

Contribuições ao relatório do mercado de combustíveis de aviação do SubGT-02 - Aviação (geral)

Introdução

A Resolução CNPE nº 10/2024 demanda a elaboração de estudos para subsidiar o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) na proposição de medidas para os mercados de combustíveis aquaviários (óleo combustível marítimo, óleo diesel marítimo, incluindo os sustentáveis), combustíveis de aviação (incluindo os sustentáveis) e gás Liquefeito de Petróleo (GLP, incluindo BioGLP).

Em relação ao mercado de combustíveis de aviação, os estudos devem tratar da precificação desses produtos, da assimetria na transmissão de preços, da estrutura de mercado, da concorrência e da infraestrutura necessária para o aumento da contestabilidade ao longo da cadeia, inclusive dentro dos aeroportos e considerando a questão do acesso de terceiros às infraestruturas. O estudo deve abordar ainda avaliação da implementação das recomendações de estudos anteriores sobre abastecimento de combustíveis de aviação, oriundos da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, bem como identificação de novas ações para a promoção da concorrência e atração de investimentos.

O objetivo deste documento é contribuir com o estudo demandado para o mercado de combustíveis de aviação, que tem sido coordenado pelo SubGT-02 - Aviação (geral) oriundo da Resolução CNPE nº 10/2024. A contribuição analisa o problema econômico do acesso de terceiros às infraestruturas aeroportuárias de movimentação e armazenagem desse combustível. São avaliados os incentivos econômicos dos operadores da infraestrutura, as barreiras à entrada decorrentes dessa operação e a estrutura de governança mais favorável à concorrência, eficiência e bem-estar do consumidor.

Como se trata de um documento para avaliação do SubGT-02 - Aviação (geral), considerou-se mais pertinente não inserir seu conteúdo diretamente no relatório do grupo, mas apresentar um texto apartado que posteriormente pode ser aproveitado nesse relatório. Para facilitar a apreciação pelo grupo, cada seção do texto indica em nota de rodapé a seção correspondente do relatório em que o conteúdo pode ser aproveitado.

A seção 1 deste documento apresenta um panorama de experiências internacionais relativas à governança da infraestrutura aeroportuária de movimentação e armazenagem de combustível de aviação. As referências incluem estudos e relatórios de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Associação Internacional de Transportes Aéreos, que apresentam modelos de governança dessas infraestruturas em diversos países e apontam casos bem-sucedidos de acesso não discriminatórios de terceiros interessados nesse acesso, com efeitos positivos sobre a concorrência e o bem-estar do consumidor.

A seção 2 trata do mercado brasileiro de combustíveis de aviação, abordando sua estrutura altamente concentrada, a formação de preços e as barreiras à concorrência. Reporta-se a concentração no segmento de distribuição, cujos índices superam os observados em mercados de outros combustíveis. São examinadas também as barreiras ao acesso à infraestrutura de armazenamento e movimentação de combustível nos aeroportos, que dificultam a entrada de novos agentes. A análise inclui os diagnósticos e iniciativas regulatórias para mitigar essas barreiras, destacando-se a atuação do Grupo de Trabalho ANP-ANAC e do Programa Abastece Brasil. Por fim, examina-se o caso emblemático do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) do Aeroporto de Guarulhos, abrangendo o julgamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que condenou práticas restritivas à concorrência, a edição da Resolução ANAC nº 717/2023, que estabeleceu novas regras de acesso e a abertura da consulta pública sobre o Termo de Condições de Acesso (TCA), evidenciando as dificuldades na efetivação de um acesso não discriminatório e

os desafios na implementação de soluções regulatórias eficazes no caso de estruturas de governança verticalizadas.

A seção 3 examina como a literatura econômica aborda os riscos concorrenceis decorrentes da integração vertical em cadeias produtivas com infraestruturas que podem impor barreiras à entrada a mercados competitivos. Inicialmente são apresentados os principais argumentos teóricos que discutem as vantagens e os problemas da integração vertical, com ênfase na noção de fechamento de mercado e nas propostas de separação estrutural entre a operação de tais infraestruturas e atuação nos mercados competitivos que são acessíveis por meio dessas instalações. A seção revisita evidências empíricas de desverticalização em outros setores, como a Resolução CNPE nº 3/2022, que favorece essa estrutura de governança no mercado de gás natural, e a Resolução ANP nº 881/2022, que introduziu incentivos semelhantes nos terminais aquaviários. Também se retoma o caso do PAA de Guarulhos, incluindo o julgamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, a regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a judicialização e suspensão das consultas dos Termos de Condições de Acesso como evidências dos incentivos que agentes verticalizados têm de fechar mercado quando atuam concomitantemente em elos competitivos e não competitivos da cadeia produtiva.

Por fim, a seção 4 reúne as conclusões e a seção 5 enumera recomendações de aprimoramento regulatório – as referências bibliográficas são compiladas após a última seção do documento.

1. Experiências Internacionais¹

1.1. Avaliações de organismos internacionais

Esta seção apresenta referências de experiências internacionais quanto ao **tipo de acesso** de terceiros interessados e ao **modelo de propriedade** da infraestrutura de abastecimento de combustível de aviação adotados em aeroportos no mundo. Uma das referências é o trabalho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que desenvolveu estudo para a economia brasileira. Trata-se do Relatório “Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil” (2022)², que destaca o acesso não discriminatório de terceiros às infraestruturas de armazenamento e distribuição de combustível de aviação como um mecanismo crítico para promover a concorrência e a redução de preços desse combustível.

O problema econômico é como desenhar o arcabouço regulatório para garantir o referido acesso não discriminatório a tais infraestruturas. O relatório da OCDE (2022) mostra que existem diferentes formas de governança das infraestruturas de abastecimento de combustível de aviação adotadas em aeroportos no mundo. Cada forma de governança possui incentivos econômicos distintos que não necessariamente estão alinhados para favorecer o acesso não discriminatório de terceiros.

O estudo da OCDE (2022) aponta um caso exitoso no favorecimento do acesso não discriminatório que pode sugerir quais estruturas de governanças são mais adequadas para permitir essa forma de acesso. É o caso do **Aeroporto Internacional de Hong Kong**. O relatório explica que nesse aeroporto qualquer fornecedor de combustível, ou companhia aérea com seu próprio fornecimento de combustível, tem o direito de transportá-lo e armazená-lo. O acesso de terceiros a tais infraestruturas ocorre por meio de pagamento de uma taxa transparente, justa e razoável, independentemente da participação do terceiro na estrutura societária das instalações. Vale destacar que a governança da infraestrutura de movimentação e

¹ O conteúdo do tópico 1 pode ser aproveitado no subitem “4.14 Das comparações internacionais” do relatório final do SubGT-02 - Aviação (geral).

² Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2022/09/oecd-competition-assessment-reviews-brazil_b03cd53c/283dc7c1-pt.pdf

armazenagem de combustível de aviação no aeroporto de Hong Kong é desverticalizada, de modo que seu proprietário não atua no elo da cadeia de fornecimento de combustível³. A OCDE comenta que esse modelo de governança aumentou a concorrência no fornecimento de combustível no aeroporto e promoveu o crescimento do mercado, sendo que a maioria dos fornecedores não detém participação nas instalações de combustível.

Outra referência é o trabalho elaborado pela Associação Internacional de Transportes Aéreos (Iata): “Acesso à infraestrutura de combustível como facilitador da descarbonização da aviação” (2024)⁴. O documento apresenta modelos de governança de infraestruturas de armazenamento e distribuição de combustível de aviação em diversos países. O relatório também destaca o modelo de governança desverticalizado, em que a propriedade da infraestrutura de movimentação e armazenagem de combustível de aviação pode ser de uma entidade governamental ou de uma empresa privada que não participam do elo da cadeia produtiva de comercialização de combustíveis. Esse modelo facilita o acesso de terceiros à infraestrutura, uma vez que não há conflitos de interesse entre as atividades de gestão dessa infraestrutura e a comercialização de combustíveis. O modelo de governança verticalizado, por outro lado, possui esse conflito porque o terceiro interessado no acesso à infraestrutura é um concorrente do agente proprietário e responsável pela gestão da instalação.

O relatório da Iata (2024) discorre sobre casos de sucesso de acesso de terceiros às infraestruturas em apreço. É o caso do **Aeroporto Internacional de Los Angeles**, em que o parque de combustível é administrado sob um modelo de consórcio de companhias aéreas e se permite o acesso de qualquer fornecedor que solicite ter seu próprio estoque no aeroporto. Esse aeroporto é o atual líder no fornecimento de combustível sustentável de aviação (SAF) nos Estados Unidos, com estoques desde 2022, advindos de diferentes fornecedores. Fora do aeroporto, o transporte de combustível pode ser realizado por meio de múltiplos oleodutos ou, se necessário, por meio do uso de caminhões para transportar o produto.

A Iata (2024) aponta outro modelo de governança exitoso na facilitação do acesso de terceiros à infraestrutura de movimentação e armazenagem de combustível de aviação: o **Aeroporto Internacional John F. Kennedy**, em Nova York. Assim como o aeroporto de Los Angeles, adota um modelo desverticalizado de gestão dessa infraestrutura. Só que há uma diferença: no caso do aeroporto John F. Kennedy, o PAA é de propriedade do aeroporto, que contrata uma empresa terceirizada especializada para executar as operações diárias. Um comitê consultivo de companhias aéreas mantém comunicação com a autoridade aeroportuária sobre questões relacionadas à operação; no entanto, o comitê não tem o direito de tomar decisões sobre investimentos ou custos. Qualquer concorrente pode manter estoque de combustível. Em relação ao acesso fora do aeroporto, o combustível é recebido por meio de um oleoduto de livre acesso de propriedade do governo.

Mais um exemplo apontado pelo relatório da Iata (2024) como bem-sucedido no acesso de terceiros às infraestruturas em comento é o **Aeroporto Internacional de Bangkok**. Nesse caso, o modelo de governança também é desverticalizado, de modo que o operador e proprietário da infraestrutura não atua na comercialização de combustíveis. Essa propriedade e gestão pertencem a uma empresa de capital aberto, que permite livre acesso ao PAA e garante a concorrência entre fornecedores, com o fornecimento contínuo. Essa empresa possui como acionistas, o aeroporto, companhias aéreas, além de investidores corporativos e públicos. O combustível de aviação pode ser transportado para o aeroporto por oleodutos, barcaças ou caminhões, e em todos os casos há livre acesso a eles: essa redundância garante a eficiência da cadeia de

³ O modelo de propriedade da referida infraestrutura encontra-se no site:
<https://www.iata.org/en/programs/sustainability/reports/access-to-fuel-infrastructure-report/>

⁴Disponível em: <https://www.iata.org/en/programs/sustainability/reports/access-to-fuel-infrastructure-report/>

suprimentos. É mais um caso que demonstra que o modelo de governança desverticalizado da infraestrutura de movimentação e armazenagem de combustível de aviação, por não possuir conflito de interesse entre a operação dessa infraestrutura e a atividade de comercialização de combustível, favorece o acesso de diversos fornecedores de combustível à infraestrutura e a concorrência na etapa de comercialização da cadeia produtiva.

O relatório da Iata (2024) apresenta um conjunto amplo de experiências em que a governança da infraestrutura de movimentação e armazenagem de combustível de aviação é desverticalizada da atividade de comercialização. O documento aponta que esse modelo é amplamente adotado em países desenvolvidos, como EUA, Canadá, Japão e vários da Europa. A título de exemplificação, segue abaixo uma lista dos aeroportos e respectivos países que adotam esse modelo desverticalizado de governança do PAA, conforme o estudo da Iata.

Tabela 1 - Exemplos de Cidades/Aeroportos com modelo desverticalizado de governança de PPA

Cidade/Aeroporto	País
Toronto	Canadá
Nova York	EUA
Chicago	EUA
Miami	EUA
Londres	Inglaterra
Dublin	Irlanda
Frankfurt	Alemanha
Hamburgo	Alemanha
Munique	Alemanha
Tóquio	Japão
Hong Kong	China
Tel Aviv	Israel
Johanesburgo	África do Sul
Cape Town	África do Sul
Cidade do Panamá	Panamá
Bridgetown	Barbados
San Juan	Porto Rico
Bogotá	Colômbia
Lima	Peru
Assunção	Paraguai
Cidade da Guatemala	Guatemala
Sangster	Jamaica
Kingston	Jamaica
Tegucigalpa	Honduras
São Salvador	El Salvador
Managua	Nicaragua
Bangkok	Tailândia
Cebu	Filipinas
Muscat	Omã
Casablanca	Marrocos
Lagos	Nigéria

Nairobi	Quênia
Addis Ababa	Etiópia

Fonte: Adaptado de IATA (2024)⁵

1.2. Consulta aos Postos Diplomáticos

Destacam-se alguns casos conhecidos a partir da consulta em epígrafe que são emblemáticos sobre os efeitos do modelo de governança escolhido por cada país para a infraestrutura de movimentação e armazenagem de combustível de aviação. Nos EUA, esse modelo é majoritariamente desverticalizado entre as atividades de operação dessa infraestrutura e a de comercialização de combustível de aviação. A maior parte das instalações em tela é administrada por consórcio de empresas aéreas ou pelo próprio aeroporto. Não se emprega a administração do PAA por fornecedores de combustível de aviação ou empresas que atuem em outras etapas da cadeia produtiva do QAV. O posto diplomático dos EUA explica que a escolha do modelo de governança desverticalizado é para promover a concorrência no fornecimento de combustíveis, favorecendo a transparência e o acesso aberto das infraestruturas em comento para múltiplos fornecedores de combustível de aviação.

Sobre a estrutura dos custos operacionais das companhias aéreas, os EUA informaram que o principal componente do custo é a mão de obra, representando de 30 a 32% dos referidos custos. Em segundo lugar está o custo do combustível de aviação, em torno de 17 a 23% dos custos operacionais. Esse percentual é significativamente inferior à participação do custo do combustível de aviação na estrutura de custos do setor aéreo brasileiro. De acordo com a Iata (2025)⁶, o custo do combustível de aviação representa em torno de 40% do custo total de uma empresa aérea brasileira.

A consulta informou que o México adota um modelo de governança verticalizado para a infraestrutura de armazenamento e movimentação de combustível de aviação em aeródromos. Frequentemente é gerenciada ou de propriedade de empresas que também operam em outras etapas da cadeia de suprimentos de combustível de aviação, como produção, importação e distribuição - principalmente a PEMEX e algumas operadoras privadas. O acesso de terceiros a essa infraestrutura é permitido, mas não é automaticamente obrigatório e está sujeito à aprovação regulatória da Comissão Reguladora de Energia (CRE). O acesso deve ser não discriminatório, se concedido, mas frequentemente exige negociação e conformidade com normas técnicas e de segurança. O custo varia e não é padronizado publicamente, depende das tarifas e dos termos contratuais da operadora.

O México apresentou que seu mercado de QAV é altamente concentrado, com a PEMEX e ASA (Aeropuertos e Servicios Auxiliares) dominando, historicamente, o fornecimento, armazenamento e distribuição nos aeródromos, o que limita a competição. De acordo com a COFECE (Comissão Federal de Competência Econômica) do México, o custo com o combustível de aviação representa cerca de 25 a 45% dos custos operacionais das companhias aéreas mexicanas (atingindo o pico de 50% em 2022).

