



PARECER SEI Nº 4/2018/ASSEC/SEPRAC-MF

**Assunto:** Poder Público. Concessão de exclusividade para a comercialização de comida, ou bebida, em festividades. Doutrina *Parker v Brown (state action)*: ausência de autorização legal para a substituição da concorrência; ausência de supervisão ativa de uma política pública pelo regulador setorial. Indícios de direcionamento de editais e da imposição de restrição à pressão competitiva exercida pelo comércio local. Hipóteses de ajuste entre o Poder Público e a patrocinadora na fiscalização e na imposição de restrições excessivas ao comércio local. Hipóteses de abuso de posição dominante em eventos públicos e em eventos privados. Conceito de mercado relevante temporal. Conceito de submercado. Extensão do monopólio para outros mercados relevantes. Efeitos anticompetitivos da exclusividade sazonal sobre a escolha da marca exclusiva pelos pontos de venda, durante o restante do ano. Proposição de melhores práticas nas licitações públicas voltadas para o patrocínio de eventos em que haja o aporte de dinheiro público, ou o uso de vias públicas. Encaminhamento de denúncia aos órgãos responsáveis pelo *enforcement* da defesa da concorrência, da defesa do consumidor e da lisura nas licitações. Publicidade ao Guia de Melhores Práticas para os Carnavales (anexo III ao parecer).

Processo SEI nº 18101.100170/2018-58

## 1 DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE PROMOÇÃO DA PRODUTIVIDADE E ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA PARA PROMOVER A CONCORRÊNCIA

1. Nos termos do art. 3º da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade – e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – Seae. O Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018, veio a alterar essa dinâmica, ao extinguir a Seae e transferir as suas atribuições de advocacia da concorrência, exceto no setor de energia, à Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda – Seprac. Na atual configuração do SBDC, portanto, uma das competências da Seprac é, como decorrência do art. 19, VI da Lei nº 12.529, de 2011, c/c art. 5º do Decreto nº 9.266, de 2018, “promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade”.

2. No exercício da sua ampla prerrogativa legal de promoção da concorrência introduzida por lei em 2011, esta Secretaria, na qualidade de sucessora da Seae, tem aperfeiçoado a sua atuação junto aos Judiciário, aos agentes econômicos e ao governo, assumindo um viés mais proativo, tornando-se mais presente no patrocínio de cursos e seminários, assim como levando subsídios econômicos e de análise econômica do direito para ações judiciais e em tribunais de contas que tenham elevado impacto sobre a concorrência (*amicus curiae*).

3. Exemplos recentes são a sua atuação como *amicus curiae* junto ao Supremo Tribunal Federal (na ADPF nº 449, na ADI nº 5956 e na ADI nº 5959) e no Processo REP-6/00004676 junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, assim como o seu pedido de ingresso, nessa mesma condição, no Recurso Extraordinário nº 1.054.110/SP, no Processo nº 0028488-96.2011.4.01.3400 (que corre no Tribunal Regional Federal da Primeira Região) e no Processo Digital nº 1027396-67.2016.8.26.0100, que corre na 1ª Instância da Justiça de São Paulo.

## 2 DOS FATOS

### 2.1 DA DENÚNCIA DE EXCLUSIVIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO DE COMIDA E BEBIDAS

4. Em 7 de novembro de 2016, a extinta Seae recebeu do Cade o Ofício nº 5703/2016/CADE, de 31 de outubro de 2016, encaminhando denúncia que versava sobre o Edital de Credenciamento nº 001/PMF/SMDU/SESP/2016. Por meio do edital em questão, a prefeitura de Florianópolis abriu cadastro para a exploração de comércio de comida e bebidas em tendas a serem instaladas em pontos fixos da faixa de areia das praias do município. O edital, conforme denunciado, criaria “embaraço à livre concorrência, limitando as marcas de cerveja a serem vendidas sem justificativa”.

5. En sua análise, a Secretaria identificou que alguns elementos do edital de licitação despertavam interesse na análise concorrencial:

- prazo de inscrição: segundo o item 5.1 do edital e tendo em vista a sua data de publicação, os interessados tiveram, apenas, dezesseis dias úteis para inscrição. Apesar de o item 5.6 do edital autorizar a apresentação da regularização das pendências fiscais no ato do sorteio (o que acresceria mais sete dias úteis ao prazo), trata-se, de qualquer modo, de lapso bastante abreviado para que seja dada ampla publicidade ao certame e haja segurança de que os interessados tiveram tempo hábil para preparar a ampla documentação listada no item 9 do edital;
- comprovação de experiência: embora esse item tenha sido objeto de ação civil pública movida pelo Ministério Público de Santa Catarina e o seu atendimento, por esse motivo, tenha sido, aparentemente, suspenso, cumpre-nos destacar que fere as regras concorrenciais a criação de vantagem competitiva para quem comprove experiência em atividade cuja externalidade negativa seja negligenciável. No presente caso, só faria sentido impor restrição se a experiência do comerciante efetivamente agregasse valor ao consumidor final, em particular em matéria sanitária. Não parece ser esse o caso, em especial por força da baixa curva e dos baixos custos de aprendizado do comércio ambulante. Ademais, a comprovação de experiência pode servir de instrumento para o direcionamento do certame, ao inserir mecanismo subjetivo de seleção;
- restrição quantitativa: os credenciamentos realizados pela prefeitura criam restrições ao número de vendedores autorizados em cada praia. Restrições dessa natureza fazem sentido, por exemplo, se o número excessivo de ambulantes dificultar o trânsito, ou se incrementar o assédio a quem frequenta as praias. Em casos extremos, a restrição orçamentária do Estado para supervisionar atividade com externalidade negativa significativa (sobre a saúde pública, por exemplo) pode ser determinante na definição do número de vendedores cadastrados. Por outro lado, restrições de cunho quantitativo, em particular se combinadas com limitações de natureza geográfica, têm o inconveniente de limitar a oferta, gerando incentivos à elevação de preços e prejudicando a livre escolha por parte do consumidor. Em última instância, podem ser geradoras da própria escassez do produto. Desse modo, embora não se possa afirmar, categoricamente, que restrições quantitativas à circulação de ambulantes nas praias tenham efeito líquido negativo sobre o mercado, elas devem ser, *a priori*, vistas com ressalvas e analisadas com vagar;
- restrições à alienação de cerveja, refrigerante, água e energético: segundo a cláusula 16.4 do Edital de Credenciamento nº 001/PMF/SMDU/SESP/2016, os comerciantes credenciados estarão restritos aos catálogos de cerveja e refrigerante da Brasil Kirin, podendo alienar uma única opção adicional de rótulo de cerveja e de refrigerante, à sua escolha. No caso de energéticos e água, o ambulante encontra-se preso a um único produto: K energy drink (energético), Schin tônica (água gaseificada) e Água Schin (água sem gás).

A Seae identificou que, muito embora, no caso de refrigerante e cerveja, a possibilidade de alienação de outro rótulo, sem expressa previsão de cláusula de fidelidade (obrigações de

quantidade, ou volume mínimo, ou máximo), aliviasse a preocupação com o fechamento do mercado – em particular, por espelhar a realidade de bares e restaurantes típicos da orla, e a pluralidade de vendedores facilitar a diversificação por meio da segunda marca -, não havia clareza quanto aos mecanismos de *enforcement* das obrigações previstas no edital. Temia-se, por exemplo, que o espaço de armazenamento limitado do vendedor fosse ocupado quase que exclusivamente, por determinação do patrocinador, com produtos da Kirin (aplicação prática de cláusula informal de fidelidade). Essa preocupação ganhava contornos quando se observa que o item 16.4 do edital usava o termo *vender*, ao invés de *ofertar*, para abordar as obrigações do credenciado para com o patrocinador. No outro extremo, dada a obrigação de alienar produtos Kirin, não havia garantia de que, ante eventuais problemas de distribuição do patrocinador, o ambulante viesse a ter produtos em número suficiente para abastecer o consumidor.

Adicionalmente, a Secretaria questionou se a limitação à alienação de marcas concorrentes – a ponto de o comerciante poder escolher, somente, um único *rótulo* (ou seja, um único produto do catálogo de bebidas de uma empresa concorrente de escolha do comerciante) – representaria limitação necessária e que trouxesse ganhos líquidos ao bem-estar do consumidor. Em outras palavras, seria importante que a limitação concorrencial só ocorresse após a prefeitura certificar-se de que os investimentos do patrocinador (estimados em dois milhões e meio de reais<sup>[1]</sup>) adicionais à outorga de quatrocentos e doze mil reais) dependessem dessa semi-exclusividade e de que tais investimentos gerassem benefícios superiores à perda de bem-estar provocada pela restrição das opções disponíveis ao consumidor. Essa preocupação é acentuada porque a ausência de acesso direto ao comércio local é uma característica comum ao litoral de Florianópolis. Desse modo, o comércio local não gerava pressão concorrencial crível no vendedor ambulante.

Essas preocupações foram redobradas no caso da água e do energético, para os quais o edital previa, tão somente, um produto da Kirin (não havia um catálogo de produtos semelhantes por parte da Kirin, tampouco a possibilidade de alienar produto concorrente – o que não só facilitava a elevação dos preços desses produtos a patamares supracompetitivos, como, levando-se em consideração a restrição espacial (lugar para armazenar bebida) do ambulante e a limitação ao número de ambulantes por praia, podia instrumentalizar a escassez desses produtos).

Portanto, tanto no caso do comércio de refrigerantes e cervejas, como no caso do comércio de água e energéticos, verificou-se que o edital em análise limitou a oferta para os consumidores desses produtos, diminuindo o bem-estar econômico desses setores na orla de Florianópolis, tanto do ponto de vista dos ofertantes (restrição à quantidade de vendedores) quanto do consumidor (limitação da variedade de produtos). Ademais, conforme já mencionado, em decorrência desses fatores, vislumbrou-se um potencial aumento de preço desses itens.

Em que pese ao fato de os investimentos do patrocinador serem vertidos aos municípios de Florianópolis, sublinhamos, naquela oportunidade, que a existência de subsídios cruzados do consumidor de um mercado em favor dos consumidores de outro mercado gera inefficiências allocativas na economia, uma vez que tal situação afeta a curva de preferência em uma economia de mercado. Em outras palavras, a restrição de oferta imposta pelo edital em análise vis-à-vis um patrocínio institucional desincentivaría o consumo de cervejas, refrigerantes, água e energético pelos quais o consumidor se disporia a pagar ao passo que incentivaria gastos, via Poder Público, pelos quais o consumidor, em princípio, não estaria disposto a realizar desembolsos, dado que não o faria senão por meio de incentivos subsidiados por outro mercado;

- Duração do Contrato nº 1239/SMDU/2015: originalmente previsto para as temporadas de verão 2015/2016 e 2016/2017 (de novembro de 2015 a quinze de março de 2016 e de novembro de 2016 a quinze de março de 2017), o instrumento recebeu aditivos que estenderam sua duração até 2020. Dadas as restrições de marcas presentes nos editais de credenciamento de ambulantes, os aditivos provocaram o fechamento do mercado por período bastante longo, afastando a concorrência pelo mercado, via licitação, que poderia atenuar as barreiras horizontais de entrada (de concorrentes).

6. Importa frisar que, embora os editais de credenciamento tenham sido encontrados com facilidade no sítio eletrônico da Prefeitura de Florianópolis, o mesmo não pode ser dito do Contrato nº 1239/SMDU/2015.

7. Havia, por sua vez, notícia<sup>[2]</sup> de que a Prefeitura de Florianópolis contava com apenas vinte e dois agentes para fiscalizar todas as praias do município. Sendo o controle municipal pouco efetivo, o número de ambulantes não credenciados seria bastante superior ao de regularizados. Esse retrato podia evidenciar tanto (i) que o consumidor não via benefícios (nem prejuízos) na regularização promovida pela administração do município, (ii) que o número de credenciados era insuficiente, (iii) como a segmentação do mercado em um produto inferior e um superior (mais caro, especificando a outorga, o custo regulatório e o selo da vigilância sanitária). Nos dois primeiros casos, a regulação mostraria claramente contraria ao bem-estar do consumidor, pois criaria, artificialmente, sem ganhos líquidos para o consumidor<sup>[3]</sup>, a escassez do produto por ele desejado.

8. Por fim, a Seae recomendou:

- estender os prazos de inscrição para os próximos certames para período não inferior a dois meses;
- eliminar, em definitivo, a obrigação de comprovar experiência e a utilização da experiência na atividade de ambulante como critério de seleção;
- reavaliar a necessidade de limitar o número de ambulantes cadastrados para atuar em cada praia;
- reavaliar a necessidade de impor restrição ao número de cervejas de concorrentes da Kirin ofertadas pelos PDVs;
- eliminar a exclusividade da Kirin sobre a venda de água e energéticos;
- tornar mais claras as regras que regem a obrigação de *ofertar* (em contraposição à obrigação de *vender*) as bebidas da Kirin, em particular quanto ao adimplemento dessa obrigação;
- voltar a realizar certames para o patrocínio de, no máximo, duas temporadas consecutivas, alimentando a concorrência pelo mercado;
- disponibilizar o Contrato nº 1239/SMDU/2015 e demais contratos celebrados pelo poder executivo municipal em local de fácil acesso na rede mundial de computadores;
- reavaliar a conveniência e a oportunidade do art. 19 da Lei Municipal nº 2.496/1986 – Lei do Comércio Ambulante de Florianópolis --, que tem por efeito a restrição da oferta quando a demanda é mais alta, gerando incentivos à elevação exponencial dos preços e que, no limite, pode levar à escassez do produto. A análise deve ser realizada vis-à-vis os possíveis benefícios que, segundo a prefeitura, podem advir da limitação da presença de ambulantes em cada praia.

9. Recomendou-se, ainda, a remessa de cópias da nota técnica ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e ao Procon, todos do Estado de Santa Catarina, colocando esta Secretaria à disposição, inclusive, para atuar na condição de *amicus curiae* em matéria concorrencial, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil. Foi, aliás, esse pedido que repercutiu, como antecipado acima, no ingresso da Seae na qualidade de *amicus curiae* em processo do tribunal e Contas do Estado de Santa Catarina (REP-16/00004676).

#### *Identificação de casos similares*

10. A atuação da extinta Seae em Florianópolis por provocação de denúncia recebida pelo Cade ensiou, por parte da Seprac, a prospecção de casos similares em algumas das principais festividades do país. Para esse fim, foram analisados carnavais e festas agropecuárias conhecidas nacionalmente, ou em que a exclusividade na venda de alimentos, em particular de bebidas, tinha sido noticiada pela imprensa.

11. Ao final da triagem, a Seprac selecionou os municípios de Araguatins (TO), Barretos (SP), Belo Horizonte (MG), Corumbá (MS), Curitiba (PR), Diamantina (MG), Goianésia (GO), Goiânia (GO), Itarumá (MG), Olinda (PE), Ouriço Preto (MG), Paraty (RJ), Pesqueira (PE), Petrolina (PE), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Luís do Paraitinga (SP) e São Paulo (SP). A fim de colher informações sobre as festividades, oficiamos os seguintes órgãos:

- Ministério Público do Estado de Minas Gerais
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
- Secretaria Municipal Turismo, Indústria e Comércio de Ouro Preto
- Secretaria de Governo de Iturama
- Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Patrimônio de Diamantina
- Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Belo Horizonte
- Ministério Público do Estado do Paraná
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná
- Secretaria do Governo Municipal de Curitiba
- Ministério Público do Estado do Tocantins
- Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
- Secretaria de Esporte, Turismo, Cultura e Juventude de Araguatins
- Ministério Público do Estado de Pernambuco
- Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
- Secretaria de Turismo, Desenvolvimento Econômico e Tecnologia de Olinda
- Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer de Recife
- Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esporte de Petrolina
- Secretaria de Governo e Planejamento do Município de Pesqueira
- Ministério Público do Estado da Bahia
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
- Secretaria de Turismo do Município de Salvador
- Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
- Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
- Secretaria de Turismo de Paraty
- Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro
- Ministério Público do Estado de Goiás
- Tribunal de Contas do Estado de Goiás
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
- Secretaria Municipal de Governo de Goiânia
- Secretaria Municipal de Casa Civil de Goianésia
- Ministério Público do Estado de São Paulo
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
- Tribunal de Contas do Município de São Paulo
- Secretaria Municipal de Turismo de Barreiros
- Secretaria Municipal de Administração de São Luís do Paraitinga
- Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais do Município de São Paulo

12. Os ofícios enviados para os órgãos do Executivo tinham a seguinte requisição:

“Ante o exposto, solicitamos que sejam encaminhados, para o endereço no cabeçalho:

- cópias de quaisquer informações, ou procedimentos, em particular editais de licitação, contratos e termos de autorização, que guardem relação com a concessão de exclusividade, semi-exclusividade, ou de qualquer outra vantagem competitiva a algum agente econômico para a comercialização de comida e bebidas durante [o carnaval/a festa agropecuária] desse município;
- identificação do período de vigência (passada, presente, ou futura) da vantagem competitiva;
- se houve estudo medindo o impacto concorrencial da medida e quais os ganhos líquidos advindos da restrição à concorrência (sobrepreço vis-à-vis patrocínio para [o carnaval/a festa agropecuária], por exemplo). Caso haja esse estudo, envíe-lo juntamente com os demais documentos.

Por força do art. 40 da Lei nº 12.529, de 2011, a resposta deverá ser enviada até o dia 30 de março de 2018, sob pena da cominação de multa diária de R\$5.000,00 (cinco mil reais).”

13. Cumpre observar que, ao longo do processo de instrução, ocorreram longas paralisações nacionais por parte dos servidores dos Correios e de caminhoneiros. Como decorrência, não recebemos confirmação de notificação (AR – aviso de recebimento) do município de Paraty. Por sua vez, dentre os órgãos do Executivo notificados, apenas aqueles em Araguatins, Corumbá, Goiânia, Olinda, Petrolina e Rio de Janeiro não responderam tempestivamente.

14. Finalmente, tendo em vista a ausência de resposta por parte da Riotur quanto ao ofício exigindo o envio da documentação, e tendo em vista a necessidade de melhor escrutinário a pressão competitiva que o comércio local poderia exercer sobre os produtos protegidos pela exclusividade de patrocinador, oficiamos, ainda, as empresas Ambev S.A. e Dream Factory Comunicação e Eventos Ltda., para o encaminhamento dos editais e das respectivas propostas.

### 3 Do mérito

#### Caso sumário:

15. Recebidos os documentos, identificamos como sumário exclusivamente o caso do município de **São Luís do Paraitinga**. Segundo amplamente divulgado pela imprensa<sup>[4]</sup>, o carnaval, descontinuado em 2017 em função do cenário econômico, foi retomado em 2018. Além de não ter chegado ao nosso conhecimento a existência de qualquer sorte de exclusividade no carnaval do município<sup>[5]</sup> -- ainda quando solicitados subsídios ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ou ao Ministério Público do Estado de São Paulo -, a Prefeitura esclareceu não ter havido, no carnaval de 2018, qualquer exclusividade.

16. Antes, foi assegurado que não houve patrocínio de marcas de bebidas e comida em 2018 e que o carnaval, realizado no Centro Histórico, admitiu a comercialização livre de bebidas e comida, sem qualquer interferência do Poder público quanto às marcas comercializadas.

17. Muito embora essas informações, isoladamente, não nos permitam concluir pela ausência de problemas concorrentiais em anos anteriores, a aparente ausência de restrições à atuação do comércio local e de exclusividade nos dois últimos, somada à falta de denúncias e de matérias jornalísticas levam-nos a, por razões de economicidade, priorizar a análise dos casos em que as restrições concorrentiais são bastante claras.

