

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 3/2025/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ

Assunto: Relatório Final de Análise de Impacto Regulatório do Mercado de Combustíveis de Aviação.

SUMÁRIO

I. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

II. RESUMO EXECUTIVO

III. ESTUDO DO PROBLEMA

III.1 Introdução

III.2 Histórico e Descrição do Problema

III.2.1 O mercado brasileiro de combustíveis de aviação

III.2.2 Barreiras à entrada, condições de acesso aos PAAs e modelos de negócio nos mercados de distribuição e revenda

III.2.3 Regulamentação e normas internacionais aplicáveis à distribuição e revenda de combustíveis

III.3 Árvore do problema

III.4 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

III.5 Experiências Internacionais

IV. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

V. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

VI. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

VII. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

VII.1 Metodologia para comparação das alternativas

VII.2 Critérios para a comparação das alternativas

VII.2.1 Peso atribuído a cada critério

VII.3 Apresentação das alternativas

VII.4 Avaliação das alternativas

VII.4.1 Comparação das alternativas

VIII. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

VIII.1 Estratégia de implementação

VIII.2 Estratégia de fiscalização

VIII.3 Estratégia de monitoramento

IX. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

X. CONSIDERAÇÕES FINAIS

I. IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

Tema Principal	Abastecimento, Fiscalização do Abastecimento e Qualidade de Produtos
Tema Secundário	Abastecimento de produtos: Combustíveis de Aviação
Nº e Título da Ação Regulatória	4.7 - Marco Regulatório de Combustível de Aviação

II. RESUMO EXECUTIVO

1. Este relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) refere-se à revisão dos atos normativos que tratam do exercício da atividade de distribuição e revenda de combustíveis de aviação, Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023, ação 4.7 da Agenda Regulatória da ANP para o biênio 2025-2026.

2. Cabe destacar que, os agentes econômicos e as instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis de aviação dentro dos aeródromos estão sujeitos à regulação tanto da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), nas respectivas áreas de competência. À ANP cabe, dentre outras funções, a regulação de questões relativas à garantia do abastecimento, a autorização de agentes, o controle da qualidade do combustível, o estabelecimento de regras de comercialização do combustível e a determinação de características técnicas das instalações de movimentação e armazenagem de combustíveis de aviação. Por sua vez, a ANAC trata de questões tais como a localização das instalações em aeroportos e os contratos com o operador aeroportuário. Tais contratos contém, por exemplo, regras gerais de acesso e previsão para reversão de ativos.

3. O motivo para inclusão do tema na Agenda Regulatória da ANP decorreu de discussões conjuntas entre ANP e ANAC, sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, bem como de análises governamentais no âmbito do Programa Abastece Brasil.

4. Nesses fóruns, houve um diagnóstico quanto à concentração de mercado no setor de combustíveis de aviação e, especificamente, foi apontada uma barreira de acesso às instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis dentro de aeródromos^[1], que compõem os chamados Parques de Abastecimento

de Aeronaves (PAAs)^[2]. Também foram identificadas possíveis ações para estimular a competição entre agentes regulados, reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes e, assim, promover uma redução do custo desses combustíveis.

5. Inicialmente, no âmbito da Agenda Regulatória da ANP, foram identificados dois problemas regulatórios descritos da seguinte forma: (1) a existência de "um paradoxo regulatório haja vista o excesso de normas e regulamentos técnicos aplicáveis às operações de abastecimento de combustíveis de aviação e, ainda assim, uma insuficiência de previsões normativas sobre, por exemplo, as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação"; e (2) a existência de possíveis barreiras de entrada no mercado de distribuição de combustíveis de aviação.

6. O estudo foi iniciado com o objetivo de identificar a melhor opção regulatória para abordar os referidos problemas na ANP, com vistas aos objetivos estratégicos da Agência de "contribuir para a melhoria do ambiente de negócios por meio de uma regulação menos onerosa, eliminando barreiras de entrada" e de "promover ações integradas de conscientização e fiscalização da indústria", e para se avaliar a conveniência de revisar o marco regulatório de distribuição e revenda de combustíveis de aviação, Resoluções ANP nº 17/2006 e nº 18/2006, respectivamente.

7. A primeira versão do relatório de AIR, SEI 2637940, foi apreciada pela Diretoria Colegiada da ANP na 1.106ª Reunião da Diretoria Colegiada, de 24/11/2022. Na ocasião, foram apontadas as seguintes alternativas: 1) não ação, mantendo a corregulação por meio de contratos com clientes, normas ABNT e internacionais, sem tratar das condições de acesso aos PAA, que estavam sendo regulamentadas pela ANAC; 2) outorga de Autorização de Operação (AO) para os PAA, similar à de bases de distribuição fora de aeródromos; 3) cadastramento dos PAAs para suprir de informações sobre as instalações em aeródromos, subsidiando o monitoramento, fiscalização e resposta da ANP; e 4) metarregulação, uma intervenção regulatória com critérios técnicos e de segurança baseados em ações não normativas para os PAA, por exemplo, com a criação de manual orientativo pela ANP.

8. Naquele momento, a metodologia de comparação das alternativas utilizada pela área técnica foi a análise multicritério pelo processo analítico hierárquico (AHP) e a alternativa escolhida foi a 3) cadastramento dos PAAs.

9. Porém, na referida reunião da Diretoria Colegiada, a Diretoria II registrou na ata de 24/11/2022 (SEI 2657364) comentários a respeito de medidas adotadas pelo CADE e, em particular, fez o seguinte destaque "...ser de fundamental importância, e até medida urgente, que a possibilidade de a ANP editar regulamento específico afeto ao acesso à infraestrutura de distribuição de QAV seja considerada como opção regulatória a ser analisada no âmbito da referida AIR. Trata-se, notoriamente, de tema da competência da ANP e de elevadíssima relevância para o abastecimento do referido combustível, com importante impacto na concorrência e, por consequência, em preços. Dessa forma, entendo que esta Agência não pode se omitir no dever de agir, mesmo que em coordenação necessária com a Anac...".

10. Dessa forma, restou entendido que a alternativa escolhida, a de número 3, cadastramento dos PAAs, não foi considerada suficiente e o processo foi devolvido à Superintendência de Distribuição e Logística da ANP (SDL/ANP), para reavaliação.

11. Após a reunião de diretoria de 24/11/2022, o processo foi retomado com a realização de uma reunião com a ANAC, em 26/04/2023 (SEI 3023701).

12. Nessa reunião, a ANAC informou sobre o andamento do processo administrativo da resolução relativa à questão do acesso às instalações em PAAs, (Processo ANAC SEI nº 00058.029624/2019-61), que transcorria em paralelo ao desenvolvimento da AIR pela ANP. O processo de alterações normativas da ANAC passou por consulta pública entre 03/06/2022 e 04/08/2022, pela aprovação da Procuradoria Federal junto à ANAC em 22/02/2023, e a versão final da proposta de ato normativo seguiu para apreciação da Diretoria Colegiada da ANAC em 16/03/2023. Posteriormente, o ato normativo final foi publicado no DOU em 14 de junho de 2023 e, assim, a Resolução ANAC nº 717, de 13 de junho de 2023, alterou as Resoluções ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e nº 116, de 20 de outubro de 2009.

13. Cumpre observar que, em 2014, o CADE abriu um processo para investigação de possíveis práticas anticoncorrenciais pelos participantes do PAA de GRU, denominado Central de Combustível do Aeroporto Internacional de Guarulhos (CCAIG). Em decisão final (SEI 4705569), ocorrida em 9 de novembro de 2022, o Plenário, por maioria, condenou as empresas distribuidoras operadoras do *pool* e a concessionária do aeroporto ao pagamento de multa (Processo CADE SEI nº 08700.001831/2014-27). O Plenário determinou, ainda, a comunicação da decisão à ANAC e a publicação das regras de acesso para (i) transferência de combustíveis para outros aeroportos, (ii) operações de abastecimento de aeronaves (*into-plane*), e (iii) aquisição de quotas condominiais do CCAIG.

14. As alterações à Resolução ANAC nº 302/2014, discorridas no processo administrativo por meio da Nota Técnica nº 16/2022/GERE/SRA (SEI 2226276), em resumo, instituíram a análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de rede de hidrantes e estabeleceram, a princípio, para os Aeroportos Internacionais de Guarulhos (GRU) e do Galeão (GIG), o livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA, com a adoção do Termo de Condições de Acesso (TCA).

15. No TCA, o operador do aeródromo e o operador do PAA estabelecem critérios de entrada a partir de um processo de consulta prévia às empresas aéreas e aos potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura (SEI [3148949](#)). A alteração normativa da ANAC abrangeu a Resolução ANAC nº 116/2009, que dispõe sobre serviços auxiliares ao transporte aéreo, para deixar claro as sanções em caso de descumprimento da Resolução ANAC nº 302/2014 por parte das distribuidoras (SEI [3148949](#)).

16. Por outro lado, em atenção à decisão de um dos diretores da ANP, que recomendou a reanálise do processo, a SDL/ANP iniciou a revisão da AIR (SEI 2637940). Nesse sentido, a SDL deu início a uma série de reuniões e visitas técnicas para levantamento de informações, junto ao mercado regulado (produção, distribuição e revenda de combustíveis de aviação) e companhias aéreas, para ampliar os estudos sobre o setor aeroportuário, e com a ANAC, para coordenação de esforços. Todas as reuniões realizadas tiveram seus registros realizados (SEI 3154570, 3384078, 3571303, 4184223, 4184231, 4371891, 4372116, 4852212) e apensados ao processo SEI 48610.208032/2022-13.

17. De uma forma geral, os encontros abordaram os seguintes temas:

- Regulação internacional do setor;
- Certificações internacionais das operações de abastecimento de QAV x normas ABNT;
- Papel dos agentes no mercado: distribuidor, revendedor e operador logístico independente;
- Visão sobre a regulação de livre acesso da ANAC; e
- Novos entrantes.

18. Também foram realizadas visitas técnicas aos aeroportos do Galeão/ Santos Dumont, Jacarepaguá e Congonhas/Guarulhos nos dias 17/08/2023, 14/09/2023 e 17/10/2023, respectivamente, para acompanhar a operação de abastecimento de aeronaves *in loco*, conforme registros de visitas SEI 3778591, 4000445 e 3664334.

19. Em outra iniciativa, em 14/11/2023, foi acompanhada uma ação de fiscalização no aeroporto Santos Dumont nas instalações das distribuidoras de combustível de aviação Raízen, Air BP e Vibra, registrada nos Documentos de Fiscalização SEI 3789240, 3789249 e 3789251, respectivamente, para identificar como esse processo pode ser facilitado por alterações regulatórias.

20. Com a publicação da Resolução ANAC nº 717, de 13 de junho de 2023, que alterou as Resoluções ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e nº 116, de 20 de outubro de 2009, ficou estabelecida a análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de rede de hidrantes, os termos de livre acesso para novos entrantes às instalações de Parques de Abastecimento de Aeronaves. Nesse sentido, o operador do aeródromo e o operador do PAA, como regulados, são sujeitos à fiscalização e às penalidades impostas pela ANAC. Dessa forma, este novo Relatório de AIR considerou que a questão do acesso à infraestrutura de distribuição de QAV em aeródromos foi regulamentada de forma satisfatória pela ANAC, conforme será apresentado no item "III.2.2 Barreiras à entrada, condições de acesso aos PAAs e modelos de negócio nos mercados de distribuição e revenda". Além disso, a ANAC manifestou o entendimento de que as duas

agências podem atuar conjuntamente na aplicação das regras de livre acesso. Sendo assim, é proposto que a ANP apoie aquela agência reguladora na aplicação da norma e no acompanhamento de seus resultados no mercado de combustíveis de aviação.

21. Considerando todas as informações levantadas com os estudos, reuniões e visitas técnicas realizadas nesta nova AIR, verificou-se a existência de um problema regulatório não apontado anteriormente, que ficou definido como “**Modelos de negócio são restritos e há descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado**”. Consequentemente, houve a elaboração de uma nova árvore de problema, com suas causas e consequências, além da proposição de novos objetivos e alternativas regulatórias.

22. Cabe ressaltar que a Agenda Regulatória da ANP para o biênio 2022-2023, já prorrogada para até 2024, teve sua ação regulatória 4.18 alterada, tendo como objetivos prover regulação moderna da ANP nas instalações de armazenamento, distribuição e revenda de combustíveis de aviação, e contribuir para a redução do custo operacional de empresas aéreas brasileiras.

23. Outro ponto a ser destacado diz respeito ao processo de consolidação regulatória, realizado em atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, considerando-se a não alteração de mérito dos atos normativos, o que levou as Resoluções ANP nº 17/2006 e nº 18/2006 a serem republicadas como Resolução ANP nº 935, de 5 de outubro de 2023, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação, e Resolução ANP nº 936, de 5 de outubro de 2023, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de revenda de combustíveis de aviação, ambas com eficácia a partir de 10 de abril de 2024.

24. Nesta nova AIR, as seguintes alternativas foram apreciadas:

- 1) Não ação, com a manutenção das autorizações para o exercício das atividades de distribuidor e de revendedor de combustíveis de aviação conforme constam das RANPs nº 935/2023 e nº 936/2023, respectivamente;
- 2) Outorga de Autorização de Operação (AO) para os PAAs, com incorporação de novos modelos de negócio e apoio à ANAC, tendo como premissa a criação de um novo agente regulado, o operador do PAA, mantendo a Autorização para o Exercício da Atividade para o distribuidor e o revendedor de combustíveis de aviação;
- 3) Cadastramento dos PAAs para suprir de informações sobre as instalações em aeródromos, subsidiando o monitoramento, fiscalização e respostas da ANP; e
- 4) Metarregulação, uma intervenção regulatória com critérios técnicos e de segurança baseados em ações não normativas para os PAAs, tais como a criação de manual orientativo pela ANP.

25. A metodologia de comparação das alternativas foi a análise multicritério e a alternativa escolhida foi a de número 2, que comprehende a Autorização de Operação (AO) para os PAAs, com incorporação de novos modelos de negócio e apoio à ANAC, tendo como premissa a criação de um novo agente regulado, o operador do PAA, mantendo a Autorização para o Exercício da Atividade para o distribuidor e o revendedor de combustíveis de aviação. A alternativa agora escolhida é distinta daquela proposta no primeiro Relatório de AIR sobre o tema, que foi devolvida pela diretoria da ANP para nova apreciação pela área técnica. O relatório anterior havia apontado o cadastro de PAAs de distribuidores como a melhor opção.

26. A alternativa agora proposta foi considerada a mais adequada, principalmente, por estimular investimentos, abranger as instalações de diversos agentes e ser aderente a diversos modelos de negócio praticados no mercado de combustíveis de aviação nacional e internacional.

27. Adicionalmente, em relação ao acesso ao PAA, a ANP harmonizará sua regulamentação, no que couber, à regulamentação da ANAC, de modo que seja indicada a obrigação dos agentes regulados pela ANP quanto ao cumprimento das regras de acesso de terceiros aos PAA estabelecidos pela ANAC.

28. Como estratégia de implementação da alternativa escolhida, pode-se citar:

- Elaborar resolução que trate da autorização de operação (AO) de PAAs, com a previsão de múltiplos operadores para este tipo de instalação (operador de aeródromo, operador logístico, companhia aérea, instituição militar, bem como fornecedor, distribuidor e revendedor de combustíveis de aviação);
- Alterar as Resoluções referentes à Autorização do Exercício da Atividade de Distribuidor (Resolução ANP nº 935/2023) e de Revendedor (Resolução ANP nº 935/2023), de combustíveis de aviação, para harmonizá-las com a nova regulação de autorização de operação de PAAs;
- Incluir nas resoluções da ANP a obrigatoriedade do respeito às regras de livre acesso determinadas pela ANAC, que tratem do mercado de aviação, sujeitando os agentes infratores à Lei de Penalidades (Lei 9.847/1999);
- Será proposta a realização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a ANP e a ANAC, para fins de fiscalização dos PAAs que estiverem submetidos às regras de livre acesso estabelecidas em regulamento da ANAC, além de apoio em ações judiciais. Nesse ACT será previsto um planejamento para realização de ações de fiscalização conjuntas envolvendo a ANP e ANAC, cujo objetivo é potencializar as ações das agências, mitigando as práticas anticoncorrenciais;
- Alterar a Resolução ANP nº 960/2023, que trata da autorização de operação de instalações de distribuidor destinadas à armazenagem de combustíveis de aviação, localizadas fora de PAAs, para introduzir a obrigatoriedade de atenção a normas específicas do mercado de aviação, tais como como a ABNT NBR 15216 - Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação, para o caso de AO de instalação na qual ocorra a movimentação de combustíveis de aviação;
- Alterar as resoluções que tratam da qualidade dos combustíveis de aviação, no que couber, para prever os requisitos a serem atendidos pelos novos agentes econômicos incluídos na cadeia, como por exemplo, os novos operadores de PAA;
- Incluir a exigência de capital social mínimo nas resoluções ANP de revenda e de distribuição de combustíveis de aviação, assim como na nova resolução que tratará de AO de PAA;
- A ANP deve desenvolver sistemas, processos e procedimentos que prevejam: i) AO de PAAs; ii) o cadastro do operador de PAA; e iii) a autorização para o exercício da atividade de distribuidores e revendedores, que sofrerá alterações;
- Prever o compartilhamento das instalações em PAAs;
- Fidelidade à bandeira tratada no âmbito comercial;
- Treinamento da equipe da ANP (SDL, SFI).

29. Na estratégia de fiscalização é destacada, dentre outros aspectos, a importância de verificar se:

- Os PAAs contam com autorização para operação da ANP;
- Aspectos de qualidade do produto são adequados; e
- Os distintos operadores de PAAs respeitam as regras de comercialização.

30. A norma conterá previsão para que a área de autorização de instalações da ANP vistorie as instalações do PAA previamente à autorização de operação, verificando sua adequação às normas estabelecidas na regulação de autorização de operação. A depender da capacidade de armazenagem, será prevista a autorização com base em documentos apresentados pelo interessado, sem vistoria prévia.

31. Quanto à estratégia de monitoramento, foi destacado que as regras de livre acesso aos PAAs podem promover alterações na participação de mercado dos distribuidores e revendedores, o que deve ser acompanhado de perto pela ANP.

32. Além disso, a autorização de operação de PAAs, favorecerá o acompanhamento de informações de movimentação de combustíveis pela Agência, favorecendo suas análises, publicação de informações do mercado de aviação e a resposta a consultas em casos de licitações e outros órgãos como CGU, TCU e CADE, uma vez que as informações de todas as instalações serão cadastradas.

33. A ANP acolherá reclamações em relação ao não cumprimento das regras de livre acesso estabelecidas pela ANAC, comunicando o fato àquela Agência.

34. Em relação à classificação de riscos, foi registrado que a Resolução ANP nº 829/2021 já classifica como de risco alto a autorização de operação de instalações de armazenagem de combustíveis localizadas fora de PAAs. Dessa forma, propõe-se que a autorização de operação de PAAs receba o mesmo tratamento.

35. Em suas Considerações Finais, esta AIR destaca a importância de um mercado de combustíveis de aviação com maior pluralidade de agentes, adequação aos modelos de negócio praticados internacionalmente e com facilidade de acesso às instalações.

III. ESTUDO DO PROBLEMA

III.1 Introdução

36. Originalmente, o problema regulatório foi descrito na Agenda Regulatória da ANP como a existência de "um paradoxo regulatório haja vista o excesso de normas e regulamentos técnicos aplicáveis às operações de abastecimento de combustíveis de aviação e, ainda assim, uma insuficiência de previsões normativas sobre, por exemplo, as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação".

37. Na ocasião, a principal insuficiência de previsões normativas se referia às instalações de distribuidores de combustíveis de aviação localizadas dentro dos aeródromos, em Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA), para as quais ainda não há previsão regulatória explícita.

38. De acordo com a regulação da ANP, todo revendedor de combustíveis de aviação recebe uma autorização para o exercício da atividade de revenda, com caráter local. Para obtê-la, apesar de não receber uma autorização para a operação do PAA, o revendedor apresenta documentos e informações da instalação do PAA em que pretende operar. As informações dessas instalações dos revendedores são cadastradas em sistema da ANP.

39. Por outro lado, o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação requer uma autorização, outorgada pela ANP, que tem caráter nacional e é concedida sem que haja a obrigação de apresentação de documentos e informações dos PAAs, em que o distribuidor venha a operar para a ANP.

40. Sendo assim, existe uma assimetria regulatória entre as exigências para revendedor e distribuidor. Os PAAS não contam com autorização de operação concedida pela ANP. Ao revendedor é outorgada uma AEA para cada PAA, que não conta com AO. Para o distribuidor operar o PAA, basta a AEA de caráter nacional. Também não há autorização de operação para PAA de distribuidor.

41. Por isso, na AIR anteriormente apreciada pela Diretoria Colegiada, optou-se por enunciar o problema como uma assimetria regulatória entre instalações de PAA de distribuidores e de revendedores (antigo Problema 1).

42. Na mesma AIR, havia sido incluído, no escopo daquele estudo, o problema da existência de possíveis barreiras à entrada no mercado de distribuição e revenda de combustíveis de aviação. Dessa forma, o antigo Problema 2 tratava do acesso às instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis de aviação localizadas dentro dos aeródromos. Entretanto, apesar do Problema 2 ter sido levantado na versão anterior da AIR, o relatório já apontava que o assunto estava sendo conduzido pela ANAC.

43. Como referências para elaboração da AIR anterior foram usadas a Nota Técnica nº 119/2018/SDL-CREG/SDL (SEI 2304578), a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209), as Notas Técnicas nº 39/2020/GERE/SRA/ANAC (SEI 2226216) e nº 16/2022/GERE/SRA/ANAC (SEI 2226276), e o Relatório final do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação do CT-CB (SEI 2226875), tendo em vista as extensas discussões e análises já promovidas, envolvendo diversos órgãos de governo, instituições e agentes, e que abordam questões diretamente relacionadas a esta AIR. Sendo assim, esses documentos também foram utilizados como referência para a nova AIR.

44. O primeiro relatório de AIR (SEI 2637940) buscava tratar os dois problemas e foi submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP, e em 24/11/2022, na 1.106ª reunião, durante a qual a Diretoria II mencionou medidas adotadas pelo CADE e, ao comentar as discussões e medidas adotadas por aquele órgão, registrou em ata (SEI 2657364) que:

[...]

"Desde 2014, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade) investiga condutas anticompetitivas das distribuidoras que integram o pool de combustível de aviação no aeroporto de Guarulhos, por dificultarem o acesso à infraestrutura de Querosene de Aviação (QAV).

Em 9 de novembro de 2022, em Sessão Ordinária de Julgamento, o Plenário daquela Autarquia, por maioria, determinou a condenação dos agentes deste pool, com aplicação das seguintes multas:

· BR Distribuidora: R\$ 62.290.894,61;

· Raizen: R\$ 61.713.350,08;

· Air BP: R\$ 26.758.338,99; e

· GRU Airport: R\$ 2.087.534,56.

[...]

Nessas discussões, foi feito um diagnóstico da concentração de mercado no setor de combustíveis de aviação. Também foram identificadas possíveis ações para estimular a competição entre agentes regulados, reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes e, assim, promover uma redução do custo desses combustíveis. Especificamente, foi apontada Página nº 5 da Ata da Reunião de Diretoria nº 1.106, realizada no dia 24 de novembro de 2022, uma barreira de acesso às instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis dentro de aeródromos, que compõem os Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs).

A este respeito cabe destacar que embora as instalações destinadas ao abastecimento das aeronaves estejam presentes numa área concedida e sob regulação da Anac, a atividade de distribuição de combustíveis de aviação é de competência da ANP, devendo, portanto, ser por esta regulada, ainda que de forma conjunta e coordenada com a Anac quando envolver as instalações dentro dos aeródromos.

Neste sentido, destaco ser de fundamental importância, e até medida urgente, que a possibilidade de a ANP editar regulamento específico afeto ao acesso à infraestrutura de distribuição de QAV seja considerada como opção regulatória a ser analisada no âmbito da referida AIR.

Trata-se, notoriamente, de tema da competência da ANP e de elevadíssima relevância para o abastecimento do referido combustível, com importante impacto na concorrência e, por consequência, em preços. Dessa forma, entendo que esta Agência não pode se omitir no dever de agir, mesmo que em coordenação necessária com a Anac."

[...]

45. Dessa forma, restou entendido que a alternativa escolhida, a de número 3, cadastramento dos PAAs, não foi considerada suficiente e o processo foi devolvido à Superintendência de Distribuição e Logística da ANP (SDL/ANP), para reavaliação.

46. Após a reunião de diretoria de 24/11/2022, o processo foi retomado com a realização de uma reunião com a ANAC, em 26/04/2023 (SEI 3023701).

47. Nessa reunião, a ANAC trouxe informações atualizadas sobre o andamento do processo administrativo que tratava a questão do acesso às instalações em PAAs, (Processo ANAC SEI nº 00058.029624/2019-61). Tal processo transcorria em paralelo ao desenvolvimento da AIR pela ANP. Dessa forma, a ANP teve

conhecimento sobre o andamento do processo de alterações normativas da ANAC, que havia passado por consulta pública, entre 03/06/2022 e 04/08/2022, pela aprovação da Procuradoria Federal junto à ANAC, em 22/02/2023, e a versão final da proposta de ato normativo havia seguido para apreciação da Diretoria Colegiada da ANAC, em 16/03/2023. Posteriormente, o ato normativo foi publicado, Resolução ANAC nº 717, de 13 de junho de 2023, que alterou as Resoluções ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e nº 116, de 20 de outubro de 2009.

