

**30 de setembro a 4 de outubro**  
Ponta Grossa - PR - Brasil

# **ATIVOS ESSENCIAIS E INFRAESTRUTURA DE DISTRIBUIÇÃO DOS AEROPORTOS BRASILEIROS: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL**

## **ESSENTIAL FACILITIES AND INFRASTRUCTURE FOR SUPPLYING BRAZILIAN AIRPORTS: A CONCEPTUAL DISCUSSION**

**ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Érica Saião Caputo, UFRRJ, Brasil, erica.rj.br@gmail.com

### **Resumo**

Este trabalho pretende analisar a aplicabilidade da doutrina de *essential facility* no segmento de distribuição de combustíveis de aviação dos principais aeroportos brasileiros, abordando uma discussão conceitual sobre ativos essenciais e infraestrutura de abastecimento.

Trata-se de tema complexo, que está na pauta das agências reguladoras ANP (Agência Nacional de Petróleo) e ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), que já parte do desafio de que a própria doutrina sobre infraestrutura essencial não é um entendimento consolidado. Desta forma, este trabalho consiste numa pesquisa exploratória, dividida em duas partes: a primeira parte apresenta uma visão geral teórica das considerações jurídicas e econômicas relevantes relacionadas à doutrina de *essential facility*, e a segunda, uma análise do modelo de abastecimento nos aeroportos brasileiros, notadamente a sua aplicabilidade aos Parques de Abastecimento de Aeronaves dos aeroportos de Guarulhos e Galeão, de modo a contribuir para as discussões sobre a necessidade de regulação de acesso ao setor.

**Palavras-chave:** Ativos Essenciais; Infraestrutura em Aeroportos; Abastecimento de Aeronaves.

### **Abstract**

This work intends to analyze the applicability of the essential facility doctrine in the aviation fuel distribution segment of the main Brazilian airports, addressing a conceptual discussion about essential assets and supply infrastructure.

This is a complex issue, which is on the agenda of the ANP (National Petroleum Agency) and ANAC (National Civil Aviation Agency), which is already part of the challenge that the essential facility doctrine itself is not a consolidated understanding. The first part presents a theoretical overview of the relevant legal and economic considerations related to the essential facility doctrine, and the second, an analysis of the supply model in Brazilian airports, notably its applicability to the Aircraft Refueling Stations of Guarulhos and Galeão airports, in order to contribute to the discussions on the need to regulate access to the sector.

**Keywords:** *essential facilities; airports assets; aircraft refueling;*

## **1. INTRODUÇÃO**

O abastecimento de combustível das aeronaves é uma atividade auxiliar do transporte aéreo, que se efetiva sob a égide de duas agências reguladoras: a Agência Nacional do Petróleo - ANP,

que é responsável por autorizar o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação, e a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, que é responsável por todas as atividades relacionadas aos serviços aéreos e à infraestrutura aeroportuária.

O abastecimento é realizado por empresas distribuidoras ou revendedoras de combustíveis de aviação, autorizadas pela ANP. Para exercer esta atividade, os agentes investem em instalações de armazenamento de combustíveis nos aeroportos - denominadas Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA) - e na frota de unidades abastecedoras de aeronaves (UAAs). Trata-se, portanto, de uma atividade econômica realizada sob a regulamentação de uma agência reguladora e atendendo às regras de infraestrutura aeroportuária emanadas por outra, o que, por si só, traz complexidade em termos de interfaces e eventuais conflitos de competência.

O debate sobre a infraestrutura de distribuição de combustíveis nos aeroportos e aumento de competitividade foi levantado no workshop realizado pela ANP com os agentes do setor, em agosto de 2018 (“Cenário atual e perspectivas para o mercado de combustíveis no Brasil 2018”), tendo sido registrado nos anais do evento, com a indicação de formação de um grupo de trabalho sob a condução conjunta de ANP e ANAC.

O tema foi inserido no escopo do Subcomitê de Abastecimento do Combustível Brasil (atual Abastece Brasil), iniciativa do Governo Federal, sendo constituído pela Portaria ANP nº 399/2018 um Grupo Técnico sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, sua operação, modelos de acesso a entranças e regras de transição, com participação de representantes da ANP e da ANAC.

De modo a conferir prioridade à discussão, a ANAC indicou o assunto na proposta para a Agenda Regulatória 2019-2020, no tema “Desverticalização do acesso aos parques de abastecimento de aeronaves (PAA)”, descrito como estudo de eventual regulação aplicável às condições de acesso aos parques de abastecimento de aeronaves.

Esta pesquisa pretende analisar a aplicabilidade da doutrina de *essential facility* no segmento de distribuição de combustíveis de aviação dos principais aeroportos brasileiros, abordando uma discussão conceitual sobre ativos essenciais e infraestrutura de abastecimento dos aeroportos brasileiros, de modo a responder a seguinte pergunta: a infraestrutura de abastecimento existente nos aeroportos de Guarulhos e Galeão pode ser considerada ativo essencial e tornar-se objeto de regulação de livre acesso?

Em relação à metodologia, a primeira questão a ser analisada é sob quais condições a doutrina de *essential facility* é aplicável aos ativos. Em segundo, se tais condições estão presentes no modelo operacional dos PAAs dos aeroportos de Guarulhos e Galeão. Ao final, pretende-se avaliar se uma medida regulatória de livre acesso é necessária e adequada ao modelo vigente.

A análise dos casos concretos e dos documentos citados neste estudo está baseada nos registros públicos do CADE do Processo Administrativo nº 08700.001831/2014-2.

## **2. A DOCTRINA SOBRE ESSENTIAL FACILITY**

A doutrina sobre *essential facility* nasceu da jurisprudência norte-americana como um aspecto particular do conceito de monopolização e uma exceção à regra da liberdade contratual. Teve origem no caso “United States vs Terminal Railroad Association of St. Louis”, na Suprema Corte Americana, em 1912, que envolvia o transporte ferroviário e a propriedade de todos os meios de infraestruturas de acesso à cidade de St. Louis, no Missouri, por uma associação que controlava o acesso à única ponte sobre o rio Mississipi e se negava a permitir o acesso a outras empresas, sendo constatado o efeito prejudicial à livre concorrência provocado por uma empresa que possuía o poder de determinada instalação essencial. A solução consistiu na obrigação da empresa controladora das facilidades (linhas ferroviárias, pontes, postos de controle de entrada e de saída da cidade, etc.) de compartilhar suas estruturas essenciais para os

demais competidores, mediante um pagamento prévio de uma tarifa ajustada para a sua utilização, possibilitando a entrada de seus concorrentes e a competição com a empresa controladora, em condições de igualdade. (Demiroglou, 2016)

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (OCDE, 1996; Oliveira, 2014), algumas características definem o enquadramento da infraestrutura no conceito de essential facility:

- o controle da infraestrutura essencial por um monopolista;
- a incapacidade de um concorrente de forma prática ou razoável duplicar a infraestrutura essencial;
- a negação do uso da infraestrutura a um concorrente; e
- a viabilidade técnica de compartilhar a infraestrutura.