18. De todo modo, ao final deste parecer teremos recomendações que serão amplamente divulgadas e que poderão ensejar a abertura de investigação pelos órgãos competentes não apenas nesse município, mas em qualquer outro em que problemas de natureza concorrential sejam identificados.

#### Casos com suspeita de práticas anticoncorrentiais:

19. A partir de investigações realizadas com subsídios recebidos de matérias jornalísticas, assim como da documentação enviada pelos Ministérios Públicos estaduais, pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Executivo, identificamos como complexos os casos abaixo, listados por ordem alfabética.

20. Destaca-se que, apesar de termos recebido explicações acerca da tradição das festas, dos custos que foram transferidos ao setor privado, do aumento da projeção das festas e, no caso específico de Salvador, do maior conforto e da inclusão social para os foliões após a introdução da exclusividade, nenhum dos municípios investigados apresentou estudo do impacto da exclusividade sobre o preço dos produtos, sobre as vendas pelo comércio local, sobre a disponibilidade, ou a escassez do produto do patrocinador monopolista, sobre a percepção de bem-estar do consumidor mediante a perda de opções, sobre vendas das marcas concorrentes durante as festas e ao longo do resto do ano, sobre a extensão da exclusividade sobre produtos complementares, ou sobre os contratos de exclusividade celebrados entre cervejarias e pontos de venda. Nenhuma resposta apresentou, tampouco, contrafactual que indicasse que os gastos do Estado tenham efetivamente reduzido após a introdução da exclusividade na venda dos produtos, ou que o evento não poderia ser financiado somente com o valor arrecadado com a exposição de marcas patrocinadoras, sem que se recorresse à exclusividade de comercialização. Antes, o histórico dos carnavais permite concluir que, até recentemente, a exclusividade de comercialização de produtos não era considerada necessária para a realização desses eventos e que, ainda hoje, há municípios bem-sucedidos na realização de festas arcadas exclusivamente pelo setor privado, sem a garantia de exclusividade de comercialização de determinada marca.

21. Por fim, cabe esclarecer que nenhum desses casos atende aos requisitos da doutrina *Parker v Brown*, ou *state action* (imunidade concorrential de políticas públicas). Além de não haver leis

expressamente autorizando a substituição da livre concorrência por monopólio durante as festividades, tampouco houve análise de impacto regulatório (*ex ante* e *ex post*) e ativa supervisão dos eventos pelos reguladores setoriais com o objetivo de confirmar que efectivamente havia uma política pública a ser atingida e, não somente, a criação de um monopólio para atender a interesses privados.

• Araguatins:

22. Segundo noticiado pela imprensa local<sup>[6]</sup>, a prefeitura de Araguatins concedeu exclusividade a uma única marca de cerveja (Schin) no carnaval de rua de 2017, causando a insatisfação de vereadores que protocolaram um requerimento ao representante do Ministério Público no município. Os parlamentares teriam, ainda, denunciado não terem sido usados os critérios corretos para a escolha de uma única marca a explorar as vendas nas imediações do cais do porto durante o carnaval 2017.

23. Apesar de instado a manifestar-se, o *Parquet* não enviou nenhuma contribuição ao processo, até o momento de confecção do parecer. Por sua vez, notificada para apresentar informações, nos termos do art. 40 da Lei nº 12.529, de 2011, a Prefeitura de Araguatins não apresentou resposta. Registre-se, entretanto, que o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ao apresentar subsídios a pedido desta Seprac, informou que a despesa mais expressiva registrada em relação ao carnaval de 2017 foi a contratação de bandas e artistas, no montante de R\$322 mil.

24. Apesar do baixo volume de informações trazidas aos autos, é necessário registrar que, se a exclusividade de marca de cerveja no carnaval de 2017 não teve como contrapartida os gastos mais vultosos, como a contratação de artistas, torna-se ainda mais difícil justificar a necessidade e a excepcionalidade da medida, com base nos ganhos líquidos de bem-estar do consumidor.

• Barretos:

25. O Ministério Público do Estado de São Paulo moveu ação civil pública (ACP 0010541-45.2010.8.26.0066) em face da Ambev S.A. e da associação *Os Independentes*, organizadora da festa agropecuária de Barretos, em função de os consumidores serem barrados na entrada da festa, “se estiverem portando quaisquer itens individuais de consumo, sendo obrigados a ingeri-los de pronto ou descarta-los para adentrarem ao local”.

26. A ação foi indeferida, em 2011, em razão de tratar-se de “evento promovido por particular, em recinto particular, cujo acesso é disponibilizado ao público em geral por meio de ingressos pagos”. O magistrado também concluiu que, “[n]ão sendo objeto da discussão o direito de exclusividade de venda interior do parque, repousa a controvérsia exclusivamente em saber se os frequentadores, portando itens de consumo individuais, podem ser barrados na entrada, sob o fundamento de que referidos itens não foram adquiridos no interior do parque, ou não seriam produzidos pela AMBEV”.

27. Segundo esclarecimentos da Prefeitura de Barretos a questionamentos desta Seprac, datados de março de 2018, a Festa do Peão de Boaideiro “não conta com qualquer espécie de subsídio de verbas públicas municipais e não recebe nenhuma interferência em sua organização, planejamento ou execução por parte do Poder Público Municipal”. A resposta ainda esclarece que, uma vez que não há exclusividade de qualquer marca no perímetro urbano, eventuais patrocínio e exclusividade de marcas que ocorram no Parque do Peão, de propriedade do Clube *Os Independentes*, seriam desconhecidos do Executivo local.

28. Segundo apuramos no sítio eletrônico do evento, a festa será patrocinada pela Brahma, da Ambev – o que representa forte indício de que haja exclusividade à venda de bebidas da marca, dentro do clube. Ademais, foi possível identificar que há apoio da Polícia Militar de São Paulo, da Polícia Civil de São Paulo, do Corpo de Bombeiro de São Paulo – de onde se infere que há, ainda que indiretamente, o direcionamento de recursos públicos para o evento. A segurança do evento é, aliás, destacada para atrair frequentadores<sup>[7]</sup>:

“Além disso, a Polícia Militar, seguranças particulares e uma unidade de pronto atendimento da UNIMED, fica disponível para atender ocorrências no local, porém nenhum dos dois serviços nunca foi utilizado.”

29. Matéria de 2015 do Portal G1 complementa, contradizendo a informação presente no sítio eletrônico do evento de que os serviços de segurança nunca foram utilizados:

“O número de ocorrências policiais durante a 60ª Festa do Peão de *Barretos* (SP) caiu 23% em comparação com a edição anterior, segundo dados do 33º Batalhão de Polícia Militar do Interior. Entre 21 e 31 de agosto foram registrados 1.078 crimes, contra 1.405 no ano passado.

O total de prisões, por outro lado, aumentou 11%, passando de 18 para 20. As apreensões de armas brancas e de fogo também cresceu 116%: foram 13 em 2015, contra seis no ano passado. Ainda nesse sentido, 27 menores foram apreendidos, contra seis no mesmo período de 2014.

(...) “Não é fácil fazer um lugar desse tamanho, onde entra e sai tanta gente, funcionar direito. Temos que deixar tudo limpo e funcionando todo dia. A gente não dorme. A responsabilidade é muito grande”, diz Husseim Gemha Júnior, diretor do clube *Os Independentes*, organizador do evento.

A segurança dos festeiros foi realizada por 600 policiais militares e 300 vigilantes patrimoniais que também atuaram 24 horas por dia dentro e no entorno do Parque do Peão. “Mesmo assim, é difícil uma festa deste porte não ter nenhum tipo de ocorrência”, diz Gemha Júnior.”

30. O envolvimento de recursos públicos, a restrição a que os consumidores levem o seu próprio alimento (ausência de finalidade comercial), o fechamento de mercado e a presença de preocupações concorrentiais em eventos privados que afetem a dinâmica do mercado serão abordados ao final deste parecer, em seção dedicada a tratar, com maiores detalhes, os problemas concorrentiais.

31. Por ora, cumpre adiantar que, diversamente da disciplina das licitações públicas regida pelo Direito Administrativo, a ausência de recursos públicos não obsta a atuação do Direito Concorrencial – o qual, em geral, aplica-se a relações exclusivamente privadas, porém com repercussão significativa sobre todo o mercado.

• Belo Horizonte:

32. Como é possível verificar na seção anterior, o ofício encaminhado por esta Secretaria para os órgãos do Executivo solicitava, expressamente, o envio a esta Seprac de documentos relacionados à outorga de exclusividade, semi-exclusividade, ou de qualquer outra vantagem competitiva a algum agente econômico para a comercialização de comida e bebidas durante carnavais, ou festas agropecuárias – sejam vigentes, prétorias, ou com vigência futura.

33. Muito embora a Administração de muitos municípios tenha colaborado ativamente, enviando documentos relacionados a diversos carnavais, houve tantas outras que optaram por enviar informações pertinentes, apenas, ao carnaval de 2018 – em particular quando a barreira concorrencial não havia sido aplicada neste ano, ou quando a festa de carnaval sequer havia sido promovida pelo município.

34. No caso particular da prefeitura de Belo Horizonte, a resposta foi particularmente preocupante, pois permitiu ao respondente deixar de prestar esclarecimentos com relação a todos os carnavais realizados até então e, até mesmo, em relação ao carnaval de 2019, cujo edital – como mostra a experiência pregressa daquele município -- só deve ser publicado no segundo semestre deste ano:

“Em resposta ao ofício nº 24/2018/SUPROC/SEPRAC/MF, que solicita informações sobre a comercialização de comida e bebidas no carnaval, a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer -- SMEL informa que em 2018 não realizou nenhuma licitação, contrato ou autorização para este fim.”

35. Não por outro motivo, este parece ser um caso claro de omissão injustificada de informação de que trata o art. 40 da Lei nº 12.529, de 2011 – punível, conforme indicado expressamente no ofício de requisição da informação, com multa diária de R\$5.000,00 (cinco mil reais).

36. A informação omitida refere-se à concessão de exclusividade nos dois últimos carnavais. A exclusividade foi denunciada por periódicos locais. Um deles assim descreve o ocorrido<sup>[8]</sup>:

“O credenciado obriga-a a se abster de praticar qualquer ato relacionado com outras empresas de bebidas que não seja o patrocinador, sob pena de rescisão automática da presente autorização.” Assim versa o artigo 5.8 do edital da Prefeitura de Belo Horizonte que regula a atuação dos ambulantes no carnaval de 2017.

Em suma, cada um dos mais de 9.000 vendedores ambulantes fica proibido de vender outras bebidas que não sejam a cerveja do ‘patrocinador’, no caso a Skol. Se desrespeitar a regra, perde a licença. Em troca desse monopólio, a Skol pagou R\$1,5 milhões de reais à prefeitura. Frente à estimativa de 2,5 milhões de pessoas no carnaval, cada folião pôde valer, nesse cálculo, R\$0,60.

O valor não chega a 0,02% do orçamento municipal. Quantia pouco relevante que poderia ser captada de outra forma, mas pela qual a prefeitura optou por ferir a constituição, o princípio da livre iniciativa e os direitos dos consumidores. Por isso,

um grupo de advogados populares entrou com ação popular contra e [mais de 30 blocos](#) de rua solicitarão à prefeitura que reveja o monopólio.”

37. Outro periódico, por sua vez, noticiou [10]:

“Liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) derrubou a obrigação dos ambulantes de Belo Horizonte de comercializar apenas bebidas da Ambev durante o Carnaval. A decisão responde a uma ação popular assinada pelas advogadas Renata Maciel e Joyce Jesus Barbosa, que integram o Coletivo Maria Felipa. O processo foi movido atendendo a demanda dos próprios vendedores e dos blocos de rua. Segundo a decisão publicada ontem e assinada pelo juiz Rinaldo Kennedy Silva, está suspenso o ‘ato que restringiu a comercialização de outras marcas de cerveja que não sejam da Ambev em áreas abertas ao público em geral’. Em caso de descumprimento, a Prefeitura de Belo Horizonte poderá receber multa diária de R\$10 mil. O magistrado alega que o veto à venda de outras marcas de bebida afeta o interesse público e o direito dos ambulantes. “Trata-se de uma festa aberta ao público de toda a cidade, e a proibição de comercializar bebidas diversas da marca estabelecida gera efeitos prejudiciais aos vendedores e à população consumidora, que sofreria uma limitação no direito à livre concorrência e livre iniciativa, garantias constitucionalmente asseguradas”, escreve. A Ambev havia fechado com a Prefeitura de Belo Horizonte um contrato de patrocínio. Os cerca de 9,4 mil trabalhadores ambulantes que foram cadastrados pela Empresa Municipal de Turismo (Belotur) precisaram assinar um documento concordando em vender exclusivamente produtos indicados pela patrocinadora: três tipos de cerveja da marca, três de refrigerante e um energético. Em caso de descumprimento das regras, eles poderiam perder a credencial, ter os produtos apreendidos e serem multados. Insatisfeitos, os vendedores receberam o apoio de diversos blocos de rua e lançaram um manifesto na semana passada contra a exclusividade da empresa”

38. Como se pode observar, a Prefeitura de Belo Horizonte concedeu exclusividade à Ambev. A exclusividade em questão – em particular no caso do energético, em que há apenas uma marca Ambev disponível – segue o mesmo padrão condonado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, em processo no qual a extinta Seac, sucedida por esta Seprac, atua como *amicus curiae*.

39. Em que pese à decisão judicial acima noticiada, a Prefeitura voltou a prever exclusividade no certame do carnaval de 2018. Segundo documentação enviada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, o item 2.1.1 do edital SMPU nº 007/2017, publicado no DOM de 14 de novembro de 2017, previa que a comercialização de bebidas que atenda aos blocos de rua pode ser condicionada à exclusividade de marca do patrocinador do evento. Entre as bebidas, citam-se, indiscriminadamente, água, refrigerante, cerveja (item 2.2). O formulário de adesão (anexo único) também prevê, expressamente, que o candidato concorda que a venda de bebidas possa ser condicionada à exclusividade de marca do patrocinador do evento.

40. A exclusividade de comida, por sua vez, pode ser inferida no disposto no item 2.4.7:

“Não será permitida a comercialização de comida, bem como a utilização de equipamentos sonoros, banners, placas e similares pelos credenciados, SALVO MATERIAIS DISTRIBUÍDOS PELO PATROCINADOR, SE HOUVER.”

41. Cumpre notar que o item 5.8 do edital prevê que o credenciado ao comércio eventual não deve praticar nenhum ato que desabone o patrocinador.

42. Matéria de dezembro de 2017 da Prefeitura de Belo Horizonte[10] confirmava a existência da exclusividade não só de bebidas (Ambev), mas também transporte (Uber):

“O Carnaval de Belo Horizonte 2018 já tem patrocínio. Homologado no Diário Oficial do Município pela Belotur, o patrocínio garante infraestrutura e aporte financeiro para a realização do principal evento da cidade. A empresa vencedora é a Do Brasil Projetos e Eventos S.A., que apresentou proposta de R\$ 3.599.000,00, mais o custeio de um conjunto de serviços e estruturas necessárias ao bom funcionamento da festa. Com isso, a empresa pretende ativar duas marcas de clientes durante o período momesco, a Skol e a Uber. Em 2017, o aporte financeiro do patrocinador foi de R\$ 1.500.000,00.

Uma das novidades importantes para 2018 é que ambulantes poderão vender bebidas de quaisquer marcas durante os cortejos de blocos de rua, se comprometendo somente a não vender produtos em porções fracionadas e nem em garrafas de vidro, por motivo de segurança de foliões e também de quem trabalha durante o Carnaval. Somente nos bares de palcos oficiais da Prefeitura de Belo Horizonte e desfiles de escolas de samba e blocos caricatos a venda será exclusiva dos produtos do patrocinador.”

43. Cumpre aqui destacar o avanço com relação ao ano anterior, no que diz respeito à limitação da exclusividade aos bares de palcos oficiais e aos desfiles de escolas e blocos caricatos. Essa delimitação está prevista no item 6.3.2 do edital de seleção pública simplificada nº 004/2017, que convocou as pessoas jurídicas interessadas em adquirir cota de patrocínio para o Carnaval de BH 2018:

“6.3.2. O patrocinador terá direito de exclusividade na venda de produtos em eventos ou áreas privativas próprios da Belotur, tais como:  
a) palcos oficiais do Carnaval de Rua;  
b) espaço de desfile das Escolas de Samba e Blocos Caricatos.”

44. Em que pese ao relevante aprimoramento, cumpre destacar que a exclusividade, embora menor, ainda parece exceder o necessário.

45. Os argumentos de que a exclusividade do ano anterior era excessiva e, portanto, desnecessária, encontram-se na matéria da própria prefeitura, que afirma ter elevado os investimentos no carnaval, ainda que abrindo mão de parte significativa da exclusividade:

“Além disso, o número de palcos oficiais para apresentação de artistas contratados pela Prefeitura de Belo Horizonte também aumenta. Para 2018, estão previstos mais quatro palcos espalhados pelas regionais, além dos três palcos instalados na região Centro-Sul. Melhora também a estrutura dos desfiles das Escolas de Samba e dos Blocos Caricatos, tais como arquibancadas, som, iluminação e piso, por exemplo.”

#### • Corumbá:

46. Segundo noticiado pela imprensa local[11], anteriormente ao carnaval de 2017, a Prefeitura de Corumbá concedia ao patrocinador exclusividade na comercialização de cervejas:

“Outra decisão acertada foi quanto ao monopólio da cerveja. Dentro do circuito só entrava uma marca que era uma das patrocinadoras do evento, mas, que não agradava os corumbaenses. Este ano o prefeito prometeu que todas as marcas serão oferecidas (...).”

47. Essa informação não pode, entretanto, ser confirmada com a Prefeitura de Corumbá: segundo AR assinado por servidor da DR-MS, a Secretaria de Governo de Corumbá/MS teria sido notificada para apresentar informações, tendo-se omitido. A ausência de manifestação por parte do Poder Executivo não obstou que chegasse a nosso conhecimento, por meio da 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Corumbá, o arquivamento de Notícia de Fato voltada para apurar a exclusividade da marca de bebida Burguesa no Carnaval de Corumbá, no ano de 2016.

48. Segundo relatado, a América Distribuidora de Comida e Bebidas Ltda. foi patrocinadora oficial da organização daquela festa. Ademais:

“Já no convênio do patrocínio, firmado entre a Fundação de Cultura de Corumbá e a empresa América Distribuidora de Comida e Bebidas, ficou assegurado a esta última o direito à exclusividade para a venda de seus produtos (entre eles a cerveja da marca Burguesa), dentro do perímetro do evento (doc. fls. 56/60).”

49. A representante do *Parquet* entendeu, porém, que foi a denunciante (pessoa física) que infringiu a determinação da Administração Pública de que, dentro de um determinado perímetro, só poderia ser feita a venda de marca de cerveja indicada pelo patrocinador. Em resposta ao pedido de informações encaminhado por esta Seprac, o Promotor de Justiça complementou:

“Imperioso consignar que não sobreveio qualquer fato que indique lesão ou ameaça de lesão aos interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público, de modo que não subsiste[m] razões para a continuidade do presente fato.”

50. Se, sob o ponto de vista da defesa do consumidor, o Ministério Público entendeu que não havia prejuízo ao consumidor por força da exclusividade de marca, sob a ótica da defesa da concorrência a prática representa uma incontestável reserva de mercado a apenas um grupo econômico.

• **Curitiba:**

51. Segundo matéria de agosto de 2017 de periódico local<sup>[12]</sup> e de notícia de rádio local<sup>[13]</sup>, a Câmara Municipal teria aprovado, em 1º turno, emendas à Lei Municipal 14.156/2012 que eliminariam a restrição ao anúncio de bebidas alcoólicas nas festas populares do município e admitiriam o patrocínio do carnaval por marcas de bebidas alcoólicas. Ainda segundo a matéria:

"Nos últimos quatro anos, durante a administração de Gustavo Fruet (PDT), o patrocínio de marcas de cerveja foi feito para o pré-carnaval curitibano, por meio de decreto, derivado da proposta do Fórum das Escolas de Samba e Blocos Carnavalescos."