48. Como resultado, as alterações à Resolução ANAC nº 302/2014, discorridas no processo administrativo por meio da Nota Técnica nº 16/2022/GERE/SRA (SEI 2226276), em resumo, instituíram:

- A análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de rede de hidrantes; e
- O livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA, a princípio, para os Aeroportos Internacionais de Guarulhos (GRU) e do Galeão (GIG), com a adoção do Termo de Condições de Acesso (TCA).

49. No TCA, o operador do aeródromo e o operador do PAA estabelecem os critérios de entrada a partir de um processo de consulta prévia às empresas aéreas e aos potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura (SEI 3148949).

50. Cumpre observar que, em 2014, o CADE abriu um processo para investigação de possíveis práticas anticoncorrenciais pelos participantes do PAA de GRU, denominado Central de Combustível do Aeroporto Internacional de Guarulhos (CCAIG). Em decisão final (SEI 4705569), ocorrida em 9 de novembro de 2022, o Plenário, por maioria, condenou as empresas distribuidoras Vibra, Raízen e Air BP e a concessionária do aeroporto ao pagamento de multa (Processo CADE SEI nº 08700.001831/2014-27). O Plenário determinou, ainda, a comunicação da decisão à ANAC e a publicação das regras de acesso para (i) transferência de combustíveis para outros aeroportos, (ii) operações de abastecimento de aeronaves (*into-plane*), e (iii) aquisição de quotas condominiais do CCAIG, conforme previsto no “Termo de Acordo para o Início da Operação da Gran Petro no Parque de Abastecimento de Aeronaves – PAA do Aeroporto Internacional de Guarulhos e Outras Avenças”, devendo a definição do valor de quotas do condomínio ser realizada por consultoria independente, com base no custo do investimento não amortizado, e disponibilizada a qualquer interessado.

51. A alteração normativa da ANAC seguiu decisão do CADE (SEI 4705569) para publicação das regras de livre acesso, estando o operador do aeródromo e o operador do PAA, como agentes regulados, sujeitos à fiscalização e às penalidades impostas pela ANAC. Nesse sentido, a alteração normativa da ANAC abrangeu a Resolução ANAC nº 116/2009, que dispõe sobre serviços auxiliares ao transporte aéreo, para deixar claro as sanções em caso de descumprimento da Resolução ANAC nº 302/2014 por parte das distribuidoras (SEI 3148949).

52. Ao mesmo tempo, a SDL/APN decidiu revisar a AIR (SEI 2637940), que havia sido retornada à superintendência para reformulação, por decisão da Diretoria II. Nesse sentido, a SDL deu início a uma série de reuniões e visitas técnicas para levantamento de informações, junto ao mercado regulado (produção, distribuição e revenda de combustíveis de aviação) e companhias aéreas, para ampliar os estudos sobre o setor aeroviário, e com a ANAC, para coordenação de esforços. Todas as reuniões tiveram seus registros realizados (SEI 3154570, 3384078, 3571303, 4184223, 4184231, 4371891, 4372116, 4852212) e apensados ao processo SEI 48610.208032/2022-13.

53. De forma geral, as reuniões abordaram os seguintes temas:

- Regulação internacional do setor;
- Certificações internacionais das operações de abastecimento de QAV x normas ABNT;
- Papel dos agentes no mercado: distribuidor, revendedor e operador logístico independente;
- Visão sobre a regulação de livre acesso da ANAC; e
- Novos entrantes.

54. Também foram realizadas visitas técnicas aos aeroportos do Galeão/ Santos Dumont, Jacarepaguá e Congonhas/Guarulhos nos dias 17/08/2023, 14/09/2023 e 17/10/2023, respectivamente, onde foram acompanhadas operações de abastecimento de aeronaves *in loco*, conforme registros de visitas SEI 3778591, 4000445 e 3664334.

55. Em outra iniciativa, acompanhou-se uma ação de fiscalização no aeroporto Santos Dumont, em 14/11/2023, nas instalações das distribuidoras de combustível de aviação Raízen, Air BP e Vibra, registrada nos Documentos de Fiscalização SEI 3789240, 3789249 e 3789251, respectivamente, para identificar como a fiscalização pode ser facilitada por alterações regulatórias.

56. Tendo em vista a publicação da Resolução ANAC nº 717, de 13 de junho de 2023, que alterou as Resoluções ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e nº 116, de 20 de outubro de 2009, na elaboração do novo Relatório de AIR a SDL/APN considerou que a questão do acesso à infraestrutura de distribuição de combustíveis de aviação em aeródromos foi tratada pela ANAC, de forma adequada, cabendo à ANP, quanto ao tema, apoiar aquela agência reguladora na aplicação da norma e acompanhar seus resultados no mercado de combustíveis de aviação.

57. A proposta da ANAC comprehende o livre acesso aos dois aeroportos que mais movimentam QAV, seja para consumo próprio ou para a transferência para PAAs de outros aeroportos. Além disso, foi estabelecido que a inclusão ou exclusão de aeródromo na aplicabilidade das regras de livre acesso deverá ser precedida de ampla discussão pública e considerar pelo menos uma das seguintes características:

I - perfil do abastecimento de combustíveis, considerando as operações das aeronaves e os volumes demandados;

II - existência de vantagem competitiva decorrente do acesso à infraestrutura instalada do Parque de Abastecimento de Aeronaves, inclusive quando decorrente da utilização de rede de dutos e hidrantes para abastecimento de aeronaves; e

III - limitação física ou ambiental do sítio aeroportuário para instalação de novas infraestruturas de recebimento, armazenagem ou distribuição de combustíveis de aviação.

58. Cabe destacar que as Resoluções ANP nº 17/2006 e nº 18/2006 passaram por processo de consolidação regulatória sem alteração de mérito, realizado em atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, tendo sido republicadas como Resolução ANP nº 935, de 5 de outubro de 2023, regulamenta a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação, e Resolução ANP nº 936, de 5 de outubro de 2023, regulamenta a autorização para o exercício da atividade de revenda de combustíveis de aviação, ambas com eficácia a partir de 10 de abril de 2024.

III.2 Histórico e Descrição do Problema

III.2.1 O mercado brasileiro de combustíveis de aviação

59. No mercado brasileiro de combustíveis de aviação não há restrições legais, regulatórias ou logísticas para que outras empresas atuem como importadores de QAV e invistam em infraestrutura associada à cadeia de comercialização. Cabe destacar que, no Brasil, conforme o [Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação](#), disponível no site da agência, a Petrobras conta com elevada participação nas entregas de combustíveis de aviação aos distribuidores, tendo sido responsável, em 2024, por 91,81% do total comercializado com essas empresas, chegando a alcançar 100% em mercados regionais mais importantes, como da região sudeste. Cabe registrar, também, que não há vedação regulatória ou impedimento logístico para que o fornecedor primário atenda as empresas aéreas diretamente. Mesmo assim, a Petrobras não possui relação direta com as companhias aéreas e comercializa o combustível de aviação produzido ou importado apenas para as distribuidoras. Distribuidoras e revendedoras detêm as instalações nos aeroportos e prestam serviços de abastecimento de aeronaves.

60. Dados do ano de 2023 do Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação^[3], que apresenta informações atualizadas sobre este mercado, com informações obtidas por meio do Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP), da ANP, mostram uma concentração no suprimento de querosene de aviação com 92,58% provenientes da Petróleo Brasileiro S/A, seguidos por 4,08% da Refinaria de Mataripe (RLAM/BA), 2,55% da Refinaria de Manaus (REMAN/AM) e 0,79% da Refinaria Potiguar Clara Camarão (3R Petroleum/RN).

Ano Fornecedor	2023		Total	
	Entregas	%	Entregas	%
3R POTIGUAR S.A.	48,94	0,79%	48,94	0,79%
AEROPREST COMÉRCIO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PETROLEO BRASILEIRO S/A	5.710,71	92,58%	5.710,71	92,58%
REFINARIA DE MANAUS S.A.	157,59	2,55%	157,59	2,55%
REFINARIA DE MATARIPE S.A.	251,48	4,08%	251,48	4,08%
Total	6.168,72	100,00%	6.168,72	100,00%

Figura III.2.1.1 - Entregas de combustíveis de aviação aos distribuidores.

Fonte: Painel Dinâmico do Mercado de Combustíveis de Aviação - ANP^[4]

61. Além disso, de acordo com informações do site da Petrobras^[5], a empresa tem 10 polos de fornecimento de querosene de aviação (Belém/PA, São Luís/MA, Fortaleza/CE, Ipojuca/PE, Betim/MG, Duque de Caxias/RJ, Paulínia/SP, Guarulhos/SP, Araucária/PR, Canoas/RS), dos quais apenas o polo de Guarulhos/SP tem entrega por modo rodoviário. O reinício das entregas rodoviárias pelo Terminal de Guarulhos da Petrobras ocorreu em janeiro de 2023^[6], posteriormente, portanto, às deliberações do CADE em relação ao livre acesso no Aeroporto de Guarulhos. Nos outros 9 polos a entrega de produto se dá apenas por modo dutoviário, o que traz dificuldades de acesso à infraestrutura de suprimento primário para os agentes autorizados à distribuição de combustíveis de aviação no país.

62. Os principais mercados consumidores de QAV, São Paulo e Rio de Janeiro, são supridos pelas refinarias locais, interligadas por dutos aos aeroportos de consumo mais expressivo, Guarulhos (SP) e Galeão (RJ). Logo, a viabilidade da importação dependeria da escala dos volumes a serem adquiridos, do compartilhamento dos terminais aquaviários, do acesso aos dutos existentes para escoamento do produto e da possibilidade de penetração de parte desse combustível importado nos mercados consumidores.

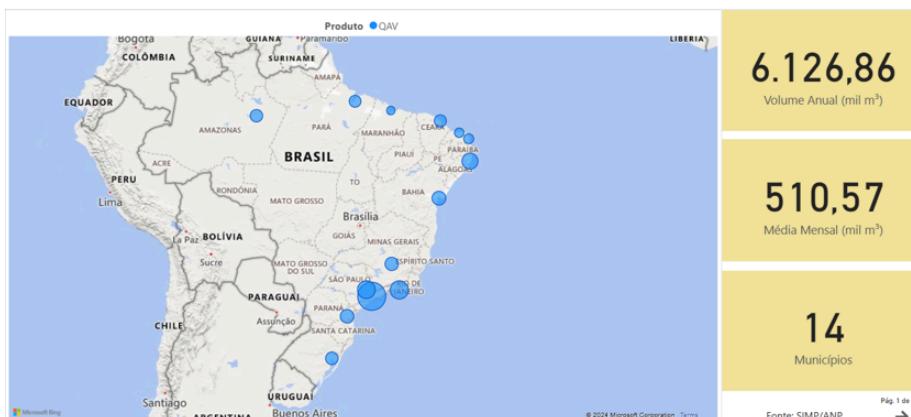


Figura III.2.1.2 - Municípios onde ocorre a entrega de QAV aos distribuidores.

Fonte: Painel Dinâmico do Mercado de Combustíveis de Aviação - ANP.

63. No mesmo período, as entregas de GAV totalizaram 41,87 mil m³. Tais entregas aos distribuidores são realizadas apenas no município de Cubatão – SP, único local onde é produzido o combustível no Brasil.

64. Em 2023, a importação esteve concentrada nos portos de Suape – PE e São Sebastião – SP.

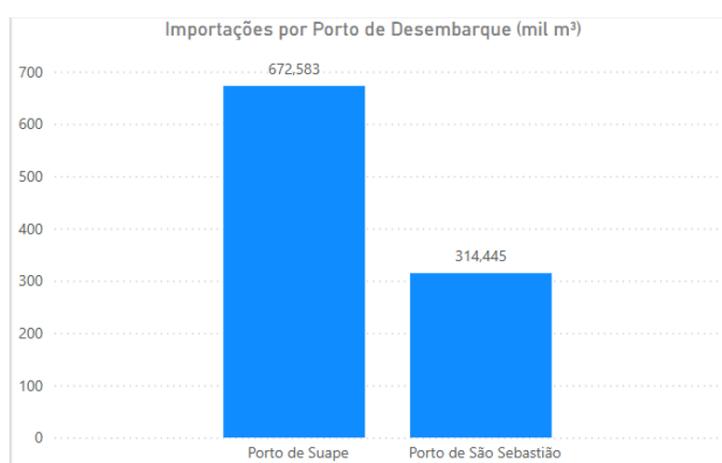


Figura III.2.1.3 - Importações de QAV por Porto de Desembarque – 2023.

Fonte: Painel Dinâmico do Mercado de Combustíveis de Aviação – ANP.

65. Em 2023, as entregas de QAV para distribuidores de combustíveis de aviação ocorreram em 14 municípios e totalizaram 6.126,86 mil m³. Em geral, as entregas ocorrem a partir das refinarias que produzem esse combustível ou em locais onde o fornecedor realize entregas por modo aquaviário, realizando cabotagem a partir de suas refinarias ou importando diretamente o produto.

66. No segmento de distribuição de combustíveis de aviação, há apenas sete agentes autorizados pela ANP. No segundo semestre de 2023, apenas três empresas detinham 99,2% do mercado: Vibra Energia S.A. (antiga BR Distribuidora), Air BP Brasil Ltda. e Raízen S.A. A participação dos três líderes (índice de concentração C3) não sofre grande variação desde 2010, quando BR, Shell e Air BP detinham 100% do mercado [7].

67. Ainda em relação ao *market share*, a Vibra Energia S/A detém a maior fatia com 57,17% das retiradas de querosene de aviação, seguida pela Raízen S/A com 23,70%, Air BP Brasil Ltda com 18,40%, Air BP Petrobahia Ltda com 0,54%, Gran Petro Distribuidora de Combustíveis Ltda com 0,15% e Rede Sol Fuel Distribuidora S/A com 0,05% [8]. Em relação à quantidade de agentes que atuam no setor, o estudo desenvolvido pelo IBP e pela FGV (SEI 5151599) indica que, no mercado nacional, historicamente, há poucas companhias aéreas e poucos agentes na distribuição, devido às limitações da demanda e necessidade de elevados investimentos para ingresso neste setor.

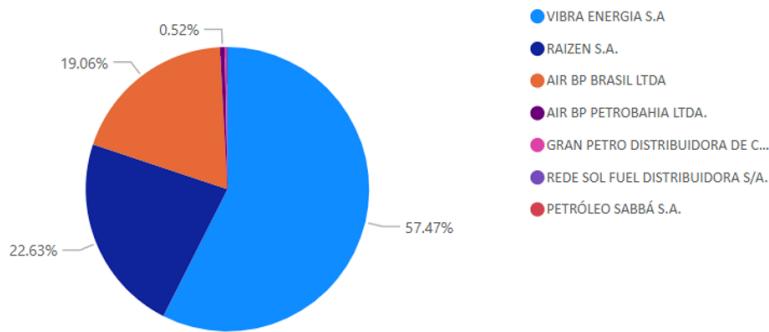


Figura III.2.1.4 - Market share da distribuição de combustíveis de aviação no Brasil de janeiro a dezembro de 2023.

Fonte: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação da ANP.

68. Em relação à quantidade de unidades em que ocorre o abastecimento de combustíveis de aviação por distribuidores e revendedores, há 174 instalações de distribuidores de combustíveis de aviação cadastrados em aeródromos e 27 bases de distribuição fora de aeródromos, enquanto o segmento de revenda tem 301 instalações cadastradas na ANP (dados de novembro de 2024), sendo mais pulverizado pelos aeroportos no país [9].

III.2.2 Barreiras à entrada, condições de acesso aos PAAs e modelos de negócio nos mercados de distribuição e revenda

69. Uma das barreiras à entrada nos mercados de distribuição e revenda de combustíveis de aviação tem sido relacionada à dificuldade de acesso de novos agentes aos PAAs. Em 2018, foi constituído um Grupo Técnico (GT) entre ANP e ANAC, por meio da Portaria ANP nº 399, de 10 de outubro de 2018, para realizar um diagnóstico situacional da regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos. O objetivo era identificar ações para estimular a competição entre agentes regulados e reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes e, assim, promover uma redução de preços desses combustíveis. O trabalho resultou na Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209), na qual identificaram-se as principais barreiras, analisaram-se de forma preliminar possíveis modelos para comercialização e armazenamento de QAV, e indicou-se nas considerações finais a necessidade de se fazer uma análise completa de impacto regulatório.

70. Em relação à atuação do governo federal no assunto, o Ministério de Minas e Energia (MME) instituiu o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB) no Programa Abastece Brasil, por meio do Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019, e o Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação, coordenado pelo Ministério de Infraestrutura (MINFRA), com o objetivo de identificar as principais barreiras à entrada de novos atores, para estimular a concorrência e, assim, promover a redução dos preços desses combustíveis.

71. Este comitê reuniu-se entre março e outubro de 2020 e contou com a participação de diversos órgãos, como MME, Ministério da Economia, MINFRA, ANP, ANAC, Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e CADE.

72. O trabalho partiu do diagnóstico e resultados do GT entre ANP e ANAC e teve como produto um relatório final de atividades (SEI 2226875), de janeiro de 2021, apresentado ao Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE). O relatório possui uma descrição do mercado nacional de QAV, incluindo a ótica da produção nacional, importação e distribuição. Em relação à distribuição, são apresentados os entraves de acesso ao QAV por novos agentes em refinarias, terminais e dutos de transporte, além das dificuldades de acesso aos PAAs.

73. Em sua conclusão, o Relatório Abastecimento de Combustíveis de Aviação CT-CB (SEI 2226875) apontou recomendações tendo em vista os principais pontos com potencial para facilitar a entrada de novos agentes e promover maior contestabilidade do mercado. Entre elas, que:

“A ANP e a ANAC deem continuidade, de maneira coordenada, no âmbito de suas respectivas agendas regulatórias, aos estudos para aprimoramento da regulação em curso, no sentido de promoverem um ambiente de mercado competitivo e reduzirem possíveis barreiras de entrada a novos investidores, com foco em:

- a) tornar mais efetivo o livre acesso, em condições não discriminatórias, de fornecedores de combustíveis aos aeródromos;
- b) revisar os modelos de negócio de operação/suprimento de combustíveis de aviação, sobretudo quanto às condições de acesso às instalações, considerando alternativas levantadas pelo GT ANP/ANAC;
- c) concluir a revisão da regulação de acesso de terceiros a terminais aquaviários (Portaria ANP nº 251/2000), conforme recomendação apontada no relatório elaborado no âmbito da iniciativa Abastece Brasil sobre infraestrutura para movimentação de derivados de petróleo; e
- d) aumentar a transparência e publicidade das informações relacionadas à garantia do acesso de terceiros às infraestruturas de QAV em todos os elos da cadeia de suprimento, incluindo os aeródromos.”

74. Na ocasião, a ANP informou que na agenda regulatória estariam previstos estudos para a revisão das Resoluções ANP nº 17/2006 e nº 18/2006, então vigentes, de responsabilidade da Superintendência de Distribuição e Logística da ANP (SDL).

75. No âmbito da ANAC, os contratos de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, licitados em 2012, já continham cláusulas para assegurar o livre acesso para que as empresas aéreas ou terceiros pudessem atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, o que inclui o abastecimento de aeronaves. Posteriormente, a regulamentação da ANAC que estabelecia critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias foi alterada para promover convergência entre a regulação aplicável aos aeroportos concedidos e aos que permaneceram sob provisão pública. Dessa forma, em 2014, foi

publicada a Resolução ANAC nº 302/2014, aplicável a todos os aeródromos públicos, que assegurou a disponibilização pelo operador do aeródromo, sob livre negociação, das áreas para serviços auxiliares e de abastecimento de aeronaves, vedando quaisquer práticas discriminatórias e abusivas.

76. A definição sobre quais facilidades deveriam ser acessadas para que se configurasse o livre acesso em condições não discriminatórias dependeria, no entanto, de se avaliar o perfil do aeroporto caso a caso. Nos aeroportos que concentram voos internacionais, Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU) e do Galeão (GIG), o acesso à rede de hidrantes foi considerado fundamental para que as distribuidoras supram as demandas existentes. Porém, o cumprimento das regras de acesso envolve a participação dessas empresas que, por sua vez, não têm incentivos para permitir que concorrentes tenham acesso à rede de hidrantes.

77. Em decorrência disso, a efetivação da regra de livre acesso vinha enfrentando obstáculos. Em 2013, a Gran Petro Distribuidora de Combustíveis Ltda. promoveu uma ação judicial para conseguir acesso à infraestrutura aeroportuária de Guarulhos (SEI 3384078).

78. Em paralelo, em 2014, o CADE abriu um processo para investigação de possíveis práticas anticoncorrenciais pelos participantes do PAA de GRU, denominado Central de Combustível do Aeroporto Internacional de Guarulhos (CCAIQ).

79. Em decisão final do CADE (SEI 4705569), ocorrida em 9 de novembro de 2022, o Plenário, por maioria, condenou as empresas distribuidoras Vibra, Raizen e Air BP e a concessionária do aeroporto ao pagamento de multa (Processo CADE SEI nº 08700.001831/2014-27). O Plenário determinou, ainda, a comunicação da decisão à ANAC e a necessidade de publicação das regras de acesso para (i) transferência de combustíveis para outros aeroportos, (ii) operações de abastecimento de aeronaves (*into-plane*) e (iii) aquisição de quotas condominiais do CCAIG, conforme previsto no “Termo de Acordo para o Início da Operação da Gran Petro no Parque de Abastecimento de Aeronaves – PAA do Aeroporto Internacional de Guarulhos e Outras Avenças”, devendo a definição do valor de quotas do condomínio ser realizada por consultoria independente, com base no custo do investimento não amortizado, e disponibilizada a qualquer interessado.

80. Diante desse cenário, a ANAC incluiu o tema na Agenda Regulatória 2019-2020, de estudos e avaliação da conveniência de editar ou revisar ato normativo que trate especificamente das condições de acesso aos PAA. Na Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA (SEI 2226216), foi registrada a AIR a respeito da referida temática.

81. A alternativa escolhida pela ANAC foi a de aperfeiçoamento das regras atuais, porém sem tratar de regulação de preço de acessos às infraestruturas de dutos e hidrantes e da desverticalização entre a operação do PAA e a distribuição de combustíveis. Essa opção regulatória consistiria na manutenção da abordagem regulatória atual, menos intervintiva, que privilegia soluções negociadas, e que visa a intervir apenas quando necessário, porém com aprimoramento das regras de livre acesso e levando em consideração os problemas regulatórios identificados.

82. O estudo apontou também que a ANAC deveria prever a possibilidade de solicitar à ANP, quando necessário, manifestação sobre eventuais regras e diretrizes a serem estabelecidas para operadores de PAA, como as referentes à regulação técnica das instalações.

83. Em seguida, a ANAC incluiu na Agenda Regulatória 2021-2022 aplicar os resultados da AIR e propor as alterações nos normativos vigentes para prever dispositivos que tratem das condições de acesso aos PAA.

84. Como resultado, em 14/06/2023, foi publicada a Resolução ANAC nº 717, de 13 de junho de 2023, com efeitos a partir de 03/07/2023, que altera a Resolução ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, que em resumo: exclui aeródromos públicos delegados a Estados e Municípios do escopo e abrangência da norma; institui a análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de dutos e rede de hidrantes, os quais foram incluídos expressamente na definição de PAA; estabelece, a princípio para GRU e GIG, previsão expressa do livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA, com a adoção do Termo de Condições de Acesso (TCA).

85. No TCA, o operador do aeródromo e o operador do PAA estabelecem critérios de entrada a partir de um processo de consulta prévia às empresas aéreas e aos potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura (SEI [3148949](#)).

86. A alteração normativa da ANAC também abrangeu a Resolução ANAC nº 116, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre serviços auxiliares ao transporte aéreo, para deixar claro as sanções em caso de descumprimento da Resolução ANAC nº 302/2014 por parte das distribuidoras (SEI [3148949](#)).

87. Portanto, considera-se que a alteração normativa da ANAC cumpriu a determinação do CADE (SEI 4705569) e tratou o problema regulatório de acesso às instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis em aeródromos, ou seja, dentro dos PAA, de forma satisfatória. Como se vê, as regras de livre acesso têm vigência imediata para os aeroportos de Guarulhos e Galeão, que são os únicos interconectados por dutos a refinarias. Além disso, esses aeroportos contam com rede de hidrantes e são utilizados como ponto de transferência de combustível para outros aeroportos, por modo rodoviário.

88. Por exemplo, o PAA do Pool de Guarulhos abastece Congonhas, enquanto o PAA do Pool do Galeão abastece Santos Dumont e Jacarepaguá, dentre outros.

89. A Resolução ANAC 302/2014, alterada pela Resolução ANAC nº 717/2023, também estabelece regras para contratos firmados pelo operador de aeródromo, que envolvam a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes destinados ao abastecimento de aeronaves, previamente à sua assinatura, de forma a evitar a exclusividade na atividade de distribuição de combustíveis ou abastecimento de aeronaves, e exigir a previsão de período de amortização de investimentos.