Comparando EUA, México e Brasil, esses dois últimos possuem participação mais similar do combustível na estrutura de custos das empresas aéreas. Assim como o México, o Brasil possui um modelo de governança verticalizado das infraestruturas em apreço. Outra similaridade entre esses dois países é a concentração de mercado no fornecimento de combustível de aviação. O CR4 na etapa de distribuição desse combustível excede os 90%, assim como ocorre no Brasil, como se detalha adiante.

⁵ Disponível em: <https://www.iata.org/en/programs/sustainability/reports/access-to-fuel-infrastructure-report/>

⁶Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-rcnpe-10-2024/subgrupos/subgt02/2025-02-25-iata-presentation-about-fuel.pdf>

O posto diplomático do Chile também declarou que seu modelo de governança é verticalizado, de modo que o PAA, em geral, é de propriedade e operado por companhias ativas em outros elos da cadeia de fornecimento de combustível de aviação. Não existe regulação específica que exija o acesso não discriminatório e compulsório de terceiros a essa infraestrutura, e o acesso é baseado em acordos comerciais privados. Os custos não são padronizados e não é dada publicidade. O próprio posto diplomático chileno reconhece que seu modelo regulatório e de governança pode criar barreiras à entrada a novos fornecedores de combustível de aviação, limitando a competição nesse elo da cadeia produtiva.

2. Panorama do mercado brasileiro de combustíveis de aviação⁷

2.1. Estrutura do mercado de querosene de aviação (QAV)

Dados do ano de 2024 do Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação⁸, que apresenta informações atualizadas sobre o mercado brasileiro de combustíveis de aviação, obtidas por meio do Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP) da ANP, demonstram concentração no suprimento de querosene de aviação (QAV): 91,81% é proveniente da Petróleo Brasileiro S.A., 3,63% da Refinaria de Mataripe (RLAM/BA), 2,37% da Refinaria de Manaus (REMAN/AM) e 2,20% da Refinaria Potiguar Clara Camarão (3R Petroleum/RN).

No segmento de distribuição de QAV no Brasil, a alta concentração foi analisada durante os trabalhos do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação e registrada em Relatório de Atividades “Abastecimento de Combustíveis de Aviação” (2021)⁹. O grupo considerou, em grande medida, que o monopólio de fato do sistema Petrobras no transporte de QAV por dutos e as dificuldades de acesso ao PAA, poderiam representar barreiras à entrada de novos agentes no elo da distribuição.

Conforme a ANP, além de concentrar as entregas para os distribuidores, a Petrobras controla a maior parte da infraestrutura destinada ao recebimento da importação de QAV, seja por possuir terminais de sua propriedade operados pela Transpetro, ou por meio de contratação de toda a capacidade de terceiros, como ocorre em Suape. Em 2023, a importação esteve concentrada nos portos de Suape - PE e São Sebastião - SP. Atualmente, a importação incorpora além dos portos mencionados, o porto de Manaus¹⁰.

Em 2024, as entregas de QAV para distribuidores de combustíveis de aviação ocorreram em 14 municípios e totalizaram 6.552,09 mil m³, conforme o Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação¹¹.

Em geral, as entregas ocorrem a partir das refinarias que produzem esse combustível ou em locais onde o fornecedor realiza entregas por modo aquaviário, realizando cabotagem a partir de suas refinarias ou

⁷ O conteúdo do tópico 2 pode ser aproveitado no subitem “4.3 Do panorama brasileiro sobre os combustíveis fósseis de aviação” do relatório final do SubGT-02 - Aviação (geral).

⁸Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjQ3ZWRhNTMtMDY2Yy000OThiTg1OWUtYmFiZGZINzE5ZDU5IiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTi0YTytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

⁹Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatrioSubcomitdeAviao_final.pdf

¹⁰Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjQ3ZWRhNTMtMDY2Yy000OThiTg1OWUtYmFiZGZINzE5ZDU5IiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTi0YTytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

¹¹Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjQ3ZWRhNTMtMDY2Yy000OThiTg1OWUtYmFiZGZINzE5ZDU5IiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTi0YTytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

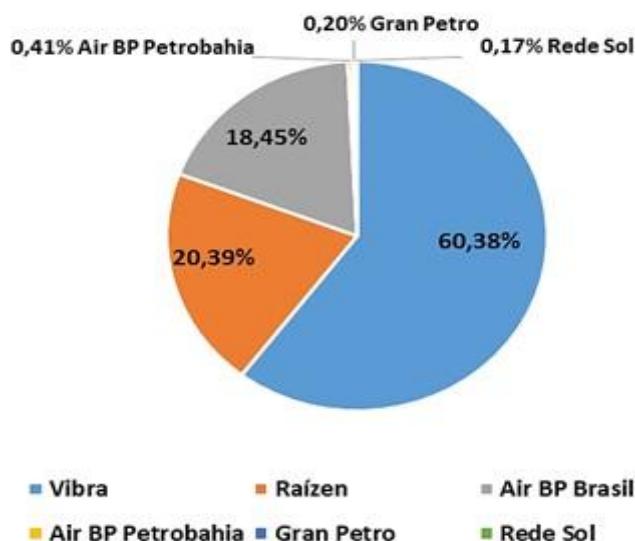
importando diretamente o produto. No segmento de distribuição de combustíveis de aviação, há sete agentes autorizados pela ANP.

Em 2024, três empresas detinham 99,22% do mercado de distribuição de QAV no Brasil: Vibra Energia S.A. (antiga BR Distribuidora) 60,38%, Raízen S.A. 20,39% e Air BP Brasil Ltda. 18,45%. 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. Em 2023, o índice de concentração IHH¹² do mercado de distribuição de QAV no Brasil foi de 4.178, o que indica um mercado altamente concentrado.

A Confederação Nacional do Transporte (CNT), por meio do estudo “Combustíveis: caracterização da cadeia de produção e comercialização de querosene de aviação (QAV) no Brasil”¹³, apresenta cálculo similar que indica elevada concentração no segmento de distribuição de QAV. O estudo aponta que o HHI situa-se consistentemente acima de 3.900 pontos entre 2017 e 2024, patamar característico de mercados altamente concentrados.

Ainda em relação ao *market share*, a Vibra Energia S.A. detém a maior fatia com 60,38% das retiradas de querosene de aviação, seguida pela Raízen S.A. com 20,39%, Air BP Brasil Ltda. com 18,45%, Air BP Petrobahia Ltda. com 0,41%, Gran Petro Distribuidora de Combustíveis Ltda. com 0,20% e Rede Sol Fuel Distribuidora S.A. com 0,17%, de acordo com o Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação¹⁴, conforme representado no gráfico adiante.

Gráfico 1 - Market share da distribuição de QAV no Brasil: 2024



Fonte: Adaptado de Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação¹⁵

¹² Índice Herfindahl–Hirschman, é um indicador do grau de concentração de um mercado, varia de 0 a 10.000. Valores abaixo de 1.500 indicam baixa concentração, de 1.500 a 2.500 indicam concentração moderada, e acima de 2.500 indicam alta concentração.

¹³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Série Especial de Economia – Combustíveis: caracterização da cadeia de produção e comercialização de querosene de aviação (QAV) no Brasil. Brasília: CNT, jul. 2025. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/a4694064-724f-4c95-937a-436c6010476>

¹⁴ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjQ3ZWRhNTMtMDY2Yy000OThiTg1OWUtYmFiZGZINzE5ZDU5IiwidCI6IjQ00TlmNGZmLTi0YTytNGl0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

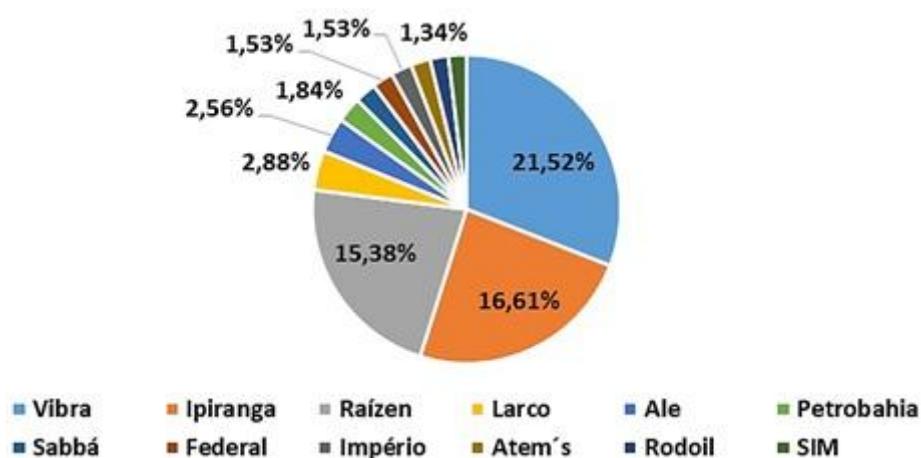
¹⁵ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjQ3ZWRhNTMtMDY2Yy000OThiTg1OWUtYmFiZGZINzE5ZDU5IiwidCI6IjQ00TlmNGZmLTi0YTytNGl0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

A elevada concentração no mercado de distribuição de QAV no Brasil depreende-se não apenas do cálculo de indicadores tradicionais para o tema, como o C3 e o HHI, mas também quando se compara com a atividade de distribuição de outros combustíveis, como gasolina C, diesel B e GLP. Analisando o ano de 2024, o mercado de distribuição de gasolina C foi suprido por 147 companhias, sendo que as três maiores concentraram 53,51% do mercado: Vibra (21,52%), Ipiranga (16,61%) e Raízen (15,38%). São estatísticas que apontam uma concentração significativamente inferior à observada para a distribuição de QAV.

De modo similar, os mercados de distribuição de diesel B e GLP apresentam estatísticas de concentração bastante inferiores ao do mercado de distribuição de QAV. Exemplificando: foram registradas 167 distribuidoras no mercado de distribuição de diesel B, sendo que as três empresas com maior fatia concentraram 57,37% do mercado: Vibra (23,18%), Ipiranga (17,69%) e Raízen (16,50%). Já para o mercado de distribuição de GLP foram contabilizadas 25 distribuidoras, sendo que as quatro empresas dominantes concentraram 83,01% do mercado: Copa Energia (24,30%), Nacional (21,27%), Supergasbrás (20,65%) e Ultragaz (16,79%). Os gráficos abaixo demonstram o *market share* para gasolina C, diesel B e GLP no Brasil, em 2024, conforme dados da ANP.

Gráfico 2 - Market share da distribuição de Gasolina C no Brasil: 2024

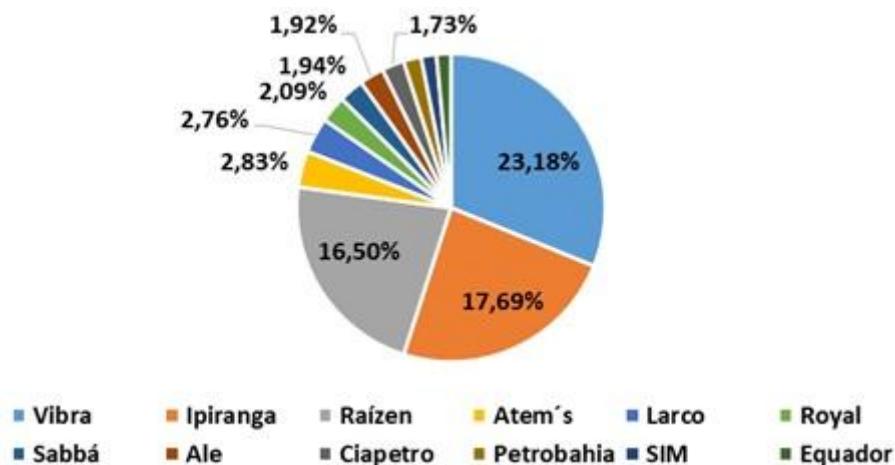


Fonte: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis¹⁶

¹⁶Disponível em:

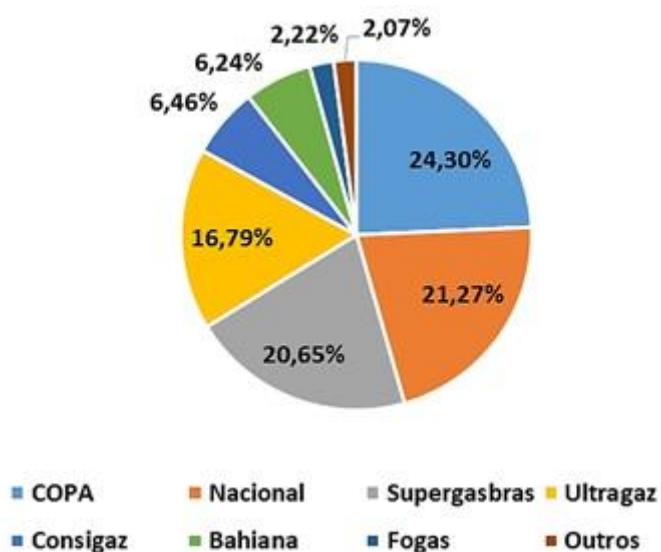
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmUzMTY0NWYtNmEzYS00ZWVjLWFkMDgtZml2NzM4ZmYzYzg4IiwidCI6IjQ0OTImNGZmLTIOYTytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

Gráfico 3 - Market share da distribuição de Diesel B no Brasil: 2024



Fonte: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis¹⁷

Gráfico 4 - Market share da distribuição de GLP no Brasil: 2024



Fonte: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de GLP¹⁸

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

¹⁷Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYmUzMTY0NWytNmEzYS00ZWVjLWFkMDgtZml2NzM4ZmYzYzg4IiwidCI6IjQ0OTImNGZmLTi0YTtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

¹⁸Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWlzNDg3YzUtMGFIMC00MzdmLTgzOWQtZThkOWExNTU2NjBliwidCI6IjQ0OTImNGZmLTi0YTtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>

instalações cadastradas na ANP (dados de novembro de 2024), sendo mais pulverizado pelos aeroportos no país, conforme as Coordenações de Revenda (CREV) e de Autorizações (CRAT) da SDL-ANP¹⁹.

Sob a ótica da concorrência, o Relatório “Abastecimento de Combustíveis de Aviação” do CT-CB²⁰ indicou que na maioria dos aeroportos brasileiros, os incumbentes controlam os tanques de armazenamento e os hidrantes, e em aeroportos que possuem esse sistema, fica dificultada 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.

Conforme a OCDE apresentou em seu Relatório “Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil” (2022)²¹, que a legislação brasileira vigente não estabelece como devem ser avaliados os pedidos de novos entrantes para acesso às instalações existentes em PAAs, portanto, 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.

2.2. A precificação do QAV

Segundo a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC²², 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, tem-se a parcela dos tributos e a margem bruta da distribuição.

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.

O preço do combustível de aviação influencia os custos das passagens aéreas e a oferta de assentos das aeronaves, tornando-o um fator essencial na competitividade dos mercados. Segundo relatos das associações do setor aéreo nacional no grupo de trabalho mencionado, a carga tributária responderia por cerca de 25 a 35% do preço do QAV ao consumidor doméstico. O ICMS cumpre importante papel na formação de preços dos combustíveis, e a aplicação de regras claras e simples reduziria a assimetria de informação e favoreceria a eficiência operacional, proporcionando isonomia entre agentes.

