumprindo flagrantemente uma importante previsão contratual. Assim como esta

---

<sup>34</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Exposição de Assunto 232/2009. Reestruturação do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis - PMQC.

determinação, outras são descumpridas, desde a necessidade de manutenção constante dos equipamentos analíticos até a pura ausência de realização de determinada análise por ausência de equipamento, por exemplo. Esse é o ponto mais grave: determinado laboratório participa do certame (sozinho, sem concorrentes) para realizar as análises definidas nos combustíveis a serem coletados, oferta preços para essas análises, celebra a avença com a ANP para realização do serviço e simplesmente não possui o equipamento necessário. Tampouco o adquire. Simples e puro descumprimento de parte do objeto contratual.

Ao se ver diante de situações como essa, a ANP flagra-se em um dilema: aplicar uma penalidade (talvez uma multa, ou uma restrição de contratar com a Administração, quiçá acompanhada de uma rescisão contratual) ou aceitar as "condições" do laboratório e continuar o serviço na forma definida pelo contratado, e não pelo contratante. Na maior parte das vezes, a segunda opção é acolhida, já que aplicar uma penalidade pode significar na impossibilidade (ou na ausência de vontade) daquele laboratório concorrer em certames futuros, o que fará com que aquele Bloco de Monitoramento não seja monitorado, já que o mercado é dividido e nenhum outro laboratório se apresentará para prestar o serviço no lugar do que foi penalizado.

Foi o que ocorreu, por exemplo, no monitoramento do Bloco referente aos estados de Rondônia e Acre, antigamente executado pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), juntamente com sua Fundação Rio Madeira (RIOMAR). Após apresentar alguns problemas internos que ocasionaram a paralisação do serviço, a ANP rescindiu o contrato e aplicou, por diversas faltas, as penalidades de advertência, multa, suspensão temporária de participar de licitações e impedimento de contratar com a ANP pelo prazo de um ano<sup>35</sup>. Desde que essas penalidades foram aplicadas em definitivo, mais precisamente em outubro de 2011, a Agência não consegue laboratórios para executar o serviço nesses estados, que, desde então, sofrem sem o monitoramento da qualidade de seus combustíveis. Resta explícita a situação de mãos atadas da ANP frente a este tipo de impasse.

---

<sup>35</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Propostas de Ação 22/2011 e 982/2011. Processo nº 48610.014974/2009-65. Contrato n.º 7.049/09-ANP-014.974 - Aplicação de penalidade.

## **POSIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E ASSESSORIA JURÍDICA**

Atento às questões aqui levantadas, o Tribunal de Contas da União (TCU), conforme já mencionado no Capítulo anterior, em seu Acórdão 2.142, de 25 de agosto de 2010, ao analisar uma Representação proposta pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Paraná (SECEX/PR) acerca do processo que ensejou a contratação do laboratório da Universidade Federal do Paraná (UFPR) para execução do PMQC naquele Estado, determinou que a ANP:

9.16.1. amplie o universo de entidades pesquisadas com a finalidade de fixação de preço de referência para as licitações do PMQC, considerando a possibilidade de verificar também os preços praticados junto a laboratórios particulares, bem como se certifique de que a composição de preço dos respectivos serviços consista em um valor justo e proporcional ao trabalho a ser realizado;

9.16.2. adote a mesma orientação contida na alínea anterior por ocasião da celebração de aditivos que envolvam dispêndios financeiros à ANP, na busca de obtenção de maior economia aos cofres públicos;

9.16.3. questione e exija retificação dos preços contratados quando, em atendimento à solicitação da ANP para instruir processo de renovação de outros contratos, a instituição integrante do PMQC apresentar cotação de preços em valores inferiores àqueles praticados pela própria prestadora de serviços na sua área de atuação, a exemplo do ocorrido com a UNICAMP em relação às cotações apresentadas para a renovação do Contrato n.º 7.013/05 (da FURB de Santa Catarina) e com a FAURGS, também para a renovação do referido contrato de Santa Catarina;

9.16.4. abstenha-se de convidar somente aquelas entidades que já participavam do Programa desde sua implementação, ou seja, as entidades integrantes da Rede de Laboratórios

Credenciados, pois tal procedimento caracteriza direcionamento da licitação e burla aos princípios licitatórios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e isonomia;

9.16.5. divulgue em veículos de grande circulação nacional os editais licitatórios dessa Agência, principalmente os serviços do PMQC, em atenção ao princípio da publicidade norteador de todas as licitações públicas;

[...]

9.16.7. cumpra o disposto no art. 16, inciso III, do Regulamento para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços da ANP, aprovado por meio da Portaria/ANP n.º 223/2000, no sentido de adjudicar e homologar licitações que tenham, comprovadamente, o número mínimo de 5(cinco) propostas válidas;<sup>36</sup>

Percebe-se claramente a preocupação do Tribunal com a abertura das licitações do PMQC à competitividade mercadológica. A ANP, entretanto, reticente, limitou-se a "justificar" suas ações<sup>37</sup>, baseando-se justamente nas diretrizes ultrapassadas que guiam suas licitações, impossibilitando o aumento da concorrência, como, por exemplo, a exigência de experiência e qualificação técnica robustas (ao ponto de somente serem possuídas por laboratórios que já executam o Programa) e a necessidade de contratar somente instituições de ensino e/ou pesquisa (praticamente todas públicas). Esta última exigência é calcada na formação de material humano - que, apesar de ser um importante subproduto, não é um objetivo do PMQC - e na idoneidade dessas instituições - como se instituições que não fossem públicas e de ensino/pesquisa não fossem idôneas, ou, pior, como se todas as instituições públicas de ensino e pesquisa fossem.