O conceito de essential facility aparece como forma de combater a prática anticoncorrencial em mercados de extrema concentração econômica, principalmente, nos casos de monopólio natural ou em monopólios decorrentes de razões estruturais, em que há situações de dependência de um agente econômico com relação a outro, isto é, no qual a oferta de certos produtos ou serviços não se viabilizaria sem o acesso ou o fornecimento da infraestrutura essencial. Nestes casos, cabe ao regulador, quando identificada a infraestrutura essencial, obrigar o seu compartilhamento a um preço que permita o acesso aos interessados, mas também que remunere o titular pelos investimentos realizados. A noção de essential facility, portanto, legitima a intervenção do Estado sob uma justificativa de igualdade nas condições de participação de um mercado que pode ser potencialmente competitivo. (Salomão Filho, 2003; Oliveira, 2014; Mattos, Coutinho e Schapiro, 2017)

Se a aplicação da doutrina de essential facility é capaz de potencializar a competição em setores caracterizados por restrição estrutural, por outro lado, também pode ser vista como uma intervenção no direito privado e, ao extremo, como um cerceamento da sua liberdade econômica.

O próprio CADE, numa decisão relativa a direitos de software (Processo Administrativo nº 08012.000172/98-42), alertou sobre a aplicação da doutrina de essential facility aos negócios privados de forma parcimoniosa e com muita cautela, quando o bem ou serviço for absolutamente indispensável ao ingresso e permanência em um mercado.

Pitofsky, Patterson e Hooks (2002) argumentam que “o ativo em questão não pode estar disponível por outras fontes ou ser duplicável pela firma buscando acesso. Uma facilidade não será considerada essencial se facilidades equivalentes existem ou onde os benefícios a serem derivados do acesso às alegadas facilidades essenciais podem ser obtidos de outras fontes.”

A OCDE preconiza que definição de essencialidade constitui um padrão de prova mais rigoroso do que ser “mais econômico” que as alternativas. “Como a palavra “essencial” indica, um agente solicitando acesso deve mostrar mais que uma inconveniência ou mesmo uma perda econômica; ele deve mostrar que uma alternativa à facilidade não é factível”. (OCDE, 2007)

Neste mesmo sentido, a American Bar Association (ABA) destaca que a caracterização da parte essencial implica ao acusador ter que provar que o não fornecimento do acesso à instalação não gera apenas prejuízos econômicos ou inconveniências; a falta do acesso à instalação torna o fornecimento do serviço impraticável. (OCDE, 1996)

A aplicação cautelosa da teoria de essential facility se consubstancia na observância ao Princípio da Livre Iniciativa, fundamento da ordem econômica, e no livre exercício de qualquer atividade econômica assegurado a todos, salvo exceções legais, ao qual somente cabe como contraponto a determinação de repressão ao abuso do poder econômico. Desta forma, a

consideração de determinado bem como uma *essential facility* deve ser justificada, em termos de proporcionalidade, como a única medida possível para se evitar a concentração abusiva do poder econômico, visto que pode vir a limitar a propriedade privada, ou mesmo, levar à sua utilização irracional, com efeitos negativos para o próprio mercado, resultando na “tragédia dos comuns”.

### 3. A TRAGÉDIA DOS COMUNS

A “tragédia dos comuns” é um termo que se originou do texto de mesmo nome do autor Garret Hardin, em 1968, que abordava um efeito trágico no uso dos recursos naturais considerados de uso comum, isto é, aqueles sobre os quais não haveria a propriedade privada definida, havendo livre acesso ao seu uso, o que trazia como consequência o seu exaurimento.

O autor ilustrou a teoria com o exemplo de um pasto aberto, onde diversos vaqueiros alimentam seu gado, e esse mecanismo pode funcionar satisfatoriamente durante séculos, com a quantidade de animais abaixo da capacidade de absorção do solo. No entanto, cada vaqueiro tende a buscar maximizar seu ganho, aumentando o seu número de animais, o que gera uma componente negativa, que é função do sobrepastoreio adicional. Como os efeitos do excesso de pastagem são compartilhados por todos, a decisão provável de cada vaqueiro é adicionar outro animal ao seu rebanho, para compensar a componente negativa, e assim sucessivamente, o que retrataria a tragédia: o sistema leva cada vaqueiro a aumentar seu rebanho sem limites, mas o recurso – o pasto – é limitado. Essa corrida pelo aumento da produtividade no uso do bem comum acaba gerando uma tragédia para todos, que é a ruína do bem comum. (Hardin, 1968)

Mattos et al. (2017), ao se referir à tragédia dos comuns, citam que o exemplo clássico da literatura é o de um lago que pertence a uma coletividade e assim sofre problemas com a pesca abusiva, resultando na depredação ambiental e no aniquilamento dos peixes. Quando cada indivíduo utiliza um bem público de maneira privada, o resultado a que se chega é de um “uso excessivo do bem comum, em razão de sua exploração simultânea por todos os indivíduos, que pode levar, no limite, à sua gestão irracional, deterioração ou exaurimento”.

Vargas e Herscovici (2017) revisitam o artigo de Garret Hardin, analisando a contribuição de Varian (2003) e Barzel (1997) ao tema. Varian (2003), sob o prisma econômico, postula que se os direitos de propriedade forem bem definidos, ou seja, se houver regramento que possa controlar seu uso e, em especial, impedir que outros a utilizem de maneira excessiva, não haverá problemas relativos a externalidades. Contrapondo essa visão, Barzel (1997) afirma que as imperfeições decorrem da natureza econômica dos bens e dos comportamentos dos agentes, de modo que a gestão de direitos de propriedade não é plenamente eficiente, pois o controle necessário dos *free riders* implica obrigatoriamente custos de transação positivos.

Apesar da teoria econômica indicar que o mercado pode ajustar as suas ineficiências, não se pode perder de vista que a aplicação do conceito não se restringe a uma economia perfeita. A teoria se baseia em endogeneizar totalmente todas as externalidades, ou seja, controlar todos os comportamentos oportunistas e que esse controle não implica em custos, configurando um *self enforcement*. Entretanto, a existência de assimetrias de informação pode tornar os direitos de propriedade parcialmente ineficientes e gerar custos positivos na implementação desses controles. (Vargas e Herscovici, 2017)

A regulação geralmente está associada à mitigação das falhas de mercado, tais como monopólios naturais, bens públicos, externalidades e assimetrias de informação. Na mesma medida que a regulação pode ser necessária para viabilizar acesso a uma eventual *essential facility*, também pode mitigar o risco de levar um bem público aos efeitos da tragédia dos comuns.

#### 4. AMBIENTE INSTITUCIONAL E REGULATÓRIO

A atividade de distribuição de combustível para aviação está sujeita ao normativo regulatório relacionado à indústria do petróleo, derivados e biocombustíveis e à infraestrutura aeroportuária, sob a tutela das agências reguladoras ANP (Agência Nacional de Petróleo) e ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), respectivamente.

##### 4.1 A atividade de distribuição de combustível de aviação

O fornecimento da quase da totalidade de querosene de aviação (QAV) comercializado às distribuidoras no mercado brasileiro é realizado pela Petrobras, embora o mercado seja livre e aberto a importações e entrada de novos produtores.