52. Acesso à página das leis municipais de Curitiba<sup>[14]</sup> permite identificar que a alteração foi aprovada, passando a lei a prever, expressamente, que

"[P]ropaganda de bebidas alcoólicas requer, como contrapartida, a promoção de campanha educativa para o consumo responsável de bebidas alcoólicas em todo material publicitário da empresa patrocinadora".

53. Consultada, a Prefeitura esclareceu que a comercialização dos pontos de venda seria administrada pelas escolas de samba, de tal sorte que a Fundação Cultural de Curitiba não interfere na venda dos pontos. Segundo a resposta, a alienação é "de inteira responsabilidade das escolas de samba" e a Secretaria Municipal de Turismo fiscaliza a operacionalização dos ambulantes no dia do desfile.

54. Cabe esclarecer, primeiramente, que, como a delegação da atividade de comercialização de PDVs às escolas de samba não afasta o poder de polícia do Executivo local, cumpre à Prefeitura zelar pela manutenção de um ambiente concorrencialmente saudável durante as festividades – coibindo infrações à ordem econômica.

55. Em segundo lugar, entendemos que a aprovação da emenda à Lei Municipal 14.156/2012, isoladamente, não cria um problema concorrencial, haja vista que o patrocínio do evento não elimina, por si só, a pressão competitiva do comércio local por marcas não patrocinadoras, ou a existência de mais de um patrocinador. O problema encontra-se na concessão da exclusividade e na eliminação dessa pressão competitiva.

56. Em terceiro lugar, destacamos, porém, haver indícios de que as festas de carnaval de Curitiba já limitam a concorrência por marcas concorrentes à do patrocinador. Matéria de fevereiro de 2017<sup>[15]</sup> elucida que, durante o pré-carnaval, patrocinado pela Ambev, houve venda controlada de bebida e comida, sendo proibido entrar com produtos adquiridos fora do local. É digno de nota que o evento ocorreu em vias públicas, na Avenida Marechal Deodoro, com policiamento militar e da Guarda Municipal – de tal sorte que o apoio do Poder Público à exclusividade pode ser depreendido não só da nova redação da Lei Municipal 14.156/2012, ocorrida em 2017, como também da exclusividade jáposta em prática antes mesmo da sua aprovação.

57. Cabe ponderar que a limitação à concorrência em eventos particulares de alguma forma patrocinados pelo Poder Público pode representar abuso de posição do próprio patrocinador e das entidades responsáveis pela sua contratação, inclusive escolas de samba. Nesse sentido, a inércia do Poder Público não afasta o caráter anticompetitivo da restrição imposta, no presente caso, em logradouro público.

• **Diamantina:**

58. Em atendimento ao Ofício SEI nº 23/2018/SUPROC/SEPRAC-MF, a Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio de Diamantina encaminhou cópia do edital de chamamento público nº 001/2018, que visava selecionar empresa para patrocinar a estruturação e a organização do carnaval no município de Diamantina para o ano de 2018.

59. O edital prevê expressamente a concessão de exclusividade de marca no perímetro da festa, podendo outros benefícios serem alinhados caso a caso (cláusula 4.1). Ademais, os documentos também comprovam que a sagrou vencedora a Pulsar Cultura e Esporte Eireli – ME, representante da Ambev S.A. A proposta da empresa previa, como contrapartida ao investimento de R\$150 mil, o direito de exploração de comunicação visual, bem como a veiculação de anúncios de marcas de cerveja do Grupo Ambev durante o carnaval.

60. Segundo se extrai de todas as informações prestadas por meio do Ofício nº 035/2018, a Prefeitura de Diamantina confere "exclusividade de positivação da marca", mas não impõe nenhuma exclusividade na venda de bebidas. As explicações trazidas pela Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio sugerem que não haja limitação à pressão competitiva que o comércio local exerce sobre as barracas de bebidas e comidas instaladas em vias públicas:

"Quanto à instalação de barracas para comercialização de bebidas e comidas nas vias públicas, procedimento este feito tradicionalmente pela Prefeitura de Diamantina durante os carnavales ao longo dos anos e a existência ou não de estudos medindo o impacto concorrencial, não se tem conhecimento desse tipo de estudo feito pela Prefeitura. E, nesse sentido, a Secretaria de Cultura e Turismo e Patrimônio não tem competência institucional para fazê-lo. (...)"

Entretanto, o que se tem observado, é que a implantação de tal estratégia s deu em função do crescimento volumoso de foliões que passaram a procurar a cidade durante o período do carnaval, exigindo, portanto, o aumento da oferta de serviço de gastronomia, uma vez que, os bares e restaurantes situados no sítio histórico não atendiam à multidão de foliões. No entanto, recentemente o Carnaval de Diamantina tem passado por várias transformações, exigindo do poder público e sociedade local várias adequações ainda em processo de experimentação e avaliação."

61. Entretanto, como determina o item 4.4 do edital, "a empresa vencedora deverá montar tendas de alimentação e tendas de bebidas no espaço de realização do carnaval, bem como prezar pela organização destes espaços". Complementa o item 5.1 que "[a] empresa selecionada poderá promover o credenciamento de promotores de venda, estimando-se o número de até 100 (cem), para atuação durante o Carnaval Diamantina 2018". Em razão de a vencedora ser a Ambev, é lógico inferir que a Prefeitura, ainda que não o tenha feito de forma expressa no edital, conferiu exclusividade de venda à Ambev.

62. A instrução realizada em todos os demais municípios também nos permite acreditar que, embora não haja limitação expressa no edital, existe a possibilidade de que, na prática, os promotores de vendas da Ambev, até mesmo com o auxílio de servidores da Prefeitura, possam coagir, ou constranger os comerciantes locais a não vender as marcas concorrentes, ou os próprios consumidores a não entrarem no perímetro da festa portando produtos das marcas concorrentes. Diga-se, aliás, que o próprio credenciamento dos promotores de venda pelo patrocinador cria a presunção de que esses mesmos vendedores/ambulantes fiscalizem a atuação de comerciantes não autorizados.

• **Goianésia:**

63. Segundo noticiado pela imprensa local<sup>[16]</sup>, o Ministério Pùblico teria pressionado o governo de Goianésia para que ressolvesse o contrato assinado com a Schin para a venda de bebidas, com exclusividade, dentro do parque de exposições da 41ª Exposição Agropecuária de Goianésia (2013). De acordo com a matéria:

"O Sindicato Rural de Goianésia abriu mão de um patrocínio no valor de R\$ 60.000,00 (Sessenta mil reais) com a quebra do contrato de exclusividade, ficando em apenas 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), o qual será bancado pela Distribuidora de Bebidas Jéssica. A diferença terá que ser bancada pelo Sindicato Rural."

64. Segundo informado pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Goianésia (Ofício nº 101/18- 1º PJ), há inquérito civil aberto em 2013, destinado a apurar gastos realizados pelo Sindicato Rural para a realização do evento, com recursos repassados pelo município de Goianésia. Informa, ainda, que, nos anos seguintes, a festa foi realizada com recursos privados, sem repasse de verbas públicas, razão pela qual nenhum procedimento sobre o tema veio a ser instaurado. Informação condizente também nos foi enviada diretamente pelo Diretor do Departamento de Licitação do Município de Goianésia, que afirmou não existir qualquer processo licitatório.

65. Conforme registra o despacho no processo registrado como Atena nº 201800086353:

"Posteriormente, para o evento realizado no ano de 2014, foi realizada audiência pública onde em ata ficou definida a obrigação do PROCON Municipal e do Sindicato Rural de fiscalizar a comercialização dos produtos, ocasião onde não foi relatada nenhuma irregularidade."

Desde então, até o presente momento não foi apresentada qualquer reclamação ou denúncia junto a esta curadoria do consumidor, nem tampouco qualquer indício de

violação a normas de defesa do consumidor referente ao evento.”

66. O Ministério Público do Estado de Goiás também nos encaminhou resposta de diligência junto ao Procon Goianésia. Segundo a diretora, não constaria nenhum registro de irregularidade com relação à Exposição Agropecuária de Goianésia – 2018. Note-se, entretanto, que o evento em questão ocorre em julho de 2018, de tal sorte que a resposta do Procon, datada de 2 de abril deste ano, limita-se ao controle abstrato, ex ante, pela análise de editais e, portanto, tem limitado valor, dado que as reclamações dos consumidores ocorrem, como regra, mediante o consumo, ou a tentativa de consumo.

67. Registre-se, ainda, que o Ministério Público do Estado de Goiás firmou termo de compromisso de ajustamento de conduta com o Presidente do Sindicato Rural de Goianésia, com o Prefeito de Goianésia, com o Presidente da Câmara dos Vereadores de Goianésia, com o Procurador Jurídico do Município, com a Coordenadora do Procon Goianésia, com a Empresa Cerveja e Cia., com a Distribuidora Jéssica e com a Distribuidora Solar, além de inúmeros representantes do comércio local, proibindo a exclusividade de marca. *In verbis:*

“CLÁUSULA TERCEIRA – Fica terminantemente proibida qualquer prática de exclusividade de marca no evento ora mencionado [Pecuária], ficando obrigado o Sindicato Rural de Goianésia, os fornecedores, os comerciantes (barraqueiros) garantir a efetiva diversificação dos produtos expostos a venda, sendo obrigado a cada comerciante manter em seu estabelecimento (barraquinha) no mínimo 02 (dois) produtos diversificados.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Dentre os produtos diversificados, cada comerciante deverá garantir efetivamente os seguintes produtos: Cerveja Antártica e Refrigerante Coca Cola. Ficando ressaltado que a definição das marcas se deu em razão de acordo firmado entre os realizadores do evento, buscando romper com a prática de exclusividade de marca no evento.”

68. Apesar do nobre objetivo de eliminar a exclusividade de marca, o TAC acaba por, paradoxalmente, dividir os mercados de refrigerantes e cervejas entre duas marcas distintas. Isso implica dizer que, embora se garanta que tanto Antártica quanto Coca Cola estarão presentes no evento, torna-se lícita a concessão de exclusividade da Antártica entre as cervejas e da Coca Cola, entre os refrigerantes, em detrimento do poder de escolha e dos bolsos dos consumidores. Esse item será melhor explorado na seção dedicada a tratar, com maiores detalhes, os problemas concorrenciais.

69. Ainda que, formalmente, seja possível argumentar que o TAC não imponha a venda, exclusivamente, desses dois produtos, é necessário reconhecer que a exigência de que cada comerciante mantenha “em seu estabelecimento (barraquinha) no mínimo 02 (dois) produtos diversificados”, a saber, “Cerveja Antártica e Refrigerante Coca Cola”, leva a que os comerciantes sintam-se obrigados a manter um superabastecimento desses produtos, com o risco de que a fiscalização do evento, não encontrando mais bebidas dessas marcas – em particular se encontrarem produtos de outras marcas -, punam por descumprimento do TAC. Esse tipo de cláusula cria, portanto, fortes incentivos à exclusividade intramercados.

70. Nesse sentido, sugere-se à 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Goianésia retificar o TAC celebrado para abordar a exclusividade de marcas intramercado, com o objetivo de eliminar a divisão de mercados e a criação de barreiras artificiais à entrada de novos concorrentes por ele oficializado. Sugere-se a seguinte redação:

“CLÁUSULA TERCEIRA – Fica terminantemente proibida a prática de exclusividade de marca de bebidas e comida no evento ora mencionado, ficando o Sindicato Rural de Goianésia obrigado a garantir a liberdade de venda de produtos que atendam às especificações de segurança e às regulações sanitárias.”

71. Não pudemos constatar a utilização de recursos públicos no evento agropecuário, nem mesmo a utilização de policiamento civil, ou militar dentro do espaço do evento (parque de exposições). Entretanto, folder do evento de lançamento da festa agropecuária [17] esclarece que a cerveja oficial do evento é Brahma, da Ambev, o que é um forte indicativo de que a exclusividade de marca, ao invés de dissipar, foi consolidada, seja por força do TAC, seja pelo entendimento equivocado de que o evento não mais conta com recursos públicos e, por isso, não precisa ser fiscalizado.

**Figura 1**



72. O fato é que, como adiantado ao tratar do caso de Barretos, independentemente de o evento contar com recursos públicos, ele, de forma inquestionável, afeta o mercado relevante da Festa Agropecuária de Goianésia – definido tanto geograficamente (município de Goianésia), quanto temporalmente (data da festividade: 6-15 de julho, neste ano de 2018) e em termos de produto (bebidas, em geral, ou algum mercado específico, como o de cervejas). Essa conclusão vale tanto sob o ponto de vista do fornecedor – cuja exposição e cujas vendas no evento são, possivelmente, as mais relevantes no ano -, quanto do consumidor, que é representativo de um submercado com características e gostos específicos (baixa elasticidade cruzada). Uma vez mais, esse tópico será explorado em seção dedicada a tratar, com maiores detalhes, os problemas concorrenciais.

73. Por fim, pudemos constatar a utilização de recursos públicos **no carnaval** de Goianésia, seja diretamente, seja indiretamente, por meio de policiamento civil, ou militar no espaço do evento. Páginas no Facebook[18] associam o evento à Prefeitura do município. Cartaz do evento[19] ilustra que o Carnaval de 2018, na Avenida Goiás, de 9-12 de fevereiro, seria promovido pela Administração do município. Por sua vez, o carnaval de 2017 teria recebido recursos federais[20]. Não encontramos, porém, indícios de exclusividade nessa festa. Como as investigações no município de Goianésia foram direcionadas a tratar da festa agropecuária, apenas, não aprofundamentos as investigações acerca do carnaval do município.

• **Goiânia:**

74. Segundo cartaz do evento[21], a 73ª festa agropecuária de Goiânia foi patrocinada pela Bavaria e contou com apoio e com recursos municipais, estaduais e federais.

**Figura 2**



•←→ PATROCÍNIO •←→



REALIZAÇÃO →



APOIO →



MINISTÉRIO DA  
AGRICULTURA,  
PECUÁRIA  
E ABASTECIMENTO



© 2018 SGPA - Todos os direitos reservados



75. Como destaca o release da Sociedade Goiana de Pecuária e Agricultura (SGPA)[\[22\]](#):

“SEGURANÇA DENTRO DE FORA DO PARQUE

Toda a diretoria da SGPA cria estratégias para, a cada ano, a segurança ser maior e mais eficiente dentro e nas imediações do Parque. Mais de 1.500 vigilantes foram contratados e estarão espalhados pelo Parque devidamente uniformizados. Homens e mulheres à paisana também farão a vigília nas áreas comuns e durante os shows coibindo qualquer atitude suspeita e alertando as autoridades policiais como Civil e Polícia Militar. Nas entradas do Parque serão instalados detectores de metal para coibir a entrada de armas ou objetos que possam ser usados como tal. Nas ruas próximas ao Parque de Exposições a Polícia Militar e a Guarda Civil Metropolitana colocarão as viaturas e homens fazendo a ronda.”

76. Muito embora, em princípio, os policiais não transitem dentro do evento, há um esquema de segurança preparado especialmente por força do evento.

77. De qualquer modo, como antecipado nos casos de Barretos e de Goianésia, independentemente de o evento contar com recursos públicos, ele, de forma inquestionável, afeta o mercado relevante da Festa Agropecuária de Goiânia – definido tanto geograficamente (município de Goiânia), quanto temporalmente (data da festividade) e em termos de produto (bebidas, em geral, ou algum mercado específico, como o de cervejas).

78. Ressalte-se que, notificada para apresentar informações, nos termos do art. 40 da Lei nº 12.529, de 2011, a Prefeitura de Goiânia não apresentou resposta.

• **Iturama:**

79. Em fevereiro de 2014 a Justiça concedeu liminar que suspendia contrato entre a prefeitura de Iturama e a organizadora do carnaval no município[\[23\]](#). A ação civil pública teria sido impetrada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que apontou restrições à concorrência, como direcionamento do editorial e a exclusividade na distribuição de bebidas.

80. A Prefeitura de Iturama explicou que, em 2018, não houve festa carnavalesca em razão do cenário econômico. Já no ano de 2017 não teria havido a concessão de qualquer exclusividade por parte do Poder público, seja em relação a bebidas, seja em relação a comida.

• **Olinda:**

81. Por meio do portal “clerbs”[\[24\]](#) tivemos conhecimento de que a exclusividade concedida por Florianópolis durante o carnaval – a qual havia sido analisada pela extinta Seac, sucedida pela Seprac – apoiava-se em modelo similar ao preexistente em Recife, em Salvador e no Rio de Janeiro. Dada a proximidade geográfica, acreditamos que o modelo do carnaval de Olinda fosse similar ao adotado em Recife, razão pela qual resolvemos investigá-lo.

82. Notificada para apresentar informações, nos termos do art. 40 da Lei nº 12.529, de 2011, a Prefeitura de Olinda não apresentou resposta. Entretanto, tais informações foram obtidas a partir do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que nos encaminhou as documentações referentes aos certames para os carnavais de 2017 e 2018.

83. Primeiramente, foi possível identificar que o Município de Olinda concede exclusividade para o patrocínio e para a comercialização de refrigerantes e cervejas. Em segundo lugar, Olinda realiza um único processo seletivo para conceder exclusividade para as três principais festividades do ano: ciclo junino, ciclo natalino e réveillon. Nas letras do edital:

“1.0 – DO OBJETO

1.1 Constitui objeto deste certame a PERMISSÃO DE UTILIZAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS, POR EMPRESAS DO RAMO DE CERVEJAS E REFRIGERANTES, PARA EFEITO DE DIVULGAÇÃO, PROPAGANDA E COMERCIALIZAÇÃO DOS SEUS PRODUTOS, COM EXCLUSIVIDADE, O CICLO CARNAVALESCO 2018; CICLO JUNINO 2018 E CICLO NATALINO E REVEILLON 2018/2019, nos termos do presente Edital e seus anexos, conferindo-se ainda ao vencedor o título de PATROCINADOR DESTES EVENTOS.

1.2. A empresa vencedora indicará 01 (uma) marca dentro do seu catálogo de produtos, que será a única a figurar nas peças publicitárias dos eventos, sem prejuízo à exclusividade de comercialização para os demais produtos da empresa – cervejas e refrigerantes.

(...)

1.1.2 – São obrigações do Permitente:

a) garantir ao PERMISSIONÁRIO exclusividade na comercialização e divulgação dos seus produtos, durante A SEMANA PRE-CARNAVALESCA e o CARNAVAL DE 2018; CICLO JUNINO 2018 E CICLO NATALINO E REVEILLON 2018/2019 (...)

12.0 – DO PRAZO E CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DO OBJETO

12.1 – A permissão vigorará durante o Ciclo Carnavalesco 2018 (período de 04 a 14 de fevereiro de 2018); durante o Ciclo Junino 2018 (período de 21 a 24 de junho de 2018) e durante o Ciclo Natalino e Réveillon 2018/2019 (período de 21 de dezembro de 2018 a 01 de janeiro de 2019).“

84. É também possível encontrar dispositivos complementares no termo de autorização:

“CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES

4.1. Constitui obrigação do PERMITENTE:

a) Garantir ao PERMISSIONÁRIO exclusividade na comercialização e divulgação dos seus produtos, durante A SEMANA PRE-CARNAVALESCA e o CARNAVAL DE 2018; CICLO JUNINO 2018 E CICLO NATALINO E REVEILLON 2018/2019

(...).

(...).