---

<sup>36</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Representação. Programa De Monitoramento Da Qualidade dos Combustíveis. Contrato Celebrado entre A UFPR e a ANP. Irregularidades. Procedência. Multas. Rel. Min. José Jorge. Acórdão 2.142, de 25 de agosto de 2010.

<sup>37</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP. Ofício nº 024/2011/AUD, de 12 de agosto de 2011. Acórdão nº 2.142/2010-Plenário – Processo TC nº 021.340/2006-3.

Além do TCU, a própria Procuradoria da Agência, em diversos pareceres, já chamou atenção para as questões relacionadas à falta de concorrência nas licitações do PMQC.

Já foi ventilada a questão das exigências técnicas:

Aproveita-se esse item para lembrar a importância de todas as especificações contidas no termo de referência serem relevantes, necessárias e objetivas de modo que não limitem ou frustrem a competição, devendo ser justificada ou suprimida do termo de referência a exigência técnica que porventura não se enquadre nesta filosofia (artigo 9º, I do Decreto nº 5.450/2005).<sup>38</sup>

A "abertura" do Programa a outras instituições também é constantemente lembrada por ocasião das renovações contratuais:

2. Foi feita pesquisa mercadológica, conforme fls. fls. 2673/2702. Não é demais lembrar a recomendação da PRG no sentido de a pesquisa mercadológica não se limitar apenas a instituições já integrantes do programa de PMQC, bem como incluir entes privados capazes de atender ao Contrato. Precedentes: Despachos 90/2011/PRG e Nota 316/2012/PF-ANP/PGF/AGU. No valor global, o menor valor seria o da atual contratada. Em alguns itens do Contrato, no entanto, seu valor ficou acima do de outras entidades consultadas, conforme informado pela SBQ. Entretanto, a SBQ informa que a contratada aceitou abaixar seus valores, de modo a igualar seus valores nestes itens. Quanto a esse ponto, importante que os valores sejam comparados não apenas com o resultado da pesquisa mercadológica, mas que sejam comparados também

---

<sup>38</sup> PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota n.º 562/2012/PF-ANP/PGF/AGU, de 13 de julho de 2012. Contratar serviços técnicos especializados para a execução do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis (PMQC) em parte do Estado de São Paulo. Proposta de Ação nº 635/2012 - Solicitação de Aquisição de Bens e Serviços nº 152/2012. Processo n.º 48610.007635/2012-28.

com os valores praticados por outras contratadas em outros “contratos PMQC”.

[...]

8. Ressalto a parte em que a SBQ (“Informações Adicionais” da PA) destaca sua atuação na busca de outras instituições capazes de atender ao objeto do presente contrato, de maneira a ampliar a competitividade numa futura licitação. O que não obsta a necessidade de, na próxima licitação, permitir a participação ampla de interessados.<sup>39</sup>

Da mesma forma, já foi questionada a exigência de se contratar instituição de ensino/pesquisa, exigência tal que, nas palavras da própria Procuradoria, fere os princípios administrativos e licitatórios da busca da proposta mais vantajosa para a Administração, da competitividade, da impessoalidade, da isonomia e da economicidade:

6- Assim, requer-se que a SBQ elabore um novo parecer técnico, desenvolvendo e explicitando, ponderadamente, com vigor, especificidade, propriedade, profundidade, minúcia, clareza e congruência, motivos técnicos – aptos a respaldar as regras, limitações, condições, obrigações e procedimentos que se pretende criar, alterar e impor em especial aos agentes econômicos – em homenagem aos Princípios Constitucionais da Democracia, República, Publicidade, Transparência e Motivação dos Atos Administrativos (arts. 1º, "caput", e 37, "caput", da Constituição Federal, e arts. 2º e 50, inciso I e §1º, da Lei nº 9.784/1999).

7- Nesse diapasão, solicita-se que o Poder Público, levando em conta a linha de raciocínio acima explanada, volte suas

---

<sup>39</sup> PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota nº 328/2012/PF-ANP/PGF/AGU, de 10 de maio de 2011. Contrato PMQC.Prorrogação.UFPR e FUNPAR.Pagamento na Conta Única da Universidade.Necessidade de pesquisa mercadológica ampla.Preço menor global, mas maior em alguns itens. Proposta de Ação 80/2010. Termo Aditivo nº 2 ao Contrato 7.047/10-ANP-014.829 – ANP/UFPR/FUNPAR. Processo n.º 48610.014829/2009-84.

atenções para os dispositivos normativos abaixo indicados, constantes da minuta de resolução em apreço, bem como efetue os seguintes reparos jurídicos:  
[...]

(b) Art. 4º, “caput” – Solicita-se a supressão da expressão “de ensino e/ou de pesquisa” em tal dispositivo e em todos os outros em que ela aparecer. Não se pode admitir, em tese, que a ANP, através de uma Resolução, limite às instituições de ensino e/ou pesquisa a participação no processo licitatório referente à contratação dos vultosos serviços de monitoramento da qualidade de produtos. Tal fato iria, em tese, de encontro aos princípios administrativos e licitatórios da busca da proposta mais vantajosa para a Administração, da competitividade, da impessoalidade, da isonomia e da economicidade.<sup>40</sup>

Este questionamento se deu por ocasião da análise jurídica da Minuta de revisão da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro de 2006, que, à época, regulamentava o PMQC<sup>41</sup>. Naquele momento, a ANP justificou tal restrição em 3 pilares<sup>42</sup>:

1. Segundo a ANP, instituições com atuação nas áreas de ensino e/ou de pesquisa, por contribuírem de modo efetivo para o desenvolvimento tecnológico da área de combustíveis, possuindo, em tese, melhores condições de realizar os serviços contratados.