90. Além disso, foi estabelecido que a inclusão ou exclusão de aeródromo na aplicabilidade das regras de livre acesso deverá ser precedida de ampla discussão pública e considerar pelo menos uma das seguintes características:

I - perfil do abastecimento de combustíveis, considerando as operações das aeronaves e os volumes demandados;

II - existência de vantagem competitiva decorrente do acesso à infraestrutura instalada do Parque de Abastecimento de Aeronaves, inclusive quando decorrente da utilização de rede de dutos e hidrantes para abastecimento de aeronaves; e

III - limitação física ou ambiental do sítio aeroportuário para instalação de novas infraestruturas de recebimento, armazenagem ou distribuição de combustíveis de aviação.

91. Quanto às fontes de suprimento, é entendido que a competição favorece o abastecimento. No mercado brasileiro, em âmbito nacional, há uma concentração no suprimento, que tem a Petrobras como maior fornecedor. Há também situações específicas de caráter regional.

92. Por exemplo, segundo o “Relatório do Abastecimento (2023-11)”^[10] (SEI 4811724), divulgado pela ANP, já houve ocorrências com significativos riscos de abastecimento de combustíveis, em aeroportos que contavam com apenas um fornecedor primário, como relatado em novembro de 2023. Devido à seca dos rios da Região Norte, o único produtor localizado em Manaus enfrentou problemas em sua refinaria. Essa ocorrência trouxe riscos ao abastecimento do Aeroporto de Manaus, bem como a outros aeroportos abastecidos a partir dessa localidade.

93. Quando há poucas alternativas de suprimento, qualquer falha em algum ponto da cadeia tem potencial para interromper as operações do aeroporto.

94. É importante observar que a questão do livre acesso favorece inclusive a introdução de novos combustíveis, como o SAF. Segundo o Ofício IATA (SEI 4548607), no aeroporto de Los Angeles, cujas instalações de armazenagem de combustíveis de aviação são controladas por um consórcio de companhias aéreas, há o livre acesso às instalações. Este aeroporto seria o líder em fornecimento de SAF nos Estados Unidos, e dois fornecedores disponibilizam o combustível sustentável no local, desde 2022.

95. Ainda de acordo com o documento SEI 4548607, para que se alcance emissões líquidas iguais à zero, até 2050, é necessário garantir o fornecimento de Combustível de Aviação Sustentável (SAF) em aeroportos a partir de qualquer fonte, o que requer o livre acesso à infraestrutura crítica. Restrições em qualquer ponto da cadeia de abastecimento representam barreiras significativas para uma implantação eficiente e eficaz do SAF.

96. No mesmo documento, que foi endereçado à Diretoria Geral da ANP pela IATA, a entidade defendeu que a melhor opção para o fornecimento de combustíveis de aviação em nossos aeroportos (PAAs) seria através do Operador Logístico, pois apresenta uma forma de operação isenta e sem interesses comerciais. A escolha desse tipo de operador se dá na maioria dos aeroportos de países nos quais não há restrição de acesso a novos fornecedores e onde existem diversidades de produtores, distribuidores, importadores e empresas aéreas que operam seu próprio abastecimento, tornando os preços dos combustíveis consideravelmente mais baixos do que no Brasil.

97. O documento da IATA apresenta uma extensa relação de aeroportos ao redor do mundo, com o correspondente status em relação ao acesso às instalações de armazenagem e movimentação de combustíveis de aviação.

98. Conforme manifestação do IBP, modelos alternativos de operação do PAA podem criar uma reserva de mercado ao estabelecer um agente monopolista para a operação logística, seja um operador logístico ou mesmo um operador do aeródromo.

99. Conforme diagnóstico realizado no GT entre ANP e ANAC^[11], as barreiras de entrada no mercado de distribuição de combustíveis de aviação podem estar associadas a duas fontes: (1) barreiras legais e regulatórias; e (2) barreiras econômicas. As primeiras são impostas pela legislação vigente e têm como objetivo regular e disciplinar a atividade econômica no mercado. As barreiras econômicas são oriundas, principalmente, de problemas de acesso ao produto e de problemas de acesso à infraestrutura dentro dos aeródromos.

100. As barreiras regulatórias na atividade de distribuição de combustíveis de aviação impostas pela ANP são consideradas baixas, especialmente se comparadas às exigências de outros mercados regulados pela ANP.

101. A Resolução ANP nº 935/2023, que trata da distribuição de combustíveis de aviação, impõe como principais requisitos de entrada apenas a comprovação de que a pessoa jurídica possua pelo menos uma instalação de armazenamento e de distribuição de combustíveis, localizada fora de aeródromo, com ao menos um tanque de combustível de uso exclusivo do distribuidor.

102. Para comparação, no setor de distribuição de outros combustíveis líquidos, regulado pela Resolução ANP nº 950/2023, há exigências como capital social mínimo de R\$ 4.500.000,00 e obrigação de propriedade de base própria ou compartilhada com capacidade total mínima de armazenagem de 750 m³, exigências que não estão presentes no mercado de combustíveis de aviação.

103. No âmbito da ANAC, a entrada no mercado envolve a permissão para acesso à área nos aeródromos para o armazenamento e operação de abastecimento de combustíveis (prestação de serviços auxiliares) pelos operadores dos aeródromos (concessionárias), conforme estabelecido pelas Resoluções ANAC nº 302/2014 e nº 116/2009.

104. A Resolução ANP nº 935/2023, que trata do exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação, e a Resolução ANP nº 960/2023, que estabelece os requisitos para autorização de operação de instalações de distribuição, não contêm qualquer previsão para o livre acesso à infraestrutura. As empresas movimentam o próprio produto em instalações próprias ou de terceiros. Nesse modelo, as empresas são livres para permitir ou negar o acesso a terceiros, seja por meio de bases compartilhadas (*pools*), onde o investimento é dividido, ou por meio de contratos de cessão de espaço, em que negociam a prestação do serviço de armazenamento.

105. Diferentemente, para terminais aquaviários e dutos de transporte, autorizados pela ANP, há previsão de regras de livre acesso a essas instalações, nas Resoluções ANP nº 881/2022, nº 716/2018 e nº 35/2012.

106. As barreiras econômicas foram analisadas na Nota Técnica Conjunta nº 0001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209) e relacionadas a três motivos principais:

- Alto preço do QAV, que pode ser devido ao oligopólio no refino, importação, transporte e distribuição no País, alta carga tributária e custos logísticos;
- Problemas de acesso ao QAV, pela entrega exclusivamente por dutos da refinaria para os aeroportos GRU e GIG, o que traz eficiência logística, mas dificulta, a princípio, a contestação de mercado por produtos importados ou produzidos em outras regiões; e pela infraestrutura deficiente nos portos para recebimento de produto importado, e quase totalidade das importações realizadas pela Petrobras, devido principalmente à escala (baixo volume);
- Problemas de acesso à infraestrutura dentro dos aeródromos, pelas controvérsias e dificuldade de efetivação das disposições de livre acesso nas regulamentações da ANAC e contratos de concessão, como em GRU, pelo estabelecimento de barreiras de entrada por distribuidoras atuantes no mercado.

107. Em contribuição, o IBP fez contraponto, argumentando que tanto o preço do combustível de aviação nos aeroportos como a análise de infraestrutura de abastecimento deveriam ser avaliados por localidade e dentro de seus contextos, considerando-se os custos logísticos e o mercado local. A SDL entende que uma análise pormenorizada a esse nível não caberia no escopo deste estudo, não obstante, ao longo do texto e, notadamente a seguir, são comentadas particularidades de alguns dos principais aeroportos do País.

108. Desse modo, as barreiras econômicas relativas a problemas de acesso são oriundas da estrutura física existente no aeroporto e no entorno dele para a operação de abastecimento. Isso porque a empresa distribuidora deve possuir, além do acesso ao produto, acesso aos PAAs para envio do combustível às aeronaves via Caminhão-Tanque Abastecedor (CTA) ou rede de hidrantes. Dessa forma, dependendo do volume de QAV comercializado e das características físicas do aeródromo, o acesso ao PAA, o que inclui a rede de hidrantes, pode representar significativa vantagem competitiva às firmas incumbentes.

109. Em relação ao abastecimento de QAV para os aeroportos brasileiros, os aeroportos GRU e GIG são os únicos que possuem conexão dutoviária com as refinarias, sendo os demais atendidos pelo modo rodoviário.

110. Os demais aeroportos, que não contam com interligação dutoviária com refinarias, são atendidos por via rodoviária, a partir de bases de distribuição ou de PAAs conectados às refinarias. Por exemplo, o aeroporto de Viracopos (Campinas - SP) é abastecido por modo rodoviário a partir de bases primárias localizadas ao redor da Refinaria de Paulínia. Como já mencionado, os aeroportos de Congonhas e Santos Dumont são abastecidos, respectivamente, a partir de PAAs dos aeroportos de Guarulhos e Galeão, por modo rodoviário.

111. Adicionalmente, além de receberem exclusivamente por dutos das refinarias, GRU e GIG concentram mais de 80% dos embarques internacionais^[12]. Nas operações aéreas de longo curso, nas quais há necessidade de um maior volume de combustível, o abastecimento da aeronave é feito de forma mais eficiente quando é utilizada a rede de hidrantes. Por isso, o acesso à rede de hidrantes nesses dois aeroportos foi considerado pela ANAC necessário para que seja possível concorrer em igualdade de condições.

112. Na Nota Técnica Conjunta nº 0001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209), foi apresentada uma análise preliminar de possíveis modelos para a comercialização e armazenamento de QAV: (1) *self-supply*; (2) modelo atual com instrumento regulatório de acesso à infraestrutura existente; (3) operador logístico da infraestrutura; e (4) modelo atual.

113. No primeiro modelo, de *self-supply*, as companhias aéreas têm acesso direto ao combustível do fornecedor. Na Resolução ANP nº 852/2021, há previsão para a venda direta do fornecedor para o consumidor final, no caso a empresa aérea. No entanto, na época do GT, nenhuma empresa aérea operava esse modelo no Brasil.

114. O segundo modelo consiste na manutenção do modelo atual de distribuição de combustíveis de aviação, porém é acrescentado um instrumento regulatório de acesso à infraestrutura já existente nos aeroportos.

115. O terceiro modelo considerado foi a desverticalização do setor, com um operador logístico responsável pela operação da infraestrutura de combustível, sem concorrer com os distribuidores. Nesse caso, as vantagens obtidas com o favorecimento ao compartilhamento da infraestrutura se contrapõem ao acréscimo de

mais um elo à cadeia.

116. Por fim, existe o modelo brasileiro atual, em que há uma base individual ou compartilhada entre os distribuidores incumbentes, com regras de acesso negociadas em contrato com o operador do aeródromo.

117. Outro aspecto do mercado brasileiro é o compartilhamento de instalações por distribuidores e revendedores. Em geral, em um PAA ocorrem as seguintes operações:

- Recebimento de combustíveis (por meio dutos ou caminhões de transferência);
- Armazenagem de combustíveis;
- Comercialização (emissão de notas fiscais para clientes); e
- Abastecimento de aeronaves (*into plane*), por meio caminhões tanque abastecedores (CTAs) ou de hidrantes.

118. No caso de hidrantes, são utilizados caminhões servidores, entre o hidrante e a aeronave para controlar o fluxo de combustível (pressão, quantidade e procedimentos de qualidade).

119. No mercado brasileiro de combustíveis de aviação há a possibilidade de vários arranjos. Nesse sentido, o PAA pode ser operado tanto por um distribuidor como por um revendedor. Um revendedor pode operar a instalação de um distribuidor e, também, comercializar combustíveis naquele local.

120. Nos PAAs mais relevantes, geralmente, os investimentos são feitos pelo distribuidor e as instalações podem ser operadas pelo distribuidor ou por um revendedor, por meio de um contrato de comodato.

121. Dessa forma, em um arranjo normalmente utilizado, o distribuidor pode investir na instalação e contratar um revendedor vinculado para operá-lo. Nesse caso, o revendedor opera a instalação, emite notas fiscais e efetua o abastecimento de aeronaves em nome do distribuidor, o que caracterizaria uma prestação de serviço e não a revenda de combustíveis propriamente dita.

122. Este modelo foi verificado em visita técnica realizada ao aeroporto de Jacarepaguá, em 14/09/2023 (Registro SEI 4000445), no PAA da Raízen. No local, há compartilhamento das instalações entre a revenda vinculada “Luz do Oriente” e a distribuidora Raízen, sendo que cada agente conta com um CNPJ próprio. O PAA é de propriedade da Raízen e é operado pela revenda, que realiza o abastecimento *into plane*. O revendedor emite notas fiscais de venda de combustível de aviação com o próprio CNPJ e, também, com o CNPJ da distribuidora Raízen, caso no qual a revenda atua como uma prestadora de serviço para a distribuidora.

123. Comercialmente, o mesmo “revendedor” prestador de serviços também pode atender clientes que não sejam atendidos pelo distribuidor. Nessas situações, o distribuidor vende o produto para o revendedor, a partir de seu estoque local, e o revendedor atende o interessado com notas fiscais próprias.

124. Diferentemente, em um posto revendedor de combustíveis automotivos, apenas o revendedor possui estoque e emite notas fiscais de venda.

125. Dessa forma, para o mercado de aviação, a utilização de um sistema de cadastro de informações da ANP semelhante ao do mercado de revenda de combustíveis automotivos causa um déficit nas informações para o segmento de aviação. O sistema disponível não está preparado para registrar as especificidades desse mercado. Diante das diversas possibilidades de arranjos, há dificuldades até mesmo para a fiscalização da ANP em identificar qual agente econômico é responsável pela instalação do PAA.

126. No mercado regulado, as alternativas recebem denominações próprias, tais como as siglas “COCO” (*Company-Owned; Company-Operated*), “CODO” (*Company-Owned; Dealer-Operated*) e “DODO” (*Dealer-Owned; Dealer-Operated*). Essas siglas se referem à propriedade e operação dos ativos:

- (i) O distribuidor é o proprietário e o operador do PAA (COCO);
- (ii) O distribuidor é o proprietário do PAA, que é operado pelo revendedor (CODO), e
- (iii) O revendedor é o proprietário e o operador do PAA (DODO).

127. Nos casos em que o revendedor é operador (modelos CODO e DODO), a instalação recebe a Autorização para o Exercício da Atividade (AEA), nos termos da Resolução ANP nº 936/2023, o que o obriga a apresentar à ANP os seguintes documentos: Alvará de Funcionamento, Licença de Operação (LO) e Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

128. Nesta situação, as informações relativas à capacidade e quantidade de tanques são cadastradas no Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP), da mesma forma que ocorre para um posto revendedor de combustíveis automotivos.

129. Quando o operador do PAA é o distribuidor, a ANP não exige as referidas documentações, nem informações estruturadas sobre o PAA. Esse é o descompasso atualmente existente entre instalações de PAA de distribuidores e de revendedores.

130. Recentemente, um operador logístico com atuação internacional, a empresa Exolum, por meio do processo SEI 48610.227808/2024-66, comunicou à ANP que não foi permitida sua participação em “Consulta às Partes Interessadas Relevantes” realizada pelo operador aeroportuário de Congonhas, a AENA Brasil. Essa consulta tinha por objetivo selecionar uma empresa para realizar investimentos e operar um PAA nesse aeroporto. A empresa Exolum recebeu a informação de que não poderia ser considerada uma parte interessada, uma vez que não era um distribuidor de combustíveis de aviação autorizado pela ANP. A previsão em norma da ANP de um agente operador logístico de PAA mitigaria essa restrição.

131. Em sua contribuição para o relatório de AIR, a empresa Exolum salientou que o operador logístico independente é uma realidade em diversos países do mundo. Esse agente, ao tornar público o valor de taxas cobradas pelo serviço de armazenagem e movimentação de combustíveis de aviação em aeroportos e pelo serviço de abastecimento *into-plane*, garantiria tratamento isonômico e transparente a todos os interessados. Além disso, favoreceria o acesso a esses serviços por novos fornecedores e consumidores de combustível de aviação. A empresa acredita, inclusive, que um operador logístico promoveria a concorrência e a redução de preços desses combustíveis.

132. Em sua contribuição a Vibra defendeu a adoção de barreiras técnicas, ao afirmar que a atividade de abastecimento de combustíveis em aeroportos requer expertise comprovada dada a responsabilidade e segurança das operações e, por isso, “é imprescindível a comprovação de que o interessado possua certificação JIG (salvo se a norma nacional que vier a tratar do recebimento, armazenagem, filtração, manuseio e expedição de combustíveis de aviação venha a ser tão completa quanto o JIG no detalhamento dos preceitos técnicos e procedimentos operacionais aplicáveis)”. Por sua vez, a GRAN PETRO, em uma de suas contribuições, manifestou o seguinte entendimento: “A aplicação de norma internacionais de qualidade, já está presente nas normas ABNT, que precisa necessita incluir são as normas de operação, que normalmente são elaboradas por cada empresa, o que pode ser incluído como regra básica pela própria ABNT”.

133. Portanto, é necessário que a regulação aborde as relações entre distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação e considere os diferentes modelos de operação, incluindo o do operador logístico. Assim, a regulação seria adequada às práticas de mercado e equânime para instalações similares operadas por atores distintos e capaz de suprir a ANP e a sociedade com informações precisas.

III.2.3 Regulamentação e normas internacionais aplicáveis à distribuição e revenda de combustíveis

134. O transporte aéreo é submetido a diversas normas de diferentes órgãos, bem como à vários padrões internacionais. Essas normas e padrões modificam-se à medida que o mercado se organiza e evolui. Dessa forma, aspectos relacionados à regulação do mercado brasileiro de combustíveis de aviação também sofrem alterações.

135. Em relação às normas brasileiras, o Departamento de Aeronáutica Civil (DAC)^[13] foi criado em 22 de abril de 1931, com sede no Rio de Janeiro-RJ e subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. Nos anos 1930, a aviação civil no país era operada por empresas estrangeiras, basicamente francesas e alemães.

O Brasil ainda não tinha suas próprias empresas, aeronaves e muito menos pilotos para operar as linhas que começavam a se desenvolver. Existia, também, o Correio Aéreo Militar (CAM), operado pelo Exército. Em 1941, com a reunião da Aviação do Exército, da Marinha e do Departamento de Aeronáutica Civil que surgiu o Ministério da Aeronáutica.

136. O Ministério da Aeronáutica tinha a responsabilidade de gerir a aviação civil, quanto à construção e à administração de aeroportos, de promover o desenvolvimento da indústria aeronáutica e de controlar as rotas aéreas. O quadro de pessoal do DAC era formado por militares da Aeronáutica e civis. Em 2005, houve a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que absorveu quase todas as áreas de atuação do DAC.

137. Por sua vez, a INFRAERO^[14] é uma empresa pública nacional, vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos. Criada em 1973, atua como braço executor de políticas públicas para a aviação civil, com a finalidade de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária no país. Tem hoje sob a sua responsabilidade a administração de 30 aeroportos no país e mais 4 em fase de transição operacional.

138. De acordo com o art. 2º da Lei nº 11.182/2005, compete à ANAC “nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária”. A ANAC exerce sua competência normativo-regulatória mediante a edição de regulamentos técnicos, dentre os quais os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (“RBAC”) e os Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica (“RBHA”). O RBAC 153 é o regulamento da ANAC que estabelece os requisitos e parâmetros mínimos de segurança operacional para os aeródromos civis públicos brasileiros.

139. Adicionalmente, o Comando da Aeronáutica, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), PORTARIA Nº 957/GC3, DE 9 DE JULHO DE 2015, regulamenta o procedimento para a instalação de atividades perigosas na Zona de Proteção dos Aeródromos, o que envolve instalações de armazenamento de combustíveis de aviação. O referido regulamento dispõe sobre as restrições aos objetos projetados no espaço aéreo que possam afetar adversamente a segurança ou a regularidade das operações aéreas, e em seu art. 103, II, anexo, trata de regras de localização de postos de combustíveis para abastecimento de aeronaves, localizados em aeroportos. De forma semelhante, a portaria mencionada institui restrições derivadas da atividade de aterrissagem e decolagem de aeronaves a serem obedecidas de forma a permitir a operação segura em aeroportos.

140. O processo de concessão dos aeroportos^[15], que contempla a atuação de novos operadores aeroportuários em substituição à INFRAERO, foi iniciado em 2011, com um novo aeroporto para atender à cidade de Natal (RN), o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Em seguida, foram licitados os aeroportos de maior relevância e em situação mais crítica de saturação. Em 2012, foram leiloados Guarulhos (SP), Viracopos (Campinas – SP) e Brasília (DF) e, em 2014, Galeão (Rio de Janeiro – RJ) e Confins (Belo Horizonte – MG). Em 2017, realizou-se a primeira licitação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio da qual foram concedidos os aeroportos de Florianópolis (SC), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS) e Salvador (BA). Já em 2019, na quinta rodada de leilões, foram licitados 12 aeroportos, agrupados em três blocos:

- **Nordeste**, com seis aeroportos – Recife (PE), Maceió (AL), João Pessoa (PB), Aracaju (SE), Campina Grande (PB) e Juazeiro do Norte (CE);
- **Centro-Oeste**, com quatro aeroportos – Cuiabá, Sinop, Rondonópolis e Alta Floresta, todos em Mato Grosso; e
- **Sudeste**, com dois aeroportos – Macaé (RJ) e Vitória (ES).

141. Com o processo de concessão dos aeroportos, percebeu-se a necessidade de um olhar mais próximo da ANP em relação ao mercado de combustíveis de aviação dentro dos aeroportos.

142. O mercado de combustíveis de aviação brasileiro é organizado em segmentos. O fornecimento primário desses combustíveis tem origem na produção nacional e na importação.

143. O artigo 20, da Resolução ANP nº 852/2021, que trata da produção de combustíveis, estabelece que:

[...]
Art. 20. O refinador de petróleo poderá comercializar seus derivados, nos termos da regulamentação vigente para cada atividade regulada, somente com:
[...]
III - distribuidor de combustíveis de aviação autorizado pela ANP;
[...]
VII - outro produtor de derivados de petróleo e gás natural autorizado pela ANP;
IX - consumidor final, observado o art. 25;
[...]
XII - agente de comércio exterior autorizado pela ANP;
XIII - mercado externo diretamente; e
XIV - transportador dutoviário autorizado pela ANP.
[...]

144. Por sua vez, de acordo com os artigos 14 e 15, da Resolução ANP nº 959/2023, a importação de combustíveis de aviação ocorre da seguinte forma:

Art. 14. Somente poderão importar ou exportar produtos:
I - agentes autorizados pela ANP a exercer a atividade de comércio exterior;
II - distribuidores autorizados pela ANP;
III - produtores autorizados pela ANP; e
IV - consumidores finais.
[...]
Art. 15. Os produtos importados pelos agentes autorizados à atividade de comércio exterior só poderão ser comercializados com:
I - produtores autorizados pela ANP;
II - distribuidores autorizados pela ANP e adimplentes com a contratação do Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC);
III - rerefabricadores de óleo lubrificante usado ou contaminado autorizados pela ANP;
IV - revendedores de óleo lubrificante;
V - consumidores finais; e
VI - o mercado externo.
[...]

145. Em relação à qualidade do produto importado, os artigos 11, 12 e 13 da Resolução ANP nº 980/2025, que tratam da qualidade dos produtos importados, trazem exigências exclusivas para os combustíveis de aviação.

146. No mercado de aviação é prevista a empresa comercial exportadora, regulamentada pela Resolução ANP nº 955/2023, antiga Resolução ANP nº 54/2015, cuja atividade é considerada de utilidade pública e compreende a aquisição de querosene de aviação (JET), querosene de aviação C (JET C), óleo diesel marítimo A (DMA) ou B (DMB) e óleo combustível marítimo, especificados pela ANP, para comercialização destinada ao consumo a bordo de embarcações ou aeronaves com destino ao exterior.

147. Em decorrência de acordos internacionais multilaterais dos quais o Brasil faz parte, não há incidência de tributação no querosene de aviação destinado ao abastecimento de aeronaves para voos internacionais.

148. Segundo art. 2º da RANP nº 955/2023, a atividade de comercial exportadora poderá ser exercida pela pessoa jurídica somente após a publicação de sua autorização no DOU.

149. E ainda, segundo o art. 8º, inc. I, da RANP 955/2023, a empresa comercial exportadora somente poderá adquirir querosene de aviação (JET) ou querosene de aviação C (JET C), especificado pela ANP, de distribuidor de combustíveis de aviação autorizado pela ANP.

150. Em consulta ao SIMP, realizada em 28/01/2025, foi verificado que 13 empresas estão autorizadas ao exercício da atividade de comercial exportadora. Adicionalmente, a análise da movimentação de JET, a partir de dados declarados pelos agentes econômicos mostram que, no segmento de distribuição de combustíveis de aviação, 3 empresas concentram a comercialização em operações de exportação, que compreendem o abastecimento de aeronaves com destino ao exterior.

151. A representação esquemática da comercialização de combustíveis de aviação, no Brasil, pode ser observada na Figura III.2.3.1 abaixo.