#### CLÁUSULA SEXTA – DA PROIBIÇÃO

6.1. O PERMITENTE obriga-se a não celebrar contrato idêntico ou semelhante a este com qualquer empresa concorrente do PERMISSIONÁRIO, assim considerada aquela que fabrique ou comercialize cervejas e refrigerantes.

(...)

#### ANEXO VI

#### CONTRAPARTIDA PELO PATROCÍNIO:

1. Exclusividade para a venda de cervejas e refrigerantes em todos os pólos oficiais e passarelas naturais no carnaval de Olinda 2018 (não será permitida a venda de tais produtos em garrafas de vidro);

(...)

13. Permissão para a venda exclusiva de cervejas e refrigerantes em todos os eventos objeto do certame (não será permitida a venda de tais produtos em garrafas de vidro)."

85. Apesar de tratar-se de carnaval de rua – o que poderia facilitar o acesso dos consumidores a bebidas de outras marcas no comércio local e, assim, mitigar, ou eliminar as preocupações concorrenceias -, entendemos ser necessário adotar uma postura mais conservadora na fase investigativa. O grau de conservadorismo é recomendável, em particular, porque encontramos denúncias, em pelo menos outro grande município nordestino investigado, de que a marca vencedora do certame estaria, com a permissão do poder público e em confronto com a previsão do próprio edital, impondo exclusividade ao comércio local durante os festejos.

86. Por fim, a 25º Promotora de Justiça de Promoção e Defesa do Patrimônio Público solicitou, por meio do Ofício nº 143/18, de 14 de maio de 2018, que lhe remetêssemos eventuais denúncias acerca do ambiente concorrencial dos comidas e bebidas no Carnaval de Recife. Ato contínuo, enviamos esclarecimentos acerca da nossa percepção acerca dos editais e dos processos seletivos dos carnavales de Olinda, de Petrolina e de Recife.

#### • Ouro Preto:

87. Em resposta ao Ofício SEI nº 21/2018/SUPROC/SEPRAC-MF, a Prefeitura de Ouro Preto encaminhou documentos referentes ao processo de chamamento público para o carnaval de 2018.

88. Pela análise do edital de chamamento público para a seleção de projetos e patrocínios (publicação nº 1863) foi possível identificar a concessão de exclusividade de marca no perímetro da festa, limitação ao número de promotores de venda e necessidade de comprovação de três anos de existência e experiência anterior no "patrocínio de evento(s) com características e/ou impactos semelhantes".

89. Por sua vez, segundo o Termo de Cooperação nº 070/2017, celebrado entre o Município de Ouro Preto e MAC Promções e Eventos para o patrocínio do carnaval de 2018, o município concederia exclusividade (cláusula 3.1.5) à patrocinadora e garantiria "que os vendedores credenciados (inclusive ambulantes) nos espaços destinados [a] realização do evento oficial[,] comercializarão apenas os produtos que integrem os portfólios de bebidas produzidas ou distribuídas pela patrocinadora" (cláusula 3.1.6). Segundo matérias locais<sup>[25]</sup>, o carnaval de Ouro Preto teria tido exclusividade da cerveja Ambev (Skol).

90. Segundo ata de reunião entre a 4º Promotoria de Justiça de Ouro Preto e o Procurador-Geral Adjunto Jurídico do Município de Ouro Preto em janeiro de 2018, o evento seria menor que aquele de 2017, apenas com bandas de Ouro Preto, sem aporte de dinheiro público. O evento contraria, porém, com reforço de segurança entre 100 e 120 policiais militares. Paradoxalmente, as mesmas matérias locais citadas acima<sup>[26]</sup> comprovam que, diversamente daquilo que foi anotado na aludida reunião, o carnaval de Ouro Preto contou com atrações de projeção nacional.

91. Interessa observar que, além da exclusividade para a comercialização de bebidas, o processo seletivo previu requisitos de experiência e tempo de existência que podem ter ido além do necessário para garantir a satisfatória realização de um evento festivo – em particular porque os aspectos não superfluos do evento, relacionados à segurança e à saúde, são relegados ao Poder Público, a quem cumpre por ofício exercer essas funções.

#### • Pesqueira:

92. Segundo noticiado pela imprensa local<sup>[27]</sup>, o Carnaval dos Caiporas seria marcado pela concessão de exclusividade que eliminava a liberdade de venda de bebidas por parte de ambulantes, baraqueiros e pelo comércio local. A matéria esclarece que a pressão competitiva pelo comércio local era coibida pelos fiscais municipais. A notícia ressalta, contudo, que o Carnaval dos Caiporas de 2017 não mais seria regido por regras de exclusividade.

93. Questionada, a Prefeitura de Pesqueira esclareceu que, durante o Carnaval de 2018, não houve a concessão e exclusividade, seja em relação a bebidas, seja em relação a comida.

#### • Petrolina:

94. Notificada, nos termos do art. 40 da Lei nº 12.529, de 2011, para apresentar informações acerca da concessão de exclusividade durante o carnaval, a Prefeitura de Petrolina não apresentou resposta. Entretanto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco encaminhou-nos as documentações decorrentes do Relatório Preliminar de Auditoria PETCE nº 705/2018, referentes à análise do Processo Licitatório nº 316/2017, Concorrência Nacional nº 006/2017, da Prefeitura Municipal de Petrolina. O certame tinha por objeto a concessão da exploração do espaço público no qual seria realizado o Carnaval de Petrolina 2018.

95. Segundo o relatório do TCE-PE:

"A Prefeitura Municipal de Petrolina adotou para a licitação da infraestrutura do Carnaval 2018, o mesmo modelo de concessão de exploração do espaço público do Pátio de Eventos Ana das Carrancas, utilizado nos últimos anos para realização do São João."

96. Isso nos permite inferir que os problemas concorrenciais identificados pelo TCE-PE sejam comuns aos principais festejos organizados pelo Executivo local.

97. O cerne das preocupações do TCE-PE residiu na concessão da exclusividade para a comercialização de bebidas durante o festejo em contrapartida a um patrocínio de baixo valor. Seria, portanto, necessário que a Prefeitura elaborasse um estudo prévio acerca da arrecadação potencial por parte do patrocinador, para, assim, saber o valor a ser cobrado a título de patrocínio.

"A auditoria efetuada em 2017 observou que, de acordo com a escolha das atrações a serem contratadas para o evento, poder-se-ia alcançar diferentes níveis de atratividade do público, conferindo remuneração variável ao concessionário. Assim discorreu a equipe de auditoria do TCE sobre a necessidade de apuração das potencialidades de remuneração da contratada:

'Elaborado o orçamento adequado, a Administração teria então que apurar as potencialidades de remuneração da contratada pela exploração com exclusividade no espaço do evento; da venda de comida, diretamente ou através de terceiros; veiculação de publicidade; receita de bilheteria dos camarotes; captação de patrocínios; exploração de bares e restaurantes; e exploração da comercialização dos produtos repassados pelos patrocinadores no espaço Pátio de Eventos Ana das Carancas.'"

98. Mais adiante:

"Dessa forma, a Administração Pública, detendo a informação dos custos de montagem da infraestrutura e o potencial remuneratório da concessão, poderá definir uma condição econômica original, que deve ser estimada no ato da elaboração do projeto básico, quando da definição do preço de referência do Edital."

99. Apesar de a Prefeitura ter deixado claro em quais custos deixara de incorrer ao terceirizar a organização do evento (poupando estimada em mais de R\$ 3 milhões), o Tribunal de Contas asseverou que, por outro lado, "[a] Prefeitura tem relatado à apuração do potencial remuneratório", o que lhe impediria de concluir se a arrecadação do Município poderia, ou não, superar a arrecadação com o evento e, portanto, se haveria a necessidade de conceder exclusividade de marca para que o carnaval pudesse acontecer.

100. Segundo apurado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o *trade-off* entre a exclusividade e os gastos públicos com o evento seriam questionáveis – inclusive em função de a Prefeitura ter realizado vultosos gastos para a contratação de artistas. Em 2017, esse valor foi de praticamente R\$ 5 milhões para o São João – montante bastante superior ao que afirma ter economizado com a concessão. Essa

constatação é ainda mais relevante em função de o valor mínimo admissível pelo edital para a concessão ser de R\$10 mil, tendo a oferta da Faz Livre Marketing e Publicidade Ltda. alcançado R\$50 mil – 1% do valor gasto pela Prefeitura com a contratação de artistas. O volume dos valores injetados no evento pela Administração e das despesas assumidas pelo concessionário, *vis-à-vis* o valor da concessão, suscitam dúvidas importantes acerca do potencial remuneratório do concessionário, como bem conclui o TCE-PE:

"Considerando que a definição do padrão de contratação dos artistas implica decisivamente no potencial remuneratório do concessionário, conclui-se, pela impossibilidade de definição de equilíbrio econômico financeiro original, nos termos supra aduzidos."

101. É relevante notar, ainda que, segundo o TCE-PE, o patrocinador não apenas teria direito à exclusividade na oferta de bebidas e comida por parte de ambulantes e barracas, como, também, do comércio local:

"Além disso, o concessionário tem com fonte de recursos o fornecimento de comida, a exploração de bares diretamente ou por terceiros, a captação de patrocínios no espaço, a venda de publicidade, etc."

102. Novamente:

"Elaborado o orçamento adequado, a Administração teria então que apurar as potencialidades da remuneração da contratada pela exploração com exclusividade no espaço do evento; (...) exploração de bares e restaurantes; e exploração da comercialização dos produtos repassados pelos patrocinadores no espaço Pátio de Eventos Ana das Carrancas."

103. Confirmado esse entendimento do TCE-PE, além do benefício da exclusividade, a marca do patrocinador também seria protegida da concorrência oriunda do comércio local.

104. Em análise direta do Processo Licitatório nº 316/2017, Concorrência Nacional nº 006/2017, da Prefeitura Municipal de Petrolina, foi possível identificar, dentro do item "1.0 – DO OBJETO DA LICITAÇÃO", que a concessionária pode:

"[E]xplorar com exclusividade o fornecimento de comida e bebidas e também auferir valor com renda de publicidade de forma exclusiva no espaço concedido, diretamente ou através de terceirização credenciados, bem como veicular publicidade em espaço concedido, auferindo conforme solicitação expressa da SECRETARIA DE CULTURA, TURISMO E ESPORTES de Petrolina-PE."

105. Já o item "2.0 - EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS" determina:

"2.1 - No espaço público a ser concedido será destinado a exploração de venda/receita da bilheteria dos camarotes, captação de patrocínio, exploração dos bares, restaurantes e exploração da comercialização (repasse dos produtos dos patrocinadores), nos locais e período especificados no objeto deste edital, no item 1.1 e conforme as especificações técnicas constantes no Anexo I deste edital. (...)"

106. Por todo o exposto, o carnaval de Petrolina, além de estar marcado pela concessão de exclusividade, prevê, expressamente a sua extensão a bares e restaurantes – eliminando a pressão competitiva pelo comércio local que poderia aliviar, ou até mesmo eliminar os efeitos anticompetitivos da exclusividade conferida, sazonalmente, ao patrocinador do evento.

107. Por fim, a 25º Promotora de Justiça de Promoção e Defesa do Patrimônio Público solicitou, por meio do Ofício nº 143/18, de 14 de maio de 2018, que lhe remetessemos eventuais denúncias acerca do ambiente concorrential dos comidas e bebidas no Carnaval de Recife. Ato contínuo, enviamos esclarecimentos acerca da nossa percepção acerca dos editais e dos processos seletivos dos carnavales de Olinda, de Petrolina e de Recife.

#### • Recife:

108. Em resposta ao Ofício SEI nº 26/2018/SUPROC/SEPRAC-MF, a Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer da Prefeitura de Recife apresentou documentos referentes aos processos de seleção pública de 2013 e de 2016. Em sua resposta, ainda informou que "não houve restrição à concorrência, haja vista a realização de Seleções Públicas para patrocinador exclusivo" (Ofício nº 531/2018 – SETUREL).

109. No caso de Recife, os documentos enviados pela prefeitura comprovam que a exclusividade (Ambev) na alienação de comida, bebidas "e seus acessórios" estende-se para os ciclos carnavalescos, junino e natalino, incluindo o réveillon, durante três anos consecutivos, escalonando os problemas identificados com relação ao município de Olinda. Encontramos, também, indícios de que (i) o processo licitatório de 2013 tenha sofrido direcionamento em benefício da Ambev, conforme denunciado pela Brasil Kirin à época; ou (ii) tenha havido cartel em licitação. A presença de um único interessado no certame de 2016 (Ambev) pode, nesse mesmo sentido, representar a percepção dos potenciais concorrentes de que o certame estaria, a exemplo de 2013, direcionado, ou uma nova concertação entre os licitantes.

#### ◦ Processos de seleção pública

110. O Contrato de Patrocínio nº 191, celebrado entre o município de Recife e a Ambev em 2013 previa:

"[A] exibição de publicidade/merchandising em espaços e equipamentos públicos do Município nas localidades dos eventos, de até 06 (seis) marcas patrocinadoras em cada um dos eventos relacionados, relativos ao Carnaval, Festejos Juninos e Réveillon da Cidade do Recife, conforme especificações constantes no Processo de Seleção Pública nº 001/2013 e da proposta da PATROCINADORA." [cláusula primeira]

111. Ademais, segundo a cláusula quarta, constituam obrigações do patrocinado:

"I) Conferir à PATROCINADORA o direito de exibição de publicidade/merchandising em espaços e equipamentos públicos do município, nas localidades dos eventos, de até 06 (seis) marcas patrocinadoras em cada um dos eventos relacionados a este instrumento;  
II) Conceder à Patrocinadora a exclusividade do direito de distribuição e comercialização dos produtos e/ou serviços da patrocinadora nos locais de realização dos eventos públicos relacionados e este procedimento;  
III) Exercer a fiscalização dos serviços[:]  
IV) Não celebrar contrato idêntico ou semelhante a este, com qualquer empresa concorrente da PATROCINADORA, objetivando apoio ou patrocínio para os eventos."

112. Segundo o documento, o termo inicial seria a data da sua assinatura [11 de novembro de 2013] e termo final, o dia 31 de julho de 2016.

113. A mesma linha foi seguida no edital de 2016. O Edital de Processo Simplificado nº 001/2016 para a Seleção de Patrocinador Exclusivo, Através de Cota de Patrocínio, previa as seguintes cláusulas:

"1.1 - Constitui objeto deste procedimento a seleção para aquisição de COTA DE PATROCÍNIO, denominada COTA MASTER [...] com direito de exibição de publicidade/merchandising em espaços e equipamentos públicos do Município nas localidades dos eventos, de até 06 (seis) marcas patrocinadoras em cada um dos eventos relacionados, executando-se "instituições bancárias" e "órgãos da administração pública Federal e do Estado de Pernambuco (Estaduais), relativos aos Ciclos Carnavalesco, Junino e Natalino da Cidade do Recife, durante 3 (três) anos consecutivos até julho de 2019, a contar a partir da data de assinatura do contrato de patrocínio. (...)

7.2 São encargos da SECRETARIA DE TURISMO E LAZER:  
a) Exercer a fiscalização dos serviços; b) Conferir à Patrocinadora o direito de exibição de publicidade/merchandising em espaços e equipamentos públicos do município, nas localidades dos eventos, de até 06 (seis) marcas patrocinadoras em cada um dos eventos relacionados a este procedimento, executando-se "instituições bancárias" e "órgãos da administração pública Federal e do Estado de Pernambuco (Estaduais)"; c) Conceder à Patrocinadora a exclusividade do direito de distribuição e comercialização dos produtos e/ou serviços da patrocinador nos locais de realização dos eventos públicos relacionados a este procedimento. (...)

8.1 - O patrocínio vigorará a partir da data de assinatura do contrato de patrocínio até 31/07/2019.  
8.2 - Os serviços a serem executados compreendem: (...)

h) Contratação de serviços de comida e bebidas e seus acessórios;"

114. Por sua vez, assim dispõe o Contrato de Patrocínio nº 3501.03.2016, entre o Município do Recife e Ambev:

"CLÁUSULA PRIMEIRA: Constitui objeto do presente Contrato para aquisição de COTA DE PATROCÍNIO, denominada COTA MASTER, com direito de exibição de publicidade/merchandising em espaços e equipamentos públicos do Município nas localidades dos eventos, de até 06 (seis) marcas patrocinadoras em cada um dos eventos relacionados, relativos aos Ciclos Carnavalesco, Junino e Natalino, durante 3 (três) anos consecutivos até julho de 2019, conforme especificações constantes no Processo de Seleção Pública nº 001/2016 e da proposta da PATROCINADORA. (...)

CLÁUSULA SEGUNDA, §4º: Os serviços a serem executados compreendem: (...)

h) Contratação de serviços de comida e bebidas e seus acessórios; (...)

CLÁUSULA QUARTA: Constituem obrigações do PATROCINADO:

I) Conferir à Patrocinadora o direito de exibição de publicidade/merchandising em espaços e equipamentos públicos do município, nas localidades dos eventos, de até 06 (seis) marcas patrocinadoras em cada um dos eventos relacionados a este instrumento; II) Conceder à Patrocinadora a exclusividade do direito de distribuição e comercialização dos produtos e/ou serviços da patrocinadora nos locais de realização dos eventos públicos relacionados a este procedimento; III) Exercer a fiscalização dos serviços; IV) Não celebrar contrato idêntico ou semelhante a este, com qualquer empresa concorrente da PATROCINADORA, objetivando apoio ou patrocínio para os eventos; (...)"

◦ Indícios de direcionamento, ou de cartel em licitação

115. Com relação aos indícios de direcionamento, a Ata da Sessão de Recebimento dos Envelopes 1 a 2 da Seleção Pública 001/2013, realizada em 29/08/2013, e a Ata de continuidade da sessão Pública de licitação ocorrida em 29/08/2013, realizada em 30/08/2013, trazem os seguintes fatos:

- as seguintes empresas apresentaram documentações para credenciamento: Nova Marketing; Ambev; ABPA e Brasil Kirin;
- a Ambev impugnou o credenciamento da ABPA, em razão de o representante legal estar desacompanhado do original da sua identidade, conforme previsto no item 2.2 do edital;
- ABPA argumentou que o edital não deixava claro ser necessária a comprovação do original de identidade do representante, mas, apenas, da sua cópia, a qual foi entregue com autenticação;
- ABPA, alegando clara perseguição, em resposta às relações comerciais que mantém com a Ambev, retira-se do processo licitatório;
- A Ambev impugna a documentação da empresa Nova Marketing, alegando que (a) nenhum atestado foi entregue em cópia autenticada; (b) nenhum atestado se refere ao objeto da licitação, sendo apenas singelos eventos promocionais; (c) nenhum atestado contém indicação de valores conforme exigido no item 3.5 "b" do edital; (d) nenhum atestado está dentro do prazo indicado no item 3.3, sendo todos emitidos anteriormente ao lançamento do presente edital;
- a Nova Marketing alegou que (a) os testemunhos são cópias simples, mas detêm os originais para a comissão de licitação autenticar; (b) os testemunhos referem-se a grandes ações promocionais oriundas de atividades decorrentes de patrocínios do carnaval de Salvador; (c) a data da emissão dos testemunhos não é a mesma de quando saiu o edital e sim de quando é feito o trabalho; (d) não foram apresentados testemunhos com valores de patrocínios, mas foi apresentado um testemunho de patrocínio para a festa de São João emitido pela Casas Bahia;
- a comissão resolveu considerar inabilitada a empresa Nova Marketing, que concordou com a decisão e abriu mão do prazo recursal;
- a Brasil Kirin, requereu a palavra e pronunciou-se pela impugnação da documentação apresentada pela empresa Ambev, sob os seguintes argumentos: (a) a Ambev fez prova parcial de sua regularidade fiscal, deixando de apresentar a CND referente ao IPTU; (b) não consta telefone do órgão emitente da declaração do município de Campina Grande, conforme item 3.5.1. Ausente, também, o reconhecimento de firma da autoridade (o vice-prefeito); (c) declaração da Fundação de Cultura da Cidade do Recife não se encontra em papel timbrado da instituição e não há provas de que a pessoa que subscreveu a declaração tivesse poderes para tanto; (d) não há papel timbrado na declaração do município de Olinda. Não há a indicação do telefone – requisito mínimo (razões item 2.1) e não indica o CNPJ da Prefeitura de Olinda. Por fim, o telefone da Fundação indicado no item 2.2 não existe;
- a Ambev propôs a inabilitação da Brasil Kirin, pelos seguintes motivos: (a) as credenciais não foram juntadas dentro do envelope de habilitação, conforme previsto no item 2.3 do Edital; (b) os testemunhos apresentados não são compatíveis com as características, quantidade e valores do presente contrato.

