



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO**

**Nº 3565, de 2018**

**Do Sr. Deputado RONALDO CARLETTO**

**ao**

**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E  
AVIAÇÃO CIVIL**



## REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 3565, DE 2018

(Do Sr. RONALDO CARLETTO)

Requer informações a respeito da atuação da ANAC em face de reclamações acerca da política de liberdade tarifária e da cobrança por despacho de bagagens.

Senhor Presidente:

Com fundamento no art. 50 da Constituição Federal, e nos arts. 115 e 116 do Regimento Interno, solicito a Vossa Excelência seja encaminhado ao Senhor Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil o seguinte pedido de informações:

A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, tem o papel de regular e fiscalizar os serviços aéreos. Além disso, no art. 6º, parágrafo único da Lei nº 11.182, de 2005, confere-se à ANAC a seguinte obrigação: *“Quando, no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem as providências cabíveis”*. Pois bem.

Há bastante tempo, tem-se observado a adoção de uma política agressiva de discriminação de preços no transporte aéreo, a qual, se permite o oferecimento de tarifas atrativas, de um lado, submete muitos usuários a preços absolutamente escorchantes, de outro. A falta de algum senso de equilíbrio foi novamente exposta com a adoção, sem maiores cautelas, da possibilidade de cobrança pelo despacho de malas, o que está se tornando regra no setor, em especial, no caso de viagens na classe econômica.





Reclamações de consumidores têm se avolumado, chegando insistentemente a esta Casa. Precisamos, pois, dar uma resposta à sociedade. Em vista disso, perguntamos:

1. A ANAC desenvolve análises estatísticas para monitorar as políticas de fixação de preços e detectar, eventualmente, ações concertadas entre concorrentes ou o estabelecimento de preços predatórios?
2. A ANAC considera ser possível a prática de preços predatórios no transporte aéreo ou descarta essa qualificação em virtude de haver previsão legal do regime de liberdade tarifária?
3. A ANAC já comunicou ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade algum caso em virtude de suspeitar de conduta prejudicial à concorrência ou à ordem econômica, em especial de abuso de posição dominante e poder de mercado?
4. Qual o perfil das tarifas que vêm sendo praticas na linha aérea que interliga as cidades de Salvador e Porto Seguro, hoje explorada por apenas uma companhia aérea? Ele se assemelha ao de outros trechos com distância equivalente? Pede-se para dividir a amostra tarifária em percentis.
5. Quando a ANAC considera ser possível avaliar os efeitos da implementação da cobrança por bagagem despachada, tendo em conta que ela mesma tem afirmado que essa avaliação depende necessariamente de uma série temporal robusta com diversos indicadores? O que a experiência internacional demonstra em termos de precificação após a adoção da citada política de cobrança?





6. Os valores arrecadados com a cobrança pelo despacho de bagagem têm representado que percentual da receita auferida por cada uma das quatro grandes empresas aéreas nacionais?
7. Quantas ações questionam, judicialmente, a legalidade da cobrança por despacho de bagagem? Já houve decisão de primeira instância em relação a algumas delas?

17 MAIO 2018

Sala das Sessões, em                      de                      de 2018.

Deputado RONALDO CARLETTTO

2018-4786



\* CD 186120116731 \*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

22/05/2018  
12:48

## MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DESIGNAÇÃO DE RELATOR

Designo relator da seguinte proposição o senhor Deputado Fábio Ramalho, Primeiro Vice-Presidente.

**RIC 3.565/2018** - do Sr. Ronaldo Carletto - que "Requer informações a respeito da atuação da ANAC em face de reclamações acerca da política de liberdade tarifária e da cobrança por despacho de bagagens. "



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DA PRIMEIRA-VICE-PRESIDÊNCIA

## REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 3565/2018

**Autor:** Deputado Ronaldo Carletto PPBA

**Destinatário:** Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

**Assunto:** Requer informações a respeito da atuação da ANAC em face de reclamações acerca da política de liberdade tarifária e da cobrança por despacho de bagagens.

**Despacho:** O presente requerimento de informação está de acordo com a Constituição Federal, artigo 50, § 2º, e com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigos 115 e 116. Dispensado o relatório em conformidade com o § 1º do artigo 2º do Ato da Mesa nº 11/1991, o parecer é pelo **encaminhamento**.

Primeira-Vice-Presidência, em 8 de junho de 2018.

  
Fábio Ramalho  
Primeiro-Vice-Presidente





Câmara dos Deputados

## **RIC 3.565/2018**

**Autor:** Ronaldo Carletto

**Data da  
Apresentação:** 17/05/2018

**Ementa:** Requer informações a respeito da atuação da ANAC em face de reclamações acerca da política de liberdade tarifária e da cobrança por despacho de bagagens.

**Forma de  
Apreciação:**

**Texto  
Despacho:** Aprovação pelo Presidente, Dep. Rodrigo Maia, "ad referendum" da Mesa, do parecer do senhor Deputado Fábio Ramalho, Primeiro Vice-Presidente, pelo encaminhamento.