Quanto à precificação do QAV no Brasil, em junho de 2024, a Iata encaminhou correspondência à ANP, por meio da qual relata que a Petrobras precisa o QAV com base no regime de Preço de Paridade de Importação (PPI). Indica-se que os preços do QAV no Brasil seriam os mais elevados quando comparado a vários países, permanecendo 11% acima da média dos preços praticados nas Américas e 22% acima dos preços dos países

¹⁹Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-previa/2025/cp-02-2025/relatorio-analise-impacto-regulatorio.pdf>

²⁰Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatrioSubcomitdeAviao_final.pdf

²¹Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2022/09/oecd-competition-assessment-reviews-brazil_b03cd53c/283dc7c1-pt.pdf

²²Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Nota_Tecnica_Conjunta_001_2019_ANP_ANAC-compactado.pdf

que compõem o BRICS (Rússia, Índia, China, África do Sul, Irã, Arábia Saudita, Egito, Etiópia e Emirados Árabes Unidos), conforme documento encaminhado para a ANP²³.

Na mesma correspondência, a lata menciona 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.

A lata apresentou ao grupo de trabalho em foco²⁴ que o preço do combustível de aviação no Brasil é frequentemente mais elevado do que em outros países do mundo, representando, em média, 40% do custo de uma companhia aérea. Esse problema também é reportado pelo estudo da CNT sobre a cadeia de produção e comercialização de QAV no Brasil²⁵. A respeito do custo do combustível para as companhias aéreas brasileiras, o estudo mostra que o QAV representa 36% do custo operacional das aéreas no Brasil, contra 31% no mundo, no ano de 2024.

Por sua vez, a OCDE apresentou em seu Relatório “Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil” (2022)²⁶, 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 para as empresas aéreas da América Latina e, também, substancialmente maior do que a média internacional.

As indicações da lata, da CNT e da OCDE de que o custo do QAV para as companhias aéreas é maior no Brasil do que uma série de outros países possivelmente relacionam-se com a alta concentração em diversos elos da cadeia produtiva do combustível no país, desde o fornecimento primário até o segmento de distribuição, dado que as estatísticas descritas de concentração tendem a refletir obstáculos à competição na oferta do combustível e, consequentemente, ausência de incentivos para a disponibilização de preços mais favoráveis ao consumidor.

2.3. Histórico sobre as barreiras à entrada no mercado de distribuição de querosene de aviação

Uma das barreiras à entrada nos mercados de distribuição de combustíveis de aviação está no acesso de terceiros aos PAAs. Em 2018, foi constituído um Grupo Técnico (GT) entre ANP e ANAC, por meio da Portaria ANP nº 399, para realizar um diagnóstico situacional da regulação das instalações de movimentação e armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos.

O objetivo desse GT foi identificar ações para estimular a competição entre agentes regulados e reduzir as barreiras à entrada de natureza técnica e regulatória existentes no mercado de combustíveis de aviação. O trabalho resultou na Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC²⁷, na qual foram identificadas as principais barreiras à entrada e possíveis modelos para comercialização e armazenamento de QAV.

As barreiras à competição no mercado de QAV foram também estudadas pela administração direta federal. Em 2019, o Ministério de Minas e Energia (MME) instituiu o Comitê Técnico Integrado para o

²³Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-previa/2025/cp-02-2025/relatorio-analise-impacto-regulatorio.pdf>

²⁴Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-rcnpe-10-2024/subgrupos/subgt02/2025-02-25-iata-presentation-about-fuel.pdf>

²⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Série Especial de Economia – Combustíveis: caracterização da cadeia de produção e comercialização de querosene de aviação (QAV) no Brasil. Brasília: CNT, jul. 2025. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/a4694064-724f-4c95-937a-436c6010476e>

²⁶Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2022/09/oecd-competition-assessment-reviews-brazil_b03cd53c/283dc7c1-pt.pdf

²⁷Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Nota_Tecnica_Conjunta_001_2019_ANP_ANAC-compactado.pdf

Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB) no Programa Abastece Brasil, por meio do Decreto nº 9.928/2019. Coube ao Ministério de Infraestrutura (MINFRA) coordenar o Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação, com o objetivo de identificar as principais barreiras à entrada no mercado de QAV e estimular a concorrência.

O Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação contou com a participação de diversos órgãos, como Casa Civil, MME, Ministério da Economia, MINFRA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ANP, ANAC, Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica. O trabalho partiu do diagnóstico e resultados do GT entre ANP e ANAC e teve como produto um relatório final de atividades, em 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 de terceiros às infraestruturas de movimentação e armazenagem de QAV, inclusive, aos PAAs.

Em sua conclusão, o Relatório “Abastecimento de Combustíveis de Aviação” do CT-CB²⁸ apresentou recomendações tendo em vista os principais pontos com potencial para facilitar a entrada de novos agentes e promover maior contestabilidade do mercado, conforme a transcrição a seguir:

“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.”

O estudo da CNT²⁹ para o mercado de QAV aponta igualmente que a dificuldade de acesso de terceiros a infraestruturas aeroportuárias de abastecimento de combustíveis constitui um entrave à competição nesse mercado. É uma circunstância que de certa forma se reflete no elevado HHI calculado para o segmento de distribuição, que se apresenta consistentemente elevado, indicando alto nível de concentração e problemas de fomento à concorrência nessa etapa da cadeia produtiva, com consequências negativas para o custo das companhias aéreas e o bem-estar do consumidor.

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 de terceiros às infraestruturas de movimentação e armazenagem de QAV para que as empresas aéreas e outros agentes distintos dos operadores dessas infraestruturas pudessem atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo,

²⁸Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatorioSubcomitdeAviao_final.pdf

²⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Série Especial de Economia – Combustíveis: caracterização da cadeia de produção e comercialização de querosene de aviação (QAV) no Brasil. Brasília: CNT, jul. 2025. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/a4694064-724f-4c95-937a-436c6010476e>

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.

A definição sobre quais facilidades deveriam ser acessadas para que configurasse o livre acesso de terceiros em condições não discriminatórias dependeria, no entanto, de avaliação do perfil do aeroporto caso a caso. Nos aeroportos que concentram voos internacionais, Aeroporto Internacional de Guarulhos e do Galeão, o acesso à rede de hidrantes foi considerado fundamental para que as distribuidoras suprissem as demandas existentes. Porém, o cumprimento das regras de acesso envolveria a participação dessas empresas que, por sua vez, não tinham incentivos para permitir que concorrentes tivessem acesso à rede de hidrantes.

Em decorrência disso, a efetivação da regra de livre acesso de terceiros enfrentou obstáculos, o que culminou, em 2013, com a Gran Petro Distribuidora de Combustíveis Ltda. promovendo uma ação judicial para conseguir o acesso à infraestrutura aeroportuária de Guarulhos, processo detalhado no item seguinte.

2.3.1. Julgamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

O PAA do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU) é de propriedade de uma *joint venture* (ou *pool*) de três fornecedores de combustível de aviação, Air BP, BR Distribuidora (atual Vibra) e Raízen. Essas três distribuidoras, que dominavam 99% do mercado nacional de distribuição de querosene de aviação (QAV) em 2024 (Gráfico 1), compartilham a utilização do PAA e da rede de hidrantes por meio de contrato firmado por livre negociação com a concessionária desse aeroporto, em prazo que se estende até o ano 2032.

O Relatório Final³⁰ (2021) do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação apontou que, embora exista dispositivo contratual destinado a garantir o acesso não discriminatório de terceiros às infraestruturas citadas do aeroporto de Guarulhos, a concessionária teria deixado ao encargo das companhias operadoras o estabelecimento das condições desse acesso.

Para conseguir o acesso supra, a distribuidora Gran Petro impetrou ação judicial com pedido de Ação de Obrigaçāo de Fazer em 2013, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Após sede recursal, a Justiça assegurou a participação da Gran Petro na distribuição e abastecimento de aeronaves em GRU.

Em agosto de 2020, as distribuidoras Raízen, Petrobras e AIR BP ajuizaram Ação Rescisória, em face da Gran Petro e da concessionária de Guarulhos. No pedido, as empresas requereram a rescisão do Acordão prolatado na ação principal, com o consequente retorno do feito à origem a fim de que pudessem participar do processo desde o seu início. Foi, então, concedida a tutela antecipada que obrigou a suspensão do cumprimento de sentença que determinava a entrada da Gran Petro no *pool* de abastecimento do aeroporto, até o julgamento do mérito da Ação Rescisória.

Em 2021, a Gran Petro conseguiu assinar contrato com a concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos para ter acesso à Central de Combustível do aeroporto, resultado do cumprimento de decisão

³⁰ Relatório do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação, 2021. Disponível em:
https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatrioSubcomitdeAviao_final.pdf

judicial do Tribunal de Justiça de São Paulo, de uma ação iniciada em 2013³¹. O aditamento do contrato para o acesso à Central de Combustível do Aeroporto Internacional de Guarulhos (CCAIG), até então controlado pelo *pool*, tem vigência até o ano 2032. A Gran Petro também recorreu na instância administrativa para acessar as infraestruturas em tela. Entrou com um pedido de acompanhamento de acesso ao aeroporto junto à ANAC e com uma representação por abuso de poder dominante no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), contra as empresas que operam em conjunto em GRU, através do Processo Administrativo nº 08700.001831/2014-27, cuja versão pública está disponibilizada no formato digital³².

A ANAC já havia autuado o Aeroporto Internacional de Guarulhos, em 2014, e durante o processo interno, finalizado em 2019, abriu espaço para manifestação das distribuidoras. Contudo, as empresas recorreram judicialmente da decisão da Agência. O processo se encontra, atualmente, suspenso por recurso da distribuidora Raízen em decorrência de questões acessórias, não relacionadas ao mérito da questão.

A representação da Gran Petro junto ao Cade incluía três denúncias:

- i. recusa da Petrobras em fornecer QAV;
- ii. recusa de contratação, por parte da Raízen, de cessão de espaço de sua base de distribuição, no entorno da Replan; e
- iii. imposição de barreiras artificiais à entrada e de dificuldades no acesso à infraestrutura essencial no mercado de QAV no Aeroporto Internacional de Guarulhos, por parte das distribuidoras Air BP, BR e Raízen e da concessionária GRU Airport.

Após instrução, a Superintendência Geral do Cade manifestou, por meio da Nota Técnica nº 27/2018/CGAA4/SGA1/SG/CADE, investigar as duas últimas denúncias no processo administrativo.

Como resultado, em setembro de 2020, a Superintendência Geral emitiu a Nota Técnica nº 31/2020/CGAA4/SGA1/SG/CADE, na qual entendeu que o processo deveria ser arquivado em relação à denúncia de recusa de acesso ao *pool* de Paulínia, por inexistência de indícios suficientes de configuração de infração à ordem econômica.

Todavia, para o caso da terceira denúncia, foi indicada a existência de efeitos anticoncorrenciais advindos do contrato assinado entre a GRU Airport e o condomínio de distribuidoras (formado por BR, Raízen e Air BP) para administrar a Central de Combustíveis do Aeroporto Internacional de Guarulhos. A conduta estava associada ao acesso à infraestrutura para abastecimento de aeronaves. O combustível QAV era produzido pela refinaria Revap/SP e entregue diretamente, por meio de dutos ao PAA operado pelo *pool* das três mencionadas distribuidoras de combustível. Quanto aos efeitos da conduta, a Superintendência Geral concluiu que houve criação abusiva de barreiras, limitações, dificuldades e impedimentos, por parte das incumbentes, em relação a terceiro interessado em ingressar como concorrente no mercado em tela³³.

A Procuradoria Federal junto ao Cade concordou integralmente com as conclusões da Superintendência Geral, tanto em relação aos fundamentos, quanto aos encaminhamentos sugeridos. No entanto, o Ministério Público Federal, no Parecer nº 35/2020/SCD/MPF/CADE, discordou da Superintendência Geral e da

³¹Disponível em: <https://granpetro.com.br> [https://eixos.com.br/combustiveis-e-bioenergia/gran-petro-consegue-acesso-a-guarulhos-apos-oito-anos-de-disputa-judicial/#:~:text=Ra%C3%ADzen%20Vibra%20e%20Air%20BP,Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20\(STJ\)&text=BRAS%C3%8DLIA%20E2%80%93%20A%20Gran%20Petro%20conseguiu,possam%20pedir%20acesso%20%C3%A0s%20estruturas.](https://eixos.com.br/combustiveis-e-bioenergia/gran-petro-consegue-acesso-a-guarulhos-apos-oito-anos-de-disputa-judicial/#:~:text=Ra%C3%ADzen%20Vibra%20e%20Air%20BP,Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20(STJ)&text=BRAS%C3%8DLIA%20E2%80%93%20A%20Gran%20Petro%20conseguiu,possam%20pedir%20acesso%20%C3%A0s%20estruturas.)

³²Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?j4i2qcDIHOXFW-U1U1ZGsi1sKt-bSyYoPuKfr1F_h8-sDkJXihbUMWpLfwRDGALUs5IA24IG0s_hkwSYO4gROQyTxGy0EMTigwLb9ENHc058SagXN85L-7r3Qtde1Vp

³³Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2023/DT_001-Beneficios-de-atuacao-do-Cade-em-2022.pdf

Procuradoria do Cade, opinando pela absolvição das representadas, manifestando-se, portanto, pelo arquivamento integral do feito.

Apesar do pedido de arquivamento do processo, em novembro de 2022, segundo o entendimento majoritário do Tribunal do Cade, as distribuidoras Air BP, BR, Raízen e a concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos se recusaram a admitir a entrada da Gran Petro no *pool* que opera a base de distribuição de combustíveis de aviação.

Dessa forma, foi julgado pela condenação da Vibra Energia (antiga BR Distribuidora S.A.), Raízen e Air BP por infração à ordem econômica prevista no art. 36, incisos I, II e IV do *caput*, combinado com seu § 3º, incisos III e IV, da Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência); e pela condenação da GRU Airport por infração prevista no art. 36, inciso I do *caput*, combinado com seu § 3º, inciso III, da Lei nº 12.529/2011³⁴.

As empresas investigadas teriam imposto dificuldades à entrada da concorrente no mercado de distribuição de combustíveis de aviação, sem justificativa razoável para fazê-lo, acarretando infração à ordem econômica, nos termos da Lei de Defesa da Concorrência.

Por maioria de votos, as empresas foram condenadas e foram fixadas multas pela conduta. Para a BR distribuidora, a multa foi fixada em R\$ 62,29 milhões; para a Raízen, R\$ 61,71 milhões; para a Air BP, R\$ 26,76 milhões; e, para a concessionária GRU Airport, R\$ 2 milhões³⁵.

Foi determinada, ainda, a comunicação desta decisão à ANAC, acompanhada de cópia da versão pública do voto-condutor, bem como foi estabelecida a publicação das regras de acesso por terceiros interessados, nos termos do voto do Conselheiro Luís Braido, conforme a transcrição³⁶:

"Com base nos arts. 38, inciso VII, e 39 da Lei 12.529/2011, determino às Representadas, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00, a publicação, no prazo de trinta dias contados da data da decisão do Tribunal do CADE, das regras de acesso, por terceiros interessados, para

(i) transferência de combustíveis para outros aeroportos,

*(ii) operações *into-plane* e*

(iii) aquisição de quotas condominiais do CCAIG [Central de Combustível do Aeroporto Internacional de Guarulhos], 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".