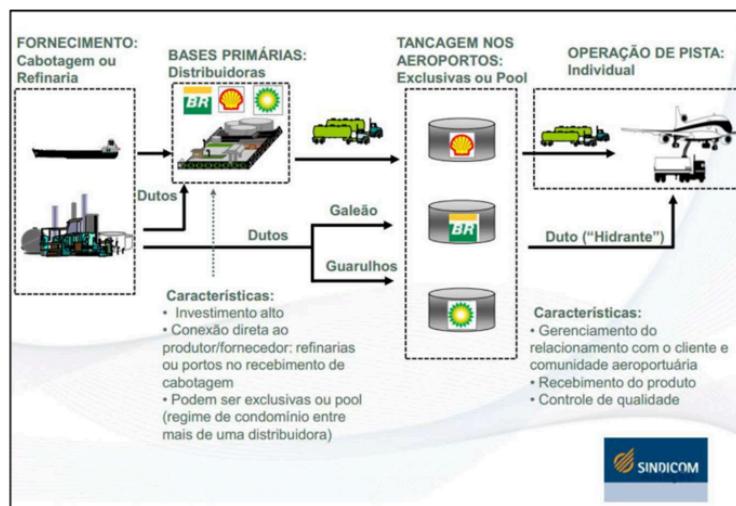


Figura III.2.3.1 – Comercialização de Combustíveis de Aviação no Brasil.

Fonte: Sindicato das Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes – Sindicom, 2017.

152. No Brasil, a regulamentação da distribuição de combustíveis de aviação é segmentada em instalações fora e dentro do aeródromo, com aspectos e parâmetros bem distintos.

153. Nas instalações localizadas fora de aeródromos, a Resolução ANP nº 960, de 5 de outubro de 2023, disciplina a autorização de operação (AO) de instalação de armazenamento de combustíveis líquidos, abrangendo também as instalações voltadas aos combustíveis de aviação. Ou seja, o funcionamento de uma instalação de um distribuidor de combustíveis de aviação localizado fora de aeródromo é precedido por uma autorização de operação outorgada pela ANP. Para obtê-la, o distribuidor envia uma série de documentos e a instalação sofre vistoria prévia. Neste caso, segundo a RANP nº 960/2023, as instalações são vistoriadas e fiscalizadas segundo a Norma ABNT NBR 17.505 (Armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis), que não trata de combustíveis de aviação.

154. De outro modo, o artigo 2º, parágrafo único, da Resolução ANP nº 960/2023, estabelece que esta norma **não se aplica aos parques de abastecimento de aeronaves** dentro de aeródromos. Dessa forma, instalações destinadas à movimentação e armazenagem de combustíveis de aviação localizadas em PAAs não recebem AO da ANP. De acordo com as normas da ANP, para que o distribuidor de combustíveis de aviação opere em PAAs, ele deve apenas possuir a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação. Essa AEA tem caráter nacional. Obviamente, este agente está sujeito às normas de outros órgãos. Por exemplo, de acordo com as normas da ANAC, cabe ao operador aeroportuário definir a localização dessa instalação e firmar contrato com o distribuidor, que é considerado um prestador de serviços auxiliares.

155. Diferentemente, para a revenda de combustíveis de aviação, a ANP concede a autorização para o exercício da atividade (AEA), para cada instalação, matriz e filiais, nos termos da Resolução ANP nº 936/2023.

156. Para tanto, o revendedor é obrigado a comprovar posse de instalação de armazenamento de combustíveis de aviação, localizada dentro do PAA, e de Unidade de Abastecimento de Aeronave própria, afretada, arrendada ou em regime de comodato, com Caminhão-Tanque Abastecedor (CTA).

157. Além disso, ao revendedor, são solicitados documentos, tais como, o Alvará de Funcionamento expedido pela prefeitura municipal, Licença de Operação (LO) emitida pelo órgão de meio ambiente competente e auto de vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

158. Em ambos os casos de instalações de PAA dentro de aeródromos, seja para distribuidores ou revendedores, não há previsão regulatória por parte da ANP de autorização de operação da instalação. As Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023 dispõem apenas sobre a autorização para o exercício da atividade.

159. De fato, no Aeroporto Santos Dumont, localizado na Praça Salgado Filho, s/n, Centro, Rio de Janeiro/RJ, existem três Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs) de posse das empresas Raízen S.A. (CNPJ 33.453.598/0004-76), Air BP Brasil Ltda (CNPJ 04.454.790/0037-47) e Vibra Energia S.A. (CNPJ 33.453.598/0004-76), como constado em ação de fiscalização realizada em 14/11/2023, conforme documentos de fiscalização (DFs) nº 652402 (SEI 3789240), 652401 (SEI 3789249) e 652403 (SEI 3789251), respectivamente. Esses três PAAs estão sendo operados por três empresas que atuam na qualificação de distribuidoras e não revendedores. Em consulta à Coordenação de Revendas da SDL (CREV), não foram encontradas revendas de combustíveis de aviação autorizadas pela ANP no Aeroporto Santos Dumont.

160. E, ainda, em visita técnica realizada em 17/08/2023 (Relatório de visita técnica SEI 3778591) ao PAA da Vibra Energia S.A. no aeroporto Santos Dumont, foi esclarecido que a instalação é operada por uma empresa terceirizada de nome AeroPrest, que também presta serviço de abastecimento *into plane* e o faturamento da venda do combustível sai em nome da Vibra Energia S.A. Apesar do serviço de abastecimento *into plane* ser terceirizado, a AeroPrest, por contrato, tem que seguir o padrão de operação da Vibra, que segue o padrão JIG, dentre outros. No aeroporto Santos Dumont, a AeroPrest apenas presta serviço para a Vibra Energia, que por sua vez tem AEA de distribuidor de combustíveis de aviação. Em consulta ao SIMP, realizada em 25/02/2025, foi verificado que a empresa Aeroprest Comércio de Derivados de Petróleo Ltda. não é agente autorizado pela ANP, no Aeroporto Santos Dumont. Entretanto, a empresa é autorizada como revenda de combustíveis de aviação em dez outras instalações. Em Goiânia, no Aeroporto Santa Genoveva, além de ser autorizada como revendedor de combustíveis de aviação, conta também com a autorização como Agente de Comércio Exterior.

161. Além disso, como não foram vistoriadas antes do início de suas operações, as instalações em PAAs podem não atender integralmente as boas práticas da armazenagem de combustíveis.

162. Na regulamentação da ANP, também não há tratamento para a questão do acesso de terceiros às instalações de armazenagem de combustíveis de aviação. Por outro lado, a ANAC estabeleceu regras de livre acesso às áreas aeroportuárias e serviços auxiliares ao transporte aéreo por meio da Resolução nº 302/2014, alterada pela Resolução nº 717/2023. A Resolução ANAC nº 302/2014 também estabelece que o contrato de alocação de áreas, firmados com o operador do aeródromo, deve prever regras de acesso aos PAAs.

163. Uma das normas da ANP que trata do livre acesso a instalações é a Resolução ANP nº 881/2022, livre acesso aos terminais aquaviários, essenciais para a importação de combustíveis. Adicionalmente, o acesso aos dutos de transporte longos e curtos, é tratado, respectivamente, pelas resoluções ANP nº 35/2012 e nº

716/2018. Porém, não há norma específica para tratar o livre acesso a terminais terrestres. Já o modelo de operador logístico de armazenagem de combustíveis em terminais é regido pela Resolução ANP nº 52/2015 (regras para outorga de autorização de construção e operação de terminais).

164. Nesse modelo, um operador logístico, é responsável pela operação das instalações e pela prestação do serviço de movimentação e armazenamento de combustíveis a terceiros. Este agente deve prestar serviços de movimentação e não pode comercializar combustíveis, o que afasta a competição com seus clientes. Em tese, o operador logístico tem interesse em otimizar a operação e em maximizar a movimentação de combustíveis em terminais.

165. Na regulamentação atual da ANP relativa à distribuição e revenda, para o segmento de aviação, são previstos apenas dois agentes: o distribuidor e o revendedor de combustíveis de aviação. Não há previsão, nos normativos da ANP para o estabelecimento do modelo de operador logístico em aeródromos, de forma similar ao modelo de terminais.

166. Recentemente, um operador logístico com atuação internacional, a empresa Exolum, por meio do processo SEI 48610.227808/2024-66, comunicou à ANP que, ao manifestar o interesse em participar de uma "Consulta às Partes Interessadas Relevantes" conduzida pelo operador aeroportuário de Congonhas, a AENA Brasil, que por sua vez tinha por objetivo selecionar uma empresa para realizar investimentos e operar um PAA nesse aeroporto, teve como resposta a informação de que não poderia ser considerada uma parte interessada, visto que não era um distribuidor de combustíveis de aviação autorizado pela ANP. A previsão em norma da ANP de um agente operador logístico de PAA poderia favorecer a participação da Exolum no processo.

167. Os PAAs, conforme definido nas Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023, consistem no "conjunto de instalações fixas, compreendendo tanques, equipamentos e prédios (administração, manutenção e outros), com a finalidade de receber, armazenar e distribuir combustíveis de aviação, localizado dentro de aeródromo público ou privado". São instalações essencialmente compostas de tanques de armazenamento de combustíveis e seus acessórios e, em alguns casos, dutos internos subterrâneos, chamados de rede de hidrantes, para o envio de combustível para o abastecimento de aeronaves (Figura III.2.3.2).

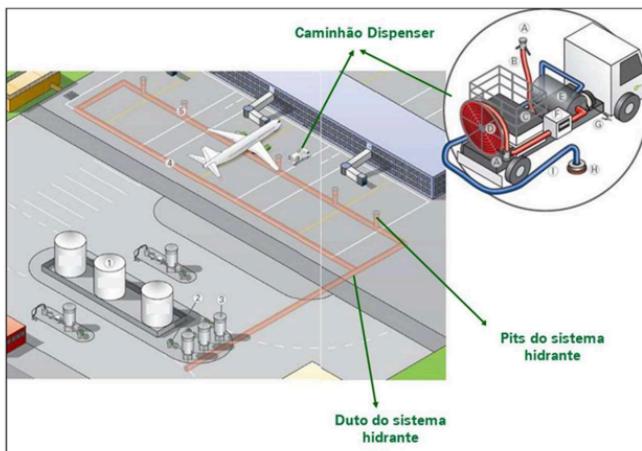


Figura III.2.3.2 - Desenho esquemático de um PAA e sistema de abastecimento por rede de hidrantes.

Fonte: Plural (2019).

168. Em reunião com a ANAC (SEI 3154570), restou esclarecido que aquela Agência trata da localização das instalações destinadas à movimentação e armazenagem de combustíveis de aviação e das relações entre os agentes econômicos que atuam em aeródromos. A ANAC não avalia aspectos técnicos dessas instalações e não disciplina a comercialização de combustíveis.

169. Como ainda não autoriza as instalações em PAAs, a ANP não conta com informações estruturadas sobre as instalações de distribuição de combustíveis dentro dos aeródromos, tais como capacidade de armazenamento por tanque e tipo de combustível movimentado, capacidade de movimentação, partícipes das instalações, operador, responsável técnico, normas e padrões técnicos adotados etc., nem informações consolidadas sobre a localização e a quantidade de PAAs no país.

170. Algumas particularidades técnicas a respeito da armazenagem de combustível nos aeroportos e do abastecimento de aeronaves são objeto de regras da ABNT.

171. Em termos de segurança, a Norma ABNT NBR 9719:1997 (Aeroportos: Parque de abastecimento de aeronaves - PAA) estabelece "as condições exigíveis para localização, dimensão e disposição das instalações para armazenamento e distribuição de combustíveis em aeroportos". Nesse documento são estipulados requisitos para a disposição do PAA, definidos tipos de tanques, além de normatizadas questões relativas à segurança da atividade.

172. A aplicação dessa norma tem como referência as outras normas apontadas a seguir: ABNT NBR 10720:1989 - Prevenção e proteção de incêndio em instalações aeroportuárias - Procedimento; ABNT NBR 12285:1992 - Proteção contra incêndio em depósitos de combustíveis de aviação - Procedimento; ABNT NBR 16820:2020 - Sistemas de sinalização de emergência - Projeto, requisitos e métodos de ensaio (substituiu a ABNT NBR 13434-3); Portaria Nº 1141/GM5:1987 - Dispõe sobre Zonas de Proteção e aprova o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, o Plano Básico de Zoneamento do Ruído, o Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos e o Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e dá outras providências.

173. Nos regulamentos da ANP, destinados à autorização para o exercício da atividade de distribuidor e revendedor de combustíveis de aviação, há a adoção explícita da Norma ABNT NBR 15216 - "Armazenamento de combustíveis - Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação". Essa obrigação está presente no artigo 24, inciso IX, da Resolução ANP nº 935/2023, bem como no artigo 14, inciso III, da Resolução ANP nº 936/2023. Por outro lado, a Resolução ANP nº 960/2023, que trata de instalações fora de aeródromo não adota a ABNT 15.216.

174. As normas da ANP também estabelecem a obediência a alguns itens do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 23 e do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) nº 91. Eles constam do artigo 20, §§ 4º e 5º, da Resolução ANP nº 935/2023, e artigo 12, §§ 4º e 5º, da Resolução ANP nº 936/2023.

175. Outra questão presente nas resoluções que tratam o mercado de combustíveis de aviação é a tutela à bandeira comercial do distribuidor. Aparentemente, trata-se de uma questão comercial trazida para o marco regulatório do setor.

176. No caso dos distribuidores, o artigo 20, da Resolução ANP nº 935/2023, estabelece que o distribuidor pode comercializar com revendedor vinculado ou independente que possuir instalação de tancagem localizada em PAA autorizada a operar.

177. Para os revendedores, os artigos 8º, 9º, 10 e 11, da Resolução ANP nº 936/2023 abordam a questão. Por exemplo, o artigo 8º estabelece que o revendedor vinculado deve adquirir combustíveis de um único distribuidor, do qual ostente a marca, ou de outro revendedor vinculado à mesma marca. Entende-se que este tipo de obrigação pode ser tratado por meio de contratos entre as partes, não necessitando de ser fiscalizado pela ANP.

178. Além disso, a vinculação de revendedores não é tratada de forma isonômica. Por exemplo, os mesmos artigos estabelecem que o revendedor vinculado pode adquirir combustíveis de aviação de outro revendedor vinculado, enquanto veda a comercialização entre revendedores independentes.

179. Outras questões relativas à regulação foram tratadas em reunião com os agentes de mercado (Registro SEI 2602860). No encontro, foram indicados pontos nas resoluções que necessitam de atualização, como a substituição do termo Autoridade Aeroportuária por Operador do Aeródromo e a nomenclatura dos combustíveis.

180. Além disso, os representantes das empresas manifestaram o entendimento quanto à necessidade de que se esclareçam melhor os papéis de distribuidores e revendedores e, também, que seja reconhecido o compartilhamento de instalações por esses agentes, inclusive para facilitar a fiscalização da ANP.

181. No âmbito internacional, de acordo com a Nota Técnica Nº 119/2018/SDL-CREG/SDL – (SEI 2304578), o *Joint Inspection Group* ("JIG"), uma das principais organizações internacionais em desenvolvimento de padrões de abastecimento, tem extenso trabalho técnico a respeito de problemas e soluções para a operação com combustível de aviação, em cada fase de sua movimentação, entre produção e consumo.

182. Entre os assuntos abordados pelo JIG, encontram-se procedimentos para produção de amostras, testes de qualidade, armazenamento, desenho de abastecimento e procedimentos de movimentação de combustíveis de aviação em PAAs localizados em aeroportos.

183. O *Joint Inspection Group* também estabelece diversas outras normas e padrões internacionais relativos ao mercado de combustíveis de aviação, como a seguir:

- JIG 1 - *Aviation Fuel Quality Controls and Operating Standards for Into-Plane Fuelling Services*;
- JIG 2 - *Aviation Fuel Quality Controls and Operating Standards for Airport Depots and Hydrants*;
- JIG 3 - *Aviation Fuel Quality Controls and Operating Procedures for Jointly Operated Supply & Distribution Facilities*
- JIG 4 - *Aviation Fuel Quality Control and Operating Standards for Smaller Airports*;
- JIG HSSE-MS - *The Health, Safety, Security and Environmental (HSSE) Management System*.

184. O *Energy Institute*, individualmente ou em conjunto com o *Joint Inspection Group*, publicou os seguintes padrões e guias orientativos:

- EI 1530 - *Quality Assurance Requirements for the Manufacture, Storage & Distribution of Aviation Fuels to Airports*.
- EI 1540 - *Design, Construction, Operation and Maintenance of Aviation Fuelling Facilities*;
- EI 1560 - *Recommended Practice for the Operation, Inspection, Maintenance and Commissioning of Aviation Fuel Hydrant Systems and Hydrant Systems Extensions*.

185. Organismos internacionais como a *International Air Transport Association* ("IATA") também possuem regramentos de referência na matéria em comento. Em particular, vale mencionar o *IATA Guidance on Airport Fuel Storage Capacity*, que trata de planejamento de capacidade de armazenamento de combustível em aeroportos. O documento traz normas de caráter operacional, financeira e contratual, além de legal, de forma a espelhar as melhores, ou mais consensuais práticas na experiência internacional.

186. Há outros padrões internacionais de conduta, como o padrão *IATA* de Auditoria de Segurança Operacional (IOSA), ou recomendações exaradas pelo *Airlines for America* ("A4A"), dentre outros organismos que contribuem para a formatação do complexo padrão de exigências legais, regulatórias e de melhores práticas do mercado de aviação e atividades correlatas, como as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas em aeródromos.

187. As companhias aéreas membros da Associação de Transporte Aéreo da América (ATA) reconhecem a importância do uso de combustível de aviação de qualidade para garantir o mais alto nível de segurança de voo. Para isso, o padrão ATA SPEC 103 foi desenvolvido pelas companhias aéreas membros para cobrir instalações de distribuição de combustível e procedimentos de controle de qualidade de combustível em aeroportos que atendem a operações de companhias aéreas.

188. O padrão ATA SPEC 103^[16], desenvolvido pela *Air Transport Association* (ATA)^[17], é outro padrão aplicado atualmente na indústria de aviação comercial e fornece orientação para o armazenamento e distribuição segura de combustível de aviação em aeroportos. As companhias aéreas membros da Associação de Transporte Aéreo da América (ATA) reconhecem a importância do uso de combustível de aviação de qualidade para garantir o mais alto nível de segurança de voo.

189. Este padrão contém formulários usados para registrar o desempenho de testes e controles. O objetivo desta norma é orientar o usuário, cobrindo o armazenamento e distribuição seguros de querosene de aviação de qualidade em aeroportos, como é praticado hoje na indústria de aviação comercial. Como as operações de reabastecimento em aeroportos são muito diversas, este padrão não pretende ser abrangente. Ao controlar as operações de reabastecimento da aviação, o conhecimento técnico junto com o julgamento competente deve sempre ser considerado e seguido. Além disso, os operadores devem cumprir todas as regras, regulamentos, restrições, regulamentos e requisitos regulamentares aplicáveis para armazenamento e distribuição de combustível.

III.3 Árvore do problema

190. A partir das informações levantadas com os estudos, reuniões e visitas técnicas realizadas nesta nova AIR, verificou-se a existência de um problema regulatório não apontado anteriormente. Houve a redefinição do problema regulatório, que passou a ser entendido como "**Modelos de negócio são restritos e há descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado**".

191. O antigo problema 1 "assimetria regulatória entre instalações de PAA de distribuidores e de revendedores" é abordado na nova árvore do problema no item que trata da diferença entre a Autorização para o Exercício das Atividades de Distribuição e Revenda, apontada como uma das consequências do novo problema identificado.

192. Como já mencionado, entendeu-se que o antigo problema 2, "existência de possíveis barreiras de entrada em instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis de aviação localizadas dentro dos aeródromos", foi adequadamente tratado pela ANAC, com a edição da Resolução ANAC nº 717, de 13 de junho de 2023, que passou a vigorar em 3 de julho de 2023. Entende-se que não cabe à ANP voltar a tratar a questão do acesso às instalações nesta nova AIR.

193. O estudo desse novo problema, "**Modelos de negócio são restritos e há descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado**", indica a necessidade de estimular a competição no mercado de distribuição e revenda de combustíveis de aviação, mantendo o padrão de segurança das operações e preservando a qualidade dos combustíveis de aviação, além de ampliar as possibilidades de modelos de negócio na operação dos PAAs e fornecimento de combustíveis de aviação.

194. Da mesma forma, a modernização e adequação dos regulamentos que regem o mercado de distribuição e revenda de combustíveis de aviação, Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023, respectivamente, pode tratar possíveis barreiras à participação de novos agentes nesses mercados e mitigar discrepâncias regulatórias no tratamento dos agentes presentes neste mercado regulado.

195. Considerando os principais elementos analisados ao longo do estudo do problema, pôde-se elaborar um desenho esquemático da árvore do problema, contendo as causas e consequências do problema regulatório em questão e suas inter-relações (Figura III.3.1).

Árvore do Problema do AIR do Mercado de Combustíveis de Aviação



Figura III.3.1 - Árvore do problema.

Fonte: Elaboração própria.

196. A ANP, respaldada por sua competência legal, segundo o que consta da Lei 9.478/97, optou por definir o modelo de abastecimento nacional de combustíveis a partir da divisão de responsabilidade entre produção, distribuição e revenda, de modo que todo combustível, antes de chegar no revendedor, deve passar por empresas distribuidoras de combustíveis autorizadas pela Agência.

197. Para os combustíveis em geral, a concepção original da cadeia de abastecimento, considera que os distribuidores são os agentes que realizam a intermediação entre fornecedores e os revendedores, tendo a revenda o objetivo de fornecer ao consumidor o combustível no varejo em postos revendedores por meio de bombas abastecedoras, como verificamos claramente no atendimento ao transporte rodoviário.

198. Uma das causas do descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas do mercado de combustíveis de aviação decorre do fato de que, na elaboração de suas normas, a **ANP adotou um paralelismo com o mercado de combustíveis líquidos automotivos**, não levando em consideração especificidades intrínsecas do setor em comento.

199. Em Consulta e Audiência Públicas nº 2/2006^[18] foram apresentadas as minutas de resolução relativas à distribuição e revenda de combustíveis de aviação. A partir desse processo foram publicadas as Resoluções ANP nº 17/2006 (atual RANP nº 935/2023) e 18/2006 (atual RANP nº 936/2023), que passaram a disciplinar esses mercados.

200. Desde então, a ANP utiliza o mesmo sistema de autorização e cadastro de postos de combustíveis automotivos para autorizar as revendas de combustíveis de aviação. Entretanto, por meio de visitas técnicas, reuniões com os agentes e pela análise da declaração de movimentações dos distribuidores de combustíveis de aviação, foram observadas diferenças significativas entre esses mercados.

201. Sendo assim, com o referido paralelismo, as denominações distribuidor e revendedor de combustíveis de aviação causam uma certa confusão em relação aos papéis desempenhados, propriedade de estoques e responsabilidade pela operação, o que dificulta a fiscalização e o acompanhamento da operação desse mercado, em particular acarretando uma dificuldade em identificar *in loco* o responsável pela instalação.

202. Por exemplo, em um PAA, podem operar distribuidores e/ou revendedores, individualmente ou em conjunto.

203. Diferentemente do mercado de combustíveis automotivos, a etapa de revenda não é obrigatória para o abastecimento final do equipamento, neste caso, a aeronave. As empresas autorizadas para as atividades de distribuição e revenda, em teoria, competem, mas na prática o que se observa é que grandes clientes da aviação comercial são supridos majoritariamente pelos distribuidores, enquanto na aviação executiva há uma competição entre distribuidores e revendedores^[19].

204. Outra causa do descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas do mercado de combustíveis de aviação foi o **distanciamento da ANP desse segmento**, em termos de densidade regulatória e intensidade de fiscalização, como se observa ao excluir as instalações de PAAs localizados dentro de aeródromos da norma que disciplina a autorização de operação de instalação de armazenamento de combustíveis de aviação, segundo o disposto no parágrafo único do art. 2º da RANP nº 960/2023.

205. Tal distanciamento foi, de alguma forma, compensado pela firme atuação de diversos órgãos e empresas, tais como DAC, INFRAERO e ANAC, bem como da padronização internacional (JIG, IATA etc.) que vigora no setor aéreo. Este tema foi tratado no item “III.2.3 Regulamentação e normas internacionais aplicáveis à distribuição e revenda de combustíveis” deste relatório de AIR.

206. Como demonstrado na descrição do mercado de combustíveis de aviação, item III.2.1 deste relatório de AIR, tanto o **fornecimento como a distribuição de combustíveis de aviação são mercados muito concentrados**. Tal concentração leva ao controle da infraestrutura por poucos agentes, elevando as barreiras para entrada de novos agentes, favorecendo a manutenção do *status quo* e dificultando o surgimento de novos modelos de negócio.

207. Em relação às consequências do problema regulatório identificado, destaca-se que revendedores e distribuidores recebem apenas autorização para o exercício da atividade.

208. Os revendedores devem contar com autorização para o exercício da atividade de revenda de combustíveis de aviação para cada estabelecimento da empresa, matriz ou filial, em cada PAA no qual opere. Nesses casos, para receberem a outorga da autorização, devem apresentar AVCB, Licença de Operação do Órgão Ambiental e Alvará da Prefeitura e os tanques da instalação são cadastrados.