---

<sup>40</sup> PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota n.º 470/2010/PF-ANP/PGF/AGU, de 29 de junho de 2010. Minuta de Resolução – Programas de Monitoramento de Qualidade – Combustíveis, Lubrificantes e Aditivos. Proposta de Ação nº 731/2010 - Minuta de Resolução para revisão da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro de 2006. Processo n.º 48610.003541/2006-31.

<sup>41</sup> Com as alterações, o PMQC passou a ser regulamentado pela Resolução ANP nº 8, de 9.2.2011.

<sup>42</sup> Argumentos constantes do diálogo travado entre a ANP e sua Procuradoria por ocasião da análise jurídica da Minuta de Resolução para revisão da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro de 2006, presentes inclusive na Nota Técnica nº 32/2010/SBQ, de 14 de outubro de 10 - Justificativa para a contratação de instituições de ensino e/ou pesquisa para execução dos Programas de Monitoramento da Qualidade. Processo n.º 48610.003541/2006-31.

2. Ainda no entendimento da Agência, instituições de ensino e/ou de pesquisa possuem sólidos conhecimentos técnico-científicos e formam mão-de-obra especializada, podendo-se observar, inclusive, ao longo dos anos de existência do Programa, significativa contribuição na formação de capital humano e na geração de conhecimento especializado na área de petróleo, derivados e biocombustíveis, o que representaria uma contribuição para o atendimento do disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, art.8º, inciso X<sup>43</sup>.

3. Por fim, ainda defende a ANP que instituições de ensino e/ou de pesquisa executam com isenção os serviços contratados. Nesse sentido, foi mencionado o acesso a informações sobre os agentes econômicos monitorados, criando a necessidade de precaução por parte da Agência em relação a possíveis conflitos de interesses no âmbito dos serviços dos Programas de Monitoramento. Os laboratórios realizam análises em amostras oriundas das ações de fiscalização da ANP e de órgãos conveniados, as quais, em muitos casos, estão relacionadas com autuações ou até mesmo instauração de procedimentos criminais. Enfim, são diversos os exemplos de proximidade de contatos entre agentes monitorados e laboratórios contratados, de forma que a ANP conclui que, embora possam existir laboratórios com finalidade eminentemente comercial com a capacidade técnica desejada para prestação de serviços, as peculiaridades envolvidas nos Programas exigem que esses laboratórios apresentem, além de alta qualificação técnica, inquestionável isenção em relação aos agentes econômicos afetados.

Para se cumprir um dos intuitos deste capítulo, que é demonstrar o desrespeito da Agência a dispositivos da Lei de Defesa da Concorrência quando da promoção de licitações para contratação de laboratórios executores do PMQC, há de se demonstrar que, na verdade, nenhum desses três pilares nos quais a ANP se apoia para defender a restrição dos certames a instituições de ensino e/ou pesquisa se mostra válido.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, art.8º: " A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: X- estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;"

Primeiramente, ainda que a contratação de instituições com este perfil contribua para o desenvolvimento tecnológico, isso em nada confirma a tese defendida pela ANP de que essas entidades possuem melhores condições de realizar os serviços contratados. Ademais, ora, se for este o caso, que essas melhores condições sejam demonstradas nos certames realizados com outros laboratórios. Caso a referida tese da ANP se confirme, continuarão sendo contratadas instituições de ensino e/ou pesquisa naturalmente, e serão conseguidas todas as vantagens, já aqui exploradas, de se promover licitações mais "abertas".

Em segundo lugar, em que pese o fato de instituições de ensino e/ou de pesquisa possuírem sólidos conhecimentos técnico-científicos e formarem mão-de-obra especializada, representando uma contribuição para o atendimento das atribuições da Agência, há de se convir que este é um subproduto - muito bem vindo, é verdade - do PMQC, e não seu objetivo principal. Os próprios contratos com esses laboratórios possuem seus objetos bem definidos: análises de amostras de combustíveis coletados em determinada área de monitoramento. Apenas isso.

Não pode um Programa que consome milhões de reais anualmente do orçamento público federal<sup>44</sup> priorizar o gasto desse orçamento por um subproduto. Deve-se priorizar o objetivo finalístico do PMQC, e nele não consta a formação de capital humano e tampouco a geração de conhecimento especializado na área de petróleo, derivados e biocombustíveis. A SBQ, setor da ANP responsável pela gestão do Programa, não possui regimentalmente essa atribuição, que é destinada a outros setores da Agência<sup>45</sup>. Essa posição foi asseverada pela PRG no mesmo processo em que se analisou a revisão da Resolução que regulamentava o PMQC. A ANP, tentando fortalecer seu argumento, inseriu entre os objetivos do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis a "formação de mão-de-obra especializada", alteração sobre a qual a Procuradoria manifestou-se:

---

<sup>44</sup> Somente em 2013, ano em que o PMQC não foi executado em todos os Estados da Federação, os gastos com o Programa atingiram a monta de R\$ 42.667.027,07. Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira -SIAFI.