O resultado do julgamento envolve ainda que a definição do valor das quotas do condomínio deverá ser realizada por consultoria independente, com base no custo do investimento não amortizado, e disponibilizada a qualquer interessado.

³⁴Disponível em:

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h11skjh7ohC8yMfhLoDBLddZzbgr52KnTzI-0VbS0Dp_lvFj9N_KvzjlaMtAlgHGMBdzsh0xMokbTY_Ozb8EydUpM6YnaX0kHsKWBN325eIz

³⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-condena-empresas-por-praticas-anticompetitivas-no-mercado-de-distribuicao-de-combustiveis-de-aviacao-no-aeroporto-internacional-de-guarulhos>

³⁶Disponível em:

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h11skjh7ohC8yMfhLoDBLddZzbgr52KnTzI-0VbS0Dp_lvFj9N_KvzjlaMtAlgHGMBdzsh0xMokbTY_Ozb8EydUpM6YnaX0kHsKWBN325eIz

Em janeiro de 2023, as distribuidoras e a concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos ingressaram com ações distintas na Justiça Federal, em Brasília, mas com pedidos semelhantes para suspender de imediato os efeitos da decisão do Cade. A concessionária e as distribuidoras obtiveram decisões liminares que as livram não apenas do pagamento de multas impostas pelo Cade, mas também da obrigação de definirem regras de acesso, para outras distribuidoras, ao Centro de Abastecimento no aeroporto. As decisões também suspenderam a ordem do Cade para a definição da cota de acesso à Gran Petro. Essas liminares seguem válidas até hoje³⁷.

No entanto, enquanto as ordens do Cade estão suspensas, a ANAC publicou, em junho de 2023, Resolução nº 717/2023, definindo condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves em todo o país, como se explica na seção subsequente. De antemão, vale esclarecer que a regulamentação prevê, caso o aeroporto não disponha de rede de hidrantes ou se o acesso às redes de hidrantes não seja necessário para concorrer em igualdade de condições, a cessão de áreas para operações independentes de entrantes e a intervenção na precificação, quando necessário. Mas, caso o acesso às redes de hidrantes seja necessário para concorrer em igualdade de condições, a Resolução ANAC dispõe³⁸:

- i. compartilhamento compulsório da infraestrutura, para os aeroportos de Guarulhos e Galeão;
- ii. elaboração de Termo de Condições de Acesso;
- iii. precificação relacionada aos custos;
- iv. transparência na amortização e reversão dos ativos; e
- v. consulta aos usuários.

2.4. Resolução ANAC nº 717/2023 e Consulta Pública para o Termo de Condições de Acesso (TCA)

A Resolução ANAC nº 717, de 13/06/2023, alterou as Resoluções ANAC nº 302/2014 e nº 116/2009, com o objetivo de estabelecer critérios para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias nos aeródromos públicos e condições de acesso aos PAAs.

A discussão sobre a necessidade de alteração normativa teve início em 2018, quando foi instituído, pela Portaria ANP nº 399³⁹, de 10/10/2018, um grupo de trabalho (GT) para tratar da regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, sua operação, modelos de acesso a entrantes e regras de transição.

Como resultado dos trabalhos do GT foi produzida a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC⁴⁰, que apresentou um panorama do mercado de combustíveis de aviação, da composição dos custos do querosene de aviação, modelos de distribuição de combustíveis de aviação e modelos de acesso às infraestruturas.

O GT entendeu que as instalações de armazenagem e os hidrantes dentro dos aeródromos podem ser eventualmente enquadrados como *essential facilities*, visto que a falta de acesso a estas instalações pode ser uma barreira intransponível à entrada, tornando-se fator limitante à concorrência.

³⁷ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2024/10/amparadas-pela-justica-distribuidoras-de-querosene-de-aviacao-descumprem-decisao-do-cade.shtml>

³⁸Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-rnpe-10-2024/subgrupos/subgt02/2025-02-18-anac.pdf>

³⁹Portaria ANP nº 399/2018. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/portaria-anp-n-399-2018?origin=instituicao>

⁴⁰Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Nota_Tecnica_Conjunta_001_2019_ANP_ANAC-compactado.pdf

Diante disso, o GT indicou que, “caso comprovado que se trate de ativos essenciais, cuja duplicação é economicamente inviável, é necessário disciplinar o seu uso, pois é imprescindível criar um ambiente concorrencial no setor de distribuição de combustíveis de aviação”. Portanto, concluiu que os reguladores podem intervir no desenho do mercado, exigindo ou propondo o acesso negocial aos bens essenciais, recomendando a realização de análise do impacto regulatório (AIR) de possíveis modelos a serem adotados.

Posteriormente, em 2018, o tema de acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação também foi incluído na Agenda Regulatória da ANAC, o que culminou no processo de edição da Resolução nº 717/2023.

A Gerência de Regulação Econômica (GERE) da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) da ANAC apontou na etapa de análise de impacto regulatório (Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA⁴¹) os seguintes problemas:

- i. barreiras à entrada de novos *players* no mercado de distribuição de combustível de aviação, decorrentes de restrição de acesso a infraestruturas supostamente essenciais de distribuição;
- ii. dificuldade de implementação das regras de livre acesso vigentes à época; e
- iii. insegurança jurídica para novos investimentos em expansão da infraestrutura de abastecimento nos aeroportos.

Portanto, em busca de mitigar os problemas elencados foram avaliadas as seguintes opções regulatórias:

- i. manutenção das regras atuais, Resolução ANAC nº 302/2014 e Contratos de Concessão;
- ii. aperfeiçoamento das regras atuais, Resolução ANAC nº 302/2014, porém, sem tratar de regulação de preço de acesso às infraestruturas de dutos e hidrantes e da desverticalização entre a operação do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) e a distribuição de combustíveis;
- iii. regulação de preços de acesso às infraestruturas de dutos e hidrantes; e
- iv. desverticalização entre a operação do PAA e a distribuição de combustíveis.

A AIR concluiu que a opção adequada para alcançar os objetivos pretendidos seria o aperfeiçoamento das regras atuais, de forma menos intervintiva, com soluções negociadas e o aprimoramento das regras de livre acesso.

Quanto à opção regulatória de desverticalização entre a operação do PAA e a distribuição de combustíveis, foi considerada na AIR que representaria a vantagem de reduzir significativamente a probabilidade de fechamento de mercado. Por outro lado, esta desverticalização poderia gerar um novo elo na cadeia, o qual demandaria uma regulação mais intervintiva para garantir que o preço de utilização da infraestrutura convergisse para o custo econômico médio. Além da possibilidade de surgimento de custos de transação na medida em que uma transação, que atualmente ocorre dentro dos limites de uma firma, passaria a ser feita entre firmas diferentes.

Contudo, a AIR ressalta (em seu item 13.6) que caso a abordagem regulatória ora proposta não seja efetiva em reduzir as barreiras à entrada, futuramente um novo estudo deverá ser realizado, e a alternativa de desverticalização será considerada novamente, tendo em vista, principalmente, que se trata de um modelo internacionalmente consagrado e que promove o livre acesso.

Na sequência, a norma proposta pela ANAC foi objeto da Consulta Pública nº 09/2022, culminando nas regras alteradas pela Resolução nº 717/2023.

⁴¹Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas/2022/09/cp-09-2022-analise-de-impacto-regulatorio.pdf>

2.4.1. Principais pontos de discussão durante a elaboração da norma

A Resolução ANAC nº 717/2023 mantém a forma de acesso negociado, que constava na legislação então vigente, tendo optado por um regramento menos descriptivo e com foco maior nas diretrizes e nos procedimentos que a concessionária aeroportuária deve seguir em conjunto com o operador do PAA.

O capítulo III-A foi incluído na Resolução ANAC nº 302/2014 com o objetivo de regular o Termo de Condições de Acesso (TCA), que é o instrumento por meio do qual as condições de acesso ao PAA deverão ser tornadas públicas. Além disso, foi também tratado, neste mesmo capítulo, do procedimento para a elaboração do TCA, dos prazos e da fiscalização. Por outro lado, a norma deixou a cargo da concessionária do aeroporto e do operador do PAA:

- i. a escolha da modalidade de compartilhamento;
- ii. a remuneração; e
- iii. o prazo do compartilhamento.

a) Arranjos de mercado para operacionalizar o acesso ao PAA

Havia certa preocupação de que as empresas incumbentes fossem obrigadas a se associar a outras empresas sem capacidade técnica e/ou financeira para a operação, o que poderia colocar em risco toda a operação do PAA. Um resultado, obviamente, bastante indesejável por todos os atores do setor aéreo.

Em razão destas questões, a Resolução ANAC nº 717/2023 altera o §2º do art. 14-A da Resolução nº 302/2014 para prever de modo expresso que as operadoras do PAA podem decidir pelo arranjo de mercado que melhor lhes convier, seja ele venda de ativos, participação societária, prestação de serviços ou outro modelo de compartilhamento.

b) Critérios de precificação

Conforme apresentado na AIR, o Relatório de Fiscalização GERE/SRE nº 7/2014, apontou que a forma de valoração de parcela de participação no *pool* de distribuidoras de combustíveis, situado no Aeroporto Internacional de Guarulhos, é aferida com base na expectativa de receitas futuras, e não a partir do valor dos bens que ainda não foram amortizados.

A remuneração com base na expectativa de receitas futuras foi considerada uma barreira à entrada. O relatório supracitado menciona que “a precificação com base na expectativa de receitas futuras permitiria que as distribuidoras que já possuem contrato com o aeroporto extraíssem todo o lucro da atividade da entrante concorrente”.

Após o processo de Consulta Pública nº 09/2022, na etapa de análise das modificações sugeridas à minuta da norma, a Gerência de Regulação Econômica da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos emitiu na Nota Técnica nº 1/2023/GERE/SRA, que a precificação baseada no valor presente das expectativas de ganhos futuros foi descartada porque “representaria a efetivação da barreira de entrada por meio da precificação ou a realização antecipada dos ganhos esperados com a estrutura de mercado cuja alteração que se pretende fomentar”, conforme apresentado em Parecer Jurídico⁴².

Esta Nota ressalta, ainda, que a expressão “custos dos investimentos” levou a interpretações divergentes, com necessidade de alteração, e indicou que a modalidade de avaliação dos custos dos investimentos seria o custo histórico corrigido.

⁴²Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/Documents/3-%20Parecer%20Jur%C3%ADcico%20-%20Dr.%20Ricardo%20Fenelon.pdf>

Quanto ao índice de correção do custo histórico, a Agência concluiu que as partes possuem maior capacidade para definir aquele que melhor se molda à situação, por isso, deixou sob responsabilidade das partes.

c) Responsabilidade pela elaboração do TCA

Outro ponto de questionamento durante a Consulta Pública nº 09/2022 foi o compartilhamento da responsabilidade entre a concessionária do aeroporto e a operadora do PAA.

A ANAC entendeu que a responsabilidade não pode ser individualizada, pois o Contrato de Concessão é firmado com a concessionária do aeroporto, de modo que os mecanismos de gestão contratual trazem a concessionária como parte. Por isso, decidiu manter a responsabilidade compartilhada.

d) O procedimento de Consulta Pública para o TCA

De acordo com o art. 14-C, incluído na Resolução ANAC nº 302/2014, o operador do PAA e a concessionária do aeroporto devem divulgar, até 31/10/2023, uma proposta de TCA e submetê-la à consulta dos interessados. Caso esse prazo não seja cumprido, a ANAC poderá elaborar o TCA e iniciar a consulta de ofício.

A respeito das normas para o procedimento de consulta, a Agência estabeleceu que a proposta de TCA deve ser submetida à consulta das empresas aéreas e potenciais interessados por um prazo mínimo de 120 dias.

Ressalta-se, no entanto, que as informações, premissas e cálculos que embasaram a elaboração do TCA não precisam ser publicadas, podendo ser disponibilizadas a algum interessado, sob o compromisso de sigilo, conforme dispõe o §5º do art. 14-D.

Os dispositivos que tratam do procedimento de consulta não detalharam um rito específico a ser seguido pela operadora do PAA e pela concessionária do aeroporto.

Esse ponto, inclusive, foi objeto de questionamento da Procuradoria Federal junto à ANAC:

"A consulta não impõe que haja concordância das partes interessantes, mas que haja comunicação e tratativas que considerem os diversos atores envolvidos. A disciplina normativa (art. 14-D), contudo, não prevê, nesse caso, quais os agentes que se consideram interessados relevantes que devem ser consultados. Faz menção apenas a potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura. O disposto no § 1º do art. 14-D prevê que a ANAC poderá definir quais partes interessadas devem ser consultadas, mas não há dispositivo quanto ao momento em que a ANAC realiza a definição e quais os efeitos de eventual entendimento da ANAC de que nem todos os interessados foram incluídos no processo de consulta. Nesse ponto, recomenda-se que a área técnica avalie se a insuficiência dessas informações prejudica a operação da norma e pode gerar incompREENSões ou transtornos, situação em que deve se debruçar para colmatar as lacunas".

A área técnica da ANAC respondeu à Procuradoria Federal por meio da Nota Técnica nº 21/2023/GERE/SRA, conforme apresentado em Parecer Jurídico⁴³, que não pretende detalhar o procedimento no âmbito da regulação, mas delimitar, em termos principiológicos, o que se pretende, de forma que o procedimento será desenhado no caso concreto.

⁴²Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/Documents/3-%20Parecer%20Jur%C3%ADcico%20-%20Dr.%20Ricardo%20Fenelon.pdf>

e) Fiscalização

No Capítulo III-A, incluído na Resolução ANAC nº 302/2014, que trata do acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves no Aeroporto Internacional de Guarulhos e Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Galeão, a ANAC incluiu uma seção específica para tratar sobre fiscalização.

Essa inclusão deixa clara a competência da ANAC para fiscalizar e penalizar não somente a concessionária do aeroporto, mas, também as operadoras de PAA, na condição de Empresas de Serviço Auxiliar ao Transporte Aéreo.

Além disso, consta nos documentos que embasaram a elaboração da Resolução nº 717/2023 que a apuração das infrações e a aplicação de providências administrativas serão realizadas com base na Resolução ANAC nº 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Esta Resolução define o processo de fiscalização, as providências preventivas e sancionatórias, e os procedimentos para a apuração de infrações e aplicação de penalidades.

Recentemente, a Resolução ANAC nº 472/2018 foi alterada pela Resolução nº 761, de 18/12/2024, que dispõe sobre os incentivos e as providências voltadas à promoção da conformidade regulatória e estabelece o rito do processo administrativo sancionador no âmbito da ANAC.

2.4.2. Pontos de convergência/divergência entre a decisão do Cade e a Resolução ANAC nº 717/2023

A ANAC, em outubro de 2023, publicou a Nota Técnica nº 148/2023/GERE/SRA⁴⁴ para apresentar os pontos de convergência entre a decisão do Cade, referente ao Processo Administrativo nº 08700.001831/2014-27, e a Resolução ANAC nº 717/2023, que estabelece critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias e condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves.

Dentre os pontos de convergência, a Agência destacou as seguintes medidas previstas na Resolução:

- i. elaboração e publicação do Termo de Condições de Acesso;
- ii. estipulação das regras de acesso, por terceiros interessados, para (i) transferência de combustíveis para outros aeroportos, (ii) operações into-plane e (iii) aquisição de quotas condominiais do CCAIG;
- iii. o acesso à infraestrutura instalada por meio da venda de ativos, participação societária, prestação de serviço ou outro modelo de compartilhamento, desde que seja definido por meio do processo de consulta; e
- iv. a remuneração pelo acesso, relacionada aos custos dos investimentos não amortizados, ao custo de capital e aos custos operacionais.