209. Por outro lado, os distribuidores contam com uma autorização para o exercício da atividade (AEA) de âmbito nacional. Além disso, nas sucessivas normas que versaram sobre a autorização de operação de instalação de armazenamento de combustíveis, Resoluções ANP nº 42/2011, substituída pela Resolução ANP

nº 784/2019, que foi revogada pela Resolução ANP nº 960/2023, a ANP optou por não tratar a autorização de instalação de distribuidor em Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA).

210. No processo de outorga de autorização para o exercício da atividade de revenda ou distribuição de combustíveis de aviação, a ANP não conduz qualquer vistoria de instalação. Como já mencionado, o PAA do Aeroporto de Guarulhos (SP) conta com elevada capacidade de armazenagem de QAV e não está sujeito à vistoria técnica de suas instalações pela ANP.

211. Outro aspecto diz respeito à falta de informação sobre o compartilhamento das instalações por distribuidores e revendedores, já que nosso sistema de informações não possui campo adequado para tal declaração, e o cruzamento de dados teria que ser feito manualmente.

212. A falta de cadastro adequado das instalações dificulta a identificação pela ANP do agente responsável pela operação do PAA e não favorece a fiscalização e o acompanhamento da movimentação de combustíveis conduzida pelos agentes regulados.

213. Como anteriormente destacado, este relatório indica que o tema de livre acesso às instalações em PAAs foi adequadamente regulado pela a ANAC, em atenção às recomendações do CADE.

214. A comercialização dos combustíveis de aviação, regulada pela ANP no Brasil, é uma atividade que apresenta consistentes instrumentos de autorregulação em nível internacional, conforme já exposto. Considerando-se que uma parcela do mercado de aviação comercial é composta de voos internacionais, uma parte dos consumidores dos combustíveis (companhias aéreas) acessa fornecedores em aeroportos de outros países^[20]. Faz bastante sentido, portanto, examinar os modelos de negócio adotados em outros países. Cotejando-se essas experiências com a regulação da ANP, observa-se que alguns comandos regulatórios podem não abranger arranjos internacionalmente utilizados nesse mercado.

215. Como exemplo, apesar de não vedar explicitamente o *self-supply*, a atual regulação não prevê de forma clara essa operação, que é internacionalmente adotada pelas companhias aéreas. Também não é prevista a existência de um operador logístico, que opere tanto o PAA (construção, operação e manutenção), como o sistema de hidrantes, e os serviços de abastecimento de aeronaves (“into-plane”), prestando serviços para distribuidores, revendedores e companhias aéreas, nem tampouco a regulamentação deixa clara a possibilidade de compartilhamento da instalação do PAA por mais de um agente. A limitação de modelos de negócio pode afetar a competição e dificultar o ingresso de novos agentes no mercado de combustíveis de aviação.

216. Quanto às reclamações relativas à precificação do QAV no Brasil, em junho de 2024, a Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA - International Air Transport Association) encaminhou correspondência à ANP (SEI nº 4548607), por meio da qual relata que a Petrobras precisa o QAV com base no regime de Preço de Paridade de Importação (PPI). Por isso, os preços do QAV no Brasil seriam “os mais elevados do planeta”, permanecendo 11% acima da média dos preços praticados nas Américas e 22% acima dos preços dos BRICS.

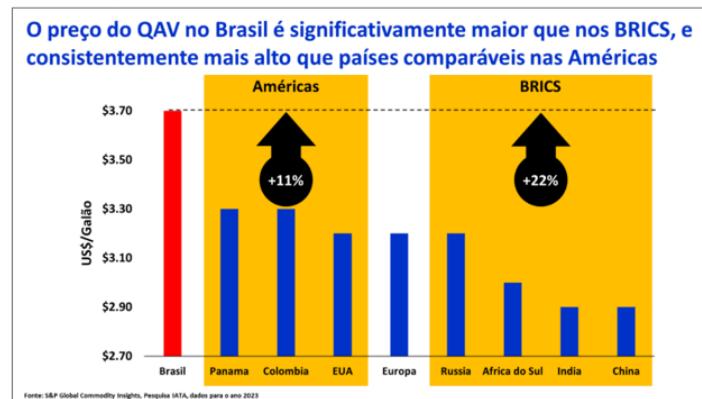


Figura III.3.2 - Preço do QAV no Brasil comparado ao de outros países

Fonte: IATA

217. Na mesma correspondência, a IATA alega que não há estímulo à importação por outros participantes do mercado, devido às deficiências de infraestrutura e à falta de transparência nos preços da Petrobras.

218. Por sua vez, em 2022, a OCDE^[21] comparou a participação do combustível de aviação no custo de empresas aéreas brasileiras, frente à média internacional. O estudo indicou que, para as empresas Azul e GOL, o combustível representa uma parcela do custo superior à média das empresas aéreas da América Latina e, também, substancialmente maior do que a média internacional.

Companhia Aérea	2017	2018	2019	2020	2021
América Latina	26,88%	33,64%	31,79%	19,47%	*
Gol	31,53%	36,96%	34,50%	27,66%	23,36%
Azul	26,69%	31,50%	32,79%	20,80%	32,83%
Média internacional	19,8%	23,5%	23,5%	16,2%	19%

Observação: *Dados não disponíveis no momento da elaboração do documento.

Fonte: OCDE, com base nas demonstrações financeiras das companhias aéreas, www.latamairlinesgroup.net/pt/pt/lam-sa-financial-statements; https://vegol.com.br/contenidos_pt.asp?idioma=0&conta=28&loja=53858; <https://vegazul.com.br/informacoes-e-relatorios/resultados-trimestrais/>; e Statista www.statista.com/statistics/591285/aviation-industry-fuel-cost/#statisticContainer.

Além do fato de o mercado ser altamente concentrado (em todas as etapas da cadeia de fornecimento), o regime fiscal do combustível de aviação também desempenha um papel relevante nos altos custos do produto no Brasil.

Figura III.3.3 - Participação do combustível de aviação no custo das principais companhias aéreas brasileiras e média internacional.

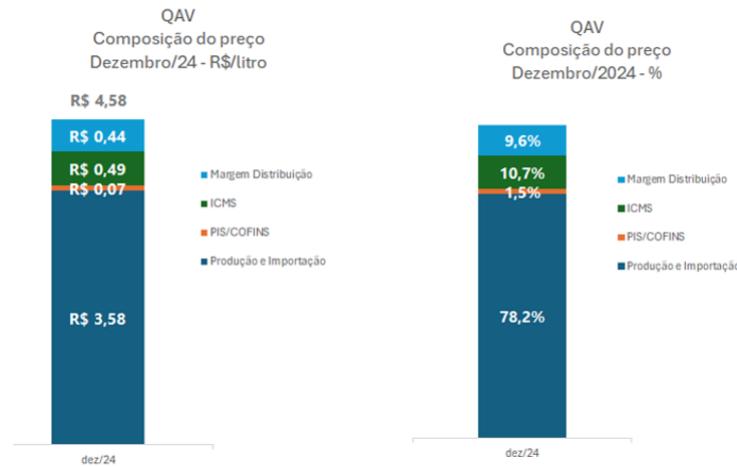
Fonte: OCDE^[22]

219. Em sua contribuição a Petrobras manifestou entendimento de que outros fatores influenciam a formação dos preços das passagens pelas companhias aéreas, que não são associados aos preços de venda de QAV praticados pela Petrobras para as distribuidoras. Os preços pagos pelas Companhias Aéreas para as companhias distribuidoras incluem, além do preço do produtor, tributos, custos e margens de distribuição, e taxas aeroportuárias. Por exemplo, no ano de 2024, as tarifas áreas nominais calculadas pela ANAC (preços de passagens áreas efetivamente vendidas) subiram (+)7,7% enquanto os preços de QAV da Petrobras caíram (-)12,1%. Maiores detalhes sobre as análises realizadas pela Petrobras constam na Nota Técnica Elaborada pela Petrobras (SEI 5151598). Ademais, conforme estudo conduzido pela FGV ENERGIA (SEI 5151599 - Análise do Impacto dos Combustíveis de Aviação no Preço da Passagem Aérea de Voo Domésticos), a precificação dos combustíveis de aviação no Brasil segue o padrão internacional, como evidenciado pela comparação do *CASK Fuel* (Custo por Assento-Quilômetro Oferecido relativo ao

combustível) entre empresas de diversas regiões. Em 2023, o CASK Fuel variou entre USD\$ 2,30 e USD\$ 2,93 cents/km entre as empresas analisadas, com uma média de USD\$ 2,51 cents/km para as companhias brasileiras e a média da amostra USD\$ 2,69 cents/km.

220. Segundo a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209), o preço do querosene de aviação ao consumidor final varia como consequência do preço do produtor, dos tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização (PIS/Pasep, Confins, Cide e ICMS), dos custos e despesas operacionais de cada empresa e das margens de distribuição e da revenda. Para voos domésticos, o conjunto dos tributos pagos pelas companhias aéreas somam cerca de 20% do preço do querosene de aviação. Na composição de preços do combustível de aviação, a principal parcela do custo é o preço do fornecedor (produtor ou importador), com cerca de dois terços do custo. Depois disso, temos a parcela dos tributos e a margem bruta da distribuição.

221. Como um exemplo, temos que o QAV distribuído no estado de São Paulo, em dezembro de 2024, foi comercializado ao preço médio de R\$ 4,58 por litro. Deste valor, cerca de 78,2% foram relativos ao custo do produto, estimado pelo preço médio de aquisição do QAV no produtor ou importador (preço médio de produção no Sudeste) livre de tributos. Os tributos (PIS/COFINS e ICMS) representaram, em média, 12,2% do preço de distribuição, enquanto a margem bruta das empresas distribuidoras foi estimada em 9,6% do preço final [23] [24] [25] [26].



222. Em decorrência de acordos internacionais multilaterais dos quais o Brasil faz parte, não há incidência de tributação no querosene de aviação destinado ao abastecimento de aeronaves para voos internacionais.

223. Quanto à concorrência, o Relatório Abastecimento de Combustíveis de Aviação CT-CB (SEI 2226875), indicou que na maioria dos aeroportos brasileiros, os incumbentes controlam os tanques de armazenamento e os hidrantes, em aeroportos que possuem esse sistema, o que dificulta a entrada de novas empresas no mercado. Essa é uma importante razão para a concentração do mercado, uma vez que as empresas incumbentes têm o poder de não permitir que novos entrantes tenham acesso à infraestrutura de distribuição e abastecimento existente nos aeroportos.

224. Segundo o relatório da OCDE [27], apresentado em 2022, como a legislação vigente não estabelece como são avaliados os pedidos de novos entrantes para acesso às instalações existentes em PAAs, os incumbentes teriam incentivos claros para negar a entrada no mercado de potenciais concorrentes além de poderem fixar preços e termos de acesso de novos entrantes.

III.4 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

225. A identificação dos atores afetados pelos problemas é importante para se determinar quem são os agentes a serem envolvidos na participação social de elaboração da AIR e de revisão dos atos normativos, e para auxiliar na elaboração das estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento. Esses atores podem ser primários, isto é, diretamente afetados pelos problemas, ou secundários, ou seja, indiretamente afetados.

Atores primários

- Revendedores de combustível de aviação;
 - Compra combustível do distribuidor e revende para consumidor
 - Pode operar tanques em aeródromos, bem como emitir NF em nome próprio e do distribuidor
 - Pode abastecer as aeronaves (*into plane*)
 - Atividade na área ar e área terra nos aeroportos
- Distribuidores de combustível de aviação;
 - Pode operar a instalação de armazenamento em instalação exclusiva ou *pool* (área terra)
 - Pode operar ou terceirizar a instalação de armazenamento e abastecimento *into plane* na área ar
 - Tem atividades de operação e comercialização
 - Pode comercializar para outro distribuidor
- Prestador de serviço (pode ou não ser regulado);
 - Empresas terceirizadas que realizam as operações sob responsabilidade de revendedores, distribuidores, empresas aéreas e operadores
- Companhias aéreas de aviação civil comercial e potenciais consumidores;
- Operadores logísticos;
- Forças Armadas do Brasil
- Produtores nacionais e importadores (fornecedores) de combustíveis de aviação
- Transportador dutoviário
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; e

- Agência Nacional de Aviação – ANAC.

Atores secundários

- Concessionárias/operadores de aeródromos
- Usuários do serviço de transporte aéreo
- Outras UORGs da ANP (SFI, SPC, SDC, etc.)
- Ministério de Minas e Energia – MME
- Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE
- Ministério da Economia/Secretaria de Acompanhamento Econômico – ME/SEAE
- Ministério de Portos e Aeroportos/Secretaria Nacional de Aviação – MPor/SAC
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

226. Os atores foram classificados em termos de influência e interesse na análise de impacto regulatório e solução dos problemas (Figura III.4.1). Atores com alta influência e interesse devem ser gerenciados de perto, com o informe dos processos de consulta e audiência públicas de forma ampla e geral. Atores com alta influência e baixo interesse devem ser mantidos satisfeitos, consultados e envolvidos, tentando aumentar o interesse deles. Atores com baixa influência e alto interesse devem ser mantidos informados e ser consultados em suas áreas de interesse e ser envolvidos nas decisões de baixo risco. Por fim, atores com baixa influência e interesse devem ser monitorados, consultados, concentrando esforços para que sejam envolvidos.

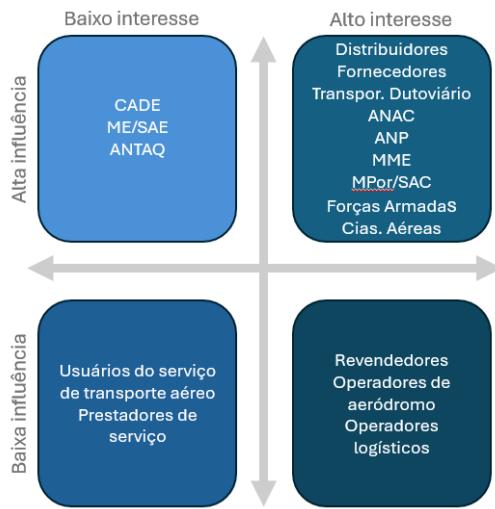


Figura III.4.1 - Matriz de interesse e influência dos atores.

Fonte: Elaboração própria.

III.5 Experiência internacional

227. De forma geral, a operação de abastecimento de aeronaves obedece a padrões internacionais, que devem ser seguidos pelos distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação, que atuam no Brasil. Essas operações são regularmente auditadas por instituições e companhias aéreas.

228. Porém, ao comparar os modelos de negócio existentes no Brasil com os de aeroportos de outros países, é possível observar que há uma série de arranjos no exterior que ainda não foram experimentados em nosso país.

229. Por exemplo, nos Estados Unidos, há aeroportos nos quais o operador de aeródromo é proprietário do PAA e arrenda a instalação a um consórcio de companhias aéreas, que fica responsável pela aquisição de combustíveis de fornecedores e pela operação de abastecimento de aeronaves^[28].

230. O objetivo dos consórcios de combustível de companhias aéreas, comuns nos aeroportos dos EUA, é reunir recursos e garantir a qualidade e a entrega pontual de combustível de aviação para todas as companhias aéreas por meio de infraestrutura compartilhada. O modelo de consórcio de companhias aéreas permite que as companhias obtenham combustível diretamente de vários fornecedores, produtores ou importadores. Entretanto, o consórcio não comercializa combustível, apenas opera a infraestrutura. As companhias aéreas são responsáveis por comprar combustível e garantir a qualidade. O consórcio pode operar diretamente o PAA ou terceirizar as operações.

231. A regulação da infraestrutura de abastecimento de combustíveis de aviação nos Estados Unidos consiste em um amplo conjunto de leis e normas aplicáveis, como a legislação ambiental, leis de zoneamento e planejamento do uso do solo em aeroportos, regulamentos da *Federal Aviation Administration (FAA)*, autoridade equivalente à ANAC no Brasil, e da Administração de Segurança e Saúde Ocupacional. Bases de armazenamento são normalmente reguladas pela *US Environmental Protection Agency (EPA)* sob uma licença de operação.

232. Os PAAs são a rara exceção, sendo regulamentados em nível estadual. Vários regulamentos do código de incêndio também são relevantes para os sistemas de armazenamento. O Código do Conselho Internacional de Incêndio é normalmente adotado pelos bombeiros estaduais americanos.

233. A FAA possui uma política nacional, *Order 1050.15B*, para sistemas de tanques de armazenamento de combustível em suas instalações, sobre projeto, instalação e ampliação, detecção de vazamentos, operações e manutenção, desativação, registros e treinamento^[29].

234. A Associação Internacional de Transporte Aéreo (*IATA, International Air Transport Association*) prevê, em seu *IATA Guidance on Airport Fuel Storage Capacity*, a necessidade de aprovação regulatória para a implementação de parque de tanques em aeroportos, além de disponibilidade de terreno, permissão de planejamento, requisitos ambientais e outras legislações relevantes^[30].

235. A Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA/ANAC (AIR) (SEI 2226216) abordou a experiência dos aeroportos de Sydney, Melbourne, Hong Kong e Dublin, incluindo aspectos como a propriedade da infraestrutura de abastecimento e a existência de livre acesso, publicidade dos preços, previsão de mecanismo de consulta aos usuários e concorrência em atividade de abastecimento de aeronaves (*into-plane*).

236. Em Hong Kong e Dublin, há previsão de livre acesso e de consulta, considerados mais eficientes. Já o modelo australiano seria alvo de queixas por parte das empresas aéreas no que se refere ao acesso e à falta de mecanismos de consulta e, logo, transparência de preços.

237. Foram avaliados também modelos adotados na América Latina, nos aeroportos de Bogotá, Panamá, Lima e Santiago, em que a exploração da infraestrutura de armazenagem e distribuição de combustíveis de aviação é realizada por um terceiro via instrumento de concessão, que prevê livre acesso e preço regulado para uso da infraestrutura.

238. Segundo o estudo, esses aeroportos possuíam entre quatro e cinco concorrentes na comercialização do combustível de aviação, predominantemente empresas distribuidoras de combustíveis, mas haveria recorrente protesto à falta de concorrência nas atividades de *into plane*.

239. No Ofício IATA (SEI 4548607), é informado que o Aeroporto Internacional de Los Angeles (LAX) é um bom exemplo de acesso aberto à infraestrutura. A central de abastecimento de LAX é administrada sob um modelo de consórcio de companhias aéreas, permitindo que qualquer fornecedor mantenha estoque no aeroporto.

240. O modelo de consórcio não é o único que facilita o acesso à infraestrutura. O Aeroporto John F. Kennedy (JFK) permite acesso a qualquer fornecedor. A central de abastecimento é de propriedade do aeroporto, que contrata uma empresa terceirizada especializada para realizar as operações diárias. No JFK, um comitê consultivo de companhias aéreas mantém comunicação aberta com a autoridade do aeroporto sobre operações, mas não tem poder de decisão sobre investimentos ou custos.

241. Na Ásia, a infraestrutura de combustível do Aeroporto Internacional de Bangkok (BKK) é propriedade de uma empresa de capital aberto que permite o acesso aberto à central de abastecimento, garantindo a concorrência entre fornecedores e um abastecimento contínuo. Essa empresa possui múltiplos acionistas, incluindo o próprio aeroporto, fornecedores de combustível, companhias aéreas, além de investidores corporativos e públicos. O combustível pode ser transportado para o aeroporto via oleodutos, barcaças ou caminhões, todos com acesso aberto, o que assegura uma cadeia de suprimento robusta. BKK é um exemplo de como uma entidade terceirizada pode possuir a infraestrutura e garantir uma concorrência saudável.

242. Um caso interessante é o Aeroporto de Sydney (SYD), onde a central de abastecimento é de propriedade do aeroporto e permite o acesso a qualquer fornecedor que queira entrar no mercado. Contudo, na infraestrutura fora do aeroporto, o SYD é abastecido por dois oleodutos que se conectam diretamente à central de abastecimento, sendo de propriedade de diferentes empresas privadas que restringem o acesso a novos fornecedores. Consequentemente, se um novo participante desejar entrar no mercado, ele provavelmente precisará utilizar caminhões, o que encarece significativamente a operação. Ou seja, para favorecer a competição, é necessário o livre acesso à infraestrutura destinada ao transporte de combustíveis, dentro e fora da área aeroportuária.

243. Outro modelo que naturalmente restringe o acesso é o consórcio de fornecedores de combustível. Um exemplo disso é o Aeroporto de Schiphol (AMS) na Holanda, que gerencia sua central de abastecimento por meio de uma *Joint User Hydrant Installation* (JUHI) estabelecida há mais de 40 anos. Em Schiphol, apenas as empresas que participam desse consórcio podem manter estoque no aeroporto. Para se tornar membro, um fornecedor deve adquirir uma participação no consórcio, sujeita à aprovação dos membros existentes.

244. Ao tratar a questão da introdução do *Sustainable Aviation Fuel (SAF)* no mercado de combustíveis de aviação, a *International Air Transport Association (IATA)* (SEI 4548607), avaliou que o controle da infraestrutura, pela qual o combustível é movimentado e armazenado em aeroportos, geralmente define a estrutura de custo do combustível nesse local. Estruturas de propriedade que criam poder de precificação monopolístico ou cartelizado estão associadas a preços mais altos. Por outro lado, onde o acesso é livre há mais concorrência e preços mais baixos.

245. No mesmo documento, a IATA informa haver analisado a estrutura de propriedade da infraestrutura de combustível em 123 dos maiores aeroportos ao redor do mundo, cobrindo 48% do consumo global de combustível. Desses, 59% têm algum tipo de acesso restrito à infraestrutura, devido à propriedade de um único fornecedor de combustível ou de um grupo restrito de fornecedores, enquanto o restante oferece acesso aberto. A relação de aeroportos analisados consta do documento SEI 4548607.

246. Segundo a IATA, o tamanho do PAA varia conforme a robustez das cadeias de abastecimento externas, a quantidade e o tipo de voos no aeroporto e as projeções de crescimento.

247. O desenvolvimento dessas instalações nos aeroportos representa um investimento financeiro significativo e exige planejamento meticuloso para atender demandas futuras. A escalabilidade e adaptabilidade da central de abastecimento impactam diretamente o crescimento do aeroporto. Além disso, a manutenção contínua e atualizações periódicas são essenciais para garantir a funcionalidade ideal da infraestrutura. A gestão eficaz da infraestrutura de combustível afeta profundamente as operações e o potencial de crescimento do aeroporto, demandando equilíbrio entre eficiência operacional e sustentabilidade financeira, sem comprometer a segurança.

248. O documento indica que, enquanto alguma redundância no fornecimento fora do aeroporto pode ser desejável para assegurar uma cadeia de abastecimento robusta, o uso da infraestrutura no aeroporto é mais eficiente quando centralizado.

249. Portanto, em PAAs, seria mais eficiente a utilização compartilhada de uma única instalação de armazenagem, bem como de uma única rede de hidrantes, uma vez que sua duplicação não é economicamente viável e geralmente resulta em subutilização de ativos.

250. Em sua contribuição a Exolim Aviação Brasil Ltda afirma que “*Um PAA com suas instalações compartilhadas, seja em Operação Conjunta (“Joint Operations”) ou Consórcio (“Joint Venture”), traz escala de volume total movimentado (“throughput”) e eficiência nas operações de abastecimento de aeronaves (“into-plane”), com melhor utilização dos ativos (menor Capex) e maior eficiência (menor Opex) por participante, o que é essencial para um custo menor da operação (R\$ / litro)*”.

IV. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

251. A atuação da ANP na regulação do mercado de combustíveis de aviação encontra respaldo legal na Constituição Federal de 1988 (CRFB), na Lei nº 9.478/97 e no Decreto 2.455/1998.

252. A função de Estado Regulador está prevista no art. 174 da CF e atribui ao Estado a competência de regular e normatizar a atividade econômica, na forma da lei, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Especialmente no artigo 117, § 2º, inciso III da CRFB está prevista a atuação do órgão regulador no âmbito das atividades da indústria do petróleo, gás natural e seus derivados.

253. A Lei nº 9.478/97, de 6.8.1997 (Lei do Petróleo), que instituiu a ANP, estabeleceu, em seu artigo 8º, I, a reserva de regulação desta agência e dispõe que cabe à ANP:

[...]

implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos: (grifo nosso).

[...]

254. Além disso, compete à ANP, na forma do artigo 8º, XV da Lei 9.478/1997 regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

255. Na mesma linha, o Decreto 2.455/1998, que implantou a ANP, estabelece que:

[...]

Art. 14. A ANP regulará as atividades da indústria do petróleo e a distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool combustível, no sentido de preservar o interesse nacional, estimular a livre concorrência e a apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade, pelos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo. (*grifo nosso*)
[...]

256. A Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências. Dá a atribuição de fiscalização à ANP ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

257. Com isso, considerando o disposto no texto constitucional e nos normativos infralegais, compete à ANP, dentre outras funções, a regulação da atividade econômica com vistas à garantia do suprimento de derivados de petróleo, bem como à proteção dos interesses do consumidor no que diz respeito ao preço, oferta e qualidade. Cabe à ANP, também, agir quando da identificação de eventuais falhas no desenho regulatório vigente, com objetivo de estimular a livre concorrência da indústria do petróleo e seus derivados.