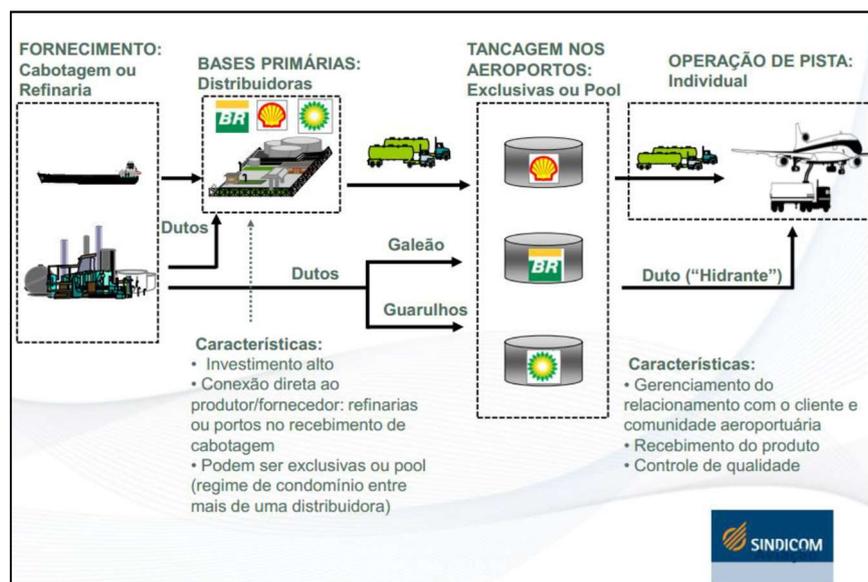
As distribuidoras de QAV autorizadas pela ANP recebem o produto das refinarias ou pólos de cabotagem/ importação em suas bases primárias, por meio de dutos. As bases primárias das distribuidoras geralmente se localizam próximas às refinarias, para otimizar a conexão com o fornecedor. Estas bases podem ser operadas individualmente ou compartilhadas por dois ou mais distribuidores, através de operação em regime de pool, em que os distribuidores investem conjuntamente no ativo, ou de cessão de espaço de armazenamento, em que há aluguel do espaço para movimentação de produtos.

A partir das bases primárias, as distribuidoras transportam o combustível via Caminhão-Tanque (CT) até a tancagem do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA), que é o conjunto de instalações fixas dentro do aeroporto com a finalidade de receber, armazenar e distribuir combustíveis de aviação. A logística de distribuição aos aeroportos varia de acordo com a infraestrutura de cada distribuidora e sua rede de aeroportos.

Somente os aeroportos do Galeão/RJ e de Guarulhos/SP têm seus PAAs interligados por dutos com a Refinaria Duque de Caxias (“REDUC”) e com a Refinaria Henrique Lage (“REVAP”), respectivamente, de modo que estas unidades operam como bases primárias.

A partir dos PAAs, as distribuidoras efetuam a distribuição do combustível dentro do aeródromo, realizando o abastecimento das aeronaves através da sua frota de unidades abastecedoras de aeronaves (UAAs).

A figura a seguir ilustra o fluxo de operação descrito anteriormente:



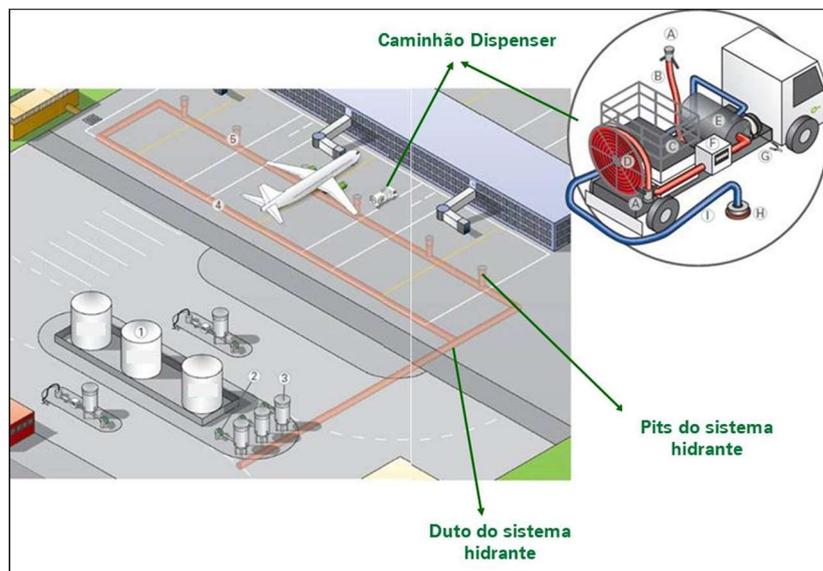
Fonte: Sindicato das Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes - Sindicom, 2017

O abastecimento das aeronaves nos aeroportos pode ser realizado utilizando dois tipos de UAAs: Caminhão-Tanque Abastecedor (CTA) ou Servidor de Hidrante (SRV).

O CTA é um veículo autopropelido constituído de tanque, carretel de mangueira, sistemas de bombeamento, filtragem, medição e controles, destinado a transportar combustível do PAA até a aeronave e efetuar o seu abastecimento.

O SRV é um veículo autopropelido contendo módulo de abastecimento constituído de carretel de mangueira, sistema de filtragem, medição e controles, destinado a transferir combustível para a aeronave a partir da rede de hidrante, um sistema de linhas subterrâneas que movimentam o combustível das instalações fixas até o pátio de estacionamento de aeronaves do aeroporto. O abastecimento pode ser realizado interligando o SRV aos pontos de conexão (“*pits*”) na pista do aeroporto para efetuar a transferência do combustível para a aeronave.

Em síntese, o SRV realiza a mesma operação que o CTA, apenas não utiliza o combustível do seu próprio tanque, mas sim, da linha de combustível subterrânea, conforme ilustrado a seguir.



Fonte: Associação das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência - Plural / Diretoria de Aviação (2019)

A rede de hidrantes é parte integrante do sistema de abastecimento do distribuidor, estando interligada ao seu tanque de armazenamento, portanto compõe o sistema do PAA.

Cada distribuidor pode ter o seu próprio PAA ou pode operar em regime de pool com outras distribuidoras. Nesta modalidade, os distribuidores se tornam condôminos do PAA, cuja operação fica a cargo de um deles, sendo os custos rateados na proporção de sua utilização. A operação em pool é restrita ao recebimento e armazenamento de combustível nos aeroportos. A aquisição do combustível, o fluxo de suprimento do PAA, a comercialização às companhias aéreas e aviação geral e a operação do abastecimento das aeronaves são realizadas de forma independente e exclusiva por cada distribuidor.

A decisão sobre o modelo operacional envolve vários fatores, tais como: estratégia da distribuidora, racionalidade econômica, disponibilidade do tipo de UAA, preferência do administrador aeroportuário, celeridade requerida para o início da operação, entre outros. É importante destacar que a decisão econômica nem sempre é óbvia; o investimento requerido e os custos de operação de uma instalação de grande porte, a depender da fração do condômino e expectativa comercial, pode se mostrar mais oneroso que o custo de uma operação individual.

## **4.2 Regulação sobre os Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs)**

As Resoluções ANP nº 17/2006 e nº 18/2016 regulam os requisitos necessários para a outorga de autorização pela ANP para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação e de revenda de combustíveis de aviação, respectivamente.