No entanto a Nota Técnica citada apresenta também que a Resolução está em discordância com o voto do conselheiro do Cade Luís Braido ao não prever a obrigação de contratação de consultoria especializada para a valoração dos ativos ou para a feitura do Termo de Condições de Acesso, cabendo tal decisão ao operador do aeroporto, operador do Parque de Abastecimento de Aeronave ou terceiro interessado no acesso ao PAA.

Menciona ainda que a norma não apresenta a possibilidade de adoção de metodologias alternativas, como o Valor Novo de Reposição. A norma determinou que os custos dos investimentos deverão ser relacionados ao Custo Histórico Corrigido (CHC), e não ao Valor Novo de Reposição (VNR).

⁴⁴Disponível em:

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1I_skjh7ohC8yMfhLoDBLddaFjvKBx84yQY-Quv53tdbo5-8QQF6cpUKXcmNgk_o12kl1CS5U6a0tbq7apdR-w3o_nWg_VaZ2yGCuunc7o5om

2.4.3. Consulta Pública sobre a minuta de TCA às instalações do PAA

As concessionárias do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU Airport) e do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Galeão (RIOgaleão) iniciaram, em 1º de novembro de 2023, o processo de Consulta Pública sobre o Termo de Condições de Acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves, junto aos operadores destas infraestruturas.

A medida atende à Resolução ANAC nº 717/2023 (art. 14-D) e tem o objetivo de promover a concorrência na atividade de abastecimento de aeronaves, estabelecendo regras para que novas empresas prestem este serviço utilizando a infraestrutura instalada nos aeroportos.

As respectivas Consultas Públicas e minutias de TCA foram disponibilizadas por meio dos endereços eletrônicos das concessionárias do Aeroporto de Guarulhos⁴⁵ e do Aeroporto Galeão⁴⁶, a fim de que terceiros interessados possam apresentar contribuições com relação aos requisitos estabelecidos para o acesso às instalações do PAA.

A GRU Airport esclarece que as tarifas previstas no TCA pela Central de Combustíveis do Aeroporto Internacional de Guarulhos (CCAIQ) foram estipuladas com base em estudos econômicos contratados junto à Consultoria TerraFirma, sem a participação da concessionária. Esclarece ainda, que os valores devidos à GRU Airport, por sua vez, seguem as práticas de mercado adotadas pela concessionária e sua definição não contou com a participação da CCAIG.

Segundo os cronogramas das respectivas Consultas Públicas divulgadas, sua conclusão estaria prevista para dia 1º de abril de 2024, com a apresentação à ANAC da proposta do termo final e as justificativas de acatamento ou não acatamento das manifestações recebidas. No entanto, não constam informações disponíveis sobre a conclusão destas Consultas Públicas.

2.4.4. Manifestações sobre a minuta de TCA às instalações do PAA

A ANAC sintetiza em apresentação⁴⁷ realizada neste SubGT 2 - combustível de aviação, as discordâncias às Consultas Públicas sobre a minuta do TCA, quanto aos seguintes itens:

- i. base de ativos - amortização dos investimentos anteriores a 2013;
- ii. reversibilidade;
- iii. custos operacionais; e
- iv. taxa de retorno aos operadores.

Anteriormente, a ANAC já havia manifestado no Relatório de Análise de Contribuições⁴⁸ à Consulta Pública nº 9/2022, sobre o acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação, que não admitiria que o contrato entre o aeródromo e o operador do PAA contivesse cláusulas que prejudicassem as regras de acesso, refletindo a omissão quanto à reversibilidade de benfeitorias permanentes à União, conforme previsto na Lei nº 7565/1986, em seu art. 40.

Com relação ao cálculo do valor cobrado pelo acesso, a ANAC avaliou que devem ser estabelecidos de forma transparente, os custos dos investimentos não amortizados, o custo de capital e os custos operacionais. Para a realização do cálculo, os custos de investimentos devem estar relacionados ao custo histórico corrigido, o

⁴⁵ Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/poolguarulhos>

⁴⁶Disponível em: <https://www.riogaleao.com/corporativo/page/consulta-publica-resolucao-717>

⁴⁷Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-rcnpe-10-2024/subgrupos/subgt02/2025-02-18-anac.pdf>

⁴⁸Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas/2022/09/CP092022RAC.pdf>

custo de capital pode incluir o custo de capital próprio, de terceiros e prêmio de risco do investimento e a amortização deve utilizar o critério linear (§2º ao art. 14-B da Resolução ANAC nº 717/2023).

Com relação à amortização, a ANAC especificou o critério linear, considerando o tempo em que os ativos foram utilizados e a duração do contrato de operação do PAA firmado com o operador do aeródromo, de forma que, ao fim do contrato, os ativos devem ser considerados totalmente amortizados. Este critério se adequa ao disposto no art. 40 da Lei nº 7.565/1986.

Além disso, a ANAC propôs o estabelecimento de critérios para a classificação de instalações e equipamentos que serão utilizados em regime compartilhado e a obrigatoriedade de transparência, conforme o §3º ao art. 14-B da Resolução ANAC nº 717/2023, quanto à elaboração do Termo de Condições de Acesso.

No entanto, o Parecer Jurídico⁴⁹, constante dos processos de Consulta Pública sobre o TCA, apresenta que os cálculos do valor cobrado pelo acesso, conforme norma da ANAC, não estão discriminados na minuta do TCA.

Dentre as empresas e instituições que se manifestaram publicamente, a Iata, Associação Internacional de Transportes Aéreos, apresentou contrariedade no que se refere à tarifa a ser cobrada pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos. Conforme a proposta, ela será de R\$ 105,91 m³/mês. Hoje, a tarifa não é cobrada, já que o abastecimento fica a cargo somente do grupo.

A Iata citou como exemplo o Aeroporto Internacional de Santiago, no Chile, afirmando que⁵⁰:

"Este aeroporto tem acesso aberto à infraestrutura e, mesmo com um volume menor, possui mais concorrentes no fornecimento de combustível, incluindo tanto membros quanto não membros do pool. O resultado é um preço unitário 75% menor do que o que está sendo proposto para GRU".

Ainda de acordo com a Iata, propor um preço excessivo de acesso para fornecedores que não são membros do grupo perpetua a incapacidade de livre concorrência em Guarulhos.

A empresa *Expertise Consulting & Services* também publicou críticas:

"O resultado do cálculo da tarifa está muito acima dos aeroportos internacionais de porte semelhante, e está ainda acima da comparação com aeroportos regionais menores", disse a consultoria.

Para a consultoria, as despesas operacionais e administrativas usadas como base para a proposta de tarifa são extremamente elevadas para os padrões de um *pool* de aviação, o que faz com que as tarifas sejam excessivamente elevadas e o aeroporto não tenha a competitividade que se esperaria de um aeroporto do seu tamanho.

Atualmente, as Consultas Públicas sobre a minuta do TCA estão em suspensão judicial, tanto no Aeroporto Internacional de Guarulhos, quanto no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

⁴⁹Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/Documents/3-%20Parecer%20Jur%C3%AAddico%20-%20Dr.%20Ricardo%20Fenelon.pdf>

⁵⁰Disponível em: <https://www.brasilagro.com.br/conteudo/amparadas-pela-justica-distribuidoras-descumprem-decisao-do-cade.html#:~:text=Repasse%20para%20passagens&text=Essa%20segunda%20tarifa%20%C3%A9%20de,menores%22%2C%20disse%20a%20consultoria.>

3. Revisão teórica e evidências empíricas de desverticalização⁵¹

3.1. Separação Jurídica das Atividades de Comercialização e Infraestrutura

As persistentes dificuldades em garantir o acesso não discriminatório ao PAA de Guarulhos, evidenciadas pelas investigações e condenação no Cade e pelos problemas na Consulta Pública do TCA, instituída conforme as regras da Resolução nº 717/2023 da ANAC, não são eventos isolados ou inesperados. Pelo contrário, decorrem de uma lógica econômica bem documentada na literatura econômica. O cerne da questão reside no incentivo que um agente econômico possui para fechar mercado quando controla um elo essencial e não competitivo de uma cadeia produtiva, ao mesmo tempo em que compete em outros elos potencialmente competitivos. Esse cenário cria um forte incentivo para que o agente que detém o controle de uma infraestrutura essencial utilize essa posição para prejudicar seus concorrentes nos segmentos onde há competição.

A literatura econômica debate extensivamente a integração vertical. Se por um lado, essa estratégia pode gerar eficiências como a redução de custos de transação, a melhor coordenação entre etapas produtivas e a mitigação de problemas de subinvestimento em ativos específicos, por outro lado, ela pode ser instrumentalizada para fins anticompetitivos. Quando a integração envolve o controle de uma "*essential facility*" – uma infraestrutura crítica, cuja duplicação é economicamente inviável e o acesso é indispensável para competir – surge o risco de abuso de poder de mercado.

Estudos clássicos de organização industrial, como os desenvolvidos por Ordover *et al.* (1990), Riordan (1998); Salinger (1988); Salop e Scheffman (1987)⁵², demonstram como uma empresa verticalmente integrada pode impor desvantagens aos seus competidores não integrados. Isso pode ocorrer através da recusa de fornecimento, da imposição de condições discriminatórias para o acesso ao insumo ou infraestrutura essencial, ou do aumento dos custos dos rivais (estratégia de "*raising rivals' costs*"). O objetivo final é alavancar o poder detido no segmento não competitivo para obter vantagens indevidas no segmento competitivo, limitando a rivalidade e, potencialmente, excluindo concorrentes.

Consequentemente, de acordo com Riordan e Salop (1995)⁵³, uma análise de política apropriada deve ponderar as eficiências da integração contra os efeitos anticompetitivos da integração vertical.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu relatório de 2001, "*Restructuring Public Utilities for Competition*"⁵⁴, quando atividades competitivas e não competitivas são complementares e o proprietário da atividade não competitiva também compete na atividade competitiva, ele pode ter incentivos para usar seu controle sobre o acesso ao componente não competitivo para restringir a concorrência.

No contexto do PAA de Guarulhos, como discutido na seção precedente, o consórcio de distribuidoras que opera a infraestrutura de abastecimento (um elo com características de "*essential facility*") também compete na distribuição de querosene de aviação para as companhias aéreas. Essa estrutura cria precisamente o

⁵¹ O conteúdo do tópico 3 pode ser aproveitado no subitem "4.16 Das políticas públicas para os combustíveis fósseis de aviação" do relatório final do SubGT-02 - Aviação (geral).

⁵² Janusz A. Ordover, Garth Saloner e Steven C. Salop, Equilibrium Vertical Foreclosure, *The American Economic Review*, v. 80, n. 1, mar. 1990, p. 127-142; Riordan, M.H. 1998. Anticompetitive vertical integration by a dominant firm. *American Economic Review* 88: 1232–1248; Salinger, M.A. 1988. Vertical mergers and market foreclosure. *Quarterly Journal of Economics* 103: 345–356; Salop, S.C., and D.T. Scheffman. 1987. Cost-raising strategies. *Journal of Industrial Economics* 36: 19–34.

⁵³ Riordan, M.H., and S.C. Salop. 1995. Evaluating vertical mergers: A post-Chicago approach. *Antitrust Law Journal* 63: 513–568.

⁵⁴ Disponível em https://www.oecd.org/en/publications/restructuring-public UTILITIES FOR COMPETITION_9789264193604-en.html

incentivo para dificultar o acesso de novos entrantes ou concorrentes menores, alinhando-se com as previsões teóricas sobre o fechamento de mercado.

Diante desse dilema – o *trade-off* entre eficiência e poder de mercado –, a regulação econômica explora diferentes abordagens. O relatório citado da OCDE destaca uma série de abordagens políticas ou "ferramentas" que os formuladores de políticas podem usar para proteger e promover a concorrência no componente competitivo de uma indústria com segmentos competitivos e não competitivos complementares, destacando e avaliando duas principais: regulação de acesso e separação vertical.

A regulação de acesso, classificada como abordagem comportamental pela OCDE, busca controlar o comportamento de empresas verticalmente integradas mediante o estabelecimento de regras de acesso, preços e condições específicas para o componente não competitivo. Essa estratégia foca em mitigar ações anticompetitivas, mas apresenta desvantagens: é intrinsecamente complexa, de difícil fiscalização e frequentemente sujeita a assimetria de informação e contestações, pois a empresa integrada tem incentivos para evadir as regras, como demonstrado por experiências como a do caso de Guarulhos. Isso ocorre porque as políticas comportamentais, como a regulação de acesso, não eliminam o incentivo da empresa regulada a restringir a concorrência. Apesar dos melhores esforços dos reguladores, os controles regulatórios de natureza comportamental, que visam controlar a capacidade de uma empresa regulada integrada de restringir a concorrência, podem resultar em menor concorrência do que seria o caso se a empresa regulada não tivesse o incentivo para restringir a concorrência. Assim, a manutenção da integração vertical com regulação de acesso cria desafios significativos para o regulador, que precisa constantemente combater as ações e a vantagem informacional da incumbente para garantir o acesso justo e a concorrência.

Em contrapartida, a separação vertical estrutural, ou desverticalização, chamada no relatório da OCDE de abordagem de regulação estrutural, consiste em separar a propriedade ou o controle operacional da infraestrutura essencial (o "monopólio natural") das atividades competitivas complementares. Conforme destacado pela OCDE, a principal vantagem dessa separação é a eliminação do incentivo da empresa integrada de restringir a concorrência nos segmentos competitivos, reduzindo a necessidade de uma regulação comportamental complexa e promovendo a concorrência. A OCDE analisou experiências de desverticalização em setores como eletricidade, gás natural, telecomunicações e transportes (incluindo aeroportos), onde a separação vertical do "monopólio natural" das atividades competitivas se mostrou fundamental para criar um ambiente mais competitivo.

Em termos de abordagem regulatória, a desverticalização é frequentemente vista como mais intrusiva aos direitos de propriedade do que as abordagens comportamentais, mas com a eliminação dos incentivos anticompetitivos, a separação vertical pode se mostrar menos intervintiva a longo prazo do que os remédios comportamentais, que demandam um controle contínuo e sofrem com a dificuldade de fiscalização, a vantagem informacional e os incentivos anticompetitivos das empresas integradas.

Embora a separação vertical possa acarretar perdas de eficiência e custos de transição, ela geralmente resulta em maior concorrência e melhor qualidade regulatória. As políticas estruturais, ao eliminarem diretamente os incentivos anticompetitivos, mostram-se mais eficazes e menos intrusivas a longo prazo do que os remédios comportamentais, que demandam um controle contínuo e sofrem com a dificuldade de fiscalização e a vantagem informacional das empresas integradas. Baseando-se nessas distinções e avaliações apresentadas no relatório "*Restructuring Public Utilities for Competition*" (2001), a OCDE emitiu uma 'Recomendação (do Conselho)⁵⁵ sobre separação estrutural em indústrias reguladas', afirmando que as políticas voltadas para o aumento da concorrência podem ser amplamente divididas em dois tipos:

⁵⁵ OECD, *Recommendation of the Council concerning structural separation in regulated industries*, 26 April 2001, C (2001) 78/FINAL, Paris, 2001. Disponível em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0310>

- i. aquelas que abordam principalmente os ‘incentivos das empresas reguladas’ (como a separação acionária vertical), chamadas ‘políticas estruturais’; e
- ii. aquelas que abordam principalmente a capacidade das empresas reguladas de negar acesso (por exemplo, impor regulação de acesso), que podem ser chamadas de ‘políticas comportamentais’.