258. Esclarecidas as competências legais da Agência, elucidam-se os instrumentos legais que direcionam a sua atuação no cumprimento da atribuição de elaboração ou revisão de atos normativos, e legitimam seu processo decisório, quais sejam: a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências Reguladoras) e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

259. A Lei das Agências Reguladoras versa sobre a gestão, a organização, e os processos decisórios nestas autarquias, vinculando-as às suas disposições e estabelecendo critérios e métodos a serem observados visando a clareza, eficácia e previsibilidade na ação estatal. Em seu artigo 5º dispõe que a "agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos".

260. Esta lei também estabelece a obrigatoriedade de elaboração da Agenda Regulatória, que integra o plano de gestão anual das agências reguladoras, e de elaboração de AIR, previamente à alteração dos atos normativos, nos termos do seu art. 6º:

[...]

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

[...]

261. O Decreto nº 10.411/2020 regulamenta a AIR e dispõe sobre seu conteúdo, objetivos e as hipóteses em que será obrigatória e em que poderá ser dispensada.

262. Internamente, a ANP trata o tema no Manual de Boas Práticas Regulatórias (ANP, 2020), que foi seguido para elaboração deste estudo e para participação social, inclusive quanto ao conteúdo, metodologia e atividades realizadas para a AIR.

263. Já a Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), que estabelece garantias à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica por meio da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, menciona em seu art. 4º:

[...]

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

- I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;
- III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
- IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;
- V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

[...]

264. A mesma Lei ainda estabelece em seu art. 5º:

[...]

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

[...]

265. A seu turno, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 ("LINDB"), prevê:

[...]

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

[...]

266. Como já mencionado, as Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023 são o marco regulatório setorial dos combustíveis de aviação em vigor e normatizam o exercício da atividade de distribuição e revenda de combustíveis de aviação, sendo as normas cuja revisão é o escopo desta AIR. Esta revisão consta do item 4.7 da Agenda Regulatória Biênio 2025-2026 da ANP.

267. Em relação à importação dos combustíveis de aviação, temos:

- Resolução ANP nº 959, de 5 de outubro de 2023, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados e derivados de gás natural;
- Resolução ANP nº 980, de 24 de março de 2025, que dispõe sobre as obrigações quanto ao controle da qualidade dos produtos importados, a serem atendidas pelo importador e pela empresa de inspeção da qualidade, em todo o território nacional; e
- Resolução ANP 955, de 5 outubro de 2023, que regulamenta a autorização para o exercício da atividade de empresa comercial exportadora de combustíveis, para fins de comercialização de JET destinado ao consumo a bordo de aeronaves com destino ao exterior.

268. Temos ainda a Resolução ANP nº 960/2023, que disciplina a autorização de operação (AO) de instalações de armazenamento de combustíveis, incluindo os de aviação. Não se aplica aos parques de abastecimento de aeronaves dentro dos aeródromos, conforme art. 2º, parágrafo único.

269. Quanto à regulamentação da qualidade dos combustíveis de aviação, temos:

- Resolução ANP nº 856/2021, que estabelece as especificações do querosene de aviação JET A e JET A-1, dos querosenes de aviação alternativos e do querosene de aviação C (JET C), bem como as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos agentes econômicos que

comercializam esses produtos em território nacional;

- Resolução ANP nº 901/2022, que estabelece a especificação da gasolina de aviação, comercializada pelos diversos agentes econômicos em todo o território nacional; e
- Resolução ANP nº 907/2022, que estabelece a especificação do etanol hidratado combustível, comercializado pelos diversos agentes econômicos em todo o território nacional, que pode ser utilizado em aeronaves com motor tipo ciclo OTTO em substituição ao AVGAS.

270. Como existem competências complementares da ANAC sobre o problema em questão, a base legal de atuação desse órgão será brevemente descrita a seguir.

271. A Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, criou a Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) e conferiu-lhe as atribuições de autoridade aeronáutica, e de adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País. Entre as competências previstas, destaca-se a de regular e fiscalizar os serviços auxiliares (art. 8º, inciso X), bem como a competência de regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º e art. 8º, inciso XXI). Assim sendo, a ANAC possui competências complementares ou sobrepostas às da ANP no que se refere às infraestruturas de armazenamento e distribuição de combustíveis de aviação dentro de aeródromos (nos chamados PAAs), considerando ainda o abastecimento de aeronaves como um serviço auxiliar ao transporte aéreo.

272. A Resolução ANAC nº 116/2009 dispõe sobre serviços auxiliares ao transporte aéreo, o que inclui os serviços de armazenagem, abastecimento e transporte de combustíveis no aeródromo. Portanto, as distribuidoras de combustíveis de aviação se enquadram como Empresas de Serviço Auxiliar ao Transporte Aéreo (ESATA).

273. Resolução ANAC nº 302/2014 estabelece critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias e condições de acesso aos PAAs, esse último introduzido pela Resolução ANAC nº 717/2023.

V. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

274. Ao longo desse estudo, o problema foi definido como “**Modelos de negócio são restritos e há descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado**”.

275. Como já comentado, há modelos de negócios internacionalmente utilizados que não contam com previsão explícita na regulação de instalações da ANP. Como exemplos, podem ser citados o *self-supply* e a operação de PAAs por operadores logísticos.

276. Em relação ao descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado, pode-se afirmar que as normas da ANP não consideram o compartilhamento das instalações, embora esta seja uma prática usual entre distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação.

277. Além disso, para os revendedores, a autorização para o exercício da atividade tem características relacionadas à autorização da instalação. De outra forma, para os distribuidores, a ANP não conta com informações estruturadas das instalações.

278. Para enfrentar essas questões, definiu-se o seguinte objetivo fim:

Objetivo fim
<ul style="list-style-type: none">• Contribuir para a competição na distribuição e abastecimento de combustíveis de aviação, preservando os níveis de segurança e de qualidade das operações vigentes.

279. Em relação ao objetivo fim, observa-se que o mercado de distribuição de combustíveis de aviação é extremamente concentrado. Sendo assim, medidas que contribuam para a competição devem ser apoiadas.

280. Por outro lado, devem ser preservadas as preocupações com a segurança e qualidade das operações e dos combustíveis, que não podem ser prejudicadas em prol de um eventual aumento de competição.

281. Para alcançar esse objetivo fim, foram estabelecidos os seguintes objetivos meio:

Objetivos meio
<ul style="list-style-type: none">• Harmonizar regulação da ANP com a de outros órgãos (livre acesso e aspectos técnicos de instalações);• Definir claramente os atos administrativos, qualificações e atividades econômicas que envolvam instalações ou agentes do setor;• Ampliar os arranjos de negócio permitidos no abastecimento de combustíveis de aviação (<i>compartilhamento, self supply, operador logístico</i>)

282. Como o setor aéreo é regulado por diversos órgãos, bem como segue padrões internacionais, qualquer intervenção regulatória da ANP deve prezar por sua harmonização com as normas e padrões existentes.

283. Como exemplo, recentemente, a ANAC regulou o livre acesso às instalações de PAAs. Nesse sentido cabe à ANP dentro das suas possibilidades, apoiar a medida.

284. As questões relativas às autorizações de instalações para o exercício da atividade foram amplamente discutidas ao longo deste estudo. As soluções regulatórias devem tratar com clareza os problemas apontados.

285. Como já destacado, há diversas experiências internacionais de modelos de negócio distintos dos atualmente utilizados no Brasil. Dessa forma, a utilização de modelos de negócios alternativos, apontados nesta AIR, poderá estimular a competição no mercado de combustíveis de aviação.

286. Cabe observar que esses objetivos se alinham com resultados perquiridos pela ANP, definidos em seu Planejamento Estratégico, destacando-se: eliminar barreiras de entrada em todos os setores regulados; promover ações de simplificação com foco na produção de regulação baseada na avaliação dos impactos;

e implementar ações regulatórias que visem à segurança e ao desenvolvimento sustentável^[31] dos mercados regulados.

VI. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

287. Como já comentado nas seções anteriores do presente relatório, esta AIR passou por dois momentos distintos, uma vez que a primeira versão da AIR foi devolvida à SDL/ANP para reformulação das propostas de alternativas regulatórias apresentadas, conforme decisão ocorrida na 1.106^a Reunião da Diretoria Colegiada, de 24/11/2022.

288. Dentre as reuniões mantidas para a confecção da primeira versão da AIR, em 18/04/2022, registro de reunião SEI 2602993, a ANAC já havia apresentado para a ANP o estágio da ação regulatória que tratava exclusivamente do acesso à infraestrutura de distribuição de combustíveis de aviação em aeródromos. Na época, a proposta de regulação se encontrava em avaliação pela diretoria colegiada da ANAC, para posterior consulta pública. Na mesma reunião, a ANAC deu conhecimento à SDL da Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA (SEI 2226216), que trata da AIR sobre a questão de acesso às instalações.

289. Os representantes da ANAC citaram que a aplicação de sanções às distribuidoras, por meio de seus atos normativos, é limitada à previsão expressa no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA, Lei nº 7.565, de 1986). Sendo assim, seria importante contar com o apoio da ANP com medidas (*enforcement*) que contribuam para o cumprimento das regras de livre acesso.

290. Além disso, os representantes da ANAC manifestaram o entendimento de que a ANP tem competência para regular tecnicamente a operação do PAA. Em sua opinião, falta a definição de normas operacionais que sejam seguidas pelo distribuidor. Atualmente, elas são propostas pelo operador do aeródromo, em geral, com base em normas JIG. Segundo eles, na prática, há uma autorregulação do setor pelas normas técnicas do JIG e ATA 103, além do regulamento técnico operacional para abastecimento de aeronaves aplicado pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da ANAC.

291. Em 25/05/2022, registro SEI 2602761, foi realizada reunião com representantes de distribuidoras de combustíveis de aviação. O representante da Gran Petro pontuou que a Norma ABNT NBR 15216 está em processo de revisão. Além disso, apontou algumas barreiras técnicas para um ambiente mais competitivo, dentre as quais: o acesso ao sistema Transpetro, de transporte do QAV das refinarias às bases de distribuição; o acesso ao produto no elo da distribuição; e a falta de definição clara das exigências técnicas e de autorização de PAA por parte da ANP. Na mesma reunião, ele defendeu ainda a operação do PAA por operador logístico, na qual o gestor da instalação é um agente sem interesse econômico na comercialização do combustível, garantindo o livre acesso e custo equânime, e separando os papéis do agente que comercializa daquele que opera o ativo. Solicitaram, por fim, que o relatório final do subcomitê de aviação do CT-CB fosse levado em consideração. Representantes do IPB e da Vibra indicaram que não havia ficado claro que os participantes teriam que manifestar suas opiniões e sugeriram marcar para uma nova oportunidade a apresentação de questões em relação à revisão que a ANP está propondo. Foi então agendada uma nova reunião, na semana seguinte, no dia 01/06/2022.

292. Em 01/06/2022, registro de reunião SEI 2602860, a representante do IPB indicou pontos necessários de atualização nas resoluções (como substituir o termo antigo “Autoridade Aeroportuária” por “Operador do Aeródromo”, e atualizar a nomenclatura dos combustíveis), e a posição de que, a princípio, não há barreiras ou problemas regulatórios nas normativas vigentes. Apontou, ainda, a necessidade de se esclarecer melhor as operações de distribuição e de revenda e a coexistência delas dentro de uma mesma instalação, inclusive para facilitar a fiscalização da ANP.

293. Durante a reunião de 01/06/2022 (SEI 2602860), o representante da Gran Petro complementou que as instalações são objeto de contrato entre o distribuidor e o operador do aeródromo. Na maioria das vezes, os investimentos são feitos pela própria distribuidora, mas as instalações podem ser transferidas para a operação do chamado revendedor, figura diferente, portanto, do revendedor do setor automotivo. Ele é mais um agente prestador de serviços para atender os clientes das distribuidoras, além da carteira de clientes próprios, do que um revendedor de fato.

294. A representante da Raízen destacou, como ponto positivo da resolução atual, a existência de menos barreiras que a normativa para os outros combustíveis líquidos, que estabelece tancagem e capital social mínimos.

295. A representante da Petrobahia reforçou a dificuldade na Bahia para os licenciamentos ambientais e de Corpo de Bombeiros, por não existir um padrão ou normativa nacional. O representante da Gran Petro ratificou o problema e apontou que as exigências que são feitas para um PAA de pequeno porte inviabilizam a sua implantação em um aeroporto. Segundo ele, apenas cerca de 10% dos aeródromos têm abastecimento de aeronaves por ser inviável, do ponto de vista econômico, a implantação de um PAA. A Gran Petro apresentou a norma ABNT que trata do PAA, NBR 9719:1997, trazendo a sugestão para uma atuação de forma coordenada, motivada pela ANP, entre a Agência, a ANAC e o mercado, de forma a revisar a norma e ter um tratamento mais célere para a implantação de PAA, eliminando exigências desproporcionais.

296. Um consultor da Gran Petro explicou ser necessário estabelecer critérios de entrada para remuneração do investimento, o que ele considera ser um papel importante da regulação, para que não se use o critério retorno do investimento para impedir a entrada, mas sim remunerar quem inicialmente fez o investimento de risco, com base nos valores de ativos não amortizados. Complementou serem necessárias regras mais simples para viabilizar a construção de novos PAAs e o acesso à infraestrutura de suprimento (refinaria para aeroporto), como nos casos que o fornecedor estabelece a regra de que o suprimento se dá exclusivamente por duto para garantir o padrão de qualidade, sendo que ele deve ser garantido pelo distribuidor. Alegou ser importante diferenciar a necessidade de se ter uma única infraestrutura aeroportuária (que pode ser objeto de exclusividade), de se ter um único distribuidor atuando no aeroporto (isto é, usar-se da exclusividade na infraestrutura para se ter exclusividade na atividade de distribuição), o que ele considera um problema. Opinou que a situação é confusa no país, porque são as distribuidoras que investem em PAA e que, para se ter exclusividade, essa separação vertical deveria ser clara.

297. Em 27/06/2022, registro de reunião SEI 2602905, foi realizada reunião com representante dos revendedores de combustíveis de aviação, por meio do secretário-executivo da Fecompostíveis, que, na ocasião, não apresentou nenhum ponto a ser considerado para revisão do marco regulatório da revenda de combustíveis de aviação.

298. Em 12/09/2022, registro de reunião SEI 2603019, a ANP fez uma apresentação do relatório preliminar de AIR, buscando a opinião da ANAC sobre as ações propostas, as quais foram consideradas positivas pelos representantes da ANAC. Eles julgaram importante o conhecimento da capacidade da infraestrutura de armazenamento e abastecimento nos aeródromos, bem como a divulgação desses dados. Por ocasião da reunião, os representantes da ANAC indicaram a expectativa para deliberação da Diretoria Colegiada sobre a proposta de alterações normativas referentes ao acesso aos PAAs para dezembro de 2022. Eles reforçaram que as regras de livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura caberiam, a princípio, apenas aos aeroportos de Guarulhos (GRU) e do Galeão (GIG). Para os demais, o novo entrante tem o direito de acessar a área aeroportuária e construir infraestrutura de distribuição e abastecimento de aeronaves. O único motivo para um eventual impedimento é a escassez de área, conforme já determinado na Resolução ANAC nº 302/2014 e nos contratos de concessão.

299. Em 24/11/2022, o relatório da primeira versão da Análise de Impacto Regulatório, SEI 2637940, foi apreciado pela Diretoria Colegiada da ANP na 1.106^a Reunião da Diretoria Colegiada, e o processo foi retornado à SDL para complementação processual, uma vez que a alternativa escolhida de cadastramento dos PAAs foi considerada insuficiente para a regulação do setor.

300. Após a reunião de diretoria de 24/11/2022, o processo foi retomado e decidiu-se por revisitar a análise de impacto regulatório do marco regulatório de combustíveis de aviação.

301. Dada à importância da troca de informações sobre o mercado de combustíveis de aviação, em 2023, a participação social na elaboração desta AIR foi intensificada.

302. Nesse sentido, foram realizadas reuniões com agentes regulados e companhias aéreas, além de visitas técnicas e ação de fiscalização em instalações de PAA, buscando-se compreender a visão dos diversos segmentos interessados.

303. Todas as reuniões realizadas tiveram seus registros realizados (SEI 3154570, 3384078, 3571303, 4184223, 4184231, 4371891, 4372116, 4852212) e apensados ao processo SEI 48610.208032/2022-13.

304. De uma forma geral, os encontros abordaram os seguintes temas:

- Regulação internacional do setor;
- Certificações internacionais das operações de abastecimento de QAV x normas ABNT;
- Papel dos agentes no mercado: distribuidor, revendedor e operador logístico independente;
- Visão sobre a regulação de livre acesso da ANAC; e
- Novos entrantes.

305. Também foram realizadas visitas técnicas aos aeroportos do Galeão/ Santos Dumont, Jacarepaguá e Congonhas/Guarulhos nos dias 17/08/2023, 14/09/2023 e 17/10/2023, respectivamente, para acompanhar a operação de abastecimento de aeronaves *in loco*, conforme registros de visitas SEI 3778591, 4000445 e 3664334.

306. Em 26/04/2023, registro de reunião SEI 3023701, foi realizada uma nova reunião entre as Agências, com a finalidade de atualizar a situação da ação regulatória da ANAC e cristalizar ideias de como a ANP poderia auxiliar à ANAC no problema de acesso aos PAAs. A ANP foi informada de que as minutas finais, pós atendimento das recomendações da Procuradoria, foram encaminhadas para deliberação da Diretoria Colegiada da ANAC, em 25/04/2023. Porém, houve pedido de vistas ao processo, sem previsão de prazo para a retomada da pauta. Resumiram a proposta de regulação dos critérios de entrada, que possuem dois níveis: i) critérios operacionais, e ii) critérios de precificação. Ressaltaram que a responsabilidade da qualidade da operação de abastecimento é compartilhada com a empresa aérea e o operador do aeródromo. Esclareceram ainda que a redação da minuta não cria empecilhos para nenhum modelo de negócio. Os representantes apontaram três possíveis formas de auxílio da ANP à regulação da ANAC: (1) definição da estrutura do PAA, deixando claro quais estruturas são benfeitorias permanentes, que se revertem à União conforme art. 40 do CBA; (2) definição de padrões operacionais; e (3) enforcement como um trabalho conjunto entre as Agências.

307. Posteriormente, em 16/06/2023, houve nova reunião entre representantes da ANP e da ANAC com o objetivo de esclarecer a atuação da ANAC na regulação de requisitos técnicos e de segurança dos Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA). O documento Registro de Reunião (SEI 3154570) indica que os representantes da ANAC entendem que o PAA é tratado como qualquer outra edificação dentro do aeródromo e é homologado de acordo com requisitos locacionais, não sendo tratado o mérito de sua estrutura interna. Os representantes da ANAC julgam que a ANP poderia estender sua regulação, de forma a tratar a questão dos aspectos técnicos dessa infraestrutura, localizada em área aeroportuária.

308. Em 04/07/2023, representantes da ANP mantiveram reunião com diretores da distribuidora Gran Petro, para colher informações sobre os principais problemas regulatórios relacionados com o setor de distribuição de combustíveis de aviação. De acordo com o Registro de Reunião Gran Petro (SEI 3384078), os representantes da distribuidora defendem que a ANP proponha uma resolução sobre livre acesso semelhante à Resolução ANP nº 881/2022, que trata de terminais aquaviários. Segundo eles, a Resolução ANAC nº 717/2023 não teria resolvido o problema, uma vez que garantiu o livre acesso apenas aos Aeroportos de Galeão e Guarulhos, que são abastecidos pela Petrobras, por modo dutoviário. Defendem que o livre acesso seja estendido aos sistemas de hidrantes desses dois aeroportos e aos demais aeroportos brasileiros.

309. Para os representantes da Gran Petro, a norma da ANAC teria definido que, em aeroportos nos quais haja restrição de áreas (ex: Congonhas) ou problemas ambientais, que possam impedir o acesso, deverá ser realizada consulta à autarquia para que seja definida a necessidade do livre acesso à infraestrutura centralizada. A empresa também entende que a regulação deve possibilitar a venda direta de combustíveis de aviação por refinadores e importadores aos aeroportos, bem como que, em aeroportos com escassez de área, o PAA seja único e controlado por operador logístico independente.

310. Conforme opinião da Gran Petro, a abertura de mercado de distribuição e comercialização de combustíveis de aviação é fundamental para possibilitar ao Brasil a ampliação da rede de aeroportos servidos por aviação comercial, que hoje gira em torno de 96 aeroportos, um número reduzido considerando as dimensões continentais do país. As normas técnicas estariam sendo utilizadas como barreiras à entrada de novos agentes. Na Comunidade Europeia há a criação de uma comissão no aeroporto antes de terceirizar a operação e a terceirização é feita pelo menor custo de passagem.

311. Segundo a Gran Petro, no Brasil, só nos pequenos aeroportos, onde o distribuidor não está presente, é que existe o revendedor. Em aeroportos maiores, o revendedor atua como prestador de serviço para o distribuidor, realizando inclusive operações de abastecimento *into plane*. Em alguns casos, esse operador não tem nenhum cliente, pois só faz o abastecimento da aeronave. Esse prestador de serviço terceirizado não é enxergado pela ANP, uma vez que não é agente regulado.

312. O documento Registro de Reunião IBP - Vibra (SEI 3571303), de 18/07/2023, tratou de encontro entre representantes da ANP, IBP e distribuidora Vibra, para a obtenção de contribuições para a revisão da regulação do mercado de combustíveis de aviação. Para os representantes dos distribuidores, internacionalmente, a regulação do segmento é *soft*, trazendo requisitos mínimos de operação, sem interferir muito no setor de aviação, que, para eles, funciona bem com a autorregulação. A resolução da ANAC, que trata das regras de acesso às instalações, teria trazido incerteza para novos investimentos. Por outro lado, a resolução de distribuidores de combustíveis de aviação da ANP nunca criou barreiras à entrada nesse mercado, com um rito transparente e simples, em comparação com outros mercados. Porém, os representantes dos distribuidores destacaram que a nomenclatura de revendedores e distribuidores utilizadas nas resoluções da ANP é a mesma utilizada para os combustíveis automotivos. Isso criaria uma grande confusão e causaria problemas com a fiscalização da ANP. Seria interessante deixar clara a figura do operador logístico na regulamentação. Este papel poderia ser desempenhado por um distribuidor ou um revendedor, porque têm *know how*. Destacaram que o mercado de aviação teria barreiras naturais à entrada, pois requer um alto capital empregado, altíssimo rigor no padrão de operação e no controle de qualidade, uma vez que os riscos na aviação são muito maiores.

313. Destacou-se também que o revendedor e o distribuidor podem coexistir de forma harmônica em uma mesma instalação em aeroportos de pequeno, médio ou grande porte, utilizando a mesma infraestrutura do parque de abastecimento de aeronaves para comercializar os seus produtos, compartilhando o mesmo tanque, controlando estoques e realizando seus respectivos faturamentos.

314. Em relação ao padrão de operação JIG, foi esclarecido que não há certificação JIG. O JIG é o conjunto de regras e informações usado para garantir segurança e a melhor operação possível. Cerca de 45% de todo Jet movimentado no mundo são de empresas afiliadas ao JIG, que está presente em mais de 100 países.

315. Quanto ao aprimoramento regulatório pela ANP, a representante do IBP mencionou que seria interessante se houvesse uma definição de padrão de operação a ser respeitado em função do compartilhamento compulsório estabelecido pela ANAC. Outro ponto de aprimoramento seria a construção de um sistema digital para recebimento dos dados e abandono do MMCA (Mapa de Movimentação de Combustíveis de Aviação) impresso em papel.

316. No mês seguinte, em 17/08/2023, foi realizada uma visita técnica aos aeroportos do Galeão e Santos Dumont (Relatório de visita SEI 3778591), organizada pelo IBP e pela Vibra. Pela manhã, no Galeão, houve uma explicação sobre conceitos da aviação.

317. O aeródromo é classificado como militar ou civil. Um aeródromo civil pode ser particular, quando é utilizado por seu proprietário ou por quem ele determinar, ou público, que é de uso geral. Já, os aeroportos são aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para o apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

318. Todo aeroporto é composto por uma área terra e outra ar. O lado ar, ou área operacional de um aeroporto, é o conjunto formado pela área de movimento de um aeródromo, como pistas de pouso e decolagem e pistas de taxiamento, pátio de aeronaves, e terrenos e edificações adjacentes, ou partes delas, cujo acesso é controlado. Por sua vez, o lado terra corresponde a área do aeroporto de uso público, cujo acesso não é controlado.

319. O PAA pode estar localizado no lado terra ou no lado ar, desde que dentro da área aeroportuária, e nele são desenvolvidas as seguintes atividades envolvendo combustíveis de aviação: movimentação e armazenagem; comercialização; e abastecimento de aeronaves. Os aeroportos de Guarulhos e Galeão são os únicos do país abastecidos por dutos diretamente da refinaria e que contam com sistema de hidrantes para abastecimento das aeronaves.