Para a outorga de autorização de exercício de atividade de distribuição de combustíveis de aviação (RANP nº 17/2006), é exigida a comprovação de que o proponente possui pelo menos 1 (uma) instalação de armazenamento e de distribuição de combustíveis, autorizada pela ANP a operar, localizada fora de aeródromo, com pelo menos 1 (um) tanque de combustível de aviação de uso exclusivo do distribuidor (art. 12, I), que deverá ser construída em conformidade com as normas da ABNT para o recebimento, armazenamento e operações auxiliares para combustíveis de aviação (art. 12, §4º).

A Resolução ANAC nº 116/2009 e a Portaria da Secretaria de Aviação Civil nº 228/2013 disciplinam os chamados serviços auxiliares de transporte aéreo, a concessão de áreas em aeroportos e estabelece as regras de alocação de áreas nos aeroportos para estes serviços, nos quais se enquadram o abastecimento de aeronaves.

A Resolução ANAC nº 116/2009 estabelece que ficam autorizados a instalação e o funcionamento das sociedades empresárias prestadoras de serviços auxiliares ao transporte aéreo nos aeródromos civis públicos e privados, não dispensando os instrumentos próprios exigíveis pela ANAC ou por outros órgãos ou entidades competentes, quando for o caso (art.4º), devendo tais empresas solicitar seu credenciamento junto ao operador de aeródromo (art.7º).

Além disso, o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 153 (“RBAC nº 153/EMD-02”), no art. 153.125, trata das providências necessárias ao abastecimento e transferência de combustível a aeronaves, e as alíneas “f” e “g” tratam especificamente sobre regras para o deslocamento de caminhões tanque dentro do pátio de aeródromos e regras sobre a área de movimentação desses veículos, respectivamente. Há ainda norma específica do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, órgão do Comando da Aeronáutica, regulamentando o procedimento para a instalação de atividades perigosas na Zona de Proteção dos Aeródromos, a Portaria DECEA nº 957/GC3, que trata de regras de localização de postos de combustíveis para abastecimento de aeronaves.

Portanto, a atividade de abastecimento de aeronaves atende a uma série de normas e regulamentos, sob a égide de diferentes organismos. A própria ANP, ao avaliar recentemente a necessidade de regular as instalações dos parques de abastecimento de aeronaves, concluiu em sua Nota Técnica nº 119/2018/SDL-CREG/SDL que para esta atividade a rede regulatória criada pela ANP, ANAC, ABNT e Comando da Aeronáutica parece constituir um arcabouço jurídico-normativo suficiente. A Nota destaca, ainda, os instrumentos de controle social exercido pelos próprios interessados, que atuam como “reguladores substitutos”, tais como regramentos e auditorias de entidades internacionais representantes das companhias aéreas (International Air Transport Association – IATA) ou de companhias distribuidoras (Joint Inspection Group - JIG), das próprias distribuidoras em relação à sua rede de revendedores vinculados, das companhias aéreas em relação a seus fornecedores, entre outras.

## **4.3 Competição no setor**

Atualmente, cinco distribuidoras atuam no mercado de combustíveis de aviação: Petrobras Distribuidora S.A. - BR (subsidiária da Petrobras), Raízen Combustíveis S.A. (joint venture constituída por Shell e Cosan), Air BP Brasil Ltda (divisão de aviação da British Petroleum), Air BP Petrobahia Ltda (joint venture constituída por Air BP Brasil e a distribuidora regional Petrobahia) e Gran Petro Distribuidora de Combustíveis Ltda (distribuidora que atua no mercado de etanol e de aviação).

<b>Participação nas vendas de QAV no ano de 2018</b>	
<b>Distribuidoras</b>	<b>Participação (%)</b>
<b>Total (5 distribuidoras)</b>	<b>100,00</b>
BR	54,11
Raízen	32,03
Air BP	13,47
Air BP Petrobahia	0,33
Gran Petro	0,05

Fonte: Anuário ANP, 2019

De acordo com a análise do Doutor em Economia e Professor da FGV Gesner Oliveira, exposta em apresentação no Workshop “Competição e infraestrutura no mercado de combustíveis de aviação”, realizado pela FGV-SP, o mercado de QAV é altamente competitivo. O professor sustentou sua afirmativa na frequência dos ciclos de contratação de fornecedores, na elevada concentração dos compradores e seu alto poder de barganha.

Entre os compradores, as companhias aéreas Gol, Latam e Azul representam quase 90% do mercado doméstico. As companhias aéreas solicitam propostas para abastecimento de sua rede de aeroportos, e geralmente dividem o seu volume entre as distribuidoras, compondo o resultado ótimo da sua cesta com base na combinação de preços e aeroportos. Os contratos de curto prazo – em geral, de dois anos - geram elevada rivalidade entre os distribuidores e mantêm o estímulo à competição, pois pouco menos de um ano antes do término do contrato, as empresas já iniciam novas rodadas de negociação com os distribuidores para o novo contrato. O volume relativo ao fornecimento pontual aos clientes sem cobertura contratual é caracterizado por disputa pelos distribuidores a cada abastecimento.

Desta forma, concluiu o Professor que há forte rivalidade pelos clientes, que pode ser evidenciada por: (i) redução de preços e de margens nos últimos anos; e (ii) trocas frequentes de fornecedor e de volumes fornecidos em diversas rodadas de negociação. Para exemplificar este ponto, destacou a modificação das participações de mercado entre as distribuidoras, em particular, quando se analisa os dados de maneira desagregada por aeroporto.

UF	Empresa	Participação	Participação	Participação
		2012	2013	2014
DISTRITO FEDERAL	AIRBP	17,59%	1,14%	2,77%
	BR	62,80%	73,99%	75,83%
	RAIZEN	19,61%	24,87%	21,40%
MINAS GERAIS	AIRBP	0,59%	0,89%	1,37%
	BR	76,17%	78,98%	81,71%
	RAIZEN	23,24%	20,13%	16,92%
PERNAMBUCO	AIRBP	0,03%	0,19%	0,11%
	BR	66,09%	71,43%	78,78%
	RAIZEN	33,87%	28,38%	21,11%
RIO DE JANEIRO	AIRBP	7,02%	7,53%	12,50%
	BR	73,43%	71,70%	55,35%
	RAIZEN	19,55%	20,77%	32,15%
SÃO PAULO	AIRBP	1,69%	14,02%	15,84%
	BR	39,57%	35,60%	45,19%
	RAIZEN	58,74%	50,38%	38,97%

Fonte: Apresentação Competição e Estrutura de Preços na Cadeia de Aviação, Gesner Oliveira, FGV-SP, Novembro/2018

## **5. PARQUES DE ABASTECIMENTO DE AERONAVES E A DISCUSSÃO SOBRE ESSENCIAL FACILITY**

A discussão sobre essential facility e a sua aplicação aos parques de abastecimento de aeronaves no âmbito da ANAC foi formalmente indicada pela Agência Reguladora no Ofício 20/2016/GERE/SRA/ANAC, dirigido à concessionária do aeroporto do Galeão – RJ, no qual afirmava “que o parque de abastecimento de aeronaves nos grandes aeroportos, em especial em

aeroportos que atendem aeronaves que fazem voos de longo curso como o aeroporto do Galeão, é uma *essential facility*, infraestrutura necessária para a operação de uma determinada atividade em condições de igualdade com as firmas concorrentes, caracterizada pela inviabilidade econômica de sua duplicação”.