116. Com o fim de realizar as diligências necessárias, a sessão foi suspensa até o dia seguinte, quando o gerente de controle de licitações comunicou a inabilitação da Brasil Kirin, por descumprir exigência do edital em seu subitem 3.1.1, uma vez que apresentou a Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União fora de seu prazo de validade.

117. Insatisfeita, a Brasil Kirin, requereu que constasse em ata que a Presidência da Comissão de Licitação considerou a Certidão de ISS-QN, apresentada pela Ambev, como suficiente para fins de comprovação da regularidade fiscal municipal perante as fazendas de Recife e Olinda, apesar de apenas fazer menção a outras taxas mercantis. Ademais, a regularidade fiscal quanto ao IPTU não foi apresentada, quer perante a Fazenda de Recife, quer perante a de Olinda. O recurso foi indeferido, não constando da documentação enviada a motivação do indeferimento.

118. Acreditamos que, além de não ter ficado claro por que há diferença no tratamento dispensado a irregularidades aparentemente presentes nas documentações apresentadas por todos os licitantes, causa espécie a forma com que ABPA e Nova Marketing abandonaram o certame – em particular a primeira, que deixou claros os seus laços comerciais com a Ambev.

119. Adicionalmente, segundo consta da Ata da Sessão de Recebimento dos Envelopes 1 a 2 da Seleção Pública 001/2013, no certame de 2016 houve somente um licitante – a Ambev -, o que é um indicativo de que o resultado de 2013 tenha sido interpretado como direcionamento pelos demais concorrentes e influído no seu desinteresse, ou de que tenha havido divisão de mercado entre os licitantes. Mas esses são indícios que precisam ser investigados pelas autoridades competentes.

◦ Considerações adicionais

120. Por fim, a 25º Promotora de Justiça de Promoção e Defesa do Patrimônio Público solicitou, por meio do Ofício nº 143/18, de 14 de maio de 2018, que lhe remetéssemos eventuais denúncias acerca do ambiente concorrencial dos comidas e bebidas no Carnaval de Recife. Ato contínuo, enviamos esclarecimentos acerca da nossa percepção acerca dos editais e dos processos seletivos dos carnavais de Olinda, de Petrolina e de Recife.

121. Importante frisar que a percepção da prefeitura de que a concorrência durante a licitação sempre supre a ausência no mercado é equivocada. Esse assunto será, porém, abordado em seção dedicada a tratar, com maiores detalhes, os problemas concorrenceis.

• Rio de Janeiro:

122. A Riotur foi notificada a responder aos nossos questionamentos por meio do Ofício SEI nº 29/2018/SUPROC/SEPRAC-MF. Apesar de notificada, a Riotur não apresentou resposta.

123. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Ofício AE nº 050, de 09 de maio de 2018, encaminhou-nos cópia de inquérito administrativo instaurado em 2013 com o propósito de apurar a outorga pela Riotur à Ambev de exclusividade na venda de cerveja no carnaval de rua do Rio de Janeiro. A resposta do Diretor-Presidente da Riotur foi que, naquela ano, a suposta proibição não existia. Nesse sentido, o inquérito foi arquivado, tendo em vista que:

"Com efeito, a Riotur logrou comprovar inexistir qualquer restrição à comercialização, sendo certo que a avença firmada com a intermediação da AMBEV limita-se ao patrocínio do carnaval de rua, o qual é restrito ao marketing realizado. A comercialização das bebidas, por outro lado, não recebe qualquer ingerência do Município (salvo prévio cadastramento dos ambulantes)."

124. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro informou que o Contrato

nº 151/2017, celebrado em 28 de dezembro de 2017 entre Riotur e Dream Factory, com a intervenção da CRBS (Ambev), para a realização do Carnaval do Rio 2018, 2019 e 2020, está sendo tratado no processo nº 40/001242/2018, sendo o referido contrato objeto de Inspeção Extraordinária sob o processo nº 40/000435/2018, ambos em fase de análise. Ademais:

"4. O item 15 do Caderno de Encargos garante exclusividade de comercialização da marca de cerveja da empresa patrocinadora AMBEV ('Antarctica'), salvo anuência prévia da Riotur, em caso de avanço de modalidade de patrocínio pelo financiador.' (...)

6. A venda de cerveja nos blocos é atividade exclusiva dos ambulantes previamente cadastrados, em número de 10.000, conforme previsto no Item 4.5 do Caderno de Encargos.

7. Quanto à comercialização de produtos na Passarela Professor Darcy Ribeiro (Sambódromo), o Termo de Permissão de Uso nº 79/2017, firmado entre a RIOTUR e a Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro (LIESA) no dia 18.9.2017, no item 5.1.4., concede à Permissionária direito exclusivo de contratar, com sociedades empresárias interessadas, a venda de produtos diversos, o que inclui comida e bebidas, durante a realização do evento."

125. A análise da documentação permitiu-nos identificar no Caderno de Encargos e Contrapartidas do Carnaval do Rio 2018 que o processo seletivo só aceitaria propostas únicas, "não sendo permitida apresentação de propostas por localidade ou por blocos (...)" . O artigo "15. DA POSSIBILIDADE DE MARCAS" esclarecia, porém, que aquele anexo não se aplicaria, além do transporte de passageiros, à modalidade de patrocínio que a Seprac ora investiga:

"As marcas financeiradoras devem ser aprovadas previamente junto à Riotur, não podendo fazer parte deste caderno de encargos as categorias de patrocínio já firmadas pela RIOTUR, que são: CERVEJA E TRANSPORTE/MOBILIDADE URBANA, salvo anuência prévia da Riotur para avanço de modalidade de patrocínio pelo Financiador."

126. Por sua vez, como antecipado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, o termo de permissão de uso celebrado entre Riotur e Liesa conferia a esta o direito exclusivo de contratação de profissionais para a venda de comida e bebidas no Sambódromo:

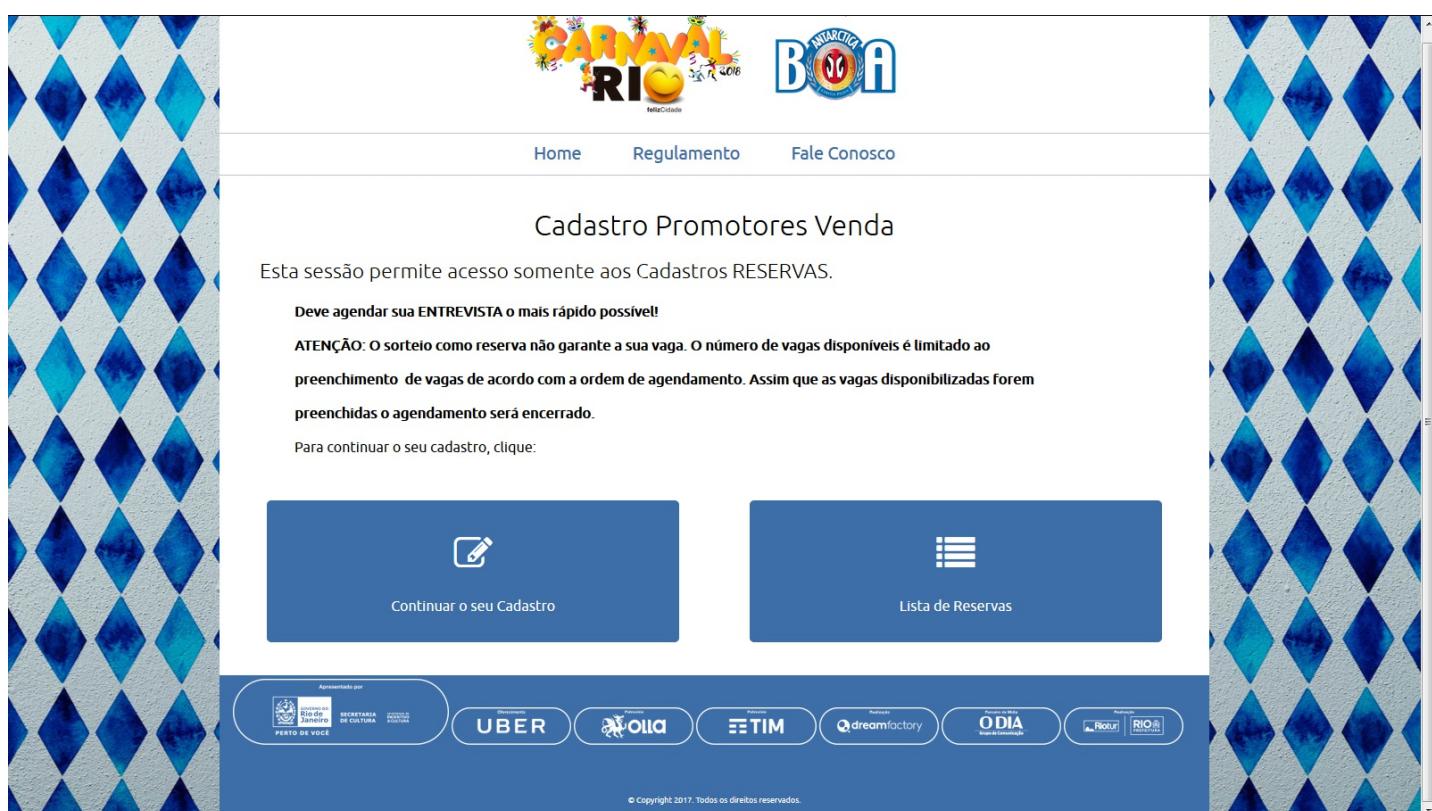
"5.1 Caberá à PERMISSIONÁRIA, nos termos deste CONTRATO: (...)

5.1.4. O direito exclusivo de contratar sociedades empresárias, sendo obrigada a PERMISSIONÁRIA a informá-las acerca da planilha citada no item 4.1.19.1, do presente CONTRATO, para a venda de produtos diversos no interior da Passarela, tais como decoração de camarotes, buffet para serviços de camarotes e fritas, cigarros e outros artigos para fumantes, refrigerantes, cervejas, sucos e outras bebidas, sorvete, café, material fotográfico, *souvenirs*, além da realização de quaisquer atividades de publicidade, como distribuição de folhetos, revistas, afixação de propagandas, marcas comerciais e cartazes nas arquibancadas e no ângulo de alcance das câmeras de televisão, durante a realização do evento, cujos pontos constarão no 'Projeto Geral das Construções Temporárias'."

127. Até aqui só é importante destacar dois pontos: primeiro, os documentos a que tínhamos tido acesso até aquele momento não regiam a comercialização de comida e bebidas no carnaval de rua do Rio de Janeiro. Segundo, o fato de a Riotur conferir à Liesa autorização para contratar quem lhe aprouvesse para a alienação de comida e bebidas no Sambódromo não lhe isenta da responsabilidade por práticas anticompetitivas.

128. A informação mais relevante foi encontrada, porém, no regulamento disponível no site eletrônico [www.carnavalderrua2018.com.br](http://www.carnavalderrua2018.com.br)[28]. O layout indica tratar-se de página dos patrocinadores, com o apoio do Governo do Rio de Janeiro, voltada para o cadastro de promotores de venda.

Figura 3



129. Na aba Regulamento é possível identificar a seguinte regra:

"1.2. Esse processo seletivo tem como objetivo o preenchimento de vagas para Promotor de Vendas para atuação no CARNAVAL DE RUA 2018, a serem preenchidas no período 27 de dezembro de 2017 a 07 de janeiro de 2018.  
(...)

2.2. Atribuições: Executar a venda de bebidas da marca Ambev no varejo em blocos de rua autorizados pela RIOTUR e SEOP."

130. Apesar da falta de informações por parte dos órgãos oficiais e da Ambev, foi-nos possível identificar, por meio de página dos patrocinadores, que o carnaval de rua do Rio de Janeiro assegurava à Ambev exclusividade na venda de bebidas. Essa percepção é confirmada por matérias locais. Apesar de o patrocínio individual a blocos de rua ser, em tese possível – há matérias jornalísticas[29] que trabalham essa possibilidade, em alguns blocos, no carnaval do Rio de Janeiro -, a expressa previsão de que a Ambev terá acesso exclusivo aos promotores de venda em todo o carnaval permite-nos concluir que, ao menos no trajeto oficial, a exclusividade esteja garantida.

131. A incapacidade de recorrer ao comércio local também teria levado a que o folião levasse as

suas próprias bebidas<sup>[30]</sup>. Há, também, relatos de que, especialmente em espaços fechados, a Ambev faria valer a sua exclusividade, seja por meio de coerção promovida pela própria marca de cerveja, seja por meio de policiamento local. Os abusos teriam sido relatados pelo vereador David Miranda<sup>[31]</sup>:

**\*REALIZADOR, PRODUTOR E FINANCIADOR** | O chamado **realizador** do carnaval do Rio é a Ritor, órgão da Prefeitura. Mas a verdade é que pouco realiza. O principal papel da RioTur, teoricamente, é o de regular e fiscalizar o cumprimento do edital. Quem tem que executar o que está previsto no edital – ou seja, produção de festa, limpeza, instalação de banheiros químicos, decoração, estrutura médica e controle de trânsito – é chamado **produtor** do evento. No caso, é a DreamFactory, “representante” da Antarctica (na palavra da própria RioTur). É a DreamFactory que realiza o processo de credenciamento dos camelôs. A empresa é omnipresente nos grandes eventos da cidade, como no Rock in Rio, Maratona do Rio e Jornada Mundial da Juventude.

O financiador do carnaval, no entanto, é a AmBev, responsável pelos custos do contrato, com direito à veiculação da marca. Em outra palavra, com direito ao monopólio. No Rio, ela escolhe exercer o monopólio da venda de bebidas através da marca Antarctica.

**CREDECNIAMENTO DE AMBULANTES** | Segundo o edital, 10 mil vendedores ambulantes poderiam ser cadastrados para o evento Carnaval do Rio 2018, que, ao contrário qui se pode imaginar, não vai da sexta de carnaval à quarta-feira de cinzas, mas sim de 7 de janeiro a 18 de fevereiro, um marco arbitrário para se aproveitar do monopólio também no pré e no pós carnaval.<sup>[32]</sup>

132.

Prosegue:

**\*PRODUTORES LOCAIS TAMBÉM SOFREM** | Além de quem vende, quem fabrica cerveja que não é da AmBev, claro, também sofre. A crescente onda das cervejarias artesanais brasileiras, motor vivo de emprego e renda, é esmagada pelo monopólio. É o caso da Cervejaria Molotov, por exemplo. Regularizados recentemente, os sócios da empresa sonhavam em aumentar as vendas no carnaval do Rio, lotado de turistas. No entanto, ficaram frustrados com os impedimentos impostos pela Prefeitura e pela AmBev. Escolheram se arriscar apenas poucas vezes e, claro, evitaram os blocos grandes, que seria uma oportunidade perfeita para deixar a marca mais conhecida. Um dos sócios, a espera de um desfile, desabafou:

*“Essa relação do capital com o Estado chegou num grau de afinidade que no carnaval tem esse monopólio da Antarctica. A gente é produtor e vende diretamente pro consumidor. A gente vende o ano todo. Aí chega no carnaval que é um momento que a gente pode aumentar o capital da empresa, crescer, quem sabe num futuro próximo oferecer mais emprego, carteira assinada, direitinhas, a gente não consegue. É difícil, a gente não consegue quebrar o monopólio. Aí tem a repressão da Guarda, aí tem segurança privada. Aí que eu falo da afinidade do Estado e do Capital. O cara consegue ter o governo para si. O empresário usa a máquina do Estado e as supostas leis para proteger. Aí num bloco não pode entrar com uma garrafa de cerveja. Mas o que está por trás? Nada pode entrar que não seja Antarctica. Pro consumidor é pior ainda: ele só tem Antarctica para beber. Até turisticamente é ruim. O cara vem de fora e não pode beber nada além de Antarctica, não pode provar o que é produzido localmente, cerveja de qualidade e até melhor num aspecto de saúde. Isso tudo é muito ruim para a gente, para cidade e para o carnaval em si.”*

133.

Segundo o vereador, haveria, inclusive, extensão do monopólio a produtos complementares:

*“Ao seu lado, um menino bem mais jovem chamado Sandro tentava sobreviver vendendo gelo aos ambulantes. Também fora impedido pelo monopólio de seguir sua viagem. Os grandes blocos contam com distribuidores de gelo exclusivos.”*

134.

O vereador também relata que o tamanho da caixa foge à determinação da lei, justamente para corroborar o monopólio. Note-se que a pequena dimensão das caixas eleva os riscos de desabastecimento das bebidas:

**\*CAIXA PEQUENA** | A principal reclamação dos ambulantes credenciados é o tamanho da caixa de isopor – sem falar da qualidade dela, que quebra facilmente. A caixa é pequena, de apenas 40 litros. Trabalhadores ambulantes do Rio utilizam caixas de isopor de até 300 litros, quase sempre em cima de triciclos, para conseguir lucrar dignamente. É o que reclama, por exemplo, o camelô Henrique, figura presente em diversos eventos pela cidade.

135.

Importa destacar, por fim, que a exclusividade concedida pela Prefeitura do Rio de Janeiro veio em sequência à investigação do Ministério Público acerca da exclusividade. É, portanto, importante que se entenda se, em 2013, não houve, de fato, exclusividade, ou se, tal como agora, essa exclusividade não estava expressamente prevista no edital, muito embora fosse o resultado necessário de alguma regra do carnaval (p.e., com a regra que confere a escolha de distribuidores ao patrocinador único, em particular quando o vencedor seja o agente de uma marca de cerveja).

136.

Por fim, é necessário compreender que a simples incorporação da exclusividade às regras do carnaval, depois de o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ter recentemente manifestado expressa reserva com relação a ela, é indicativo de má-fé e de que aquelas regras não foram desenhadas de forma a maximizar o bem-estar do consumidor.

#### • Salvador:

137.

Em resposta ao Ofício SEI nº 12/2018/SUPROC/SEPRAC-MF, a Empresa Salvador Turismo (Saltur) encaminhou esclarecimentos sobre os benefícios do modelo de carnaval de rua adotado pelo município de Salvador e cópia dos decretos do prefeito determinando as regras para os carnavales de 2014 a 2018.

138.

Como pode observar, o carnaval de Salvador em 2014 e em 2015 partiu de um modelo mais plural que a média – em que havia mais de um circuito e cada um contava com uma marca patrocinadora. Os artigos 2º do Decreto nº 24.811, de 25 de fevereiro de 2014, e do Decreto nº 25.820, de 10 de fevereiro de 2015, também esclareciam que as restrições à venda de produtos de outra marca só valeriam para comerciantes informais, para portadores de alvará de autorização especial e para a exploração de atividades em caráter eventual. Desse modo, a competição pelo comércio local estaria garantida.

139.