Na Recomendação de 2001, o Conselho da OCDE reconheceu que as políticas ‘estruturais’, embora mais difíceis de adotar, poderiam ser as mais adequadas. Em 2011, o fórum apontou que, em certas circunstâncias, os remédios ‘comportamentais’ (separação contábil, separação funcional) podem desempenhar um papel útil no apoio a certas políticas como a regulação de acesso.

Pollitt *et al.* (2024)⁵⁶ examinam o efeito combinado da concorrência e da separação vertical sobre a eficiência no processo de reestruturação da indústria de eletricidade dos Estados Unidos. Os autores estimaram as ineficiências em nível de firma utilizando diferentes modelos não paramétricos da tecnologia de produção e calcularam os benefícios líquidos por meio da metodologia de diferenças em diferenças. Os autores mostram que quanto mais flexível a fronteira de produção, maior o benefício líquido da separação vertical e da concorrência. Em todos os modelos analisados, o efeito combinado da alienação e da concorrência é positivo.

Assim, as contínuas dificuldades em assegurar um acesso não discriminatório e competitivo ao PAA de Guarulhos refletem um problema estrutural, com raízes em incentivos econômicos bem compreendidos. A literatura e a experiência internacional sugerem que, em casos em que a regulação de condutas se mostra insuficiente para coibir o fechamento de mercado por parte de um incumbente verticalmente integrado que controla uma infraestrutura essencial, a desverticalização emerge como uma solução para promover a concorrência e garantir que os benefícios de um mercado mais competitivo sejam alcançados.

3.1.1. Tipos de separação vertical

A desverticalização, também conhecida como "*unbundling*", comprehende diversos modelos e graus de separação das atividades de uma empresa que antes operava de forma integrada verticalmente. Seu propósito fundamental é fomentar a concorrência, ampliar a transparência, coibir subsídios cruzados e impedir comportamentos discriminatórios, sobretudo em cadeias produtivas onde coexistem segmentos com características de monopólio natural, como redes de infraestrutura, e segmentos potencialmente competitivos.

Os tipos de separação evoluem em grau de intensidade. O nível mais elementar é a **separação contábil**, que exige da empresa a manutenção de registros financeiros distintos para suas diversas atividades, detalhando custos e receitas específicos de cada uma. Embora vise garantir transparência e auxiliar na avaliação de preços pelo regulador, essa modalidade não previne, por si só, práticas discriminatórias e serve principalmente como alicerce para formas mais avançadas de separação.

Um passo adiante é a **separação funcional**. Além da distinção contábil, esta modalidade impõe a separação das funções operacionais e administrativas, criando unidades de negócio com gestão independente. O objetivo é conferir autonomia decisória à unidade responsável pela atividade segregada, muitas vezes implementando "Muralhas da China" para evitar conflitos de interesse. Contudo, como a unidade ainda pertence à mesma corporação, são necessárias medidas adicionais e um monitoramento regulatório significativo para assegurar sua efetiva independência.

⁵⁶ POLLITT, Michael; SADEGHI, Jafar; TRIEBS, T. P. The effects of vertical separation and competition: evidence from US electric utility restructuring. *Review of Industrial Organization*, [S.I.], v. 65, p. 531–559, 2 abr. 2024.

A **separação legal** eleva o grau de desvinculação ao determinar a criação de uma nova pessoa jurídica, uma empresa distinta, para a atividade que se deseja desagregar. Espera-se, com isso, uma gestão mais independente e uma maior prevenção contra práticas discriminatórias. No entanto, a empresa-mãe ainda pode deter o controle da nova entidade, por exemplo, através de uma *holding*, o que não erradica completamente o incentivo a comportamentos anticompetitivos, demandando, por vezes, reestruturações mais profundas.

A figura do **Operador Independente do Sistema (ISO)** representa um modelo onde uma entidade autônoma é encarregada da operação e expansão da infraestrutura, mas sem possuir os ativos, que podem continuar sob a propriedade da empresa verticalmente integrada. Essa estrutura busca assegurar o acesso não discriminatório à infraestrutura, mas pode gerar desalinhamentos de incentivos entre o operador e o proprietário, além de complexidades na gestão de investimentos e manutenção, exigindo supervisão regulatória intensa.

Finalmente, a **separação de propriedade** configura o grau mais extremo de desverticalização. Neste modelo, a empresa que detém e opera os ativos de infraestrutura é completamente desvinculada, não podendo ter participação ou interesse em outras empresas que atuem nas atividades concorrentes da cadeia de valor, como produção ou comercialização. Essa abordagem visa eliminar radicalmente o incentivo do operador da infraestrutura para favorecer qualquer agente do mercado, promovendo maior transparência e, teoricamente, reduzindo o risco de subinvestimento em comparação com o modelo ISO, embora envolva custos significativos na criação de uma entidade totalmente nova e independente.

Esses modelos, portanto, oferecem um leque de opções para reestruturar mercados, buscando um equilíbrio entre as eficiências da integração vertical e a necessidade de garantir um ambiente competitivo e equitativo, especialmente quando infraestruturas essenciais estão envolvidas.

3.2. Evidências de desverticalização na experiência internacional

As experiências internacionais quanto ao tipo de acesso a terceiros e ao modelo de propriedade da infraestrutura de abastecimento de combustível de aviação em aeroportos pelo mundo ilustram a aplicação prática dos conceitos teóricos discutidos. A literatura econômica sobre organização industrial é clara ao apontar que a integração vertical, quando envolve o controle de uma infraestrutura essencial (um elo não competitivo) por agentes que também competem em elos adjacentes (como distribuição e venda), cria fortes incentivos ao fechamento de mercado. Este cenário incentiva os agentes verticalizados a utilizarem seu poder sobre o elo monopolista para discriminar concorrentes, restringir o acesso e, em última instância, prejudicar a concorrência nos segmentos competitivos. Consequentemente, essa estrutura pode levar à concentração de mercado e à perda de bem-estar social.

Em resposta a esse problema estrutural, a desverticalização, ou a separação entre as atividades de infraestrutura e as atividades comerciais, emerge na teoria como uma solução robusta para neutralizar tais incentivos anticompetitivos. Ao impedir que o operador da infraestrutura de armazenagem e abastecimento atue nos segmentos de distribuição e venda de combustível, o conflito de interesses é eliminado. O novo objetivo do operador da infraestrutura passa a ser maximizar a utilização de seus ativos, tratando todos os distribuidores de forma isonômica, o que, teoricamente, deve fomentar maior competição, levar a preços mais baixos e aumentar o bem-estar geral. As evidências internacionais, que serão detalhadas a seguir, corroboram a importância e a eficácia da desverticalização como um mecanismo para promover a rivalidade nos mercados de combustível de aviação, alinhando a prática regulatória global com as previsões da teoria econômica.

As evidências internacionais e as recomendações de órgãos multilaterais confirmam consistentemente a análise teórica de que a desverticalização da infraestrutura de abastecimento é crucial para fomentar a concorrência. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu relatório de 2022 sobre o Brasil, aponta o sucesso do modelo de livre acesso no Aeroporto de Hong Kong desde 1998, onde a separação entre a operação da infraestrutura e o fornecimento de combustível aumentou a competição e promoveu o crescimento do mercado. De forma similar, a Associação Internacional de Transportes Aéreos (Iata), em seu relatório de 2024, afirma que o acesso aberto à infraestrutura de combustível promove a concorrência, robustece a cadeia de suprimentos e leva a menores preços.

Os estudos de caso e as respostas dos postos diplomáticos reforçam essa conclusão ao contrastar diferentes modelos estruturais. Os Estados Unidos, por exemplo, adotam uma estrutura majoritariamente desverticalizada, onde a infraestrutura é operada por consórcios de companhias aéreas ou pelo próprio aeroporto, mas não por fornecedores de combustível. Essa separação garante o acesso aberto a múltiplos fornecedores, promove transparência e competição, e, notavelmente, resulta em um menor peso relativo do custo do combustível nos custos operacionais totais das companhias aéreas (17-23%) em comparação com mercados integrados.

Por outro lado, as experiências do México e do Chile ilustram os problemas previstos pela teoria quando a integração vertical prevalece. Em ambos os países, a infraestrutura é controlada por empresas ativas em outros elos da cadeia, como produção e distribuição. A consequência direta, conforme relatado, é um mercado de QAV altamente concentrado, com acesso à infraestrutura baseado em negociações privadas, não transparentes e não reguladas, o que cria barreiras significativas à entrada de novos concorrentes. No México, essa estrutura resulta em um impacto muito maior do custo do combustível nos custos operacionais (30%-40%), similar ao cenário brasileiro, demonstrando na prática como a falta de separação estrutural limita a competição e gera resultados menos eficientes.

3.3. Resolução CNPE nº 3/2022 e a desverticalização no mercado de gás natural

Existe precedente no CNPE de medidas para promover a desverticalização quando há o contexto de cadeias produtivas constituídas de elo competitivo e não competitivo com a possibilidade de a integração vertical fechar mercado.

A Resolução CNPE nº 3/2022 estabelece diretrizes estratégicas para a abertura do mercado de gás natural no Brasil, com foco na promoção da concorrência, redução de barreiras e garantia de acesso não discriminatório a infraestruturas essenciais. Para isso, ela adota medidas de separação vertical e um conjunto de regras de acesso para terceiros.

A Resolução estabelece o reforço da separação entre as atividades potencialmente concorrenzialas das atividades monopolísticas e a promoção da independência comercial e operacional dos transportadores como diretrizes estratégicas para o desenho do mercado de gás natural no Brasil. *In verbis:*

Art. 2º São diretrizes estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil:

(...)

V - promoção da independência comercial e operacional dos transportadores;

VI - reforço da separação entre as atividades potencialmente concorrenzialas, produção e comercialização de gás natural, das atividades monopolísticas, transporte e distribuição;

Com a finalidade de atender a essa diretriz de separar atividades de natureza monopolísticas de atividades potencialmente competitivas, a Resolução estabelece as seguintes medidas:

- i. alienação de participação em transporte e distribuição por agente que ocupe posição dominante no mercado de gás natural. No Art. 9º, inciso I, estabelece-se como de interesse da política energética nacional que o agente dominante proceda a alienação total das ações que detém, direta ou indiretamente, nas empresas de transporte e distribuição;
- ii. independência na gestão e administração. No Art. 9º, parágrafo único, estabelece-se que: "Até a conclusão da alienação de que trata o inciso I, assegurar a independência na gestão e administração em empresas de transporte e distribuição nas quais detenha participação direta ou indireta."
- iii. atuação coordenada entre Governo Federal e Estados para atingimento de objetivos de desverticalização. No Art. 11, inciso I, recomenda-se que o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Economia incentivem os Estados e o Distrito Federal a adotarem reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço de gás canalizado, incluído eventual aditivo aos contratos de concessão, de forma a refletir boas práticas regulatórias, recomendadas pela ANP, que incluem efetiva separação entre as atividades de comercialização e de prestação de serviços de rede.

Além da desverticalização, a Resolução CNPE nº 3/2022 estabelece outras medidas para promover o acesso não discriminatório de terceiros a infraestruturas essenciais de gás natural. As principais regras de acesso estabelecidas pelo normativo são as seguintes:

- i. prazo para negociação do acesso de terceiros não superior a 180 (cento e oitenta) dias;
- ii. no caso de insucesso da negociação no prazo referido, arbitragem da ANP, sendo recomendada a deliberação sobre o caso em 90 (noventa) dias;
- iii. criação de conselho de usuários do sistema de transporte;
- iv. não exigência de participação societária como condição para o acesso de terceiros;
- v. remuneração para o acesso de terceiros baseada em critérios objetivos, considerando um retorno justo e adequado do investimento não amortizado, a partir de uma prestação de serviço eficiente;
- vi. toda recusa ao acesso deve ser devidamente justificada e comunicado aos órgãos reguladores;
- vii. os proprietários ou operadores da infraestrutura devem dar transparência e disponibilizar dados e informações sobre o acesso de terceiros em seu sítio eletrônico, contendo no mínimo:
 - a. as remunerações para o acesso de terceiros;
 - b. as capacidades disponíveis para esse acesso, contratadas e utilizadas;
 - c. os atuais usuários das instalações;
 - d. as negociações em curso, especificando a data de início;
- viii. contratos padronizados para o acesso; e
- ix. restrição a transações entre comercializadores e concessionárias de distribuição de gás canalizado que sejam partes relacionadas.

3.4. A Resolução ANP nº 881/2022 e a desverticalização no setor de terminais aquaviários

A experiência regulatória no setor de gás natural encontra um paralelo no mercado de movimentação de combustíveis, onde a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) também reconheceu a necessidade de intervir para mitigar riscos concorrentiais derivados da integração vertical. A Resolução ANP nº 881, de 2022, que regula o uso de terminais aquaviários para movimentação de petróleo e derivados, serve de modelo sobre como a separação entre a operação de infraestruturas essenciais e as atividades de comercialização pode ser implementada para garantir a concorrência nos segmentos potencialmente competitivos desse mercado.

Assim como a Resolução do CNPE para o gás natural, a norma da ANP estabelece um conjunto de diretrizes estratégicas que visam à desverticalização jurídica e funcional para garantir o acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais. O cerne da resolução é separar a atividade de operação logística do terminal (um elo com características de monopólio natural) da atividade comercial de compra e venda de produtos (elo potencialmente competitivo), eliminando o conflito de interesses que incentiva o fechamento de mercado na venda desses produtos (o elo competitivo).

Para atingir essa diretriz de separação, a Resolução ANP nº 881/2022 estabelece as seguintes medidas:

- i. separação legal e funcional: a resolução exige que o operador do terminal constitua uma pessoa jurídica cujo objeto social principal seja a operação logística, impedindo-o de atuar na compra, venda, importação ou exportação dos produtos que movimenta, salvo em situações operacionais excepcionais. Essa medida promove tanto a separação legal (nova empresa) quanto a funcional (foco exclusivo na infraestrutura). Conforme o art. 28, § 1º: "O operador deve possuir constituição societária cujo objeto principal seja a operação logística de terminais." Os incisos I, II e III do art. 28 impõem vedações à compra e venda de produtos pelo operador.
- ii. independência do operador: a norma consagra o princípio do acesso não discriminatório, exigindo que o operador do terminal atenda a todos os interessados em condições isonômicas, incluindo o "carregador proprietário" (se houver relação societária). Esse dispositivo estabelece a figura de um operador funcionalmente independente, cujo objetivo é prestar serviços de infraestrutura sem favorecimentos. De acordo com o art. 3º: "O operador deve prestar serviços [...], permitindo a qualquer interessado o acesso ao terminal, mediante remuneração, em condições não discriminatórias [...]."
- iii. transição para agentes existentes: reconhecendo as estruturas de mercado preexistentes, a resolução estabelece um prazo de adequação (até 2025) para que os operadores que já atuavam de forma verticalizada se ajustem às novas regras de separação, garantindo uma transição ordenada.