O assunto foi submetido à análise do CADE, em virtude de representação da Gran Petro, na qual relatou imposição de barreiras artificiais à entrada e de dificuldades no acesso a infraestrutura essencial no mercado de QAV no aeroporto de Guarulhos por parte das distribuidoras BR, Raízen e Air BP e da concessionária do aeroporto GRU Airport.

Portanto, a discussão sobre *essential facility* em relação aos aeroportos de Galeão e Guarulhos é real e já alcança organismos de regulação e defesa econômica, o que induz à necessidade de analisar mais concretamente os casos.

### **5.1 O modelo de distribuição dos aeroportos de Guarulhos e Galeão**

Os aeroportos de Guarulhos e Galeão foram concedidos à administração privada nos anos 2012 e 2013, respectivamente, quando sagraram-se vencedoras dos certames as concessionárias GRU Airport e RIOgaleão. Até então, os aeroportos eram administrados pela Infraero.

Os contratos de concessão celebrados pela ANAC com ambas as concessionárias têm uma cláusula idêntica que prevê livre acesso para as empresas aéreas ou terceiros para atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, transcrita a seguir:

“Fica assegurado o livre acesso para que as Empresas Aéreas ou terceiros possam atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, observada a regulamentação vigente, inclusive quando da prestação direta desses serviços pela Concessionária, sendo vedadas quaisquer práticas discriminatórias e abusivas, nos termos da legislação vigente e da regulamentação da ANAC.”

Com base nesta cláusula, a Gran Petro reivindicou acesso ao contrato de concessão da infraestrutura de abastecimento de aeronaves existente nos aeroportos, acionando as concessionárias, a ANAC e o CADE.

Quando as concessionárias GRU Airport e RIOgaleão assumiram a administração dos seus respectivos aeroportos, já atuavam em ambos os distribuidores Air BP, BR e Raízen, compartilhando os Parques de Abastecimento de Aeronaves em regime de pool.

Os pools foram originalmente constituídos pelos distribuidores BR, Esso e Shell. Em 2008, a Cosan adquiriu os ativos da Esso no Brasil, que incluía as instalações nos aeroportos. Em 2009, a operação de aviação foi comprada da Cosan pela Shell, ficando os pools com a BR e a Shell. Com a criação da Raízen, joint venture entre Cosan e Shell, em 2010, o CADE constatou concentração e ordenou a venda dos ativos de aviação. Neste processo, os ativos foram adquiridos pela Air BP, numa operação que envolveu R\$ 185 milhões. A Gran Petro também participou do certame, tendo sua proposta se posicionado na segunda colocação.

A Air BP, que já operava no aeroporto do Galeão, em PAA próprio e sem acesso à rede de hidrantes, com a aquisição dos ativos vendidos pela Shell, ingressou no aeroporto de Guarulhos (SP) e passou a deter participação no pool dos dois aeroportos. Desta forma, os pools passaram a contar com a participação de Air BP, BR e Raízen.

Os pools já detinham um contrato firmado com a Infraero, que administrava o aeroporto até o processo de concessão, os quais foram sub-rogados às concessionárias. O que se verificou nesta transição foi que as concessionárias adotaram basicamente a mesma estratégia: negociaram com as distribuidoras a realização de investimentos na expansão da rede de hidrantes, alinhada à ampliação dos pátios de aeronaves, oferecendo como contrapartida a extensão dos prazos dos contratos de arrendamento dos pools.

Destaca-se que, de acordo com os contratos celebrados entre as concessionárias e os pools de combustíveis, não há garantia de exclusividade na prestação do serviço de abastecimento de aeronaves. Outras empresas podem atuar com PAA próprio nas áreas disponíveis nos aeroportos em questão.

## 5.2 Acesso aos aeroportos para os serviços auxiliares ao transporte aéreo

A Resolução nº 302/2014 da ANAC dispõe sobre a alocação de “áreas aeroportuárias”, que incluem os serviços auxiliares ao transporte aéreo e de abastecimento de aeronaves.

No art. 90, consta regra explícita no sentido de assegurar a terceiros o acesso a certas áreas do aeroporto para a prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo (cf. inciso IV do art. 2º da mesma Resolução). Tal norma determina que o operador do aeroporto deve disponibilizar a empresas que ofertem tais serviços o acesso às áreas necessárias à execução de suas atividades, sob livre negociação, sendo facultado ao operador de aeródromo limitar o acesso das empresas às áreas necessárias quando comprovadamente não houver área disponível para realização da atividade solicitada. (art. 90, §1º)

Note-se que a Resolução nº 302/2014 refere-se a “áreas aeroportuárias” e não a “infraestruturas” nessas áreas construídas com recursos privados por prestadores de serviços auxiliares. “São itens distintos cuja confusão pode levar a conclusões equivocadas sobre os limites da ação reguladora do Estado vis-à-vis atividades econômicas prestadas em regime de mercado.” (Mattos et al, 2017)

Do mesmo modo, os contratos de concessão dos aeroportos, celebrados entre a ANAC e as concessionárias, também não estabelecem o compartilhamento das infraestruturas construídas nos aeroportos por agentes privados prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo, e sim o acesso das empresas para atuar na prestação dos seus serviços:

11.8. Fica assegurado o livre acesso para que as Empresas Aéreas ou terceiros possam atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, observada a regulamentação vigente, inclusive quando da prestação direta desses serviços pela Concessionária, sendo vedadas quaisquer práticas discriminatórias e abusivas, nos termos da legislação vigente e da regulamentação da ANAC.

A regulação vigente impede que o aeroporto crie barreiras regulatórias à entrada de prestadores de serviços, no entanto, cabe a estes os devidos investimentos em instalações para sua operação nas áreas concedidas.

Tendo em vista que a norma se aplica a todos os serviços auxiliares ao transporte aéreo, atribuir a obrigação de compartilhamento dos ativos de abastecimento equivaleria, de forma análoga, às empresas de manutenção de aeronaves serem obrigadas a compartilhar seus hangares com terceiros, ou as empresas de manuseio de bagagens (serviços de *ground handling*) a compartilhar suas esteiras que levam as bagagens até os depósitos nos porões das aeronaves.

A pertinência da regulação de livre acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves dos aeroportos do Galeão e Guarulhos passa pela sua aderência à doutrina de “essential facility”, cuja aplicação restritiva é justificável pelas consequências materializadas na literatura econômica: (i) a configuração de um regime de “expropriação regulatória”, mudanças regulatórias e contratuais que afetam no curto prazo os agentes econômicos envolvidos e, no médio e longo, a coletividade, pela perda econômica gerada, dentre outros aspectos, pelo desincentivo ao investimento, deteriorização da qualidade do serviço e redução da competição pelo abandono do mercado por agentes econômicos que não se submetem ao novo contexto; e (ii) a exploração econômica de bens comuns, em detrimento da propriedade privada dos ativos, efeito conhecido como “tragédia dos comuns”.

## 6. REGULAR OU NÃO REGULAR ?

Eis a questão: a regulação é realmente necessária ou o arcabouço atual é suficiente para esse segmento de mercado ?

Em evento realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP sobre Competição e Infraestrutura no Mercado de Combustíveis de Aviação, em 29/11/18, a pós-doutora em Economia, professora e Conselheira do CADE Cristiane Alkmin J. Schmidt, em apresentação intitulada “Possíveis problemas concorrenciais no setor de combustível de aviação”, iniciou a exposição com a seguinte pergunta: “Cabe regular o acesso de terceiros às instalações das distribuidoras de QAV nos aeroportos (bases para estocar o produto, dutos e hidrantes), se estas estiverem sendo compartilhadas pelos incumbentes (pool) e mesmo que o aeroporto disponha de área para o entrante instalar novas facilidades?”