Em 2016, o carnaval de Salvador contou com mais de um patrocinador, por circuito. A supervisão teria sido incrementada, porém, como destaca o art. 3º do Decreto nº 27.025, de 29 de janeiro de 2016, passando a prever o combate ao *marketing de guerrilha ou de emboscada* e a designação de força tarefa com servidores das Secretarias de Urbanismo (Sucom), Ordem Pública (Semop) e Segurança Urbana e Prevenção da Violência (Susprev).

140.

Em 2017 se migrou para o modelo do patrocinador único para todos os circuitos. No ramo de bebidas, o patrocinador foi a Ambev. Esse modelo foi mantido em 2018. Foram mantidas em ambos os anos as cláusulas de que as restrições à venda de produtos de outra marca só valeriam para comerciantes informais, para portadores de alvará de autorização especial e para a exploração de atividades em caráter eventual e de criação da força tarefa de fiscalização.

141.

O exemplo de Salvador é bastante emblemático pois o município chegou a desenhar modelos de carnaval de rua que, formalmente, eram mais competitivos que aqueles idealizados por outros municípios que também conferiam exclusividade, ou semi-exclusividade a determinadas marcas. A Prefeitura de Salvador foi, também, aquela que mais explicitou os benefícios que adviriam da concessão da exclusividade – não havendo, entretanto, nenhuma explicação de por que modelos alternativos, menos restritivos, não foram estudados, ou adotados.

142.

Na prática, porém, foi justamente em Salvador que encontramos as provas mais contundentes dos efeitos negativos conferidos pela exclusividade da marca e do desrespeito às limitações que o edital impunha à exclusividade – levando a que, na prática, a pressão competitiva criada pelo comércio local fosse obstada. Salvador tornou-se, assim, exemplo tão claro quanto o Rio de Janeiro de que a leitura das normas que formalmente regem o carnaval é insuficiente para definir como efetivamente funcionam as restrições à concorrência.

143.

Segundo informado pelo presidente da Saltur por meio do Ofício nº 145/2018, desde a criação das zonas de exclusividade, a Prefeitura de Salvador teria firmado contratos de patrocínio com três cervejarias: Cervejaria Petrópolis (Itaiapava) e Brasil Kirin (Schin), em 2014 e em 2015; Brasil Kirin (Schin), em 2016; e Ambev (Skol), em 2017 e em 2018. Contudo, segundo o ofício, a exclusividade não referia a pressão competitiva advinda do comércio local. Note-se que o destaque no texto foi incluído pelo presidente da Saltur:

*“Cumpre explicitar, por oportuno, que, apesar da existência da Zona de Exclusividade, os bares, lanchonetes e restaurantes dispostos nos circuitos são autorizados a comercializar as cervejas, e demais produtos, de sua escolha, não*

sendo obrigados a vender a bebida patrocinadora. Ou seja, tal limitação não é absoluta na medida em que somente atinge os vendedores ambulantes e dentro do limite espacial da referida zona.

Assim, a delimitação das áreas de exclusividade, relacionadas apenas aos circuitos oficiais, não interfere nas atividades dos estabelecimentos regularmente em funcionamento, onde fica permitida, sem restrições, a venda de produtos de concorrentes dos patrocinadores.”

144. O entendimento de que a presença do comércio representa uma pressão competitiva relevante, além da presente na avaliação que a Seae, agora sucedida por esta Seprac, fez do carnaval de Florianópolis em 2017<sup>[32]</sup>, pode ser encontrado em decisões do Judiciário da Bahia<sup>[33]</sup>. As decisões, entretanto, podem estar-se fundamentando exclusivamente na análise formal das regras que regem o carnaval de Salvador – em particular em função de nenhuma denúncia ter sido levada aos magistrados. Apesar de, em princípio, a abordagem formal soar suficiente, a análise de denúncias e matérias jornalísticas a que tivemos acesso comprovam que é essencial proceder à análise da realidade fática.

145. Apesar de o presidente da Saltur ter assegurado, por escrito, que não há restrições à venda de marcas concorrentes pelo comércio local, esta Seprac recebeu denúncias que sugerem exatamente o contrário: há alegações de que, na prática, o município de Salvador estava notificando os comerciantes a não comprometerem a exclusividade por meio da venda de marca concorrente à do patrocinador e de que havia comandos da prefeitura fiscalizando a obediência a essa regra, a qual contraria frontalmente os decretos municipais. Conforme esclarecem excertos de uma das denúncias (v. Anexos I e II):

“Antes do início do Carnaval, uma fiscal da Prefeitura de Salvador, da SEMOB, apareceu em nosso estabelecimento informando que a venda de bebidas de marcas diferentes daquela que foi a vencedora da licitação para fornecedora oficial do carnaval estaria proibida para clientes que estivessem do lado de fora do nosso estabelecimento. Também seria a nossa obrigação impedir a saída de clientes consumindo um produto de marca distinta da fornecedora exclusiva. Como punição pelo não cumprimento da norma, a mercadoria seria confiscada e uma multa seria aplicada.”

146. Como se pode depreender do texto, essa medida, isoladamente, afastaria qualquer folião que apenas quisesse comprar a marca da sua preferência – ou, até mesmo, a marca patrocinadora, mas a preços mais mórdicos – e retornar para a folia (inclusive por meio da denominada *venda passiva*, como se definirá mais adiante).

147. A denúncia também sugere os efeitos que a fiscalização sobre o comércio local gera sobre a escolha da marca pelo comerciante local (v. Anexos I e II):

“A fornecedora oficial apresentou a marca da água que poderíamos comercializar faltando dois dias para o início do carnaval. Essa falta de previsibilidade nos acarretou [em] custos extras, uma vez que o estoque já havia sido feito com a marca do ano anterior e, quando procuramos a água oficial, ela já estava significativamente mais cara em comparação ao preço dela mesma de uma semana antes, além de estar mais cara do que o preço das marcas concorrentes.”

148. A denúncia relata, ainda, que o poder de polícia teria sido delegado<sup>[34]</sup> para os empregados da marca patrocinadora (v. Anexos I e II):

“Durante o período do Carnaval, todos os comerciantes que saiam para reabastecer seus estoques, quanto optavam por uma marca diferente da fornecedora oficial, na volta aos seus estabelecimentos, eram acompanhados até a porta por um fiscal da empresa fornecedora, e não da prefeitura. O fiscal da fornecedora pode denunciar, para a Prefeitura, os comerciantes que não estiverem em consonância com as regras do carnaval.”

149. As denúncias chegam a indicar o absurdo de os fiscais coibirem o consumo de produtos diversos da marca oficial dentro de condomínios residenciais. Segundo denúncia registrada no 1º Ofício do Cartório de Registros de Títulos e Documentos da Comarca de Salvador (v. Anexos I e II):

“[A]nualmente e nos dias que antecede[m] o carnaval de Salvador, o condomínio supracitado recebe da Prefeitura de Salvador notificação referente a proibição de comércio de produtos alimentares, bebidas ou similares que não seja[m] da marca dos patrocinadores oficiais do Carnaval, conforme cópia anex[a] a este documento. Acrescento ainda que essa proibição, executada pelos agentes fiscais, adentra nos corredores das galerias do prédio e nas unidades autônomas frontais – apartamentos.”

150. Importa ressaltar que a análise das notificações permite verificar que as hipóteses de autuação são bastante amplas, de tal sorte que as ameaças a condomínios podem ser enquadradas dentro do objetivo de afastar o seu uso como depósitos de bebidas e que a proibição da circulação dos clientes do comércio local poderia ser enquadrada como uma forma de evitar que o consumo da bebida do concorrente fosse identificado como uma propaganda desse produto e que o preço mais baixo pudesse ser passado pela “propaganda boca a boca”.

#### • São Paulo:

151. Em resposta ao Ofício SEI nº 20/2018/SUPROC/SEPRAC-MF, a Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais respondeu que:

“[O] Edital foi confeccionado de forma que garantisse o livre comércio de bebidas e comida, razão pela qual não há que se falar em vantagem competitiva em período algum ao longo do evento Carnaval de Rua 2018.

A livre concorrência e o livre comércio de comida e bebidas foram garantidos de forma geral, conforme se comprova pelo fato de alguns blocos de rua terem sido patrocinados por empresas distintas da patrocinadora oficial. São exemplos desses blocos os ‘Baixo Augusta’, ‘Confraria do Pasmado’ e ‘Casa Comigo’ (fotos juntadas). (...)

O Carnaval de Rua foi objeto de estudo e planejamento, conforme Planilha Anexo II e conforme Termo de Referência do Edital, sendo que o evento garantiu livre comércio de bebidas e comida, sem qualquer determinação de exclusividade ou restrição à concorrência.”

152. De fato, é possível identificar o patrocínio expresso da Heineken (Amstel) a determinados blocos. A análise do edital de chamamento público para o carnaval de rua de 2016 de São Paulo corrobora essa visão. Segundo a cláusula 6 do edital:

“6.1 De modo geral, para todas a(s) empresa(s) que não foram selecionadas mediante chamamento público pela Secretaria e que desejarem patrocinar blocos de rua específicos durante o Carnaval de Rua 2016, aplica-se à o regramento geral da Lei nº 14.223/2006 (Lei Cidade Limpia), bem como a Resolução nº 020/2015 da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU). Conforme prevê a legislação em vigor, compete à CPPU apreciar e emitir parecer sobre casos de aplicação da legislação de anúncios, mobiliário urbano e inserção de elementos na paisagem urbana.”

153. A existência de patrocinadores por bloco é confirmada por reportagens, nos anos seguintes. Em razão do patrocínio do carnaval implicar uma exposição maior da marca, mas não a exclusividade da venda de bebidas, o histórico de patrocinadores recentes inclui a própria Caixa Econômica Federal<sup>[35]</sup>. Matéria de 2018<sup>[36]</sup> deixa claro que, apesar de a Ambev ser a patrocinadora oficial do carnaval, a Heineken apoiaria quarenta blocos em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte. A limitação da contrapartida à realização de propaganda (excluindo a exclusividade) é também objeto de matéria jornalística<sup>[37]</sup>.

154. Apesar do exposto, o edital traz elementos preocupantes: o patrocinador oficial para o evento é o único que conta, expressamente, com a possibilidade de cadastrar promotores de vendas e com regras referentes à alienação de comida. Essa regra, isoladamente, permite concluir pela existência de exclusividade nas vendas ativas:

“5.1 O Proponente selecionado poderá promover o credenciamento de promotores de venda, estimando-se o número de até 7.000 (sete mil) para atuação durante os desfiles dos blocos de rua na Cidade de São Paulo, consoante o Decreto 55.085/2014. Tal cadastramento seguirá o planejamento definido conforme informações obtidas pela Secretaria Municipal de Cultura mediante o credenciamento dos blocos e incluirá a entrega de uniforme e de credencial individual, de responsabilidade do parceiro.

5.2 O parceiro poderá, igualmente, cadastrar interessados na comercialização de comida de rua durante todo o evento, mediante um plano de implementação, adequado à legislação,

5.3 O parceiro selecionado deverá garantir a prática dos melhores preços e acessibilidade no fornecimento e venda de produtos, a fim de estimular o cadastramento oficial dos promotores de venda e o consumo de produtos adequados à população. Os preços finais pretendidos para venda ao consumidor deverão ser apresentados para obtenção da autorização final."

155. Esse receio é reforçado por uma das citadas matérias<sup>[38]</sup>:

"No ano passado, o carnaval de rua custou R\$ 10,5 milhões para a Prefeitura, dos quais R\$ 5 milhões foram bancados por patrocinadores. Na ocasião, o maior patrocínio foi da cerveja Amstel, da Heineken, que tinha exclusividade nas vendas pelos ambulantes cadastrados. Neste ano, será a cerveja Skol, da Ambev. Em 2015, foi a Caixa Econômica Federal, com R\$ 800 mil." [grifamos]

156. Por um lado, as regras formais do carnaval de São Paulo deixam espaço para as vendas passivas<sup>[39]</sup> e, desse modo, para que o comércio local exerça alguma pressão sobre o carnaval de rua. Por outro lado, a previsão de alguma forma de exclusividade, alinhada a regras pouco claras, cria, em São Paulo, um cenário semelhante àquele que já analisamos, acima, ao tratar do Rio de Janeiro. Essa preocupação deve ser acentuada em razão dos carnavales de ambos os municípios serem patrocinados por empresas ligadas à mesma cervejaria e haver denúncia de exercício do poder de polícia pelo patrocinador do evento, no Rio de Janeiro.

157. Ademais, ainda que haja a presença de outras cervejarias, como a Heineken, patrocinando o carnaval de São Paulo, é possível que sua presença – em particular com a restrição às vendas ativas – seja apenas uma fração em comparação ao total de blocos servidos pela patrocinadora oficial e que essa presença se dê, em particular, fora do eixo central do carnaval, de tal sorte a não haver contestabilidade, de fato, à marca líder. Como citado mais acima, segundo matéria de 2018<sup>[40]</sup> a Heineken apoiaria, ao todo, quarenta blocos, somados São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Contudo, segundo a página [https://www\\_blocosdenra.com](https://www_blocosdenra.com) [41], haveria pelo menos 550 blocos de rua no Carnaval de São Paulo, o que reforça o nosso argumento de que, embora muitos editais não prevejam, expressamente, qualquer forma de exclusividade na venda de alimentos, na prática, não haveria como fugir desse cenário.

#### 4. Compêndio dos problemas concorrenciais:

158. Como se pode notar, a ausência de notificação das autoridades, bem como a incompletude, ou a enganosidade de informações por elas eventualmente fornecidas não foram determinantes para configurar um caso como sumário – como provam os casos de Aragatins, de Belo Horizonte, de Corumbá, de Goianésia, de Goiânia, de Olinda, de Petrópolis, do Rio de Janeiro e de Salvador. Sempre que possível, fizemos-nos valer de informações disponíveis em matérias jornalísticas, em sites eletrônicos oficiais e prestadas pelos tribunais de contas, ou pelo *Parquet*, para verificar a existência de preocupações concorrenciais. O Anexo IV sumaria os problemas concorrenciais identificados nos editais.

159. Cumpre ressaltar que, segundo apurado pela nossa investigação, o modelo de patrocínio com exclusividade tem-se alastrado pelo país, como comprova nota da Ambev divulgada em portais de festividades em fevereiro de 2017<sup>[42]</sup>:

"Serão diversas cidades em que as cervejas da companhia patrocinarão blocos de rua, trios, camarotes e festas para fazer o maior, mais democrático e melhor carnaval do Brasil. Em grandes números, estamos presentes em cerca de 40 cidades, somos a cerveja oficial dos carnavales de rua de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, Olinda, Belo Horizonte, Manaus, Cuiabá e Florianópolis. Patrocinamos cerca de 650 blocos, mais de 1000 trios e festas em todo o país. Além disso, serão cerca de 38 mil ambulantes que estão sendo credenciados e treinados com as nossas mensagens de consumo consciente.

A Skol estará presente com patrocínio, apoio e ativações em diversas cidades como São Paulo, Campinas, Ribeirão Preto, Salvador, Fortaleza, Florianópolis, Belo Horizonte, Ouro Preto, Recife, Olinda, Manaus, Curitiba, Porto Alegre e Cuiabá."

160. Nada indica, porém, que o consumidor peça que o grau de sofisticação das festas seja tal que, para tanto, tenha de abrir mão da liberdade de escolher a marca da bebida da sua preferência e seja obrigado a consumir os produtos a preços supracompetitivos. Aliás, **nada indica que o grau de satisfação do consumidor tenha-se elevado com a concessão da exclusividade – o que comprovaria que o grau de sofisticação buscado seja excessivo e a exclusividade, desnecessária.**

161. Antes, constatamos sérios indícios de que a exclusividade gera efeitos negativos para além dos períodos festivos, condicionando a escolha da marca de cada estabelecimento do comércio local à escolha da marca patrocinadora habitual durante os períodos festivos. Naturalmente, essa dependência leva a que o comércio local anseie pela estabilidade do patrocinador oficial, de sorte a que possa fazer estoques e investir em uma marca cujo consumo não será descontinuado durante as estações festivas, claramente as mais lucrativas.

162. Essa visão está bastante alinhada ao modelo de contratação que vem ganhando corpo nos últimos anos: a realização de certames voltados a escolher o patrocinador exclusivo para todas as festividades ao longo de vários anos. A consolidação desse novo modelo de licitação, além de eliminar a concorrência no mercado (ao garantir o monopólio do patrocinador exclusivo), restringe de forma preocupante a concorrência para o mercado (uma vez que, em lugar de alguns certames por ano para patrocinar cada festa, estamos acompanhando a migração de um modelo de um único certame, para todas as festas, ao longo de anos). Essa uniformidade em torno da marca patrocinadora gera, naturalmente, concentração do mercado.

163. É de salientar que a concessão de exclusividade estendida no tempo é indicada apenas para os casos em que o volume de investimentos irrecuperáveis iniciais necessários (*upfront costs*) exija um diferimento no tempo para a sua recuperação. Essa justificativa, que embasa o monopólio dos direitos de propriedade intelectual (elevados investimentos em pesquisa), tem sido, também, a justificativa para a concessão, na Europa, de direitos de exclusividade na transmissão de grandes eventos esportivos a uma única emissora por mais de uma temporada (elevados investimentos fixos). No caso dos eventos festivos que vimos analisando, porém, não há esse investimento inicial vultoso e irrecuperável, o que se reflete na própria uniformidade do valor patrocinário dado por ano por cada patrocinador – de tal sorte que a prorrogação da exclusividade no tempo não encontra justificativa econômica.

164. De forma geral, os editais analisados permitem-nos identificar a potencial presença das seguintes práticas anticompetitivas, abaixo resumidas:

- exclusividade:

165. Órgãos do Executivo municipal têm concedido exclusividade para a comercialização, em particular de bebidas, nas principais festas locais. Mesmo quando a festa excepcionalmente não conta com a aplicação direta de recursos públicos, os únicos canais para a comercialização, em particular de bebidas, nas principais festas locais, conferem exclusividade de venda a uma marca.

166. Quando a oferta de um produto fica a cargo, exclusivamente, de uma marca, o leque de opções do consumidor reduz, se comparado com a situação em que a entrada – obedecidas as regras sanitárias – é livre. Ao reduzir opções, a exclusividade eleva as chances de escassez, pois o abastecimento da festa passa a depender da logística de uma única marca – em geral, de um único distribuir dessa marca.

167. Por fim, haja uma única marca de uma única de cervejaria, ou várias marcas de uma única cervejaria, estaremos diante de um único centro grupo econômico, ou centro decisivo. Ausente a concorrência, o monopolista elevará os seus preços de tal forma a maximizar os seus lucros. Não é à toa que matérias jornalísticas trazidas à colação falam em aumentos de preços tão altos quanto 300%.

- direcionamento de editais:

168. O direcionamento dos editais elimina a concorrência para o mercado que o certame público deveria ensejar. O direcionamento costuma representar um acordo entre a autoridade que licita e o competidor beneficiado, mas pode ser um ato exclusivo da autoridade pública. Exceto no último caso, a prática pode ser investigada e punida por autoridades concorrenciais.

- elevação das barreiras à entrada:

169. A imposição do cumprimento de determinados pré-requisitos para participar dos certames restringe a quantidade de agentes econômicos capazes de competir pelo mercado. Quando excessivo, o requisito elimina a competição por parte de quem poderia criar maior pressão competitiva, em particular sobre preços. As barreiras à entrada são, também, uma forma habitualmente utilizada para direcionar certames, de tal sorte que somente determinado concorrente preencha todos os requisitos do edital.