<sup>45</sup> BRASIL. Portaria ANP nº 69, de 06 de abril de 2011. Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

[...] recomenda-se, por força do art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/1999, sejam explicitados os respectivos motivos técnicos, em especial: [...] (b) para a previsão da "formação de mão-de-obra especializada" (art. 3º, par. único) como sendo um dos objetivos dos programas de monitoramento, o que não parece ser razoável e pertinente;<sup>46</sup>

Após essa manifestação, a ANP voltou atrás na sua proposta e retirou da resolução que regulamenta o Programa a "formação de mão-de-obra especializada" como um de seus objetivos.

O terceiro, e mais sem sentido, pilar no qual a ANP defende a contratação somente de instituições de ensino e/ou pesquisa é a suposta maior idoneidade que essas instituições possuem em relação a outros laboratórios.

Embora a Agência reconheça que "possam existir laboratórios com finalidade eminentemente comercial com a capacidade técnica desejada para prestação de serviços dos Programas do Monitoramento", teme pela chamada captura destes pelos agentes econômicos monitorados, em virtude de conflitos de interesse e outros argumentos insustentáveis.

Insustentáveis porque partem do pensamento de que existe, naturalmente, uma tendência à inidoneidade de "laboratórios com finalidade eminentemente comercial". Partindo deste princípio, a ANP, além de se utilizar de um argumento um tanto quanto esdrúxulo e bastante falacioso, fere os princípios constitucionais da igualdade e da presunção de inocência<sup>47</sup>, supondo que "laboratórios com finalidade eminentemente comercial" estariam mais sujeitos à uma postura inidônea que laboratórios pertencentes a instituições de ensino e pesquisa.

---

<sup>46</sup> PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Despacho nº 420/2010/PRG, de 20/10/2010. Minuta de Resolução – Programas de Monitoramento de Qualidade – Combustíveis, Lubrificantes e Aditivos. Proposta de Ação 731/2010. Minuta de Resolução para revisão da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro de 2006. Processo nº 48610.003541/2006 - 31.

<sup>47</sup> BRASIL. Constituição da República. Art. 5º "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória";

Ainda que a maioria dos laboratórios contratados atualmente seja pertencente a instituições públicas, não há instituições de ensino/pesquisa de caráter privado, com finalidade comercial? Ora, tanto há que uma delas é contratada pela ANP para execução do Programa no Estado da Bahia: a FACS Serviços Educacionais S.A., uma sociedade empresarial<sup>48</sup>.

Percebe-se, portanto, a clara posição dos órgãos de controle externo e assessoria jurídica, no sentido de se promover uma maior concorrência nas licitações de contratações de laboratórios executores do PMQC, e a resistência da ANP em promover essas ações.

### **RESPONSABILIDADE DA ANP E DOS LABORATÓRIOS CONTRATADOS FRENTE À INOBSERVÂNCIA DOS DISPOSITIVOS DA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

Conforme já mencionado neste Capítulo, não restam dúvidas acerca da responsabilidade das instituições que infringem dispositivos da Lei de Defesa da Concorrência, visto que esta se aplica

às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.<sup>49</sup>

Em seu Título V, Capítulo III, aquele diploma legal trata das penas relativas às infrações cometidas. Seguem os dispositivos pertinentes:

Art. 37. A prática de infração da ordem econômica sujeita os responsáveis às seguintes penas:

[...]

---

<sup>48</sup> O último Termo Aditivo ao Contrato n° 7.014/10-ANP-014.836 foi assinado em 07/04/2014, pela ANP e pela FACS SERVIÇOS EDUCACIONAIS S/A, inscrita no CNPJ sob o n.º 13.526.884/0001-64, para garantir a execução do PMQC no Estado da Bahia pelo até o dia 08/04/2015. Processo n° 48610.014836/2009-86.

<sup>49</sup> BRASIL. Lei n° 12.529, de 30 de novembro de 2011. Art. 31.

II - no caso das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será entre R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);

III - no caso de administrador, direta ou indiretamente responsável pela infração cometida, quando comprovada a sua culpa ou dolo, multa de 1% (um por cento) a 20% (vinte por cento) daquela aplicada à empresa, no caso previsto no inciso I do caput deste artigo, ou às pessoas jurídicas ou entidades, nos casos previstos no inciso II do caput deste artigo.

§ 1º Em caso de reincidência, as multas cominadas serão aplicadas em dobro.

[...]

Art. 38. Sem prejuízo das penas cominadas no art. 37 desta Lei, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral, poderão ser impostas as seguintes penas, isolada ou cumulativamente:

I - a publicação, em meia página e a expensas do infrator, em jornal indicado na decisão, de extrato da decisão condenatória, por 2 (dois) dias seguidos, de 1 (uma) a 3 (três) semanas consecutivas;

II - a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e participar de licitação tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, na administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como em entidades da administração indireta, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos;

III - a inscrição do infrator no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor;

IV - a recomendação aos órgãos públicos competentes para que:

[...]

b) não seja concedido ao infrator parcelamento de tributos federais por ele devidos ou para que sejam cancelados, no todo ou em parte, incentivos fiscais ou subsídios públicos;

V - a cisão de sociedade, transferência de controle societário, venda de ativos ou cessação parcial de atividade;

VI - a proibição de exercer o comércio em nome próprio ou como representante de pessoa jurídica, pelo prazo de até 5 (cinco) anos; e

VII - qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica.

Art. 39. Pela continuidade de atos ou situações que configurem infração da ordem econômica, após decisão do Tribunal determinando sua cessação, bem como pelo não cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer impostas, ou pelo descumprimento de medida preventiva ou termo de compromisso de cessação previstos nesta Lei, o responsável fica sujeito a multa diária fixada em valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), podendo ser aumentada em até 50 (cinquenta) vezes, se assim recomendar a situação econômica do infrator e a gravidade da infração.