Segundo a professora, a resposta passa (1) pela avaliação se a infraestrutura é uma facilidade essencial; (2) se for, há que questionar se a regulação trará maior competição para fomentar novos investimentos, diminuir o preço e aumentar a oferta e qualidade.

Destacou ainda que mesmo que seja uma Essential Facility, regular não é fácil, apontando como desafios: (i) Dar as condições e o preço ao acesso à EF; e (ii) Sócio (problemas de free rider e tragédia dos comuns) ou não sócio com *unbundling*. Na abordagem teórica da matéria, ponderou que quando há barreiras à entrada intransponíveis, a regulação é necessária, mas se a regulação for malfeita, esta não trará a “boa concorrência”, o que inibirá os investimentos.

### 6.1 Acesso aos aeroportos

As regras estabelecidas pela Resolução ANP nº 17/2006 para atuação no mercado de distribuição de combustíveis de aviação são menos restritivas do que para o exercício da atividade de distribuição dos demais combustíveis líquidos, como gasolina e diesel. A Resolução ANP nº 58/2014, que regula esta atividade, exige capacidade mínima de armazenagem de 750 m<sup>3</sup> (setecentos e cinquenta metros cúbicos) e comprovação de capital social integralizado mínimo de R\$ 4.500.000 (quatro milhões e quinhentos mil reais), requisitos mínimos que não são exigidos para a distribuição de combustíveis de aviação, apesar da maior complexidade em termos operacionais e riscos envolvidos.

Portanto, pode-se concluir que a atividade de distribuição de combustíveis de aviação oferece menos barreiras regulatórias do que a atividade de distribuição de líquidos.

Em relação à ANAC, a Resolução nº 302/2014 assegura a terceiros o acesso a áreas do aeroporto para a prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, bastando requerer o credenciamento ao operador aeroportuário, conforme a Resolução nº 116/2009.

De acordo com os contratos de concessão celebrados entre a ANAC e os operadores dos aeroportos do Galeão e Guarulhos, a única hipótese de restrição de acesso seria a falta de capacidade de atender à solicitação de novos entrantes. Sobre este aspecto, as concessionárias GRU Airport e RIOgaleão já posicionaram em documentos e manifestações públicas que dispõem de áreas para instalação de novas bases de combustíveis nos aeroportos. Desta forma, não há restrição ao acesso a esses aeroportos para instalação de PAA para distribuição de combustíveis de aviação.

Contudo, os Pools das distribuidoras nos aeroportos de Guarulhos e Galeão são supridos diretamente pelas refinarias. Isso os tornaria *essential facilities*?

## 6.2 Pools supridos pelas refinarias

É padrão do setor que os terminais de distribuidores se interliguem às refinarias supridoras para recebimento de combustíveis como base primária e posterior distribuição às suas demais unidades, para todos os combustíveis, inclusive o QAV.

Os pools dos aeroportos de Galeão e Guarulhos foram construídos com tancagem para armazenamento e operação como bases primárias.

Não há qualquer impedimento para um distribuidor se estabelecer nos aeroportos de Galeão e Guarulhos e interligar seu PAA ao duto que transporta QAV das refinarias REDUC e REVAP, respectivamente. Não há também impedimento em estabelecer seu suprimento de QAV através de outra base primária. A existência da conexão dutoviária para o aeroporto não torna obrigatório que um entrante a utilize.

A própria Gran Petro buscou acesso próximo à Refinaria de Paulínia (REPLAN), em área operada em condomínio (Pool TRANSO), visando estabelecer sua base primária de QAV. De acordo com a ANP, Ofício 101/2014/CDC, haveria viabilidade técnica para a instalação de novos dutos se iniciando em três diferentes pontos para suprimento de QAV:

Opção de Acesso	Descrição	Valor Estimado
Ponto A	Refinaria da Replan, seguindo em trecho aéreo apoiada em dormentes junto a cerca da refinaria paralela a rodovia SP-332 (Rodovia Milton Tavares de Souza) até limite do terreno da Replan. A partir deste ponto o duto cruza a rodovia através de furo direcional, seguindo para a base da Gran Petro.	R\$ 8,1 MM
Ponto B	Construção de duto a partir do ponto "B" da área operada em Pool pela Raízen, em tubulação aérea, seguindo por dentro do pool pela parte de trás do Terminal da Raízen-Area 2, continuando no mesmo alinhamento até a base da Gran Petro.	R\$ 4,5 MM
Flange Cego	Construção de um novo duto a partir do flange cego do duto de transferência dentro da área operada em Pool da Raízen.	R\$ 2,7 MM

Fonte: ANP – Elaboração própria

Tais alternativas seriam economicamente viáveis e o payback do investimento mais robusto, no Ponto A, seria inferior a um ano e meio, de acordo com a análise do Prof. Titular da FEA/USP Claudio Lucinda (2015), considerando premissas como a mediana dos preços do QAV (Anuário Estatístico da ANP), margem Bruta de 3% (estimativa da Associação Internacional do Transporte Aéreo - IATA) e taxa de desconto de 0,89% a.m. (Economática).

A Air BP, ao se estabelecer no aeroporto do Galeão, em 2008, construiu um PAA independente, interligando ao duto da Petrobras. O Distribuidor ainda tornou este PAA do Galeão a sua base primária, suprimindo diversos outros aeroportos a partir dele, inclusive o aeroporto de Brasília. Em relação ao aeroporto de Guarulhos, a Air BP afirmou que pretendia operar de forma independente também naquele aeroporto, por meio de acesso ao queroduto, porém, por questões ambientais o projeto foi suspenso e com a aquisição dos ativos da Shell e a consequente participação no Pool de Guarulhos, a alternativa tornou-se desnecessária. Portanto, é possível e existe precedente do estabelecimento de nova distribuidora nos aeroportos em PAA não integrado ao Pool.

Diante destas condições, que são análogas à operação de outras bases primárias e de distribuição de outros combustíveis, também se verifica que não há restrição ao modal de suprimento do PAA. Sendo assim, o que resta a analisar é a rede de hidrantes dos aeroportos.

### 6.3 Rede de hidrantes

Os aeroportos de Guarulhos e Galeão são dotados de redes de hidrantes, interligadas aos Pools, recentemente ampliadas pelos distribuidores que fazem parte do Pool, em função da expansão dos pátios desses aeroportos. As redes de hidrantes estão conectadas aos PAAs que as alimentam de combustíveis, compondo o sistema de abastecimento dos distribuidores.

Nos aeroportos dotados de rede de hidrantes, o abastecimento pode ser realizado através do SRV (servidor de hidrante), além do CTA.

Não há distinção entre o QAV entregue por SRV ou CTA, nem restrição quanto à circulação dos veículos. Nos aeroportos, trafegam ambos os tipos de unidades abastecedoras de aeronaves (UAAs), e mesmo as empresas que utilizam a rede de hidrante, também utilizam CTAs nas suas operações. Isso porque para utilizar a rede de hidrantes, a aeronave precisa estar estacionada onde se posicionam os pontos de conexão (“pits”). Nas áreas remotas do aeroporto do Galeão, por ex., o abastecimento ocorre sem acesso à rede de hidrantes, sendo necessário o uso dos CTAs. Já nas posições nas pontes de embarque (“fingers”), há pits, podendo ocorrer o abastecimento com SRV. No entanto, não há impedimento de realização dos abastecimentos com CTAs mesmo nos locais onde há pits.