170. Essa preocupação com a imposição de pré-requisitos excessivos faz especial sentido ao se falar de eventos festivos, porque os aspectos não superfluos, relacionados à segurança e à saúde dos consumidores, são relegados ao Poder Público, a quem compete por ofício exercer essas funções. Desse modo, exigências de capital mínimo, ou de experiência prévia para eventos de complexidade relativamente

baixa e cuja falha terá baixo impacto sobre o consumidor parecem excessivas. Como se notará no Anexo IV, a imposição de condições excessivas foi identificada em mais de um certame.

- cartéis:

171. Trata-se de acordo entre agentes econômicos, em geral – mas não necessariamente – concorrentes, com o objetivo de restringir a concorrência. Da mesma forma que a exclusividade, a cartelização leva à monopolização do mercado por um único centro de comando, eliminando a concorrência de fato.

172. É o caso, por exemplo, de organizadores de festas privadas que, em conluio com certas cervejarias, impedem a concorrência de outras cervejarias. No presente caso, há suspeita quanto à existência tanto desses acordos verticais (visando eliminar a concorrência horizontal), quanto de acordos horizontais (em cartéis em licitações, como se verá no próximo subitem).

- cartéis em licitações (*bidding rigging*):

173. Trata-se de acerto entre todos, ou alguns concorrentes para fraudar o certame. Opera-se, habitualmente, por meio dorevezamento do vencedor (no mesmo, ou em diferentes mercados relevantes) entre os licitantes; por meio da repartição de mercados (cada um monopoliza um mercado específico); por meio de lances falsos (acerto em que, independentemente de quem vença o certame, todos repartirão os lucros com a outorga) – ou por meio da conjugação dessas modalidades.

- abuso unilateral de posição dominante:

174. Trata-se de conduta por meio da qual um agente económico – em geral, detentor de poder de mercado – restringe unilateralmente a concorrência. É o caso, em particular, de monopolistas que elevam os custos de rivais (por exemplo, ameaça a comerciantes locais), ou de fornecedores que, sem motivações de eficiência, impedem a concorrência entre distribuidores. No contexto atual, as suspeitas recaem sobre a imposição da marca, por parte das cervejarias (por exemplo, por meio de descontos de fidelidade), aos organizadores de festas privadas, limitando, assim, unilateralmente, a concorrência intermarcas.

- fechamento de mercado (*closure*):

175. Prática que tem por efeito limitar o acesso de competidores ao insumo (*upstream closure*), ou ao mercado consumidor (*downstream closure*). A exclusividade, acima definida, pode ser usada como ferramenta que fecha o mercado, mesmo fora da temporada das festas, para os concorrentes do patrocinador oficial. Isso ocorre porque, embora os pontos de venda contem com contratos com diferentes cervejarias para a venda dos seus produtos ao longo do ano, durante as temporadas de festas a venda de cerveja que não seja do patrocinador é proibida.

176. Por subsequente, a necessidade de poder estocar e vender uma marca do patrocinador sem, para tanto, ter de desempenhar o contrato assinado com a concorrência – em geral onerado com cláusula de exclusividade – leva a que o comércio local acha mais interessante ser um revendedor exclusivo do patrocinador oficial contumaz e, assim, não seja impedido de vender cervejas nos períodos em que a demanda é mais elevada. Em outras palavras, como o período de festas é um definidor da marca que será priorizada ao longo do ano pelo comércio local, a concessão de exclusividade define quem terá poder de mercado em cada localidade ao longo de todo o ano.

177. Note-se, ainda, que as vendas realizadas pelo comércio local, durante as festividades, costumam enquadrar-se naquilo a se denominam vendas passivas (*passive sales*), em que a procura do relacionamento comercial parte do consumidor, e não de uma estratégia agressiva por parte de comerciantes locais invadindo a área de exclusividade. Práticas que restrinjam as vendas passivas são particularmente preocupantes, em razão de limitarem o próprio direito de ir e vir do consumidor. Não à toa, restrições congêneres não são aceitas no Direito Concorrencial Comunitário Europeu.

- venda casada:

178. A exclusividade pode levar a que, mesmo quando não autorizado pelo edital de licitação, o monopólio (na venda de cervejas, em particular) seja estendido a produtos complementares (como gelo). Desse modo, o patrocinador passa a impor aos ambulantes o uso exclusivo da marca por ele receitada.

- efeito portfólio:

179. Como explicaremos mais abaixo, a praxe consagrou a realização de contratos de exclusividade entre pontos de venda e marcas de bebidas. Isso ocorre porque, para o pequeno comerciante, é praticamente inviável ter um estabelecimento multimarcas: ele depende da concessão de exclusividade para reduzir alguns custos afundados para o estabelecimento do negócio (*upfront costs*), como a aquisição do *freezer*. Ademais, dada a habitual pequena dimensão dos pontos de venda, a presença de mais de um freezer é inviável para a maioria dos estabelecimentos, o que efetivamente impossibilita a comercialização de mais de uma marca. Sob o ponto de vista estritamente concorrencial, esse sistema de exclusividade não gera preocupações, desde que haja efetiva concorrência intermarcas entre os pontos de venda.

180. Por sua vez, como adiantamos acima, o sistema de exclusividade de venda de determinada marca cria fortes incentivos para que os pontos de venda migrem para a marca do patrocinador contumaz dos eventos festivos do município. Ocorre que, como consequência do sistema de exclusividades entre pontos de venda e companhias de bebidas, o ponto de venda que contrate outra marca de cerveja como efeito da exclusividade concedida no carnaval também terá de contratar com exclusividade as outras bebidas pertencentes ao portfólio da nova marca contratada – incluindo sucos, refrigerantes, energéticos e água.

181. Além do efeito concentrador sobre diversos mercados de bebidas, eliminando-se a competição atual, o efeito portfólio interfere até mesmo na concorrência potencial. Essa consequência decorre diretamente da concentração ao redor de uma única marca em todos os mercados de bebidas eliminar a pressão competitiva de quem – por já atuar no fabrico e na comercialização de alguma marca conhecida no segmento de bebidas, ainda que não em cervejas (situando-se no mesmo mercado relevante, sob o ponto de vista do produtor) – poderia tempestivamente entrar, de forma suficiente, no mercado de cervejas.

182. Interessa destacar que, como o período de festas é um definidor da marca que será priorizada ao longo do ano pelo comércio local e, portanto, de quem terá poder de mercado em cada localidade, a concessão de exclusividade cria elevados incentivos de captura do poder público por quem tenha maior poder econômico.

183. Por fim, identificadas as principais práticas descritas ao longo deste parecer, faz-se mister abordar alguns dos argumentos trazidos à colação pelos oficiados e, ainda, definir como um evento sazonal pode representar um mercado relevante a ser protegido concorrencialmente.

#### *Argumentos habitualmente utilizados:*

- redução de custos

184. Dentre todos os oficiados, apenas alguns apresentaram justificativas para a escolha do modelo de exclusividade. Parte respondeu expressamente que não houve análise de impacto regulatório. **Mesmo as prefeituras que apresentaram argumentos de economia de recursos não apresentaram qualquer estudo do impacto da exclusividade sobre o bem-estar da população.**

185. Nada indica, aliás, que o consumidor peça que o grau de sofisticação das festas seja tal que, para tanto, tenha de abrir mão da liberdade de escolher a marca da bebida da sua preferência e seja obrigado a consumir os produtos a preços supracompetitivos. Aliás, nada indica que o grau de satisfação do consumidor tenha-se elevado com a concessão da exclusividade – o que comprovaria que o grau de sofisticação buscado seja excessivo e a exclusividade seja desnecessária.

186. Antes, como vem sendo destacado ao longo de todo este parecer, constatamos sérios indícios de que a exclusividade gera efeitos negativos para além dos períodos festivos, condicionando a escolha da marca de exclusividade de cada estabelecimento do comércio local em períodos regulares à escolha habitual da marca patrocinadora durante os períodos festivos.

- não envolvimento de recursos públicos

187. Parece-nos necessário acentuar, primeiramente, que, sempre que haja recursos públicos envolvidos – em particular quando utilizados de forma ostensiva na promoção do evento –, deva o Estado exigir que não seja concedida a exclusividade de marca, em detrimento do consumidor. Trata-se, a nosso ver, de imposição constitucional a que o Estado promova a concorrência e, desse modo, não seja conveniente com práticas que a restrinjam, indevidamente. Essa imposição constitucional só não se aplica quando a livre concorrência for incompatível com uma política pública instituída por lei que afaste expressamente a livre concorrência, desde que tal política pública seja ativamente supervisionada pelo regulador setorial – sem que esses requisitos sejam atendidos, a exclusividade não passa de uma restrição à concorrência a serviço do atendimento de interesses privados.

188. Segundo apurado, as principais festas populares – tanto carnavais de rua, quanto as festas agropecuárias – vêm sendo crescentemente patrocinadas com exclusividade de marca de comercialização de alimentos, em particular de cervejas. Em todos os casos, ainda quando a festa seja ambientada em área privada, foi possível identificar que há apóio de policiamento – militar, ou civil – e do corpo de bombeiros, de onde se conclui que há, ainda que indiretamente, o direcionamento de recursos públicos para o evento. A segurança do evento costuma ser, aliás, destacada pelos promotores do evento, a fim de atrair frequentadores.

189. Sem prejuízo do exposto, a simples impossibilidade de levar comida e bebidas, sem finalidade comercial, para as festividades – sejam abertas, ou fechadas – constitui restrição indevida à concorrência. Dada a natureza do evento, é razoável concluir que a restrição originaria do consumidor, ou a escassez do produto da sua absoluta preferência, seria o real motivador para que ele levasse a bebida da sua preferência – ou até mesmo da marca patrocinadora, mas adquirida a custo mais baixo fora do evento – para a festa. Restrições de trânsito (sair e retornar ao recinto), conforto, exposição à marca e estada prolongada no evento são apenas alguns dos motivos pelos quais o consumo do produto do patrocinador não seria suficientemente afetado pela eliminação dessa restrição.

190. Por fim, não é o fato de a festividade ser realizada em eventos privados fechados, com custos arcados, majoritariamente, por patrocinadores privados, que afasta os problemas concorrenciais. Os organizadores desses eventos são monopolistas no escoamento dos produtos em um mercado relevante sazonalmente definido e, como vimos frisando, a exclusividade sazonal tem implicações profundas na dinâmica pós-evento do segmento de alimentos, em particular no mercado relevante de cervejas.

• *efeito contido: curta duração e número limitado de consumidores*

191. O argumento de que a exclusividade perdura, somente, durante as festividades municipais e atinge, apenas, os frequentadores dos carnavais de rua, além de equivocado, não é suficiente para afastar as preocupações concorrenciais.

192. Primeiro, porque essas festividades possivelmente representam os períodos de maior arrecadação dos comerciantes. Como consequência, a garantia de exclusividade de uma marca (de bebida, em geral) pelo Poder Público, quando impeça que o comerciante local alienie uma marca concorrente – ainda que seja a marca com a qual mantinha contrato de exclusividade de revenda -, influencia a decisão desse comerciante local em migrar para a marca que habitualmente patrocine o carnaval local.

193. Essa migração é racional: sem ela, o comerciante encontra, basicamente, duas alternativas: fechar o seu estabelecimento no período em que a demanda é maior, ou descumprir o contrato de exclusividade celebrado com a marca concorrente, correndo o risco de pagar multa. A terceira via, que seria tornar-se um estabelecimento multimarcas, é, como adiantado, praticamente inviável para o pequeno estabelecimento, que depende da exclusividade para reduzir alguns custos afundados para o estabelecimento do negócio, como a aquisição do freezer. Ademais, dada a habitual pequena dimensão dos pontos de venda, a presença de freezer de mais de uma marca é inviável para a maioria dos estabelecimentos.

194. Essa migração, além de reduzir as opções disponíveis para o consumidor, fecha o mercado para as marcas concorrentes. Com a redução da concorrência intermarcas, é possível à fabricante, ou à distribuidora vender o produto a preços mais altos para o comerciante local, pois ele será capaz de repassar esse aumento para o consumidor, a fim de manter a sua margem de lucro. A consolidação de uma única marca, mesmo fora dos períodos festivos, também eleva a possibilidade de escassez por desabastecimento: qualquer problema na distribuidora que atenda ao mercado local pode repercutir no desabastecimento de todo o mercado de cerveja na cidade.

195. Segundo, porque, dada a relevância das festividades para o comércio local, esse período deve ser levado em particular consideração: é a capacidade de gerar renda durante os meses mais lucrativos do ano que definirá a marca a ser escolhida pelo comerciante local. O mercado relevante temporal é destacado por uma das maiores autoridades em defesa da concorrência no mundo – o professor Richard Whish do King's College London<sup>[43]</sup>:

“Pode ser também necessário considerar as características temporais do mercado. As condições concorrenciais podem variar de estação para estação, por exemplo, em razão da variação das condições climáticas ou dos hábitos de consumo. Um agente económico pode encontrar-se exposto à competição em um dado momento do ano, mas efetivamente livre dela em outro. Nessa situação, o seu comportamento pode ser regido pelo artigo 82 [abusivo de posição dominante] durante a parte do ano em que seja dominante.”

196. Além do amparo doutrinário, a definição mais restritiva do mercado relevante é consistente com a definição de submercado, desenvolvida, nos Estados Unidos, no caso *Staples (Federal Trade Commission, District of Columbia, and Commonwealth of Pennsylvania, Plaintiffs, v. Staples, Inc. and Office Depot, Inc.)* e usada, mais recentemente, no caso *Whole Foods (Federal Trade Commission, Plaintiff, v. Whole Foods Market, Inc., and Wild Oats Markets, Inc.)*. Segundo o voto condutor na decisão do Cade no Ato de Concentração nº 08012.006940/2007-60 (caso Carrefour-Atacadão):

“A noção do submercado reconhece que os produtos oferecidos nesse nicho são funcionalmente fungíveis com aqueles adquiríveis em outro segmento, mas retrata a especial preocupação com a baixa elasticidade-cruzada entre ambos. O resultado dessa observação é o encorajamento da aceitação dos submercados como importante medida de poder de mercado.

A distinção de um submercado decorre da identificação de um público-alvo específico de consumidores de núcleo (a) distintos, (b) dedicados[,] ou (c) pagadores de preços diferenciados (i) em função de precisarem de pacotes de produtos, (ii) ou em razão de aquele produto tornar singularmente atrativo. Como deve sempre acontecer na definição do mercado relevante, cumpre levar em consideração as realidades concorrenciais – de tal sorte que a escolha do consumidor possa decorrer das (i) características e usos [peculiares] do produto, (ii) infraestrutura de produção singular (em geral, quando o bem servirá de insumo de produção), (iii) necessidades diferenciadas, (iv) sensibilidade à variação de preços e (v) especialidades dos vendedores.”

197. No presente caso, a relevância da sazonalidade para a definição do mercado relevante reflete-se tanto sob o ponto de vista do fornecedor – cuja exposição e cujas vendas no evento são, possivelmente, as mais relevantes no ano -, quanto do consumidor, que é representativo de um submercado com características e gastos específicos (elasticidade cruzada).

198. Terceiro, porque, durante os períodos das festividades, os preços dos produtos sujeitos à exclusividade, em particular as bebidas, **sobem para toda a população, sejam foliões, ou não, seja dentro, ou fora da zona de exclusividade**. De um lado, a marca patrocinadora tenta elevar o preço nas regiões próximas da área de exclusividade, a fim de evitar a arbitragem por parte do consumidor e do revendedor, para que não adiquiram o produto abaixo do valor supracompetitivo que a marca patrocinadora define para a área de exclusividade, em particular para evitar que revendam a preços mais baixos naquela região. De outro, as marcas concorrentes (fora da zona de exclusividade) também se beneficiam da elevação dos preços da marca líder, pois os seus preços podem subir significativamente e ainda cobrar menos que a marca patrocinadora – evento denominado com liderança de preços (*price leadership*) pela literatura.

199. A preocupação das cervejarias com a estocagem do seu produto **dentro da área de exclusividade** – consolidada no item 6 da notificação especial da prefeitura de Salvador (v. Anexos I e II) – é prova expressa de que o patrocinador tenta impedir a arbitragem naquela área para impor um preço mínimo mais elevado ao seu produto durante o carnaval e um forte indicativo de que, pelos mesmos motivos, essa mesma lógica seja aplicada em regiões fora da área de exclusividade:

“6. Fica ciente [o proprietário/síndico/ocupante e/ou locatário do imóvel supramencionado, situado no circuito do Carnaval] que, durante os festejos do Carnaval 2018 e nos dias que antecedem o evento, os locais que estiverem funcionando, clandestinamente, como depósitos de bebidas, sofrerão as ações fiscais pertinentes, inclusive com apreensão de mercadorias (...).”

• *a livre concorrência é preservada por meio da realização de certame com a participação de todos os interessados*

200. A percepção de que a concorrência pelo mercado (durante a licitação) sempre supre a ausência de concorrência no mercado (monoprolizado, ou oligopolizado) é equivocada.

201. Em primeiro lugar, a chamada licitação pública, também conhecida como concorrência pública – ou concorrência para o mercado – costuma ocorrer quando não é possível, ou desejável garantir a livre concorrência no mercado. A licitação pública gera uma concorrência em lances (por preço, qualidade) – mas muitas vezes attenuada, ou apagada por cláusulas de reserva de mercado (por exemplo, para conteúdos nacionais) – em que o vencedor ganha o direito de ser um monopolista, ou um oligopolista, livrando-se da ampla concorrência do mercado sob algum compromisso – no presente caso, de despendar na organização do evento gastos previamente estimados pelo governo local. Ou seja, sob pena de simplificar excessivamente, a consequência habitual de certames congêneres aos que estão sob análise é a garantia de que, uma vez superada a licitação, o vencedor não terá concorrentes e poderá praticar o preço que maximize os seus lucros.

202. Portanto, apesar da confusão causada pela denominação do processo de licitação como

concorrência pública, esta é uma proxy de limitação à livre concorrência, e não da sua consolidação. Por subseqüente, é essencial identificar, em cada licitação pública, se a imposição de algum grau de restrição à concorrência é jurídica, ou economicamente justificável e se a restrição imposta à concorrência é a menor a que se precisa recorrer para alcançar o propósito desejado.

203. A concorrência só deve ser restringida pela Administração Pública – ou seja, o Estado só deve criar escassez – quando o mercado for mais eficiente nas mãos de um, ou de poucos agentes econômicos, ou quando, de outro modo, a livre concorrência gerar impacto negativo sobre o bem-estar social (possibilidade também amparada pela doutrina *Parker v Brown*, ao tratar da imunidade das políticas públicas). São os casos de monopólios e oligopólios naturais (alegação muito comum na construção de infraestrutura em economias de rede), ou em que externalidades negativas de um dado produto, ou serviço, exijam a limitação ao número de concorrentes, de tal sorte a permitir que o regulador tenha o devido controle sobre os entes regulados (caso de jogos de azar).

- A exclusividade justifica-se ante a necessidade de que o carnaval seja financiado pelo consumidor do produto, e não pela sociedade como um todo

204. O fato de a sociedade ter passado a cobrar que o dinheiro público seja melhor empregado levou a que o Estado adotasse medidas para reduzir os despendos com bens supérfluos, entre eles grandes festas (*panis et circenses*). A necessidade de buscar patrocínio levou a que as prefeituras concedessem a exclusividade de publicidade da marca, mas, com o passar dos anos, levou a que, em busca de mais recursos e de projeção ao evento, as prefeituras consagrasssem a exclusividade de comercialização de produtos como o modelo padrão.

205. O primeiro ponto a ser questionado é se o consumidor deriva mais utilidade dos grandes eventos, nos quais a variedade dos produtos é menor, ou se a concessão de exclusividade lhe parece desnecessária e, por isso, excessiva.

206. Outro ponto, ate mais relevante, está no fato de que, conforme temos enfatizado, esse modelo tem levado a que a sociedade como um todo pague pela festa: a exclusividade concedida durante o período das festas tem efeito sobre a escolha da marca de bebida que o comércio local venderá ao longo de todo o ano.