320. Os aviões são abastecidos por caminhões CTAs, que transportam combustíveis de aviação carregado em outro ponto do aeroporto, e por caminhão servidor de hidrante (SRV), veículo que não armazena o combustível, mas funciona como uma bomba para impulsionar o combustível até os tanques da aeronave.

321. Na parte da tarde, visitamos o aeroporto Santos Dumont, onde tivemos acesso à área ar e pudemos acompanhar todo o processo de abastecimento de uma aeronave com o uso de CTA, uma vez que este aeroporto não conta com sistema de hidrantes. O aeroporto Santos Dumont recebe combustível de aviação por meio de transferência rodoviária realizada a partir do PAA do Galeão. O produto é decantado e passa por testes em diversas etapas, tais como na descarga do caminhão de transferência para o tanque de armazenagem do PAA, no carregamento do CTA e no abastecimento do avião.

322. O abastecimento da aeronave reúne diversos procedimentos para o posicionamento do CTA, sinalização da operação, aterrramento de equipamentos, bem como verificações de funcionários da companhia aérea e do distribuidor, que atestam a quantidade recebida e acompanham a operação.



Foto VI.1 – Imagem do CTA posicionado para abastecimento de aeronave no Aeroporto Santos Dumont/RJ.

Fonte: Autoria própria



Foto VI.2 – Realização da amostragem do JET A pelo operador do CTA durante o abastecimento da aeronave no Aeroporto Santos Dumont/RJ.

Fonte: Autoria própria



Foto VI.3 – Realização do teste, para verificação de presença de água no JET A, pelo operador do CTA antes do abastecimento da aeronave no Aeroporto Santos Dumont/RJ, do lado esquerdo sem presença de água (indicador amarelo) e do lado direito com presença de água (indicador verde).

Fonte: Autoria própria

323. Em 14/09/2023, foi realizada visita ao aeroporto de Jacarepaguá, que é abastecido por caminhões de transferência oriundos do Galeão. A visita é descrita no Relatório 2 Visita Técnica ao Aeroporto de Jacarepaguá (SEI 4000445). Este local conta com um arranjo distinto, uma vez que na mesma instalação ocorrem operações da distribuidora Raízen e do revendedor Flor do Oriente.

324. Em Jacarepaguá, a revenda opera o PAA e realiza o abastecimento *into plane*. Isso significa que o revendedor cumpre todas as etapas de movimentação e comercialização de combustível para o próprio CNPJ e, também, para o CNPJ da distribuidora Raízen, caso no qual a revenda atua como prestador de serviço para a distribuidora.



Foto VI.4 - Skid de recebimento/expedição e tanque epicotado de armazenamento de JET A, localizado no PAA da Raízen no Aeroporto de Jacarepaguá/RJ.

Fonte: Autoria própria

325. Em seguida, em 28/09/2023, foi realizada uma reunião com a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), Registro de Reunião ABEAR (SEI 4184223). No encontro, o representante da ABEAR compareceu acompanhado por representantes das empresas GOL e Latam. Foi reforçado que a ABEAR defende a necessidade de alinhamento com normas internacionais, tanto em relação aos produtos como aos procedimentos das empresas.

326. A ANP foi informada que não há reclamações quanto à qualidade dos combustíveis, uma vez que a especificação nacional acompanha a mesma utilizada em outros países, mas foi solicitada especial atenção com o SAF (*Sustainable Aviation Fuel*).

327. A associação informou que há um Comitê de Auditores coordenado pela ABEAR, que trata da padronização dos procedimentos de operação das empresas aéreas. A compra de combustíveis pelas empresas é realizada mediante contratos previamente negociados que têm embutidos requisitos de obediência às normas. Dessa forma, todo o processo de fornecimento de combustível, desde a armazenagem, transporte e abastecimento *into plane* é auditável, por direito contratual.

328. As maiores companhias aéreas nacionais, que operam em dezenas de aeroportos, acabam optando por distribuidoras de maior porte, que estão presentes em diversos aeroportos, oferecendo maior capilaridade no fornecimento de combustíveis.

329. Em relação ao *self-supply*, os representantes das empresas aéreas afirmaram que a importação é dificultada em função dos dutos de transporte serem operados pela Transpetro. Na operação, o combustível ficaria parado por muito tempo no porto, antes de ser enviado por dutos para a refinaria, o que inviabilizaria a importação pelas empresas aéreas.

330. Em 17/10/2024, a ANP visitou os aeroportos de Congonhas e Guarulhos. Conforme descrito no Relatório 5 Visita Técnica Aeroportos de Congonhas e Guarulhos (SEI 3664334), a visita foi iniciada pelo *pool* de Congonhas, formado por Vibra e Raízen, que é administrado por essa última. No local, a Vibra opera com funcionários terceirizados, enquanto a Raízen opera com funcionários próprios. Isso mostra como os arranjos podem variar em cada PAA.

331. Congonhas é abastecido por transferências oriundas de Guarulhos e, no local, não há sistema de hidrantes e todo abastecimento é feito por CTAs. Considera-se que a operação do CTA é a mais indicada, uma vez que o aeroporto concentra voos nacionais que têm um consumo inferior ao dos voos internacionais. Para os voos mais longos, é indicada a operação com hidrante e veículo servidor, majoritariamente utilizada em Guarulhos.



Foto VI.5 – Imagem do pool (Raízen/Vibra) de armazenamento de querosene de aviação no Aeroporto de Congonhas/SP – CGH

Fonte: Autoria própria



Foto VI.6 – Imagem do Aeroporto de Congonhas/SP – CGH onde se pode visualizar os CTAs estacionados e os tanques de armazenamento de água.

Fonte: Autoria própria

332. Durante a visita, discutiu-se a forma de autorização de PAAs pela ANP. Foi cogitada a definição de uma determinada capacidade de armazenagem a partir da qual seria necessária uma vistoria prévia à outorga de autorização, pela ANP. Para os PAAs de distribuidores com menor capacidade de armazenagem, seriam feitas exigências semelhantes ao que é solicitado aos PAAs de revendedores: envio de certidões dos bombeiros, licença de operação dos órgãos ambientais e alvará de funcionamento.

333. Na parte da tarde, foi visitado o aeroporto de Guarulhos, que é abastecido pela Petrobras por meio de seu sistema dutos. Dessa forma, Guarulhos pode receber combustíveis de aviação de diversas origens, tais como Refinaria Henrique Lage (Revap), localizada em São José dos Campos/SP, Refinaria Planalto de Paulínia (Replan), instalada em Paulínia/SP, e via importação a partir do Porto de São Sebastião, em São Sebastião/SP.

334. O aeroporto de Guarulhos conta com 215 posições de abastecimento e um sistema de hidrantes com 28 km de dutos. Isso permite que 95% dos abastecimentos sejam feitos por meio de hidrantes. O representante da Raizen explicou a importância de que todos os agentes que operam no pool adotem os mesmos procedimentos operacionais. O padrão deve ser seguido por todos pois, caso sejam constatadas falhas como contaminação ou vazamento, toda operação é interrompida até que se identifique a causa do problema. Sendo assim, uma empresa que não siga rigidamente os procedimentos pode causar um problema que interrompa as operações das demais.

335. Em 26/10/2023, houve uma reunião com o revendedor Pioneiro. Conforme o documento Registro de Reunião Revenda Pioneiro (SEI 4184231), foram tratados problemas regulatórios. A empresa informou que conta com diversas revendas, em distintos aeroportos, e observa que a fiscalização da ANP não ocorre de forma padronizada.

336. A Pioneiro também solicitou uma revisão das exigências para a comercialização de combustíveis de aviação em tambores e contêiners, na Região Norte, uma vez que a regulação prevê que outros órgãos públicos autorizem a operação e os órgãos alegam desconhecer esse procedimento.

337. O revendedor solicitou alguma flexibilização no suprimento de pontos de abastecimento. Por fim, a empresa foi alertada a enviar suas contribuições por ocasião da consulta prévia do relatório de AIR.

338. Em outra ocasião, em 14/11/2023, uma representante da SDL/ANP acompanhou um servidor da SFI/ANP, em uma ação de fiscalização às unidades das distribuidoras de combustível de aviação Raízen, Air BP e Vibra, localizadas no Santos Dumont.

339. O acompanhamento da fiscalização teve o objetivo de observar as dificuldades causadas pela regulação do segmento de distribuição de combustíveis de aviação aos agentes regulados e aos fiscais da ANP. Os documentos de fiscalização gerados na operação (SEI 3789240, 3789249 e 3789251) se encontram apensados ao processo da AIR (SEI 48610.208032/2022-13).

340. Em 22/03/2024, foi realizada reunião com representantes da distribuidora Vibra Energia. A pauta da reunião (SEI 4371891) teve como tema central a logística de distribuição de combustíveis de aviação desde a base de armazenamento até o parque de abastecimento de aeronaves.

341. Em 11/09/2024, foi realizada reunião (Registro SEI 4372116) com representantes da Air BP, que expuseram o plano de investimentos da empresa no mercado brasileiro. Nessa ocasião, a Air BP informou que pretende aumentar a quantidade de instalações em aeroportos, para poder ampliar sua atuação na aviação comercial. Sobre a regulação, a empresa informou que seu principal interesse seria a agilização do processo de importação do QAV, para que possa aproveitar eventuais janelas de oportunidade.

342. Mais recentemente, em 18/03/2025, houve uma reunião (Registro SEI 4852212) com representantes da Petrobras que realizaram uma apresentação sobre SAF. Foi informado que o SAF tem aspectos logísticos e de qualidade. Em função de acordos internacionais, entre 2027 e 2029, as empresas aéreas farão um balanço de suas emissões de carbono. A ASTM define regras de como usar o SAF, enquanto a ICAO trata das regras de sustentabilidade. O SAF tem que atender a especificação do JET A/A1. É uma mistura de combustível sintético e tradicional. Segundo a Petrobras, a SBQ já reconheceu que o JET C não existe. É importante alinhar as nomenclaturas nacionais às internacionais. Quem adquire o SAF recebe o crédito de carbono. Pode haver produção coprocessada em refinarias que geram JET A, que apresentam percentuais reduzidos de renováveis e são classificados como SAF. A ICAO define que certificados são válidos. Estes certificados são adquiridos pelas companhias aéreas. Dado o limite de adição de renováveis, para maiores reduções de carbono, o coprocessamento não conseguiria afastar a necessidade de produção de SAF em unidades que produzem combustíveis sintéticos. O controle da adição de SAF será contábil e há receio de dupla contagem em créditos de carbono, uma vez que pode haver sucessivas misturas. Toda a operação deve evitar aumento de custos para os consumidores. Cabe a cada país defender a redução de emissões promovida por suas matérias-primas. Em relação às contribuições para a revisão das Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023, os representantes da Petrobras não apresentaram contribuições, que poderão ser enviadas posteriormente ao longo do processo de revisão regulatória.

343. Por ocasião da reunião (Registro SEI 4852212), os representantes da Petrobras disseram que venda direta é uma alternativa que pode ser considerada e que a regulação deve ser mais abrangente. Foi destacado que há barreiras técnicas de acesso à infraestrutura aeroportuária, o que pode ser uma dificuldade, uma vez que a Petrobras busca atuar em operações que tragam maior eficiência e maior competitividade para o mercado. Quanto à importância da regra de livre acesso estabelecida pela ANAC, foi dito que, para a Petrobras, o eventual aumento da quantidade de clientes não deve trazer um aumento de custos significativo. Foi destacado que a quantidade e o preço de venda seriam os mesmos, independente do distribuidor com o qual esteja sendo realizada a transação comercial.

344. Além dos eventos descritos acima, para reforçar a participação social, este relatório de AIR será submetido à Consulta Prévia por período de 45 dias. Após a análise das contribuições dessa consulta, a SDL elaborará o Relatório Final de AIR, que será submetido à aprovação da diretoria colegiada.

345. Após a eventual aprovação do relatório final de AIR, com a incorporação das sugestões acatadas, a SDL elaborará a minuta de resolução, que será submetida à consulta e audiência públicas. O intuito será propiciar conhecimento aos grupos afetados e oportunizar a apresentação de sugestões e comentários.

VII. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

346. Conforme o documento “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de AIR”, elaborado pela Casa Civil (Presidência da República, 2018) [32], uma vez alcançada a adequada compreensão do problema regulatório e delineados os objetivos almejados, deverão ser descritas e avaliadas as alternativas de ação para o tratamento do problema regulatório, por meio de método definido.

347. Nesta seção, será descrita a metodologia para comparação de alternativas, bem como definidos os critérios e seus respectivos pesos. Em seguida, serão apresentadas as alternativas regulatórias propostas. Por fim, as alternativas serão avaliadas e será definida a opção mais bem avaliada.

VII.1 Metodologia para comparação das alternativas

348. Conforme disposto no artigo 7º e §1º do Decreto nº 10.411/2020, com vistas a estimar a razoabilidade do impacto econômico de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), deverá se optar, de forma justificada, por uma das seguintes metodologias: análise multicritério; análise de custo-benefício; análise de custo-efetividade; análise de custo (custo-padrão); análise de risco; ou análise de risco-risco.

349. A análise multicritério foi definida como a metodologia mais adequada para este estudo, em razão de contemplar critérios e opções ponderadas relativamente, expressas por meio de matrizes de escolhas.

350. Outra razão para escolha desse método foi a dificuldade ou até mesmo impossibilidade de ser realizada precisa quantificação e monetização de todos os possíveis impactos identificados para as alternativas regulatórias propostas.

351. A aplicação do método se deu nas seguintes etapas:

1. Primeiramente, foram estabelecidos os critérios mais relacionados aos objetivos regulatórios e com a previsão legal estabelecida.
2. Em seguida, foi determinada a importância de cada critério de forma a identificar em que grau cada um deles contribui para a solução do problema regulatório (ou contribui para atingir o objetivo regulatório), por meio de priorização e atribuição de pesos a cada um deles, que no total somam 1 (um inteiro).
3. Na etapa seguinte, as alternativas propostas foram julgadas de acordo com cada um dos critérios definidos, atribuindo-se uma nota de 0 (zero) a 10 (dez), proporcional à respectiva contribuição.
4. Por último, aplicando-se a ponderação obtida a partir da priorização dos critérios às pontuações das alternativas para cada critério, resultaram as pontuações finais e a consequente priorização final das alternativas regulatórias consideradas.

VII.2 Critérios para a comparação das alternativas

352. Para proceder à avaliação das alternativas, que serão propostas a seguir, foram determinados critérios que estão intrinsecamente ligados aos objetivos definidos previamente para a intervenção regulatória.

353. As alternativas regulatórias, os critérios para comparação entre elas, assim como seus pesos relativos foram estabelecidos por meio de reuniões internas da SDL/ANP, tendo por base o problema regulatório identificado e os objetivos almejados visando a sua solução.

354. De acordo com a metodologia adotada, os critérios devem ser relacionados ao atendimento dos objetivos regulatórios e à solução do problema. Os critérios estabelecidos foram os seguintes:

a) Estímulo a investimentos

Definição: Avalia se as condições impostas pela alternativa favorecem novos investimentos e a atuação de novos agentes na comercialização de combustíveis de aviação, assim como na prestação dos serviços necessários à operação do PAA.

Nas resoluções que tratam da distribuição e revenda de combustíveis, Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023, são previstos os seguintes agentes regulados: produtor, importador, distribuidor e revendedor, o que pode inibir a participação de outros agentes no mercado, como terminais e operadores logísticos, e limitar investimentos.

Nesse sentido, as alternativas que contribuem para novos investimentos e prevejam a participação de novos agentes no mercado de distribuição e abastecimento de combustíveis de aviação serão avaliadas positivamente.

b) Abrangência da alternativa em relação a instalações em PAAs

Definição: Avalia se a alternativa proposta abrange todas as instalações de movimentação e armazenagem de combustíveis de aviação em PAAs.

As resoluções da ANP vigentes não contemplam os PAAs de distribuidores, o que causa, dentre outros aspectos, déficit informacional e falta de isonomia no tratamento a distribuidores e revendedores.

Comparadas à regulação vigente, que tem foco nas instalações dos revendedores, as alternativas com previsão para o tratamento de uma maior parcela das instalações em PAAs, devem ser mais bem avaliadas.

c) Aderência aos modelos de negócio praticados nos mercados de combustíveis de aviação (nacional e internacional)

Definição: Avalia se a alternativa regulatória proposta acomoda os modelos de negócio utilizados no mercado de abastecimento de combustíveis de aviação.

A regulação vigente considera a organização em três segmentos, fornecedor, distribuidor e revendedor, bem como não prevê modelos alternativos. Adicionalmente, no mercado nacional há um considerável nível de compartilhamento de instalações e de terceirização de atividades não expresso na regulação vigente. Por outro lado, internacionalmente, há registro de operações e agentes econômicos não contemplados na regulação brasileira, tais como o *self-supply* e o operador logístico.

Uma alternativa que contemple uma maior parcela desses arranjos entre as empresas deve ser avaliada positivamente.

d) Impacto no custo regulatório para os distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação

Definição: Variação dos custos regulatórios impostos a distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação, em função da adoção de determinada alternativa.

Dada a importância do custo dos combustíveis para o setor aéreo, o aumento de custos para os agentes regulados, se repassados às companhias aéreas (consumidoras dos combustíveis), podem impactar os preços de passagens aéreas.

Será favoravelmente avaliada toda a alternativa que promover redução de custos para distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação.

e) Impacto nos custos regulatórios para a ANP

Definição: Impacto nos custos regulatórios para a ANP.

As agências reguladoras têm enfrentado importantes restrições orçamentárias. Tendo isso em vista, devem ser negativamente avaliadas as alternativas que trouxerem aumento de custos para a ANP.

VII.2.1 Peso atribuído a cada critério

355. A metodologia de análise multicritério depende da determinação de graus de importância para os critérios estabelecidos.

356. Optou-se por atribuir maior importância aos critérios diretamente relacionados aos objetivos da AIR: estímulo a investimentos, abrangência da alternativa em relação a instalações em PAAs e aderência aos modelos de negócio praticados nos mercados de combustíveis de aviação (nacional e internacional). Dessa forma, a estes três critérios foi atribuído o peso de 22%.

357. Para os dois outros critérios, que avaliam os impactos nos custos regulatórios para distribuidores, revendedores e para a ANP, foi adotado o mesmo peso, 17%. Em conjunto, os critérios relativos a custos regulatórios somam 34% (aproximadamente um terço) do peso total.

358. Na Tabela VII.2.1.1, abaixo, são apresentados os critérios e os respectivos pesos.

Critérios	Pesos
1-Estímulo a investimentos	22%
2- Abrangência da regulação referente a instalações em PAAs	22%
3- Aderência aos modelos de negócio praticados nos mercados de combustíveis de aviação (nacional e internacional)	22%
4- Impactos no custos regulatórios para distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação	17%
5- Impactos no custo regulatório para a ANP	17%
	100%

Fonte: elaboração própria

VII.3 Apresentação das alternativas

359. As alternativas representam caminhos para enfrentar o problema identificado, que nesta AIR foi definido como “**Modelos de negócio são restritos e há descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado**”.

360. O desenho regulatório a ser proposto será definido a partir da avaliação das alternativas apresentadas, por meio da avaliação multicritério.

361. Todas as alternativas que serão apresentadas a seguir consideram que as instalações em PAAs estão sujeitas às regras de livre acesso já definidas pela ANAC.

362. As alternativas consideradas foram as seguintes:

a) Não ação

Considerando que o problema regulatório está inserido nas Resoluções ANP nº 935/2023 e ANP nº 936/2023, que tratam, respectivamente, da distribuição e revenda de combustíveis de aviação, a alternativa de não ação é, portanto, não realizar qualquer alteração nessas resoluções.

Impactos Positivos:

- Não haverá a imposição de custos regulatórios adicionais para os agentes e para a ANP.

Impactos Negativos:

- Regulação continua sem previsão para o enquadramento de instalações de distribuidor em PAAs;
- Regulação não trata de forma explícita diversos modelos de negócio que são usuais no mercado de combustíveis de aviação, o que desfavorece a competição no setor;
- A Fiscalização da ANP e a análise de movimentações continuam prejudicadas por déficits informacionais;
- Prejuízos ao dinamismo do mercado e a inovações no setor;
- Dificulta a entrada de novos agentes e investimentos; e
- Limita as alternativas para os consumidores de combustíveis de aviação.

b) Autorização para operação de PAAs, com incorporação de novos modelos de negócio e apoio à ANAC

Esta alternativa reúne as seguintes previsões:

- Edição de nova resolução para tratar da Autorização de Operação (AO) de PAAs;
- Adoção de vistoria prévia à AO, condicionada à capacidade de armazenagem da instalação;
- A construção e a operação dos PAAs deverão seguir normas previstas em resolução;
- O operador do PAA será cadastrado pela ANP e será o responsável junto à Agência pela operação da instalação;
- Os seguintes agentes poderão operar o PAA:

- ✓ Fornecedor de combustíveis de aviação (produtor e importador);
 - ✓ Distribuidor de combustíveis de aviação;
 - ✓ Revendedor de combustíveis de aviação;
 - ✓ Companhia área ou consórcio de companhias aéreas;
 - ✓ Operador do aeroporto detentor da concessão do aeroporto; e
 - ✓ Operador logístico.
- Fornecedores, revendedores e distribuidores serão autorizados a comercializar combustíveis de aviação, operar o PAA e realizar o abastecimento de aeronaves;
 - As companhias aéreas só poderão realizar o *self-supply*, adquirindo combustíveis, operando as instalações necessárias e realizando o abastecimento de suas aeronaves;
 - O operador logístico e o operador do aeroporto prestarão serviços de movimentação e armazenagem de combustíveis no PAA e/ou de abastecimento de aeronaves, mas não poderão comercializar combustíveis;
 - O operador logístico deverá atender a requisitos mínimos estabelecidos pela ANP;
 - As instalações de PAAs localizadas em área militar receberão autorização da ANP;
 - Fidelidade à bandeira será tratada no âmbito comercial;
 - A operação de abastecimento de aeronaves fora do PAA continuará restrita ao distribuidor de combustíveis de aviação;
 - O normativo contará com a possibilidade de compartilhamento das instalações por diferentes agentes; e
 - A operação do PAA deverá se submeter às regras de livre acesso estabelecidas pela ANAC.

Impactos Positivos:

- Previsão para o enquadramento de instalações de distribuidor em PAA;
- Tratamento, de forma explícita, de diversos modelos de negócio que são usuais no mercado de combustíveis de aviação, o que favorece a competição no setor;
- A fiscalização da ANP e a análise de movimentações são facilitadas em razão da melhoria das informações do setor;
- Favorece o dinamismo do mercado e a inovações no setor;
- Favorece a entrada de novos agentes e novos investimentos; e
- Amplia as alternativas para os consumidores de combustíveis de aviação.

Impactos Negativos:

- Maiores custos regulatórios para operadores de PAAs e para a ANP, devido à necessidade de autorização de operação de PAA. Atualmente só há a autorização para o exercício de atividade para revendedores, que tem caráter local; e
- Custos envolvidos na realização de vistoria prévia da instalação do PAA pela ANP, quando necessária.

c) Cadastro de instalações de distribuidor em PAAs

Essa alternativa contempla a exigência de cadastro das instalações de distribuidores em PAAs, uma vez que a instalação do revendedor já é cadastrada no ato da outorga de sua autorização para o exercício da atividade.

Serão mantidas as atuais Autorizações Para o Exercício da Atividade (AEA) de Distribuição e Revenda.

O cadastro de PAAs de distribuidores deverá conter informações sobre as instalações desses agentes em aeródromos, tais como a quantidade e capacidade de tanques de armazenamento de combustíveis.

A ANP concederá um código SIMP para a instalação cadastrada, o que permitirá a declaração mensal de movimentações detalhadas pelos distribuidores na instalação.

Impactos Positivos:

- Informações obtidas favorecem o acompanhamento de movimentações e de estoques, bem como a fiscalização e resposta da ANP a questões relativas ao abastecimento; e
- Simplicidade da alternativa, sem custos significativos para a ANP e para as empresas.

Impactos Negativos:

- Não é possível identificar o responsável por operar a instalação, pois não trata o compartilhamento das instalações, prática usual no mercado;
- Modelos de negócio utilizados em outros países não são contemplados, o que pode prejudicar a competição; e
- PAAs de distribuidor e de revendedor contam com tratamentos distintos, o que representa uma assimetria regulatória para um mesmo tipo de instalação.

d) Revogar as atuais resoluções (Metarregulação)

Intervenção regulatória com critérios técnicos e de segurança baseados em ações não normativas para os PAAs, que considera a revogação das resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023.

A regulação passará a ser baseada em princípios e regras não mandatórios, com flexibilidade para adaptação.

Como exemplo, poderá ser criado pela ANP um manual orientativo que estabeleceria padrões mínimos operacionais e de segurança, que não seriam ações excessivamente prescritivas e não criariam barreiras ou custos adicionais.

A autorregulação do setor envolveria o tratamento de questões de segurança pelas companhias aéreas e operadores do aeródromo.

Impactos Positivos:

- Reduz custos regulatórios para distribuidores, revendedores e ANP, uma vez que são eliminadas as exigências da Agência.