Há alguns mitos em relação à utilização da rede de hidrantes/ SRVs que precisam ser analisados: (i) que a rede de hidrantes é um ativo não duplicável; (ii) que não há competição entre a operação com SRV e com CTA; (iii) que a rede de hidrantes é fundamental em aeroportos de grande movimentação, pois elimina a necessidade de ressuprimento das UAAs; e (iv) que a rede de hidrante é fundamental na operação de voos de grandes volumes, notadamente voos internacionais. No entanto, casos concretos permitem contestar tais crenças, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Mito	Aeroporto	Fato
A rede de hidrantes é um ativo não duplicável.	Fortaleza	Cada Distribuidor possui sua própria rede de hidrantes, o que evidencia que é possível duplicar essa infraestrutura.
	Guarulhos	Houve recente duplicação de sua linha de hidrantes, em 2015.
	Salvador	BR e Raízen têm cada uma a sua própria rede de hidrantes.
Não há condição de competição entre a operação com rede de hidrante e com CTA.	Salvador	Ingresso da Air BP Petrobahia em 2017, operando exclusivamente com CTAs, e tendo conquistado, dentre outros clientes, a companhia aérea Avianca, o que evidencia que esta estrutura confere competitividade frente ao uso da rede de hidrantes das outras competidoras.
	Foz de Iguaçu	Raízen opera com rede de hidrante. Air BP e BR operam com CTAs.
Rede de hidrante é fundamental em aeroportos de grande movimentação.	Congonhas	Não há rede de hidrantes, mesmo Congonhas sendo o segundo maior aeroporto em movimentação do Brasil.
	Santos Dumont	Não há rede de hidrantes, embora o aeroporto esteja entre os cinco de maior movimentação do Brasil.
Rede de hidrante é fundamental para abastecimento de voos internacionais.	Viracopos	Aeroporto internacional que atende aeronaves do mesmo porte do aeroporto de Guarulhos e não tem rede de hidrantes. Todos os abastecimentos são realizados por CTAs.
	Galeão	Air BP conquistou o atendimento dos voos da American Airlines para os Estados Unidos antes de ingressar no pool do aeroporto,

		portanto, operando exclusivamente com CTAs, enquanto BR e Raízen faziam uso da rede de hidrantes.
	Belém	BR opera com rede de hidrantes e a Raízen, somente com CTAs. Raízen abastece voos internacionais exclusivamente com CTAs.

Fonte: Plural - Elaboração própria

Estes diferentes exemplos de operações evidenciam que o acesso à rede de hidrantes não é determinante na competitividade dos Distribuidores nos aeroportos, se assim o fosse, as empresas optariam pela sua implantação onde houvesse uso desta por outro competidor ou não haveria racionalidade econômica para entrada de uma segunda (ou terceira) distribuidora após a primeira empresa estar instalada com sua linha.

Mesmo na hipótese equivocada dos CTAs não serem uma alternativa viável para voos de alto consumo, seria impeditivo para a entrada de um competidor em aeroportos que operam com rede de hidrantes? O estudo do Prof. Claudio Lucinda (2015), que apresenta uma avaliação da possibilidade de um entrante operar exclusivamente por meio de CTA em um aeroporto que dispõe de rede de hidrantes, constatou que não.

A partir dos dados de HOTRAN sobre os horários de voo, aeroportos de origem e destino, companhias aéreas, tipos de aeronave e número de passageiros, de outubro/2014 (período anterior à crise econômica impactar o mercado de aviação), disponíveis no site da ANAC, foram estimados os volumes de abastecimentos por voo. Por meio de informações obtidas junto às empresas distribuidoras de QAV, foi estabelecido como critério que voos que abastecem menos de 30 mil litros poderiam ser atendidos por CTA, devido à estrutura logística de solo das companhias aéreas.

Com base nessas premissas, o Professor concluiu que aproximadamente 39% do volume semanal de QAV poderia ser atendida por meio de CTA no aeroporto de Guarulhos. Já no aeroporto do Galeão, esse percentual se elevaria para 50%. Considerando que houve redução de voos internacionais após a crise econômica, a participação dos voos domésticos atualmente ainda seria superior. Desta forma, verifica-se que é possível o ingresso no mercado e é viável o fornecimento de QAV exclusivamente por CTAs nos aeroportos de Guarulhos e Galeão.

#### 6.4 Impacto da rede de hidrantes na competitividade

É fato que, em termos operacionais, o abastecimento com SRV tem a vantagem de não restringir o volume da operação, ao passo que o abastecimento com CTA está limitado à tancagem do veículo, exigindo tempo adicional e mais de uma operação no ciclo de atendimento de uma aeronave acima deste volume, o que representaria aumento de custo operacional.

Apesar de já estar evidenciado que existe alternativa factível ao abastecimento dos aeroportos sem a utilização da rede de hidrantes, afastando a aplicação da doutrina de *Essential Facility*, o aspecto econômico também foi considerado.

O estudo de Mattos et al (2017) comparou o custo operacional utilizando SRVs e CTAs numa operação hipotética de cerca de 50% do volume do aeroporto de Guarulhos, com base em dados do Sindicom. Essa análise considerou as especificidades de cada operação, tais como: que a operação somente com CTAs requereria maior quantidade de veículos e operadores envolvidos no atendimento, assim como os custos de energia e de manutenção da rede de hidrantes, que oneram a operação via SRV. A conclusão do estudo trouxe a surpreendente constatação de que não existe uma vantagem econômica relevante na comparação de uma operação com SRV e com CTA. A variação de custo entre as operações foi de apenas 0,9%, o que seria desprezível em termos de vantagem competitiva.

Destaca-se ainda que a rede de hidrantes constitui “custo afundado” e os SRVs têm a limitação de só poderem ser aproveitados em aeroportos dotados de rede de hidrantes, diferentemente dos

CTAs. Este aspecto não foi considerado nesta análise comparativa de custos variáveis e seguramente impacta a avaliação de otimização do investimento.

Desta forma, a análise permite concluir que a doutrina não se aplica aos casos concretos de Guarulhos e Galeão, visto que não são atendidos os requisitos estabelecidos pela OCDE, seja em relação aos dutos, bases ou rede hidrantes, pois há alternativa técnica e economicamente viável em todos os elos da cadeia, embora somente a viabilidade técnica já fosse condição suficiente para afastar a sua aplicabilidade, conforme preconiza a literatura. Assim, não haveria razão para eventual regulação de acesso e compartilhamento da infraestrutura dos PAAs nos aeroportos, considerando tratar-se de infraestruturas privadas.

## CONCLUSÃO

Este trabalho buscou aprofundar a discussão conceitual sobre ativos essenciais e infraestrutura de abastecimento dos aeroportos brasileiros, analisando a aplicabilidade da doutrina de *essential facility* em um segmento pouco visível do público em geral, que é o abastecimento de aeronaves. A partir da análise do conceito de *essential facility*, foi realizado um diagnóstico do setor de abastecimento de aeronaves, sob as óticas regulatória, da infraestrutura e modelo de operação, a fim de analisar se as infraestruturas dos PAAs existentes nos aeroportos do Galeão e Guarulhos podem ser consideradas *essential facilities*, e, por consequência, sujeitas à eventual regulação de livre acesso.