[...]

Art. 45. Na aplicação das penas estabelecidas nesta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a gravidade da infração;

II - a boa-fé do infrator;

III - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

IV - a consumação ou não da infração;

V - o grau de lesão, ou perigo de lesão, à livre concorrência, à economia nacional, aos consumidores, ou a terceiros;

VI - os efeitos econômicos negativos produzidos no mercado;

VII - a situação econômica do infrator; e

VIII - a reincidência.<sup>50</sup>

Resta clara a responsabilidade das instituições que contribuem para o cerceamento da concorrência, inclusive em certames licitatórios, onde o CADE também deve interferir para garantir o controle concorrencial dos editais.

O princípio da livre concorrência deverá orientar as exigências do edital quanto ao prazo, às condições de participação dos agentes econômicos, aos requisitos para participação na licitação e objeto desta, evitando ao máximo o risco de limitação à concorrência no certame e na execução dos contratos. Não há, assim, isenção antitruste para os editais de licitação. Embora não tenha competência para anular este instrumento, o CADE pode - e, havendo indícios de fraude, deve - apreciar o certame<sup>51</sup>, bem como encaminhar parecer à sua Procuradoria e ao Ministério Público, para que sejam tomadas as medidas judiciais cabíveis.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Título V. Capítulo III. Das Penas.

<sup>51</sup> Vide Processos Administrativos do CADE nº 08012.008024/98-49, 08000.013471/95-98, 08012.007704/2004-18, 08012.004405/99-11 e 53500.003744/1998.

<sup>52</sup> PRADO, Lucas Navarro. A possibilidade de análise dos editais de licitações pelo CADE. Sociedade Brasileira de Direito Público. Dezembro, 2004.

## **SUGESTÕES PARA A MELHORIA DAS LICITAÇÕES DE CONTRATAÇÃO DOS LABORATÓRIOS QUE EXECUTAM O PMQC**

Genericamente falando, licitações são ambientes propícios à atuação de cartéis. Essa atuação, por sua vez, pode se dar de diversas formas. Entre elas, podem ser citadas a fixação de preços, o direcionamento do certame, a divisão de mercado, a supressão de propostas (ou apresentação de propostas "pro forma"<sup>53</sup>), os rodízios entre os vencedores, as subcontratações realizadas após a celebração da contratação, bem como diversas outras.

Nesse contexto, a forma de atuação dos agentes públicos envolvidos nos processos licitatórios é fundamental. Os gestores, agentes de compras e demais profissionais devem ficar atentos a essas ações dos licitantes, de forma a exercer uma fiscalização e um controle permanentes para que sejam coibidas. Propostas apresentadas com redações semelhantes, desistências de fornecedores, concorrentes que vencem diversas vezes certames similares, com objetos específicos, são exemplos de sinais que caracterizam indícios de formação de cartéis aos quais os agentes públicos devem ficar atentos.

Além disso, há algumas circunstâncias que facilitam o conluio necessário entre concorrentes - e, por vezes, envolvendo colaboradores da Administração Pública - para a configuração dessas situações, como a estrutura mercadológica, devido ao restrito número de fornecedores, por exemplo, a falta de publicidade nas contratações, as barreiras impostas à entrada e interações frequentes entre licitantes, etc.<sup>54</sup>

Não por acaso, diversas dessas características são visíveis nas contratações do PMQC, várias delas fomentadas pela própria ANP, seja historicamente pelo surgimento do Programa, seja por convicções que foram se solidificando com o tempo. E, com todo esse cenário, tornam-se visíveis os indícios de existência de cartéis, conforme já demonstrado em Capítulos anteriores.

---

<sup>53</sup> Caracterizada quando concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios.

<sup>54</sup> COMBATE a cartéis em licitações. Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação.

As principais causas também já foram apresentadas e debatidas, de forma que é natural que o conteúdo deste Capítulo - ou seja, as sugestões de ações a serem tomadas pela ANP para promover a livre concorrência em suas contratações para execução do PMQC - seja justamente atacar essas causas, que, conforme foi analisado, são basicamente duas: a divisão de mercado e a imposição de barreiras à entrada de novas instituições.

### **DIVISÃO DE MERCADO**

Como foi visto anteriormente, para a execução do PMQC o território nacional é dividido em Blocos de Monitoramento e cada um desses Blocos é objeto de um certame, que originará um contrato. Esses Blocos atualmente parecem ter sido moldados de forma que cada laboratório já historicamente contratado tenha imensa vantagem em concorrer no seu respectivo território. Essa divisão não promove somente uma vantagem exageradamente desproporcional para determinado laboratório, mas um conseqüente e imenso desinteresse para os demais, já que as dificuldades logísticas espantam essas instituições de outros Blocos que não sejam os seus próprios, onde estão localizadas, afinal, elas também possuem essas vantagens nos certames para o monitoramento no território onde se situam.

Nesse sentido, seria interessante que a ANP reformulasse o espaço territorial desses Blocos, de forma a, preferencialmente, ter presente pelo menos 2 ou 3 laboratórios em cada um deles. Isso seria possível com a diminuição da quantidade de Blocos e o conseqüente aumento da área territorial de cada um. Assim, sob esse ponto de vista, o serviço se mostraria igualmente interessante a essas instituições, promovendo uma competitividade - e, portanto, uma concorrência - entre elas.

### **BARREIRAS À ENTRADA**

Sem dúvida, o maior pecado da ANP, especialmente por estar calcado em algumas justificativas que, como foi apreciado no Capítulo anterior, não se

sustentam, é a imposição de grandes barreiras à entrada de novas instituições neste mercado que foi originado, que é a execução do Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis.