Além das medidas de desverticalização, a Resolução ANP nº 881/2022 cria um arcabouço detalhado de regras para garantir o acesso efetivo de terceiros às infraestruturas essenciais, que incluem:

- i. disponibilidade de capacidade: o acesso deve ser garantido sempre que houver capacidade de movimentação ociosa ou disponível no terminal;
- ii. transparência e publicidade: exige-se que os operadores publiquem em seus *sites* informações detalhadas, como a capacidade máxima de movimentação, as remunerações de referência, as Condições Gerais de Serviço do Terminal (CGST) e o histórico de volumes movimentados. Operadores com relação societária com distribuidores ou produtores devem fornecer transparência adicional sobre capacidade contratada, disponível e ociosa;

- iii. remuneração justa e não discriminatória: as tarifas devem ser baseadas em critérios objetivos, refletir um retorno justo sobre o investimento eficiente e não podem conter subsídios cruzados ou custos de outras instalações;
- iv. resolução de conflitos: a recusa de acesso deve ser formalmente justificada e comunicada à ANP, que atua como árbitro em caso de contestação pelo interessado;
- v. oferta pública de capacidade: para evitar que um único agente monopolize a infraestrutura, contratos de longo prazo que comprometam mais de 50% da capacidade deve ser precedida por uma oferta pública para outros interessados;
- vi. acesso à conexão dutoviária: garante o direito de terceiros se conectarem por dutos ao terminal, ampliando as opções logísticas; e
- vii. regulação da preferência do proprietário: embora o carregador proprietário tenha direito a uma preferência na contratação de capacidade, esse direito é regulado em volume e tempo, e sujeito à revisão periódica pela ANP, limitando seu impacto no acesso de terceiros.

3.5. A Resolução ANAC nº 717/2023 e a regulamentação do acesso

O julgamento do Cade sobre as condutas anticompetitivas no Aeroporto de Guarulhos, envolvendo as distribuidoras Air BP, BR (Vibra) e Raízen, e a concessionária GRU Airport, oferece mais uma evidência prática do incentivo econômico que um agente controlador de uma infraestrutura essencial (o PAA e a rede de hidrantes) possui para prejudicar seus concorrentes nos elos competitivos da cadeia (a distribuição e venda de QAV).

O Tribunal do Cade condenou as distribuidoras Air BP, BR (Vibra), Raízen e a concessionária GRU Airport pela infração à ordem econômica (Lei nº 12.529/2011). A condenação ocorreu por terem imposto, sem justificativa razoável, dificuldades, barreiras e limitações à entrada da Gran Petro no mercado de distribuição e abastecimento de combustível de aviação no Aeroporto de Guarulhos, abusando do controle da infraestrutura essencial (PAA e rede de hidrantes).

Em decorrência da conduta anticompetitiva, foram aplicadas multas às empresas: para a BR distribuidora, R\$ 62,29 milhões; para a Raízen, R\$ 61,71 milhões; para a Air BP, R\$ 26,76 milhões; e, para a concessionária GRU Airport, R\$ 2 milhões.

O Tribunal determinou, sob pena de multa diária, que as representadas publicassem as regras de acesso por terceiros interessados às instalações do PAA, incluindo transferência para outros aeroportos, operações *into-plane* e aquisição de quotas condominiais. A definição do valor dessas quotas deveria ser feita por consultoria independente, com base no custo do investimento não amortizado.

Subsequentemente, em janeiro de 2023, as distribuidoras e a concessionária do aeroporto ingressaram com ações judiciais na Justiça Federal buscando suspender os efeitos da decisão do Cade. Liminares foram concedidas, livrando-as das multas e da obrigação de definir regras de acesso e a cota de acesso à Gran Petro, suspendendo as ordens do Cade até o julgamento do mérito. As ações das distribuidoras corroboram o resultado esperado pela literatura citada de que agentes que detêm o controle de uma infraestrutura essencial utilizem essa posição para prejudicar seus concorrentes nos segmentos potencialmente competitivos.

A preocupação com o acesso à infraestrutura de abastecimento de combustível de aviação e o consequente risco de fechamento de mercado por agentes verticalizados também motivou a inclusão do tema na agenda

regulatória da ANAC em 2018. Este processo resultou na Resolução nº 717/2023, que, ao definir regras de acesso não discriminatório, caso o acesso às redes de hidrantes seja necessário para concorrer em igualdade de condições, sinaliza a persistência da dificuldade em garantir a livre concorrência, quando um agente controla a infraestrutura de abastecimento e atua no mercado de distribuição.

A Resolução ANAC nº 717/2023, ao tratar do acesso aos PAAs, adotou uma abordagem que, embora contenha elementos para favorecer o acesso não discriminatório, evitou a imposição da desverticalização, optando por aperfeiçoar as regras de acesso já existentes. A análise de impacto regulatório (AIR), que fundamenta a Resolução ANAC nº 717/2023, apresentou três argumentos principais desfavoráveis ao modelo de governança desverticalizado das infraestruturas aeroportuárias de abastecimento de combustíveis, os quais podem ser discutidos à luz das evidências apresentadas neste documento e da própria teoria econômica.

O primeiro argumento é de que a desverticalização criaria um "novo elo na cadeia" com potencial de monopólio sobre a infraestrutura essencial. Entretanto, o problema de monopólio e fechamento de mercado já existe no modelo atual, em que as empresas verticalmente integradas controlam a infraestrutura essencial e a utilizam para obter vantagens competitivas no segmento à jusante de fornecimento de combustível. Essas empresas integradas já se comportam como um monopolista que dificulta o acesso à infraestrutura para estender seu poder de mercado para o elo competitivo da cadeia produtiva, que é o fornecimento de combustível. Como já se comentou no referencial teórico, se o agente opera uma infraestrutura que é a porta de entrada para um mercado que ele também atua, ele tem incentivo para evitar que seus concorrentes acessem essa infraestrutura e concorram com ele no mercado. Assim, é esperado que o operador verticalizado dificulte o acesso de terceiros, como se tem observado no PAA de Guarulhos. É por isso que a desverticalização é uma solução regulatória apontada pela literatura e presente entre os mecanismos adotados em outros setores econômicos, como os casos citados do gás natural e do próprio setor de combustível por meio das Resoluções CNPE nº 3/2022 e ANP nº 881/2022, respectivamente.

O segundo argumento do AIR é que, para evitar que o operador desverticalizado do PAA cobre preços monopolísticos pela utilização da infraestrutura, é necessária uma regulação mais forte e intervenciva. Contudo, não há evidência ou explicação da razão pela qual seria necessária uma regulação mais forte e intervenciva no caso de um operador desverticalizado da infraestrutura essencial comparativamente a uma empresa ou grupo de empresas verticalmente integradas e com o controle dessa infraestrutura. Como já se explicou, a empresa verticalmente integrada tem naturalmente incentivo para dificultar o acesso de terceiros à infraestrutura essencial que é porta de entrada para os mercados em que atua. Assim, a desverticalização é um dos mecanismos adotados para favorecer a concorrência nesses casos, de modo que não se identifica fundamentação econômica para se afirmar que a regulação do agente desverticalizado precisa ser mais forte e intervenciva do que a regulação do agente verticalizado.

Um terceiro argumento apresentado na AIR é que a desverticalização aumentaria os custos de transação, pois transações que antes ocorriam internamente em uma única empresa verticalmente integrada passariam a ocorrer entre empresas diferentes, o que pode gerar novos custos de transações. Embora a integração vertical possa reduzir custos de transação internos a uma empresa, não há garantia que essa redução de custos se reflita em redução de preços e seja apropriada como um benefício pela sociedade. Como o controle sobre a infraestrutura pode ser usado pela empresa verticalmente integrada para obter vantagem na venda de combustível, essa empresa tem incentivo a buscar tal vantagem dificultando o acesso à infraestrutura e limitando a concorrência no fornecimento de combustível. Essa limitação da concorrência gera custos para os consumidores que tendem a superar os ganhos da integração vertical na operação da infraestrutura, dado que o mercado de fornecimento de combustível é competitivo, e é esse o racional que motiva a desverticalização da operação de ativos essenciais na regulação de outros setores de infraestrutura, até mesmo o de combustíveis nos terminais aquaviários, como já comentado.

A Resolução ANAC nº 717/2023 representou um avanço na tentativa de garantir acesso não discriminatório às infraestruturas de armazenamento e movimentação de combustíveis de aviação nos aeroportos. A norma reformulou a Resolução ANAC nº 302/2014, estabelecendo diretrizes para elaboração dos Termos de Condições de Acesso (TCAs), com obrigações de transparência, consulta pública e compartilhamento da infraestrutura. Embora tenha mantido o modelo de acesso negociado, buscou mitigar barreiras à entrada com regras mais claras sobre precificação, responsabilidade entre concessionárias e operadores do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA), além de reforçar o poder fiscalizatório da ANAC.

Entre os avanços, destaca-se ainda definição do custo histórico corrigido como base para a valoração dos investimentos não amortizados, o estabelecimento do critério linear de amortização e a exigência de publicidade dos critérios adotados para o cálculo das tarifas, ainda que sob sigilo em alguns casos. Também foram definidos prazos para apresentação dos TCAs e procedimentos para consulta pública, com previsão de arbitragem da ANAC em caso de controvérsia.

No entanto, como documentado na literatura econômica e já evidenciado em experiências internacionais, normas como as previstas na Resolução nº 717/2023 não eliminam o incentivo ao fechamento de mercado por parte de agentes verticalizados, que atuam simultaneamente na infraestrutura de armazenagem e na distribuição e comercialização dos combustíveis. A judicialização e suspensão das Consultas Públicas dos TCAs nos aeroportos de Guarulhos e Galeão, mesmo elaboradas com base nas diretrizes da norma da ANAC, ilustram esse problema.

A suspensão judicial e as discordâncias sobre a base de cálculo das tarifas, como a contestação da lata sobre o preço proposto para o PAA de Guarulhos, que é significativamente mais alto que em aeroportos internacionais comparáveis, demonstram que as medidas adotadas não têm sido efetivas para desmantelar os incentivos de fechamento de mercado inerentes aos agentes verticalmente integrados. A judicialização por parte de potencial entrante que, teoricamente deveria ser beneficiado pela melhora de acesso a ser promovida pelo TCA, indica a insuficiência dessas iniciativas como medida de eliminação ou mitigação dos incentivos a fechar mercado por parte dos agentes operadores das infraestruturas de armazenagem e movimentação de combustíveis nos aeroportos de Guarulhos e Galeão.

Apesar dos méritos da Resolução nº 717/2023 em promover o acesso não discriminatório, a ausência de medidas de desverticalização, ao menos jurídica e funcional, impedem a eliminação de incentivos para dificultar esse acesso, perpetuando um ambiente de competição restrita na atividade de comercialização de combustível, com prejuízos ao bem-estar do consumidor.

4. Conclusões⁵⁷

Conforme estudos da lata e OCDE comentados neste documento, existem diferentes formas de governança das infraestruturas de abastecimento de combustível de aviação adotadas nos diversos aeroportos do mundo. Destacam que o acesso não discriminatório a essas infraestruturas promove a concorrência e consequentemente a eficiência. O problema econômico é como desenhar o arcabouço regulatório para amparar incentivos que favoreçam esse acesso. As experiências relatadas indicam que o modelo de governança desverticalizado dessas infraestruturas tem sido exitoso em amparar os incentivos necessários para garantir o acesso não discriminatório de terceiros e seus efeitos positivos sobre a concorrência e o bem-estar do consumidor.

⁵⁷ O conteúdo do tópico 4 pode ser aproveitado no subitem “5.1 Das conclusões” do relatório final do SubGT-02 - Aviação (geral).

A figura do operador independente e, portanto, a desverticalização das atividades de operação do PAA e a distribuição do combustível, é adotada para a administração de Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA) em diversos aeroportos de países desenvolvidos e em outros estágios de desenvolvimento. As informações repassadas pelos Postos Diplomáticos ao SubGT 02 indicam, inclusive, que a desverticalização entre a operação do PAA e o fornecimento do combustível favorece maior competição nesse fornecimento, como observado nos EUA. Enquanto o caso contrário, ou seja, a adoção de modelo integrado verticalmente entre as atividades de operação do PAA e a comercialização de combustível de aviação, repercutem em mercado de menor competição e com barreiras à entrada, como informado pelo Chile.

Como apresentado pela ANP, o índice de concentração para o mercado de QAV no Brasil IHH foi de 4.178 no ano de 2023, indicando uma concentração elevada comparativamente a outros mercados, sobretudo, outros mercados de combustíveis, como a gasolina C, o diesel B e o GLP. Uma importante razão para a concentração do mercado de QAV, apresentada pelo Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), seria o poder das empresas incumbentes no segmento de distribuição, que controlam os tanques de armazenamento e os hidrantes, dificultando que entrantes tenham acesso à infraestrutura de abastecimento de combustíveis nesses aeroportos. O estudo da CNT aponta também o problema de concentração no segmento de distribuição como uma barreira à concorrência no mercado de QAV, com repercussões sobre os custos das companhias áreas brasileiras, inclusive, desfavoravelmente a essas empresas quando comparadas a seus pares em outros países na proporção da despesa do combustível no custo operacional.

A OCDE complementa apontando falhas na regulação brasileira para favorecer o acesso às instalações existentes dos PAAs por novos concorrentes no fornecimento de QAV, de modo que os incumbentes nesse mercado têm incentivos e mecanismos para dificultar a entrada de potenciais concorrentes.

Conforme o julgamento pelo Cade, as evidências da existência de problemas de concorrência no mercado de QAV vão além da sua estrutura concentrada, revelando condutas anticompetitivas que configuram infração à ordem econômica. Desde 2014, o Cade analisa denúncia de abuso de poder dominante de empresas do segmento de distribuição que atuam concomitantemente nas atividades de fornecimento de combustível e operação do PAA do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

O Cade avaliou que essas empresas teriam imposto dificuldades à entrada da concorrente no mercado de distribuição de combustíveis de aviação, sem justificativa razoável para fazê-lo, acarretando infração à ordem econômica, nos termos da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Dessa forma, condenou as empresas e a concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos ao pagamento de multa de aproximadamente R\$ 150 milhões. Essa decisão foi comunicada à ANAC, acompanhada das regras de acesso de terceiros à infraestrutura de abastecimento de combustível do aeroporto. Além disso, o Cade anunciou que a definição do valor das quotas do condomínio que opera o PAA deve ser realizada por consultoria independente, com base no custo do investimento não amortizado e disponibilizada a qualquer interessado.

A Resolução ANAC nº 717/2023 mantém a forma de acesso negociado do terceiro à infraestrutura, tendo optado por um regramento menos descritivo e com foco maior nas diretrizes e nos procedimentos que a concessionária aeroportuária deve seguir em conjunto com o operador do PAA. A norma apresenta avanços na medida em que adota mecanismos para possibilitar o acesso de terceiros às infraestruturas de abastecimento de combustível do aeroporto. Outro avanço é a adoção de participação social com a submissão dos contratos de acesso à consulta pública, o que é uma boa prática regulatória e ampara incentivos *name and shame* para evitar abuso de poder de mercado.

No entanto, nota-se que essa regulamentação não foi suficiente. Atualmente, as consultas públicas sobre a minuta do Termo de Condições de Acesso estão em suspensão judicial, tanto no Aeroporto Internacional de Guarulhos, quanto no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro. Consequentemente, a norma não atendeu

aos propensos beneficiários, os terceiros interessados no acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves em todo o país.