O estudo permitiu concluir que a doutrina não se aplica à cadeia de distribuição dos aeroportos de Guarulhos e Galeão, pois há alternativa técnica e economicamente viável em todos os elos da cadeia, não se justificando eventual regulação de acesso e compartilhamento da infraestrutura.

Independentemente da discussão sobre o conceito de *essential facility*, a ANAC propôs estudar o modelo de operação na sua agenda regulatória. Há diferentes modelos de operação em outros países baseados na desverticalização dessa atividade, segregando uma ou mais etapas: (i) distribuição de combustíveis; (ii) operação das instalações dos Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs); e (iii) operações de abastecimento de aeronaves (“into-plane”).

Dada a complexidade do tema, muitos aspectos precisam ser considerados, dentre os quais destacam-se as especificidades da cadeia do setor no Brasil, o modelo pré-existente e a segurança jurídica, o desestímulo a novos investimentos, os riscos de comportamento *free-rider*, de *unbundling* e riscos operacionais inerentes à atividade em si, além de potenciais impactos ao consumidor, visto que na hipótese de desverticalização da atividade com a segregação da operação das instalações dos PAAs, estabelece-se um modelo similar ao de terminais portuários, com um novo elo na cadeia, o que pode gerar custo adicional ao setor, ou mesmo o risco de um monopólio na operação de armazenagem em determinado aeroporto.

É fundamental que todos esses aspectos sejam avaliados, envolvendo os diversos *stakeholders*, visando o alcance do interesse público, sem perder de vista que a criação de regras aos agentes econômicos deve ser motivada pela promoção do crescimento econômico, pelo aumento da eficiência, pela segurança jurídica e, sobretudo, pelos benefícios à sociedade. Desta forma, é essencial que seja implementada robusta Análise de Impacto Regulatório (AIR), para garantir maior segurança na decisão quanto a eventual medida regulatória, conforme recomendado pela OCDE e pelo próprio Governo Federal, através da recente Lei nº 13.848/2019 e das Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório publicados pela Casa Civil.

## REFERÊNCIAS

CADE. Anexo à Nota Técnica nº 27/2018/CGAA4/SGA1/SG/CADE (SEI Nº 0532325), Versão de Acesso Público Inquérito Administrativo nº 08700.001831/2014-27. (available at

<[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yPPimFuguGaMfQVcw31rX4WVpGAoX1ltqkq2zFqOxp-xcOLGdthwckYDIZRxNuBBHjBWqjFFUmD6KkQ7BppUz2](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yPPimFuguGaMfQVcw31rX4WVpGAoX1ltqkq2zFqOxp-xcOLGdthwckYDIZRxNuBBHjBWqjFFUmD6KkQ7BppUz2)>).

DEMIROGLOU, A. (2016). Essential Facilities Doctrine and Intellectual Property Rights: Approaches under the Competition Law [tesis]. Greece, International Hellenic University. (available at <[https://repository.ihu.edu.gr/xmlui/bitstream/handle/11544/14503/a.demiroglou\\_llm\\_06-05-2016.pdf?sequence=1](https://repository.ihu.edu.gr/xmlui/bitstream/handle/11544/14503/a.demiroglou_llm_06-05-2016.pdf?sequence=1)>).

HARDIN, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Revista Science*, vol.162, n. 3859, p.1243-48. (available at <[http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html)>).

LUCINDA, C.R. de. (2015). “Competição no Mercado de Combustível de Aviação”. (available at <[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?xgSJHD3TI7Rh0CrGYtJb0A1Onc6JnUmZgGFW0zP7uM8uvrhYrEHVTFJJYWvDfjODJHNEGclj4eimzPabtNPkhR2XBc1sK00XLYOexaYNxiHeLKrewNKHj\\_ZITfi-5s6S](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?xgSJHD3TI7Rh0CrGYtJb0A1Onc6JnUmZgGFW0zP7uM8uvrhYrEHVTFJJYWvDfjODJHNEGclj4eimzPabtNPkhR2XBc1sK00XLYOexaYNxiHeLKrewNKHj_ZITfi-5s6S)>).

MATTOS, C.; COUTINHO, D.R.; SCHAPIRO, M.G. (2017), Compartilhamento de infraestrutura de abastecimento de aeronaves no Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão, RJ). (available at <[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMFfcA7810kXyUXeMYkWgdqboBuLY8fgvBNIU6kGmJW548nyz4Yv8muaep6N03F\\_eonDn7JTt7fhaWHFOhCSyH3](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMFfcA7810kXyUXeMYkWgdqboBuLY8fgvBNIU6kGmJW548nyz4Yv8muaep6N03F_eonDn7JTt7fhaWHFOhCSyH3)>).

OCDE (1996). The Essential Facility Concept. (available at <<http://www.oecd.org/competition/abuse/1920021.pdf>>).

OCDE (2007). Refusals to Deal DAF/COMP 46. (available at <https://www.oecd.org/daf/43644518.pdf>)

OLIVEIRA, Gesner (2018). Competição e Estrutura de Preços na Cadeia de Aviação, Workshop FGV “Competição e infraestrutura no mercado de combustíveis de aviação”. Fundação Getúlio Vargas – Direito/SP. (available at <[https://gei-sa.fgv.br/sites/gei-sa.fgv.br/files/u49/gesner\\_oliveira\\_seminario\\_aviacao\\_final.pdf](https://gei-sa.fgv.br/sites/gei-sa.fgv.br/files/u49/gesner_oliveira_seminario_aviacao_final.pdf)>).

OLIVEIRA, R. R. (2014). Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. *Saúde Soc. São Paulo*, v.23, n.4, p.1198-1208. (available at <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n4/0104-1290-sausoc-23-4-1198.pdf>).

PITOFISKY, R.; PATTERSON, D e HOOKS, J. (2002). The essential Facilities doctrine Under the United States Antitrust Law, *Antitrust Law Journal* 70.

SALOMÃO FILHO, C. (2003). *Direito concorrencial: as condutas*. Malheiros Editores.

SCHMIDT, C. A. J. (2018). Possíveis problemas concorrenciais no setor de combustível de aviação. Workshop FGV “Competição e Infraestrutura no Mercado de Combustíveis de Aviação”. Fundação Getúlio Vargas – Direito/SP. (available at <[https://gei-sa.fgv.br/sites/gei-sa.fgv.br/files/u49/cristine\\_alkmin\\_painel2\\_29nov2018\\_combustiveis.pdf](https://gei-sa.fgv.br/sites/gei-sa.fgv.br/files/u49/cristine_alkmin_painel2_29nov2018_combustiveis.pdf)>).

VARGAS, J.; HERSCOVICI, A. (2017). A Tragédia dos Commons Revisitada: uma Análise Crítica. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 35, n. 67, p. 105-128. <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/download/54987/40801> (23 de Abril de 2019).

Sítios eletrônicos

ANAC: [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

ANP: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)

CADE: [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)

PLURAL: [www.somosplural.com.br](http://www.somosplural.com.br)