Inicialmente, há de se perceber que já existe uma barreira natural em virtude da complexidade do serviço e da natural dificuldade de se encontrar um laboratório vultoso, com tamanhos recursos, equipamentos e equipe técnica capaz de realizar o serviço que se pretende contratar.

Ocorre que após as celebrações das avenças, os contratados possuem um período, que atualmente é de 30 dias, para iniciar os serviços. Trata-se de uma regra do certame. Esse tempo se destina à preparação do laboratório vencedor no sentido de calibrar seus equipamentos, adquirir os insumos necessários, aumentar sua equipe técnica, entre outras demandas que não seriam razoáveis exigir de uma instituição que não tem ainda a certeza de que será contratada.

Caso esse período fosse dilatado, talvez laboratórios que não possuem toda a estrutura necessária, mas alguma já avançada, pudessem competir, já que teriam um prazo maior para se prepararem. Obviamente, essa dilação não poderia ser tanta ao ponto de se prejudicar o serviço contratado pela Agência, mas ela poderia se dar somente para as análises físico-químicas que dependessem de equipamentos e insumos mais custosos, por exemplo.

Outra relevante barreira à entrada é a necessidade de vasta experiência na realização de determinadas amostras. Não pairam dúvidas acerca da importância da experiência em uma contratação, mas esta não é a única forma de se comprovar que determinada licitante seria capaz de realizar o serviço com a qualidade técnica necessária e exigida. A questão se agrava em virtude de grande especificidade do serviço. Por mais que um laboratório seja capaz de realizá-lo, se ele já não presta esse serviço para a própria ANP, dificilmente possuirá grande experiência, já que não se trata de uma demanda mercadologicamente usual.

Nesse sentido, a ANP poderia relativizar essa exigência referente à exigência, substituindo-a por outras formas de comprovar a capacidade de execução das análises, por meio de vistorias, de comprovação de capacitação técnica da equipe, entre outras alternativas.

Por fim, a maior dificuldade imposta pela ANP para se contratar um laboratório executor do PMQC: esse laboratório precisa, necessariamente, ser pertencente a uma instituição de ensino e/ou pesquisa.

Como foi analisado, trata-se de uma exigência normativa presente em uma Resolução da própria Agência<sup>55</sup> e que é calcada especialmente em três pilares: a suposição de que essas instituições estariam melhor preparadas para a execução dos serviços; o fato de que, contratando-se instituições de ensino/pesquisa, promove-se um fomento à produção acadêmica e à evolução tecnológica e de mão-de-obra especializada; e uma presunção de maior idoneidade dessas instituições frente a outras, que teriam interesses mais - para utilizar o mesmo termo que a ANP - "comerciais" e, portanto, estariam mais suscetíveis à captura pelos agentes econômicos regulados.

Como foi exposto anteriormente, nenhum desses pilares é válido.

Primeiramente, não faz nenhum sentido a suposição de que instituições de ensino/pesquisa são melhor preparadas que outras. Não há nenhuma relação entre a contribuição para o desenvolvimento tecnológico e o melhor preparo para realizar os serviços. Ainda que houvesse essa relação e a suposição da ANP se confirmasse, nada melhor do que se demonstrar esse suposta melhor capacitação na própria licitação, sob a manta da competitividade, da livre concorrência, da transparência e da economicidade.

Em segundo lugar, nem a produção acadêmica e tampouco a evolução tecnológica e de mão-de-obra especializada são objetivos do Programa, embora se apresentem inegavelmente como subprodutos de grande relevância. Em que pese esses subprodutos contribuam para os objetivos da Agência como um todo, há outros trabalhos desenvolvidos por Superintendências específicas da ANP cujas metas são justamente alcançá-los.

Por fim, não há que se estabelecer restrições à competição com base em "estereótipos mercadológicos". Ainda que a ANP tenha parcela de razão em afirmar

---

<sup>55</sup> BRASIL. Resolução ANP nº 8, de 9 de fevereiro de 2011. Regulamenta os Programas de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), de Lubrificantes (PMQL) e de Aditivos (PMQA).

que "laboratórios com finalidade eminentemente comercial" estariam mais sujeitos à uma postura mais inidônea que laboratórios pertencentes a instituições de ensino e pesquisa, cada caso é um caso. Cada contratação, cada instituição, é uma unidade específica, cujo serviço contratado junto a ela deve ser fiscalizado pela contratante, ou seja, pela ANP. Ainda que laboratórios "comerciais" estejam mais sujeitos à captura por parte dos agentes regulados, isso não significa que todos esses laboratórios estão, e também não significa que nenhuma instituição de ensino e/ou pesquisa não esteja sujeita a esses mesmos conflitos de interesse. É o tipo de situação que pode ocorrer - ou não - em qualquer cenário e, portanto, não deve justificar uma restrição tão drástica à livre concorrência.

Assim, é flagrante que tal exigência, ao mesmo tempo que possui grande impacto restritivo na competitividade dos certames da ANP, não se justifica. Portanto, é imperativo que a ANP promova a reforma da Resolução nº 8, de 09/02/2011, que regulamenta o Programa, para retirar da norma esta exigência e, então, passar a excluí-la de seus editais.

## **CONCLUSÕES**

Espera-se, ao final deste trabalho, ter-se alcançado seus objetivos. Foi analisada a atuação da ANP na promoção de certames licitatórios para contratação de laboratórios executores de um dos seus principais Programas frente à Lei de Defesa da Concorrência, mostrando-se como diversos dispositivos ali não são respeitados.