As persistentes dificuldades no acesso às infraestruturas de abastecimento de combustível de aviação, como evidenciado pelo caso do PAA de Guarulhos, é um resultado esperado e explicado na literatura econômica de organização industrial. Essa literatura demonstra que a integração vertical, ao permitir o controle de "*essential facilities*" por agentes que também competem em elos competitivos, gera incentivos para o fechamento de mercado e o abuso de poder econômico. O agente verticalizado que controla a infraestrutura essencial dificulta ou impede a entrada aos rivais que concorrem no elo potencialmente competitivo da cadeia produtiva, o que na prática limita a concorrência, eleva preços e reduz o bem-estar social.

O caso do PAA do Aeroporto de Guarulhos, com o julgamento do Cade e a subsequente Resolução ANAC nº 717/2023, ilustra as dificuldades práticas de implementar soluções regulatórias que não abordam diretamente a desverticalização. Embora a resolução da ANAC proponha mecanismos de acesso e transparência, as controvérsias em sua aplicação, as consultas públicas dos TCAs inconclusivas e a judicialização demonstram que as medidas adotadas não foram efetivas para desmantelar os incentivos ao fechamento de mercado inerentes aos agentes verticalmente integrados.

O exposto aponta que o modelo de governança verticalizado não confere incentivos para o acesso não discriminatório de terceiros às infraestruturas de armazenagem e movimentação de combustíveis de aviação. Como se explicou, do ponto de vista teórico, esse modelo incentiva o fechamento de mercado pelo agente verticalizado. Não sem razão, a experiência internacional aponta que os incentivos para esse acesso não discriminatório são conferidos por aeroportos em que o modelo de governança da infraestrutura é desverticalizado. E a experiência nacional segue na mesma linha: o modelo de integração vertical amparou condutas anticompetitivas de fechamento de mercado e, por isso, a ANP, ao avaliar o problema para a infraestrutura portuária, adotou como mecanismos regulatórios a desverticalização funcional e jurídica – por meio da ANP nº 881/2022, o que foi aplicado em certa medida na indústria do gás natural pelo CNPE (a partir da Resolução CNPE nº 3/2022) e outros atos normativos do setor. A seguir, apresentam-se sugestões de medidas regulatórias que se amparam nessas experiências nacional e internacional, bem como na literatura econômica sobre o tema.

5. Recomendações⁵⁸

Em vista das considerações apresentadas, sugere-se que o SubGT-02 avalie contornar os problemas de incentivo para o acesso não discriminatório de terceiros à infraestrutura aeroportuária de abastecimento de combustíveis com medidas de desverticalização e, em situações específicas, seleção pública do operador da infraestrutura. Para tanto, identificam-se dois casos com tratamentos regulatórios distintos.

O primeiro caso é aquele em que já existe um contrato celebrado de operação da infraestrutura em apreço entre o concessionário do aeroporto e o operador dessa infraestrutura, a exemplo do aeroporto de Guarulhos. Para esse caso, sugere-se que as medidas adotem o modelo de separação jurídica e funcional da operação da infraestrutura, de modo similar ao proposto pela Resolução ANP nº 881/2022 para terminais aquaviários. As medidas envolvem:

- i. constituição de SPE específica para a operação das infraestruturas aeroportuárias de abastecimento de combustível de aviação;

⁵⁸ O conteúdo do tópico 5 pode ser aproveitado no subitem “5.2 Das recomendações” do relatório final do SubGT-02 - Aviação (geral).

- ii. a SPE deve ter como objeto exclusivamente a operação dessa infraestrutura, sem a possibilidade de realização da atividade de comercialização do combustível – de maneira análoga ao dispositivo do art. 28 da Resolução ANP nº 881/2022;
- iii. a SPE deve prover seus serviços de forma não discriminatória, oferecendo condições similares de acesso a agentes com ou sem vínculo societário com a SPE;
- iv. preço negociado, limites de prazo para negociação, padronização e transparência de contratos, arbitragem do preço e outras condições de contratação pela agência reguladora em caso de controvérsia entre as partes em negociação – de forma semelhante ao já previsto pela Resolução ANAC nº 717/2023 e pela Resolução ANP nº 881/2022;
- v. para contratação de capacidade superior a 50%;
- vi. deve-se: a) previamente realizar oferta pública da capacidade para permitir contratação por outros agentes (regra da Resolução ANP nº 881/2022); b) na ausência de outros interessados, a contratação superior a 50% da capacidade pode ser feita, mas por prazo limitado (10 anos na Resolução ANP nº 881/2022), sendo renovável após nova tentativa do tópico “a”;
- vii. apresentação de demonstrações contábeis publicadas no sítio eletrônico da empresa, como forma de garantir a transparência e diminuição de custos de fiscalização;
- viii. adoção da prática de *Chinese wall*: separação de sistemas de gerência, recursos humanos, informações, corpo técnico, entre as empresas, com o objetivo de evitar conflitos de interesse e evitar o acesso discriminatório e o vazamento de informações privilegiadas.

O segundo caso é aquele em que expirou o prazo, ou não foi celebrado ainda, o contrato entre o concessionário do aeroporto e o operador da infraestrutura, a exemplo do aeroporto de Congonhas. Para esse caso, sugere-se que preferencialmente seja adotado o modelo de desverticalização por grupo econômico. Dessa forma, se houver agentes que não atuam no fornecimento de combustível e estejam interessados na operação das infraestruturas em comento com propostas competitivas, sugere-se conceder preferência a esses agentes para operar a infraestrutura, juntamente com as demais medidas de transparência e boas práticas regulatórias do parágrafo precedente. Complementarmente, podem-se adotar outras medidas como um processo público de seleção, em que o menor custo de acesso à infraestrutura é o critério de seleção do certame.

A preferência por agentes desverticalizados se deve aos problemas já comentados de incentivo para fechamento de mercado e consequente prejuízo ao acesso não discriminatório de terceiros às infraestruturas. Essa preferência pode ser concedida, por exemplo, no início do processo de seleção pública supracitado, com uma rodada inicial para agentes desverticalizados. Na hipótese de não ser possível adotar tal preferência pela ausência de agentes desverticalizados e competitivos interessados em operar a infraestrutura, a alternativa é adotar o modelo de separação jurídica e funcional explicado há pouco, com as demais regras de transparência e boas práticas regulatórias. Esse último cenário não precisa dispensar um processo público de seleção, que pode utilizar o resultado do certame (a proposta de menor custo de acesso) como *price cap* do custo do acesso de terceiros à infraestrutura, a exemplo de outros processos públicos de seleção de operadores de infraestrutura tanto no setor de transportes como no de energia.

Uma possibilidade para implementar as medidas regulatórias citadas é a edição de uma resolução CNPE indicando diretrizes que delineiam os principais aspectos dessas medidas. A resolução apontaria o interesse da política energética em adotar os modelos regulatórios. Há um precedente no CNPE a respeito que é a Resolução CNPE nº 3/2022, com diretrizes para o acesso de terceiros às infraestruturas no setor de gás natural.

Note-se que o SubGT-02 conta com os diversos agentes reguladores envolvidos no assunto, de modo que uma deliberação desse grupo teria legitimidade para apresentar as soluções regulatórias em tela. Por fim,

como demonstra a Resolução CNPE nº 3/2022, diretrizes do conselho seriam suficientes para propor os modelos regulatórios, conferindo respaldo para eventuais decisões subsequentes e mais detalhadas de outros órgãos reguladores.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas/2022/09/cp-09-2022-analise-de-impacto-regulatorio.pdf>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Relatório de análise das contribuições Consulta Pública nº 09/2023. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas/2022/09/CP092022RAC.pdf>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Ofício nº 231/2023/SRA-ANAC. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddaFjvKBx84yQY-Quv53tdbo5-8QQF6cpUKXcmNgk_o12kl1CS5U6a0tbq7apdR-w3o_nWg_VaZ2yGCuunc7o5om. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Combustíveis de Aviação. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-rcnpe-10-2024/subgrupos/subgt02/2025-02-18-anac.pdf>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Ato Portaria nº 399, de 10 de outubro de 2018. 2018. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/portaria-anp-n-399-2018?origin=instituicao>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Nota Técnica Conjunta nº 1/2019/ANP-ANAC - RJ. 2019. Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Nota_Tecnica_Conjunta_001_2019_ANP_ANAC-compactado.pdf. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação. 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjQ3ZWRhNTMtMDY2Yy000ThiTg1OWUtYmFiZGZINzE5ZDU5liwidCI6ljQ0OTImNGZmLTi0YTYtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis. 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYmUzMTY0NWYtNmEzYS00ZWVjLWFkMDgtZml2NzM4ZmYzYzg4liwidCI6ljQ0OTImNGZmLTi0YTYtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de GLP. 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWlIzNDg3YzUtMGFIMC00MzdmLTgzOWQtZThkOWExNTU2NjBlwidCI6ljQ0OTImNGZmLTi0YTYtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzkxMyJ9>. Acesso em: 07/08/2025.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Mercado de Combustíveis de Aviação nº 1/2025/SDL-CREG/SDL/ANP- RJ. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-previa/2025/cp-02-2025/relatorio-analise-impacto-regulatorio.pdf>. Acesso em: 07/08/2025.

BRASILAGRO. Amparadas pela Justiça, distribuidoras descumprem decisão do Cade. 2024. Disponível em: <https://www.brasilagro.com.br/conteudo/amparadas-pela-justica-distribuidoras-descumprem-decisao-do-cade.html#:~:text=Repass%C3%A9%20para%20passagens&text=Essa%20segunda%20tarifa%20%C3%A9%20de,me,nores%22%2C%20disse%20a%20consultoria>. Acesso em: 07/08/2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Série Especial de Economia – Combustíveis: caracterização da cadeia de produção e comercialização de querosene de aviação (QAV) no Brasil. Brasília, DF: CNT, jul. 2025. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/a4694064-724f-4c95-937a-436c6010476e>. Acesso em: 06/08/2025.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (Cade). Inquérito Administrativo nº 08700.001831/2014-27. Brasília, DF: Cade, jan. 2014. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?j4i2qcDIHOXFW-U1U1ZGsi1sKt-bSyYoPuKfr1F_h8-sDkJXihbUMWpLfwRDGALUs5IA24IG0s_hkwSYO4gROQyTxGy0EMTjgwLb9ENHc058SagXN85L-7r3Qtde1Vp. Acesso em 07/08/2025.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (Cade). Certidão de Julgamento - 204ª sessão ordinária de julgamento. Brasília, DF: Cade, out. 2022. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddZzbgr52KnTZl-0VbS0Dp_lvFj9N_KvzjJlaMtAlgHGMBDzsh0xMokbTY_Ozb8EydUpM6YnaX0kHsKWBN325elZ. Acesso em: 07/08/2025.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (Cade). Cade condena empresas por práticas anticompetitivas no mercado de distribuição de combustíveis de aviação no Aeroporto Internacional de Guarulhos. Brasília, DF: Cade, nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-condena-empresas-por-praticas-anticompetitivas-no-mercado-de-distribuicao-de-combustiveis-de-aviacao-no-aeroporto-internacional-de-guarulhos>. Acesso em: 07/08/2025.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (Cade). Mensuração dos benefícios esperados da atuação do Cade em 2022. Brasília, DF: Cade, mar. 2023. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2023/DT_001-Beneficios-de-atuacao-do-Cade-em-2022.pdf. Acesso em 07/08/2025.

EIXOS. Gran Petro consegue acesso à Guarulhos após oito anos de disputa judicial. 2021. Disponível em: [https://eixos.com.br/combustiveis-e-bioenergia/gran-petro-consegue-acesso-a-guarulhos-apos-oito-anos-de-disputa-judicial/#:~:text=Ra%C3%ADzen%20Vibra%20e%20Air%20BP,Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20\(STJ\)&text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20A%20Gran%20Petro%20conseguiu,possam%20pedir%20acesso%20C3%A0s%20estruturas](https://eixos.com.br/combustiveis-e-bioenergia/gran-petro-consegue-acesso-a-guarulhos-apos-oito-anos-de-disputa-judicial/#:~:text=Ra%C3%ADzen%20Vibra%20e%20Air%20BP,Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20(STJ)&text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20A%20Gran%20Petro%20conseguiu,possam%20pedir%20acesso%20C3%A0s%20estruturas). Acesso em: 07/08/2025.

FENELON, R. Parecer Jurídico: termo de condições de acesso de terceiros ao parque de abastecimento de aeronaves do aeroporto de Guarulhos e de Galeão. Análise de conformidade com a Resolução ANAC nº 302/2014. Brasília-DF: out. 2023. Disponível em: <https://www.gru.com.br/pt/Documents/3-20Parecer%20Jur%C3%ADlico%20-%20Dr.%20Ricardo%20Fenelon.pdf>. Acesso em: 07/08/2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Amparadas pela justiça distribuidoras de querosene de aviação descumprem decisão do Cade. São Paulo-SP: out. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2024/10/amparadas-pela-justica-distribuidoras-de-querosene-de-aviacao-descumprem-decisao-do-cade.shtml>. Acesso em: 07/08/2025.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). Access to Fuel Infrastructure as an Enabler for Aviation's Decarbonization. 2024. Disponível em:

<https://www.iata.org/en/programs/sustainability/reports/access-to-fuel-infrastructure-report/>. Acesso em: 07/08/2025.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). Mercado de Combustible de Aviación en Brasil. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-rcnpe-10-2024/subgrupos/subgt02/2025-02-25-iata-presentation-about-fuel.pdf>. Acesso em: 07/08/2025.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). Relatório de Atividades Abastece Brasil: abastecimento de combustíveis de aviação. Brasília, DF: MME, jan. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatrioSubcomitdeAviao_final.pdf. Acesso em: 07/08/2025.

ORDOVER, J. A.; SALONER, G.; SALOP, S. C. Equilibrium Vertical Foreclosure. *The American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 127-142, mar. 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil 2022. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2022/09/oecd-competition-assessment-reviews-brazil_b03cd53c/283dc7c1-pt.pdf. Acesso em: 07/08/2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the Council concerning structural separation in regulated industries. Paris: OECD Publishing, 26 abr. 2001. Documento Legal [OECD/LEGAL/0310]. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0310>. Acesso em: 07/08/2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Restructuring Public Utilities for Competition. Paris: OECD Publishing, 2001. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/restructuring-public-utilities-for-competition_9789264193604-en.html. Acesso em: 07/08/2025.

POLLITT, M.; SADEGHI, J.; TRIEBS, T. P. The effects of vertical separation and competition: evidence from US electric utility restructuring. *Review of Industrial Organization*, [S. I.], v. 65, p. 531–559, 2 abr. 2024.

RIORDAN, M. H. Anticompetitive vertical integration by a dominant firm. *American Economic Review*, v. 88, p. 1232-1248, 1998.

RIORDAN, M. H.; SALOP, S. C. Evaluating vertical mergers: A post-Chicago approach. *Antitrust Law Journal*, v. 63, p. 513-568, 1995.

SALINGER, M. A. Vertical mergers and market foreclosure. *Quarterly Journal of Economics*, v. 103, p. 345-356, 1988.

SALOP, S. C.; SCHEFFMAN, D. T. Cost-raising strategies. *Journal of Industrial Economics*, v. 36, p. 19-34, 1987.