Impactos Negativos:

- Por não explicitar as regras, pode dificultar a atuação de novos agentes em um mercado concentrado, no qual os distribuidores enfrentam acusações de dificultar o acesso de novos entrantes;
- Não garante que a ANP terá acesso às informações da operação do PAA, referentes à capacidade de armazenagem e sobre como ela é estruturada, o que dificulta o cumprimento das obrigações legais da ANP frente ao abastecimento nacional de combustíveis;
- Essa alternativa pode dificultar o entendimento dos papéis de cada agente na operação do PAA, envolvendo quem presta serviços e quem comercializa combustíveis.

- Distanciamento da ANP do mercado de combustíveis de aviação.

VII.4 Avaliação das alternativas

363. As opções regulatórias foram comparadas por meio da análise multicritério, que contempla critérios ponderados relativamente.
364. Dez servidores da ANP, com conhecimento do mercado de combustíveis de aviação e envolvidos com esta AIR, foram selecionados para participar da avaliação.
365. As alternativas foram avaliadas de acordo com os cinco critérios apresentados na seção “Critérios Para Comparaçao de Alternativas”, os quais refletem os objetivos regulatórios estabelecidos nesta AIR e o planejamento estratégico da ANP.
366. Os servidores foram orientados sobre como realizar a avaliação e tiveram a oportunidade de esclarecer previamente dúvidas relativas às alternativas propostas e ao procedimento de avaliação.
367. Nesse sentido, as notas deveriam ser atribuídas considerando os parâmetros a seguir:

Tabela VII.4.1 - Parâmetros para avaliação das alternativas segundo os critérios.

Critérios	Avaliação
1- Desenvolvimento do mercado	Atribuir nota cinco para efeito neutro. Atribuir nota entre 6 e 10, para alternativa que provoque efeito favorável, ou seja, favoreça investimentos e a entrada de novos agentes. Atribuir nota entre 0 e 4 para efeito desfavorável de acordo com o critério. Nota 0 é a mais desfavorável e 10 é mais favorável.
2- Definição de tratamento regulatório para todas as instalações em PAA's	Atribuir nota cinco para efeito neutro. Atribuir nota entre 6 e 10, para alternativa que provoque efeito favorável, ou seja, cuja alternativa contemple a maior parcela das instalações em PAA's. Atribuir nota entre 0 e 4 para efeito desfavorável de acordo com o critério. Nota 0 é a mais desfavorável e 10 é mais favorável.
3- Adequação da alternativa aos modelos de negócios praticados no mercado de combustíveis de aviação (nacional e internacional)	Atribuir nota cinco para efeito neutro. Atribuir nota entre 6 e 10, para alternativa que provoque efeito favorável, ou seja, abarque a maioria dos modelos de negócio praticados no mercado de combustíveis de aviação. PAA's. Atribuir nota entre 0 e 4 para efeito desfavorável de acordo com o critério. Nota 0 é a mais desfavorável e 10 é mais favorável.
4- Impacts no custos regulatórios para distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação	Atribuir nota cinco para efeito neutro. Atribuir nota entre 6 e 10, para alternativa que provoque efeito favorável, ou seja, promova redução de custos para distribuidores e revendedores. Atribuir nota entre 0 e 4 para efeito desfavorável de acordo com o critério. Nota 0 é a mais desfavorável e 10 é mais favorável.
5- Impactos no custo regulatório para a ANP	Atribuir nota cinco para efeito neutro. Atribuir nota entre 6 e 10, para alternativa que provoque efeito favorável, ou seja, promova redução de custos para a ANP. Atribuir nota entre 0 e 4 para efeito desfavorável de acordo com o critério. Nota 0 é a mais desfavorável e 10 é mais favorável.

Fonte: Elaboração própria

368. Cada servidor avaliou as alternativas individualmente (Tabela VII.4.2). Em seguida, os resultados foram compilados e houve novas reuniões nas quais o grupo teve ciência do resultado compilado e foram discutidas as notas mais discrepantes da média. Por fim, foi concedido um prazo adicional para eventuais revisões de notas, em razão de algum problema no entendimento das questões apresentadas. Fimdo este prazo, os resultados foram consolidados.

Tabela VII.4.2 - Exemplo de avaliação individual das alternativas.

	Dê notas de 0 a 10 para cada alternativa regulatória, de acordo com cada critério, sendo zero a avaliação menos favorável e 10 a mais favorável. Nos critérios relativos a custos, a nota 0 (zero) representará o maior custo possível e a nota 10 (dez) o menor custo possível.	Estímulo a investimentos	Abrangência da alternativa em relação a instalações em PAA's	Adequação aos modelos de negócio praticados nos mercados de combustíveis de aviação (nacional e internacional)	Impacto no custo regulatório para os distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação	Impacto nos custos regulatórios para a ANP
A	(Não ação) - manter as Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023 como estão	5	5	5	5	5
B	Autorização de Operação para PAA	9	9	9	3	3
C	Inclusão da obrigatoriedade do cadastro de instalações de distribuidor em PAA's	3	7	5	4	4
D	Metarregulação	6	5	6	7	8

Fonte: Elaboração Própria

VII.4.1 Comparação das alternativas

369. Na Tabela VII.4.1.1 apresentada a seguir, pode ser observado que a comparação das alternativas pelos dois métodos, média aparada e média simples, hierarquizou as alternativas de forma semelhante e apresentou a mesma alternativa vencedora.

370. Para o cálculo da média aparada, são descartadas as notas extremas. Já, a média simples considera todas as notas.

Tabela VII.4.1.1 - Hierarquização das Alternativas.

		Consolidação			2
		Média Aparada (1)	Média Simples (2)	Média Adotada	Posição
A	(Não ação) - manter as Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023 como estão	5,00	5,00	5,00	4
B	Autorização de Operação para PAA	6,71	6,70	6,70	1
C	Inclusão da obrigatoriedade do cadastro de instalações de distribuidor em PAA's	5,28	5,30	5,30	3
D	Metarregulação	5,60	5,57	5,57	2

371. Como esperado, o resultado das avaliações indica que a não ação tem efeito neutro e, portanto, nota média igual a cinco.
372. Interessante notar que as demais alternativas alcançaram avaliações superiores à não ação, que apresenta o efeito neutro, o que parece confirmar a necessidade da atualização normativa.

Tabela VII.4.1.2 – Notas médias das alternativas para cada critério

	I Estímulo a Investimentos	II Abrangência da alternativa em relação a Instalações em PAAs	III Aderência aos modelos de negócio praticados nos mercados de combustíveis de aviação (nacional e internacional)	IV Impacto no custo regulatório para os distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação	V Impacto nos custos regulatórios para a ANP	Nota Final	Posição
A (Não ação) - manter as Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023 como estão	1,1	1,1	1,1	0,85	0,85	5,0	3
B Autorização de Operação para PAAs	1,98	1,76	1,76	0,68	0,68	6,9	1
C Inclusão da obrigatoriedade do cadastro de instalações de distribuidor em PAA	1,54	1,54	1,54	0,68	0,68	6,0	2
D Metarregulação	0,88	0,88	0,88	0,85	0,85	4,3	4

373. Como se observa na tabela VII.4.1.2, a autorização de operação de PAAs foi avaliada por todos os votantes como a que melhor atende aos critérios de estímulo aos investimentos, abrangência das instalações de PAAs e aderência aos modelos de negócio praticados no mercado. Por outro lado, também de forma unânime, essa alternativa foi avaliada como uma opção que aumenta os custos regulatórios para agentes e para a ANP.

374. Quanto ao cadastro de PAAs de distribuidor, apesar de ser uma alternativa melhor do que a situação atual, houve críticas por limitar-se a recolher informações do PAA de distribuidor. Sendo assim, ao não reconhecer os diferentes agentes, não estimula investimentos, pois pode haver alguma insegurança jurídica. Além disso, implica aumento de custos para agentes regulados e ANP, mesmo que bastante moderados.

375. Por fim, a metarregulação foi entendida como uma alternativa que concede maior liberdade aos agentes, o que é visto como positivo. Entretanto, o distanciamento da ANP de um mercado muito concentrado, que apresenta dificuldades para a entrada de novos agentes, trouxe preocupações. A alternativa foi vista como uma opção que traz maior liberdade aos agentes que atuam no mercado.

376. De forma geral, a metarregulação foi avaliada como uma alternativa que promove redução de custos para a ANP e para agentes regulados. Porém, os avaliadores também manifestaram preocupação no sentido de que a assimetria de informações entre os agentes regulados e a ANP prejudique o acompanhamento do abastecimento, que é uma obrigação legal da ANP. Por exemplo, em situações de crise, o maior distanciamento da Agência deste mercado poderia até provocar um aumento de custos para a realização dessa atividade.

377. Concluindo, a alternativa melhor ranqueada foi a que contempla a **Autorização de Operação de PAAs, com incorporação de novos modelos de negócio e apoio à ANAC**.

VIII. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

378. A seguir, serão descritas as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento, considerando a alternativa escolhida: a **Autorização de Operação de PAAs, com incorporação de novos modelos de negócio e apoio à ANAC**.

VIII.1 Estratégia de implementação

379. Para a implementação da alternativa proposta, deverão ser conduzidas as seguintes ações:
- Elaborar resolução que trate da autorização de operação (AO) de PAAs, com a previsão de múltiplos operadores para este tipo de instalação (operador de aeródromo, operador logístico, companhia aérea, instituição militar, bem como fornecedor, distribuidor e revendedor de combustíveis de aviação);
 - Alterar as Resoluções referentes à Autorização do Exercício da Atividade de Distribuidor (Resolução ANP nº 935/2023) e de Revendedor (Resolução ANP nº 935/2023), de combustíveis de aviação, para harmonizá-las com a nova regulação de autorização de operação de PAAs;
 - Alterar as resoluções que tratam da qualidade dos combustíveis de aviação, no que couber, para prever os requisitos a serem atendidos pelos novos agentes econômicos incluídos na cadeia, como por exemplo, os novos operadores de PAA;
 - Incluir a exigência de capital social mínimo nas resoluções ANP de revenda e de distribuição de combustíveis de aviação, assim como na nova resolução que tratará de AO de PAA;
 - Incluir nas resoluções da ANP a obrigatoriedade do respeito às regras de livre acesso determinadas pela ANAC, que tratem do mercado de aviação, sujeitando os agentes infratores à Lei de Penalidades (Lei 9.847/1999);
 - Será proposta a realização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a ANP e a ANAC, para fins de fiscalização dos PAAs que estiverem submetidos às regras de livre acesso estabelecidas em regulamento da ANAC, além de apoio em ações judiciais. Nesse ACT será previsto um planejamento para realização de ações de fiscalização conjuntas envolvendo a ANP e ANAC, cujo objetivo é potencializar as ações das agências, mitigando as práticas anticoncorrenciais;
 - Alterar a Resolução ANP nº 960/2023, que trata da autorização de operação de instalações de distribuidor destinadas à armazenagem de combustíveis de aviação, localizadas fora de PAAs, para introduzir a obrigatoriedade de atenção a normas específicas do mercado de aviação, tais como a ABNT NBR 15216 - Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação, para o caso de AO de instalação na qual ocorra a movimentação de combustíveis de aviação;
 - A ANP deve desenvolver sistemas, processos e procedimentos que prevejam: i) AO de PAAs; ii) o cadastro do operador de PAA; e iii) a autorização para o exercício da atividade de distribuidores e revendedores, que sofrerá alterações;
 - Prever o compartilhamento das instalações em PAAs;
 - Fidelidade à bandeira tratada no âmbito comercial; e
 - Treinamento da equipe da ANP (SDL, SFI).

VIII.2 Estratégia de fiscalização

380. De posse de novas informações e observando os seus requisitos, a ANP deverá reformular sua fiscalização, de forma a verificar, dentre outros aspectos, se:
- A instalação de armazenagem de combustíveis de aviação em PAA é autorizada a operar pela ANP;
 - Se as normas e as operações comerciais previstas são respeitadas, de acordo com o tipo do operador cadastrado (companhia aérea, operador logístico, distribuidor de combustíveis de aviação etc.); e
 - As informações de estoque diário são compatíveis com a capacidade de armazenagem da instalação.

VIII.3 Estratégia de monitoramento

381. As alterações trazidas pela alternativa proposta podem causar impacto na participação de mercado dos agentes que comercializam combustíveis de aviação. O acompanhamento dessa variável será muito importante para a avaliação dos efeitos da adoção de uma nova regulação.
382. O acesso a informações completas de todas as instalações em PAAs favorecerá o acompanhamento do abastecimento nacional, em razão da disponibilidade de melhores informações quanto à capacidade de movimentação e armazenagem de combustíveis, bem como sobre o nível de estoque dessas instalações.
383. Com isso, o monitoramento do abastecimento dos combustíveis de aviação poderá ser aprimorado, bem como as análises e respostas da ANP relativas a licitações, auditorias de órgãos de controle e ações de órgãos de defesa da concorrência, temas sobre os quais é consultada com relativa frequência.

IX. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

384. A proposta de inclusão da autorização de operação para as instalações em PAAs e a revisão das Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023 ensejarão a necessidade de classificação de risco da operação de Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA), nos termos do Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019, considerando que a ANP não outorgava autorização de operação para essas instalações.
385. Sabe-se que a Resolução ANP nº 839/2021, em seu artigo 8º, inciso XXIX, já estabelece como atividade de nível de risco alto a autorização de instalação de armazenamento de combustíveis líquidos automotivos, combustíveis de aviação, solventes, óleos lubrificantes básicos e acabados, gás liquefeitos de petróleo, óleo combustível, querosene iluminante e asfaltos de que trata a Resolução ANP nº 784/2019, de 26 de abril de 2019, revogada pela Resolução ANP nº 960/2023. Dessa forma, a autorização de operação de PAAs deverá ser classificada, da mesma forma, como atividade de nível de risco alto.
386. O mesmo artigo 8º, em seu inciso XXX, também atribui como atividade de risco alto ao cadastramento de fornecedor de etanol combustível, de que trata a Resolução ANP nº 944/2023. Por analogia, entende-se que o cadastro de operador de PAA também deve ser classificado como atividade de nível risco alto.

X. CONSIDERAÇÕES FINAIS

387. Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) refere-se à revisão dos atos normativos que tratam do exercício da atividade de distribuição e revenda de combustíveis de aviação, Resoluções ANP nº 935 e nº 936, ambas de 5 de outubro de 2023.
388. O motivo para inclusão do tema na Agenda Regulatória da ANP para o biênio 2025-2026, ação 4.7, decorreu de discussões conjuntas entre ANP e ANAC, sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, bem como de análises governamentais no âmbito do Programa Abastece Brasil.
389. Nesses fóruns, houve um diagnóstico quanto à concentração de mercado no setor de combustíveis de aviação e, especificamente, foi apontada uma barreira de acesso às instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis dentro de aeródromos, que compõem os chamados Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs). Também foram identificadas possíveis ações para estimular a competição entre agentes regulados, reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes e, assim, promover uma redução do custo desses combustíveis.
390. Em 14 de junho de 2023 foi publicado no DOU a Resolução ANAC nº 717/2023, que alterou as Resoluções ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e nº 116, de 20 de outubro de 2009, para fins de instituir a análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de rede de hidrantes e o livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA, com a adoção do Termo de Condições de Acesso (TCA), para os Aeroportos Internacionais de Guarulhos (GRU) e do Galeão (GIG).
391. Na ANP, a SDL deu início a uma série de reuniões e visitas técnicas para levantamento de informações, junto ao mercado regulado (distribuição e revenda de combustíveis de aviação) e companhias aéreas, para aperfeiçoar a compreensão do setor aerooviário, e com a ANAC, para coordenação de esforços. Considerando todas as informações levantadas, verificou-se a existência de um problema regulatório, que ficou definido como “**Modelos de negócio são restritos e há descompasso entre a atuação da ANP e potenciais práticas de mercado**”, sendo apontadas como causas principais a regulação seguiu o modelo de distribuição e revenda de combustíveis líquidos, distanciamento da ANP do mercado de distribuição e revenda de combustíveis de aviação e infraestrutura e oferta limitadas e concentradas.
392. Com vistas ao enfrentamento do problema regulatório, após a avaliação das alternativas propostas nesta AIR, foi selecionada a medida regulatória **Outorga de Autorização de Operação (AO) para os PAAs, com incorporação de novos modelos de negócio e apoio à ANAC, com a criação de um novo agente regulado, o operador do PAA, mantendo a Autorização para o Exercício da Atividade para o Distribuidor e o Revendedor de combustíveis de aviação**.
393. A alternativa proposta foi considerada a mais adequada, principalmente, por estimular investimentos, abranger as instalações de diversos agentes e ser aderente a diversos modelos de negócio praticados no mercado de combustíveis de aviação nacional e internacional.
394. Adicionalmente, em relação ao acesso ao PAA, a ANP harmonizará sua regulamentação, no que couber, à regulamentação da ANAC, de modo que seja indicada a obrigação dos agentes regulados pela ANP quanto ao cumprimento das regras de acesso de terceiros aos PAAs estabelecidos pela ANAC.
395. Dada a complexidade da gestão da infraestrutura de combustível, é importante favorecer uma cadeia de abastecimento suportada por múltiplas fontes de combustível e com acesso aberto à infraestrutura. Isso permitirá que novos entrantes possam utilizar as instalações para armazenamento e distribuição, promovendo a concorrência e garantindo uma cadeia de suprimento robusta.
396. Dessa forma, espera-se que o mercado de combustíveis de aviação passe pelas seguintes alterações:
- Maior organização e controle da ANP sobre dados de estoque, movimentação e comercialização dos combustíveis de aviação em todos os aeroportos do país, com a implementação da obrigatoriedade de Autorização de Operação em PAAs;
 - A abertura do mercado a novos agentes operadores de PAA, que deverão ser cadastrados junto à ANP, poderá incentivar a concorrência no abastecimento de combustíveis de aviação e atrair um maior número de companhias aéreas atuantes no Brasil, as quais poderão se associar para

constituir *pool* em PAA para realização do *self-supply*.

- A atuação de operadores logísticos em PAAs pode trazer ganho de eficiência em alguns aeroportos;
- O Acordo de Cooperação Técnica entre a ANP e a ANAC, para fins de *enforcement* às regras de livre acesso em PAA, deverá fortalecer as relações institucionais e a fiscalização, bem como a competição neste mercado; e
- A atualização e o aperfeiçoamento das regras trarão harmonização entre a atuação da ANP e as práticas comerciais existentes, trazendo dinamismo e evolução do mercado de combustíveis de aviação.

397. Por fim, cabe esclarecer que as próximas etapas do processo regulatório serão a remessa deste relatório à Superintendência de Governança e Estratégia (SGE). Em sequência, este relatório será remetido à Diretoria Colegiada da Agência, para fins de deliberação sobre a realização de consulta prévia.

398. Após o tratamento das contribuições ao relatório recebidas no âmbito da consulta prévia, será elaborado o relatório final de AIR e a minuta da nova resolução, que passarão por consulta e audiência públicas.

Elaborado por:

ANTONELLA BRUNA DA SILVA MELO RORIZ

Agente de Planejamento e Gestão

AURÉLIO LEMOS VIDAL DE NEGREIROS

Analista Superior II - Procurador

RAQUEL WAYAND SOARES

Coordenadora de Regulação de Biocombustíveis

TATIANA PETRICORENA

Coordenadora de Análise de Impacto Regulatório

JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA

Coordenador Geral de Regulação

Revisado por:

BRUNO VALLE DE MOURA

Superintendente Adjunto de Distribuição e Logística

DIOGO VALÉRIO

Superintendente de Distribuição e Logística

REFERÊNCIAS

[1] Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209).

[2] Os PAAs, conforme definido nas Resoluções ANP nº 935/2023 e nº 936/2023, consistem no "conjunto de instalações fixas, compreendendo tanques, equipamentos e prédios (administração, manutenção e outros), com a finalidade de receber, armazenar e distribuir combustíveis de aviação, localizado dentro de aeródromo público ou privado".

[3] <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-do-abastecimento/painel-dinamico-do-mercado-brasileiro-de-combustiveis-de-aviacao>.

[4] <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-do-abastecimento/painel-dinamico-do-mercado-brasileiro-de-combustiveis-de-aviacao>.

[5] <https://precos.petrobras.com.br/documents/d/precos-dos-combustiveis/tabelas-de-precos-comb-aviacao-01-02-24-pdf>.

[6] <https://precos.petrobras.com.br/documents/d/precos-dos-combustiveis/tabelas-de-precos-comb-aviacao-01-02-25-pdf>.

[7] <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-do-abastecimento/painel-dinamico-do-mercado-brasileiro-de-combustiveis-de-aviacao>.

[8] <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-do-abastecimento/painel-dinamico-do-mercado-brasileiro-de-combustiveis-de-aviacao>.

[9] Coordenações de Revenda (CREV) e de Autorizações (CRAT) da SDL.

[10] <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arquivos/relatorios-de-abastecimento/2023-11.pdf>.

- [11] Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (2226209), página 9.
- [12] Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA/ANAC (AIR) (2226216), página 23.
- [13] https://www2.fab.mil.br/incaer/images/eventgallery/instituto/Opusculos/Textos/opusculo_DAC.pdf.
- [14] <https://transparencia.infraero.gov.br/sobre-a-infraero/>.
- [15] <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/Concessoes-de-aeroportos-no-Brasil-evolucao-do-modelo-e-desafios/#:~:text=A%20primeira%20concess%C3%A3o%20federal%20de,modelo%20antes%20de%20expandi%2Dlo.>
- [16] Norma ATA 103:2019 (Standard for Jet Fuel Quality Control at Airports), da Airlines for America (A4A), uma associação de empresas aéreas dos Estados Unidos.
- [17] <https://www.eurolab.net/pt/sektorel/havacilik-uzay-testleri/ata-spec-103-havalimanlarinda-jet-yakiti-kalite-kontrolu-standardi/>.
- [18] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2006/consulta-e-audiencia-publicas-no-2-2006>.
- [19] Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (SEI 2226209).
- [20] Tema aprofundado na subseção III.5. Experiência Internacional.
- [21] RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO CONCORRENTE DA OCDE: BRASIL - OCDE 2022 (SEI nº 4550954) – pg. 84.
- [22] RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO CONCORRENTE DA OCDE: BRASIL - OCDE 2022 (SEI nº 4550954) – pg. 84.
- [23] O preço de produção e importação corresponde à média mensal dos preços semanais ponderados praticados por produtores e importadores de QAV na região Sudeste em dezembro de 2024, deduzida a tributação de PIS/PASEP e COFINS. Os preços estão disponíveis em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesas-da-concorrencia/precos/precos-de-produtores-e-importadores-de-derivados-de-petroleo-e-biodiesel>.
- [24] Alíquotas sobre PIS/PASEP e COFINS estabelecidas por meio do Decreto nº 5.059/2004 são de R\$ 12,69 e R\$ 58,51 por metro cúbico, respectivamente, totalizando R\$ 71,20/m³ ou R\$ 0,07/litro de QAV.
- [25] Estimativa de ICMS calculada com base no preço médio mensal de distribuição de QAV no estado de São Paulo, considerando a alíquota de 12% embutida no preço de comercialização (Decreto 67.441/2023). Ressalta-se que a alíquota efetiva pode variar em função de regimes especiais comumente praticados.
- [26] Margem de distribuição estimada pela diferença entre o preço de produção/importação no Sudeste e o preço de distribuição em São Paulo, excluídos os tributos (PIS/COFINS e ICMS).
- [27] RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO CONCORRENTE DA OCDE: BRASIL - OCDE 2022 (SEI nº 4550954) – pg. 84.
- [28] <https://afdc.energy.gov/files/u/publication/U.S.-airport-infrastructure-and-sustainable-aviation-fuel.pdf>.
- [29] https://www.faa.gov/documentLibrary/media/Order/FAA_Order_1050.15B.pdf.
- [30] <https://www.iata.org/contentassets/ebdba50e57194019930d72722413edd4/guidance-fuel-storage-may08.pdf>.
- [31] Conforme alegado pela IATA (202, a descarbonização do transporte aéreo depende do acesso de produtores e distribuidores de SAF à infraestrutura de combustível fora e dentro dos aeroportos. O arcabouço legal e regulatório que disciplinam este acesso determinarão a disponibilidade efetiva de SAF. "Access to fuel infrastructure to enable aviation's decarbonization" disponível em: <https://www.iata.org/contentassets/d13875e9ed784f75bac90f000760e998/brief-access-to-fuel-infrastructure-to-enable-aviation.pdf>.
- [32] https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf.
- [33] Ofício IATA (SEI nº 4548607) – ANEXO I – pg. 6



Documento assinado eletronicamente por RAQUEL WAYAND SOARES, Coordenadora de Regulação de Biocombustíveis, em 30/09/2025, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA, Especialista em Regulação, em 30/09/2025, às 11:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por DIOGO VALERIO, Superintendente de Distribuição e Logística, em 30/09/2025, às 15:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por TATIANA PETRICORENA, Coordenadora de Análise do Impacto Regulatório, em 30/09/2025, às 15:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por ANTONELLA BRUNA DA SILVA MELO RORIZ, Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura, em 30/09/2025, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por BRUNO VALLE DE MOURA, Superintendente Adjunto de Distribuição e Logística, em 30/09/2025, às 16:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por AURELIO LEMOS VIDAL DE NEGREIROS, Analista Superior II - Procurador, em 30/09/2025, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 5228849 e o código CRC CD1E7C09.