Esses dispositivos foram expostos e analisados. Alertou-se para a responsabilidade pela inobservância deles, de forma embasada não só na própria lei, como também em posicionamentos de órgãos de controle externo - como o Tribunal de Contas da União e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - e na própria assessoria jurídica da ANP, desempenhada pela Advocacia Geral da União na forma de sua Procuradoria.

Por fim, tentou-se sugerir, de forma prática e objetiva, ações para que a ANP tente contornar essas questões, deixando de infringir dispositivos legais sem comprometer - e, talvez, até melhorando - a qualidade dos serviços contratados.

Dessa forma, conclui-se este Trabalho, esperando-se que seja valiosa a contribuição nele trazida, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto do ponto de vista prático de possibilitar melhorar a gestão da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, importante Autarquia Especial destinada a regular de um extrato extremamente relevante do mercado nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Concorrência n.º 003/2013-ANP. Processo n.º 48610.007634/2012 - 83. Termo de Referência. Item 7.2.2 Da Habilitação Técnica. Processo n.º 48610.007634/2012 - 83.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Consulta n.º 023/10. Processo n.º 48610.014829/2009 - 84. Relatório de Proposta Comercial.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Exposição de Assunto 232/2009. Reestruturação do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis - PMQC.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Ofício n.º 024/2011/AUD, de 12 de agosto de 2011. Acórdão n.º 2.142/2010-Plenário – Processo TC n.º 021.340/2006-3.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Proposta de Ação 462/2007. Processo n.º 48610.007971/2007-11. Realização de auditoria interna a respeito dos mecanismos de controle de contratação e execução de contratos.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Propostas de Ação 22/2011 e 982/2011. Processo n.º 48610.014974/2009-65. Contrato n.º 7.049/09-ANP-014.974 - Aplicação de penalidade.

BOLETIM DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Janeiro de 2014.

BOLETIM DE MONITORAMENTO DA QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Fevereiro de 2014.

BRASIL. Constituição da República, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, art. 15; e Lei nº 11.529, de 30 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

BRASIL. Portaria ANP nº 223, de 05 de setembro de 2000. Aprova o Regulamento para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços da ANP.

BRASIL. Portaria ANP nº 69, de 06 de abril de 2011. Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

BRASIL. Resolução ANP nº 8, de 09 de fevereiro de 2011. Regulamenta os Programas de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC), de Lubrificantes (PMQL) e de Aditivos (PMQA).

BRASIL. Tribunal de Contas Da União - TCU. Representação. Programa De Monitoramento Da Qualidade dos Combustíveis. Contrato Celebrado entre A UFPR e a ANP. Irregularidades. Procedência. Multas. Rel. Min. José Jorge. Acórdão 2.142, de 25 de agosto de 2010.

COMBATE A CARTÉIS EM LICITAÇÕES. Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/Cartilha\\_Licitacao.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/Cartilha_Licitacao.pdf)>. Acesso em setembro de 2014.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. Processos Administrativos nº 08012.008024/98-49, 08000.013471/95-98, 08012.007704/2004-18, 08012.004405/99-11 e 53500.003744/1998.

O que é o CT-PETRO. Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Disponível em: < [http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=fundos\\_ctpetro](http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=fundos_ctpetro)>. Acesso em setembro de 2014.

PRADO, Lucas Navarro. A possibilidade de análise dos editais de licitações pelo CADE. Sociedade Brasileira de Direito Público. Dezembro, 2004. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/artigos\\_ver.php?idConteudo=9](http://www.sbdp.org.br/artigos_ver.php?idConteudo=9)>. Acesso em setembro de 2014.

PROCURADORIA GERAL DA ANP. Nota Técnica nº 15/SBQ, de 28 de maio de 2010. Apresentação dos mecanismos de gestão dos contratos do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis – PMQC. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - Anp. Exposição de Assunto 152/2010. Gestão dos Contratos do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis - PMQC.

PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota n.º 470/2010/PF-ANP/PGF/AGU, de 29 de junho de 2010. Minuta de Resolução – Programas de Monitoramento de Qualidade – Combustíveis, Lubrificantes e Aditivos. Proposta de Ação nº 731/2010 - Minuta de Resolução para revisão da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro de 2006. Processo n.º 48610.003541/2006-31.

PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Despacho nº 420/2010/PRG, de 20/10/2010. Minuta de Resolução – Programas de Monitoramento de Qualidade – Combustíveis, Lubrificantes e Aditivos. Proposta de Ação 731/2010. Minuta de Resolução para revisão da Resolução ANP nº 29, de 26 de outubro de 2006. Processo nº 48610.003541/2006 - 31.

PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota nº 328/2012/PF-ANP/PGF/AGU, de 10 de maio de 2011. Contrato PMQC.Prorrogação.UFPR e FUNPAR.Pagamento na Conta Única da Universidade.Necessidade de pesquisa mercadológica ampla.Preço menor global, mas maior em alguns itens. Proposta de Ação 80/2010. Termo Aditivo nº 2 ao

Contrato 7.047/10-ANP-014.829 – ANP/UFPR/FUNPAR. Processo n.º 48610.014829/2009-84.

PROCURADORIA GERAL da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Nota n.º 562/2012/PF-ANP/PGF/AGU, de 13 de julho de 2012. Contratar serviços técnicos especializados para a execução do Programa Nacional do Monitoramento de Qualidade de Combustíveis (PMQC) em parte do Estado de São Paulo. Proposta de Ação n.º 635/2012 - Solicitação de Aquisição de Bens e Serviços n.º 152/2012. Processo n.º 48610.007635/2012-28.