207. Terceiro, o monopólio acaba se estendendo, indesejavelmente, para os produtos complementares, como o gelo. Essa prática é conhecida no mercado como venda casada.

208. Quarto, o efeito da exclusividade acaba se estendendo muito além dos produtos complementares. Isso ocorre porque, ainda que as regras do carnaval limitassem a exclusividade às cervejas, como a praça conseguiu a realização de contratos de exclusividade entre pontos de venda e marcas, o ponto de venda que contrate outra marca de cerveja como efeita da exclusividade concedida no carnaval também terá de contratar com exclusividade as outras bebidas pertencentes ao portfólio da nova marca contratada – incluindo sucos, refrigerantes, energéticos e água (fenômeno conhecido como efeito portfólio).

- A concessão de exclusividade toma como exemplo a Lei Geral da Copa

209. Como bem lembrou o presidente da Saltur, esse modelo (exclusividade e grande evento) tomou fôlego com a imposição da exclusividade de marca pela Fifa – o que levou à publicação da Lei Geral da Copa (Lei nº 12462, de 4 de agosto de 2011). O recurso à Lei Geral da Copa como justificativa para a imposição de exclusividade nas festividades ao longo do ano é, porém, equivocado.

210. O modelo adotado pela Lei Geral da Copa tinha por escopo um evento bastante limitado no tempo, com duração de um mês. Mais do que isso, houve o entendimento de que o legado da Copa do Mundo e das Olimpíadas seria positivo, em particular sob o ponto de vista do investimento em infraestrutura e em transporte público.

211. Ao estender o modelo da Lei Geral da Copa para os eventos festivos que ocorrem ao longo de todo o ano, todos os anos, sem justificativa acerca de benefícios líquidos que essa exclusividade venha rendendo à sociedade, os municípios contrariam frontalmente a excepcionalidade que justificou a publicação da Lei Geral da Copa e os ganhos de bem-estar que haviam sido planejados como decorrência do evento.

212. O fato de o legado da Copa do Mundo e das Olimpíadas ter ficado aquém do planejado, por fim, representa mais um motivo para que a realização de eventos com restrições concorrentiais seja, além de excepcional, substancialmente em análises mais sólidas dos seus benefícios líquidos, por meio de avaliações tanto *ex ante* quanto *ex post* (v. fluxograma do Anexo III).

- A concessão de exclusividade para diferentes marcas com relação a diferentes produtos resolve o problema

213. Soluções que dividem os mercados relevantes (por exemplo, de refrigerantes e cervejas) entre duas marcas distintas, embora garantam que mais de uma marca estará presente no evento, tornam lícita a concessão de exclusividade a uma determinada marca dentro de cada mercado relevante, em detrimento do poder de escolha e dos bolsos dos consumidores: com a exclusividade, ou seja, sem competição, as marcas praticarão preços supracompetitivos em cada um dos mercados monopolizados.

214. Como se percebe, a eliminação da exclusividade intermercados (em mercados relevantes distintos), diversamente da eliminação da exclusividade intramercados (no mesmo mercado relevante), não promove competição entre marcas dentro de cada mercado relevante, pois os produtos em questão (cervejas e refrigerantes, no nosso exemplo) não concorrem entre si.

215. Mais do que isso, a divisão de mercados elimina a entrada de outras marcas, especialmente as marcas artesanais, menos conhecidas, consolidando o poder nas mãos das marcas já consolidadas no mercado.

## 5. Guia para Avaliação de Concorrência da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE):

216. Segundo a OCDE<sup>[44]</sup>:

“A concorrência entre empresas permite melhorar a eficiência da produção e o aparecimento de produtos novos e melhores para os consumidores, através da inovação, aumentando o crescimento económico e o bem-estar dos consumidores. De uma maneira geral, a concorrência entre empresas conduz a uma baixa de preços e maior variedade de escolha.”

217. O volume 1 do Guia para Avaliação de Concorrência corrobora as observações trazidas ao longo deste parecer, ressaltando os efeitos da exclusividade sobre o preço e sobre a qualidade do produto, ou do serviço. Ademais, é categórico quanto à necessidade de realização da análise de impacto concorrencial da política pública:

“Os direitos de exclusividade constituem, em vários aspectos, a maior barreira à entrada no mercado. Os direitos de exclusividade tendem a produzir preços monopolistas e outros problemas relacionados com o exercício de poder de mercado. Estes efeitos nem sempre podem ser evitados pela legislação porque os legisladores falham frequentemente na prevenção do poder de mercado e na proteção dos consumidores, ou têm uma taxa de sucesso muito baixa. Por essa razão, estes direitos de exclusividade devem ser limitados e atribuídos apenas depois de uma consideração atenta dos preços que vão ser cobrados, do prazo da concessão da exclusividade e de alternativas que permitam alcançar os mesmos objetivos.”

218. O volume 1 do Guia para Avaliação de Concorrência da OCDE traz um fluxograma de como proceder à análise de impacto concorrencial, o qual incorporamos ao Anexo III deste parecer. Entretanto, é no volume 3<sup>[45]</sup> do guia que se encontra o manual operacional para a avaliação de impacto da política pública sobre a concorrência, razão pela qual a sua leitura é recomendada vivamente por esta Seprac.

219. O volume 1 do guia, no mesmo sentido já frisado por este parecer, ressalta, ainda, os excessos relacionados à concessão de licenças e autorizações – as quais se estendem além do necessário para garantir o bem-estar do consumidor:

“As exigências de licenças ou autorizações são, muitas vezes, mais rigorosas do que o necessário para proteger o consumidor e reduzem, desnecessariamente, as escolhas dos consumidores, criando uma escassez artificial que aumenta os preços. Muito embora os regimes de licenças tenham em vista objetivos legítimos de defesa dos consumidores, tais barreiras resultam frequentemente na proteção dos operadores incumbentes dos efeitos da concorrência. É preciso garantir que estes requisitos não se tornem mais exigentes do que o necessário para que os objetivos regulamentares pretendidos sejam atingidos.

220. Por fim, reforça o sentimento aqui já expressado de que a imposição de condições mínimas desnecessárias – inclusive para a participação nos certames – pode limitar o acesso de quem teria condições de praticar preços mais baixos, sem comprometer a qualidade do produto, ou do serviço:

“Por vezes, os governos limitam a capacidade de certas empresas participarem numa atividade económica. Por exemplo, alguns governos exigem que todos os corretores de imóveis prestem um conjunto de serviços imposto pelo Estado, restringindo ou

proibindo, por esta via, a prestação de serviços mínimos a custo reduzido e as taxas per serviço. Estas restrições são frequentemente excessivas, na medida em que limitam indevidamente o número de empresas, reduzem a concorrência entre estas e resultam em preços mais elevados ou em termos contratuais menos favoráveis para os consumidores.”

## **6. Recomendações:**

221. Ante o exposto, esta Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência encaminha o presente parecer para os seguintes órgãos, solicitando que lhe seja dada a mais ampla publicidade:

- Controladoria-Geral da União (CGU): para a avaliação da transparéncia dos editais, assim como da possível existência de direcionamento de editais. Note-se que há recursos federais e estaduais investidos em eventos locais investigados;
  - Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon): para a avaliação de possíveis infrações ao direito do consumidor;
  - Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade): para que, nos termos do art. 66, §6º da Lei nº 12.529, de 2011, instaure inquérito, ou processo administrativo para apurar possíveis abusos de posição dominante (unilateral, ou concertada);
  - 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) e Ministérios Públicos estaduais: para apurar infrações à concorrência, ao direito do consumidor e à Lei de Licitações. Note-se que há recursos federais e estaduais investidos em eventos locais investigados;
  - 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Goianésia -- Ministério Público do Estado de Goiás: para avaliar a conveniência e a oportunidade de retificar o TAC celebrado para abordar a exclusividade de marcas, com o objetivo de eliminar a divisão de mercados e a criação de barreiras artificiais à entrada de novos concorrentes por ele oficializado. Para tanto, sugere-se a seguinte redação para a Cláusula Terceira:

"CLÁUSULA TERCEIRA – Fica terminantemente proibida a prática de exclusividade de marca de bebidas e comida no evento ora mencionado, ficando o Sindicato Rural de Goianésia obrigado a garantir a liberdade de venda de produtos que atendam às especificações de segurança e às regulações sanitárias."

- Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas estaduais e municipais: para analisar a conveniência e a oportunidade de apurar o descumprimento da Lei de Licitações e do edital de licitação, incluindo o direcionamento de edital e o descumprimento das regras ali previstas. Note-se que há recursos federais e estaduais investidos em eventos locais investigados.

222. Sugerimos, ainda, a todas as autoridades listadas acima, que o **Anexo III - Melhores Práticas para os Carnavais** seja destacado do parecer para divulgação.

[1] <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1825678-prefeitura-de-florianopolis-volta-a-restringir-marcas-de-cerveja-em-praia.shtml>, Acesso em 19/07/2018.

[1 2] <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/com-pouca-fiscalizacao-mais-da-metade-dos-ambulantes-nas-praias-de-florianopolis-esta-legal>, Acesso em 19/07/2018.

[3] A propriedade intelectual, em certos mercados, consiste em exemplo de escassez artificial que gera, em última instância, ganhos líquidos para o consumidor.

[4] <https://vagam.estadao.com.br/noticias/geral/sao-luiz-do-paraitinga-retoma-o-camaval-de-na-em-2018,70002157442>, Acesso em 19/07/2018.

[5] <http://globo.com/sp/vale-do-paraitinga-regiao/camaval/2016/noticia/2016/02/comerciantes-ampliam-renda-com-o-camaval-de-sao-luiz-do-paraitinga.html>, Acesso em 19/07/2018.

[6] <http://www.torcedorcaninos.com.br/02/2017/vereadores-querem-impedir-exclusividade-na-venda-de-bebida-durante-camaval-de-angrausti/>, Acesso em 19/07/2018.

[7] [https://www.google.com/url?sa=r&ct=&q=Ksc%26src=source%26shd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjSnpk7\\_bAhUBP5AKhSLBj0QfhFMA&url=https%3A%2F%2Fwww.independentes.com.br%2Ffestadocao%2Franchopeaozinho&usg=AQvVaw0nBGPdqI33TdzVJ\\_N\\_3e](https://www.google.com/url?sa=r&ct=&q=Ksc%26src=source%26shd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjSnpk7_bAhUBP5AKhSLBj0QfhFMA&url=https%3A%2F%2Fwww.independentes.com.br%2Ffestadocao%2Franchopeaozinho&usg=AQvVaw0nBGPdqI33TdzVJ_N_3e), Acesso em 19/07/2018.

[8] <http://www.entrepo.com.br/opini%C3%A3o/roberto-andr%C3%A9/C3%A9s/o-monop%C3%B3lio-da-folia/l.1439204>, Acesso em 04/07/2018.

[9] <https://monitordigital.com.br/liminar-deruba-exclusividade-de-cerveja-da-ambev-no-camaval-de-bh>, Acesso em 04/07/2018.

[10] <https://www.prefeitura.pb.gov.br/noticias/carnaval-de-bh-cresce-e-garante-patrocino-de-r35-milhoes>, Acesso em 04/07/2018.

[11] <http://www.monitordigitalcentral.com.br/geral/prefeito-acaba-com-monopolio-da-cerveja-reduz-o-valor-das-barraquinhas-5251401/>, Acesso em 04/07/2018.

[12] <http://www.gazetadopovo.com.br/curiaiba/pos-verba-militarancia-da-prefeitura-camaval-de-curiitiba-pode-ter-patrocino-de-cervejas-e-buffetnsbok81e6cfa653>, Acesso em 04/07/2018.

[13] <https://cbcmultis.com.br/propaganda-de-bebidas/alcolicas/no-camaval-pode-ser-autorizada-em-curiitiba/>, Acesso em 04/07/2018.

[14] <https://leisnunicipais.com.br/pl/pr/c/curiaiba/lei-onlinaria/2017/14/6/14156/lei-onlinaria-n-14156-2012-declara-o-camaval-oficial-de-curiitiba-como-festa-oficial-e-dá-outras-providencias-2017-08-25-versao-compilada>, Acesso em 04/07/2018.

[15] [https://www.google.com/url?sa=r&ct=&q=Ksc%26src=source%26shd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwD7OGi3chBhWFgJAKHX7CQ%2FQfgenMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.gazetadopovo.com.br%2Fvida-e-cidadania%2Fde-empresas-pre-camaval-estuda-confirmado-na-murchal-deleono-35knptsw9dxuwdsdhssvKuse=AQvVaw1lV5fxgnp\\_kJp0638u6mGR](https://www.google.com/url?sa=r&ct=&q=Ksc%26src=source%26shd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwD7OGi3chBhWFgJAKHX7CQ%2FQfgenMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.gazetadopovo.com.br%2Fvida-e-cidadania%2Fde-empresas-pre-camaval-estuda-confirmado-na-murchal-deleono-35knptsw9dxuwdsdhssvKuse=AQvVaw1lV5fxgnp_kJp0638u6mGR), Acesso em 04/07/2018.

[16] <http://www.opinijonet.com.br/index.php/artigos/2646-ministerio-publico-define-fim-do-monopolio-de-bebidas-dentro-expoicao-agropecuaria-de-goianesia>, Acesso em 04/07/2018.

[17] <https://www.goastoral.com.br/cultura/2018/05/05/nuno-e-marfone-voltam-a-goianesia-para-lancamento-oficial-da-festa-de-peucania-3010/>, Acesso em 04/07/2018.

[18] <https://www.facebook.com/events/145379809582739>, Acesso em 04/07/2018.

[19] <https://www.facebook.com/prefeiturajanaina/>, Acesso em 04/07/2018.

[20] <http://www.megameia.com.br/cotidiano/e-politica/1617/carnaval-2018-de-goianesia-tea-araketu-e-a-dupla-ze-noto-e-cristano-confira-a-programacao>, Acesso em 04/07/2018.

[21] <http://www.alentejo.com/noticias/2018/04/04/carnaval-2018/>, Acesso em 04/07/2018.

[22] <http://spna.com.br/presenca/2018/04/carnaval/>, Acesso em 04/07/2018.

[23] <http://spna.com.br/presenca/2018/release/>, Acesso em 04/07/2018.

[24] <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/liminar-suspende-contrato-entre-prefeitura-de-iturama-e-empresa-de-producoes-artisticas.htm>, Acesso em 04/07/2018.

[25] <http://dclicr.com.br/sr/noticias/de-ponto-a-ponto/noticia/2015/12/sobre-a-exclusividade-da-brasil-1-vira-na-venda-de-cerveja-em-florianopolis-pela-concessionaria-a-praia-e-nao-copa-940142.html>, Acesso em 04/07/2018.

[26] <http://www.camavalvalorempro.com/noticia/178/o-que-o-camaval-de-ouro-preto-tem-de-melhor>, Acesso em 04/07/2018.

[27] <http://www.pesquera-empfoco.com/novo/2017/02/05/ambulantes-poderao-comercializar-a-bebida-que-quiser-durante-o-camaval/>, Acesso em 19/07/2018.

[28] [http://www.camavaldeira.com.br/doc\\_extemo.aspx?param=6xQInFlSh6RkNQJ0dwLXzC4dtNPrKlvFjkl/Gv7h4k14G1dkph4zgt/kWIAJn0KIAo=](http://www.camavaldeira.com.br/doc_extemo.aspx?param=6xQInFlSh6RkNQJ0dwLXzC4dtNPrKlvFjkl/Gv7h4k14G1dkph4zgt/kWIAJn0KIAo=), Acesso em 04/07/2018.

[ 29 ] <http://1.globe.com/camaval/2018/noticia/com-camaval-de-na-em-alta-marcas-de-cerveja-passaram-a-patrocinar-mais-blocos-e-cidades.shtml>, Acesso em 04/07/2018.

[30] <https://www.uol.com.br/2018/05/11/contraria-crise-foltoes-de-bloco-no-rio-carregam-a-propria-cerveja.htm>, Acesso em 04/07/2018.

[ 31 ] <http://davidminardi.com.br/2018/02/monopólio-da-ambev-defendido-pela-prefeitura-revolto-camelos-do-rio-na-camaval/>, Acesso em 04/07/2018.

[32] Nota Técnica # 12/2017-COGCR/GABIN/SEAE/MF.  
<http://bahia.ba/politica/nuja-que-agiu-pedido-de-vereador-contra-exclusividade-na-venda-de-cerveja/>, Acesso em 04/07/2018.

[34] Apesar das amplas discussões doutrinárias, prevalece ainda o entendimento de indelegabilidade do poder de polícia. Segundo o art. 4º, III da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, na contratação de parceria público-privada serão observados diretrizes, entre elas: a indelegabilidade das funções de regulação, jurisdição, ou do exercício do poder de polícia.

observadas diretrizes, entre elas a indefelegibilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

[...]

3 5 [https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral/patrocino-ao-carnaval-triplica-e-chega-a-r-15-milhoes-na-

[3 6] <https://1.globo.com/carnaval/2018/noticia/com-camaval-de-rua-em-alta-marcas-de-cerveja-passam-a-patrocinar-mais-blocos-e-cidades.shtml>. Acesso em 04/07/2018.

[ 3 7 ] <https://l1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-lanca-novo-edital-para-patrocínio-do-camaval-de-rua-com-valor-75-menor.ghtml>. Acesso em 04/07/2018.

[ 3 8 ] <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral/patrocinio-ao-camaval-triplica-e-chega-a-r-15-milhoes-na>

[39] Come se verá no próximo item, são as vendas feitas a partir da procura pelo consumidor.  
[40] <https://l1.globo.com/carnaval/2018/noticia/com-carnaval-de-na-alta-marcas-de-cerveja-passam-a-patrocinar-mais->

[41] <https://www.blocosderua.com/camaval-blocos-rua-e-%C3%A3o-paulo-sp>. Acesso em 04/07/2018.  
[42] <http://acontecerfloripa.com.br/2017/02/ambev-faz-maior-camaval-da-historia-da-companhia/>

[43] "It may also be necessary to consider the temporal quality of the market. Competitive conditions may vary from season to season."

[43] "It may also be necessary to consider the temporal quality of the market. Competitive conditions may vary from season to season, for example because of the variation of weather conditions or of consumer habits. A firm may find itself exposed to competition at one point in a year but effectively free from it at another. In this situation it may be that its behavior may be controlled under Article 82 during the part of the year in which it can be shown to be dominant". Competition Law, Oxford.

[44] OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume I - Princípios*, [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

[45] OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 3 – Manual Operacional*, [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

**Anexo I – notificação aos comerciantes locais – Salvador/BA (VERSÃO PÚBLICA):**

Doc Sei nº 0689219

Doc Sei nº 0904627

**Anexo II – declarações de comerciantes locais – Salvador/BA (VERSÃO PÚBLICA):**

Doc Sei nº 0689001

Doc Sei nº 0689059

**Anexo III – Melhores Práticas para os Carnavais:**

Doc Sei nº 0911624

Doc Sei nº 1447586

**Anexo IV – Principais restrições à concorrência identificadas nos editais:**

Doc Sei nº 0911691

Brasília, 20 de julho de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**ROBERTO DOMINGOS TAUFICK**

Assessor do Secretário de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

**ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE**

Subsecretário de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação

Documento assinado eletronicamente

**JOAO MANOEL PINHO DE MELLO**

Secretário de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Domingos Taufick, Assessor(a)**, em 24/11/2018, às 18:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Manoel Pinho de Mello, Secretário(a) de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência**, em 24/11/2018, às 19:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação**, em 26/11/2018, às 08:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_verificar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_verificar&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0851623 e o código CRC A3D2AAE.