## APÊNDICE A - QUADRO DE LICITAÇÕES

ESTADOS	LICITAÇÃO	CONCORRENTES	CONTRATADO
AC/RO <sup>4</sup>	Consulta n.º 011/10-ANP	Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR
AM/RR <sup>4</sup>	Consulta n.º 054/10-ANP	Fundação Universidade do Amazonas - FUA	Fundação Universidade do Amazonas - FUA
BA	Consulta n.º 091/07-ANP	Universidade de Salvador - UNIFACS <sup>1</sup>	Universidade de Salvador - UNIFACS <sup>1</sup>
	Consulta n.º 006/10-ANP	FACS Serviços Educacionais S.A. - FACS <sup>1</sup>	FACS Serviços Educacionais S.A. - FACS <sup>1</sup>
CE	Consulta n.º 097/07-ANP	Universidade Federal do Ceará - UFC	Universidade Federal do Ceará - UFC
	Consulta n.º 033/10-ANP	Universidade Federal do Ceará - UFC	Universidade Federal do Ceará - UFC
ES	Consulta n.º 099/07-ANP	Faculdades Católicas - PUC/RJ	Faculdades Católicas - PUC/RJ
	Consulta n.º 034/10-ANP	Faculdades Católicas - PUC/RJ	Faculdades Católicas - PUC/RJ
GO	Concorrência n.º 003/2013-ANP	Universidade Federal de Goiás - UFG	Universidade Federal de Goiás - UFG
MA	Consulta n.º 030/10-ANP	Universidade Federal do Maranhão - UFMA	Universidade Federal do Maranhão - UFMA
MG <sup>4</sup>	Consulta n.º 040/07-ANP	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG / Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC <sup>2</sup>	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG / Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC <sup>2</sup>
MG1 <sup>4</sup>	Consulta n.º 001/10-ANP	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG <sup>2</sup>	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG <sup>2</sup>
MG2 <sup>4</sup>	Consulta n.º 004/10-ANP	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC <sup>2</sup>	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC <sup>2</sup>
	Concorrência n.º 012/2013-ANP	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/MG <sup>2</sup>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI/MG <sup>2</sup>
MS	Consulta n.º 086/04-ANP	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS
	Consulta n.º 048/07-ANP	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS	certame revogado
MT	Consulta n.º 005/10-ANP	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS
	Consulta n.º 007/10-ANP	Universidade Federal do Mato Grosso - UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso - UFMT
PA/AP <sup>4</sup>	Consulta n.º 024/10-ANP	Universidade Federal do Pará - UFPA	Universidade Federal do Pará - UFPA
PB	Consulta n.º 095/09-ANP	Universidade Federal da Paraíba - UFPB	Universidade Federal da Paraíba - UFPB
PE <sup>4</sup>	Consulta n.º 093/07-ANP	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
	Consulta n.º 010/10-ANP	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
SE/AL <sup>4</sup>	Consulta n.º 093/07-ANP	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
	Consulta n.º 012/10-ANP	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
PI	Consulta n.º 028/09-ANP	Universidade Federal do Piauí - UFPI	Universidade Federal do Piauí - UFPI
PR	Consulta n.º 023/10-ANP	Universidade Federal do Paraná - UFPR Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO	Universidade Federal do Paraná - UFPR
RJ	Consulta n.º 097/10-ANP	Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
RN	Consulta n.º 094/09-ANP	Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
RS	Consulta n.º 021/04-ANP	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
	Consulta n.º 020/10-ANP	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
SC	Consulta n.º 009/10-ANP	Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB	Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB
SP1 <sup>4</sup>	Consulta n.º 008/10-ANP	Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT/SP	Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT/SP
	Concorrência n.º 068/12-ANP	Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT/SP	Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT/SP
SP2 <sup>4</sup>	Consulta n.º 055/10-ANP	Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
SP3 <sup>4</sup>	Consulta n.º 015/10-ANP	Universidade Estadual Paulista - UNESP	Universidade Estadual Paulista - UNESP
SP4 <sup>4</sup>	Consulta n.º 014/2010-ANP	Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR
TO	Concorrência n.º 045/2013-ANP	Universidade Federal do Maranhão - UFMA (inabilitada) <sup>3</sup> Universidade Federal de Goiás - UFG	Universidade Federal de Goiás - UFG

<sup>1</sup>- A Universidade de Salvador - UNIFACS alterou seu contrato social, passando a se denominar FACS Serviços Educacionais S.A. - FACS. Trata-se, portanto, da mesma pessoa jurídica.

<sup>2</sup>- O Estado de MG era originalmente monitorado em um único bloco, pelo consórcio formado pela UFMG e pelo CETEC. Posteriormente, devido à quantidade elevado de agentes econômicos, o Estado foi dividido em duas partes e cada uma dessas instituições passou a monitorar uma delas. Recentemente, o CETEC firmou convênio com o SENAI, ocasionando a rescisão contratual e a realização de novo certame para aquela área, desta vez ganho pelo SENAI. Na verdade, trata-se do mesmo laboratório, apenas conveniado a outra instituição.

<sup>3</sup>- A UFMA, neste certame, apresentou irregularidade fiscal junto à fazenda Municipal e foi desabilitada na abertura do 1º envelope, não apresentando qualquer reivindicação ou recurso.

<sup>4</sup>- Os Estados são agrupados ou divididos em Blocos de Monitoramento de acordo com a quantidade de agentes econômicos a serem monitorados em cada área.