**Regime de  
tramitação:**

**Em** 20/06/2018

  
**RODRIGO MAIA**  
Presidente da Câmara dos Deputados



63F3CEE359

Ofício 1ªSec/RI/E/nº 2290 /18

Brasília, 25 de junho de 2018.

A Sua Excelência o Senhor  
**VALTER CASIMIRO SILVEIRA**  
Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Assunto: **Requerimento de Informação**

Senhor Ministro,

RECEBI NESTA DATA A PRESENTE DOCUMENTAÇÃO. EM 25 / 06 / 18 Nome por extenso e legível: MORISSON NALIN Ponto:
---

Nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, encaminho a Vossa Excelência cópia(s) do(s) seguinte(s) Requerimento(s) de Informação:

PROPOSIÇÃO	AUTOR
Requerimento de Informação nº 3558/2018	Osvaldo Mafra
Requerimento de Informação nº 3565/2018	Ronaldo Carletto
Requerimento de Informação nº 3570/2018	Osvaldo Mafra
Requerimento de Informação nº 3601/2018	Zé Augusto Nalin

Por oportuno, solicito, na eventualidade de a informação requerida ser de natureza sigilosa, seja enviada também cópia da decisão de classificação proferida pela autoridade competente, ou termo equivalente, contendo todos os elementos elencados no art. 28 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ou, caso se trate de outras hipóteses legais de sigilo, seja mencionado expressamente o dispositivo legal que fundamenta o sigilo. Em qualquer caso, solicito ainda que os documentos sigilosos estejam acondicionados em invólucro lacrado e rubricado, com indicação ostensiva do grau ou espécie de sigilo.

Atenciosamente,

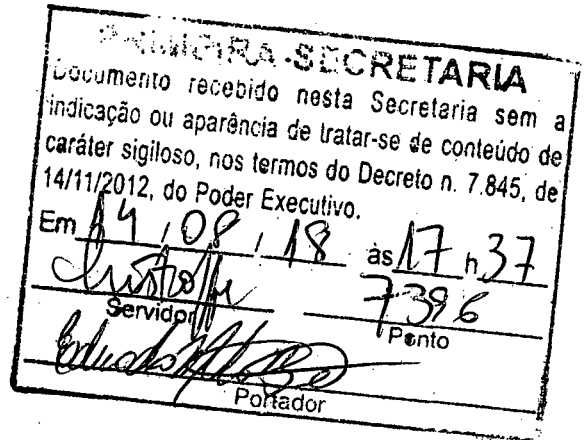
  
Deputado GIACOBBO  
Primeiro-Secretário

- NOTA: os Requerimentos de Informação, quando de autorias diferentes, devem ser respondidos separadamente.

/LMR



**AVISO Nº 63/2018/ASPAR/GM/MTPA**



Brasília, de 7 de agosto de 2018.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado **GIACOB**  
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados

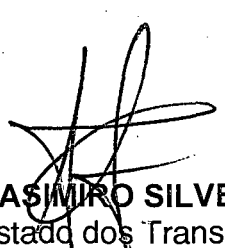
**Assunto: Requerimento de Informação nº 3.565/2018, de autoria do Deputado Ronaldo Carletto.**

Senhor Secretário,

Reporto-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 2.290, de 25 de junho de 2018, no qual Vossa Excelência encaminha o Requerimento de Informação nº 3.565/2018, de autoria do Deputado Ronaldo Carletto (PP/BA), apresentado em 17 de maio de 2018, que requer informações a respeito da atuação dessa Agência em face de reclamações acerca da política de liberdade tarifária e da cobrança por despacho de bagagens.

A respeito, encaminho, para o conhecimento do ilustre Secretário, o Ofício nº 130/2018/ASPAR-ANAC, de 27 de julho de 2018, elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil, contendo os esclarecimentos sobre o assunto em questão.

Atenciosamente,

  
**VALTER CASIMIRO SILVEIRA**  
Ministro de Estado dos Transportes,  
Portos e Aviação Civil



## AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 4º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor Comercial Sul,  
Brasília/DF, CEP 70308-200  
- [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

Ofício nº 130/2018/ASPAR-ANAC

Brasília, 27 de julho de 2018.

Ao Senhor

Chefe da Assessoria Parlamentar

**CARLOS HENRIQUE SILVA SANTOS**

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar

Bairro Zona Cívica Administrativa, Brasília - DF

CEP: 70044-902

Assunto: **Requerimento de Informação nº 3565/2018, de autoria do Deputado Ronaldo Carletto.***Referência: Processo Nº 50000.018966/2018-17*

1. Em atenção ao Requerimento de Informação nº 3565/2018, de autoria do Senhor Deputado Federal Ronaldo Carletto, que solicita informações a respeito da atuação da ANAC em face de reclamações acerca da política de liberdade tarifária e da cobrança por despacho de bagagens, informamos o que segue:

**Questionamento 1**

*A ANAC desenvolve análises estatísticas para monitorar as políticas de fixação de preços e detectar, eventualmente, ações concertadas entre concorrentes ou o estabelecimento de preços predatórios?*

2. Em relação às políticas de fixação de preços, cumpre destacar que o atual marco regulatório do setor aéreo estabelece o regime de liberdade tarifária. Nesse regime, considerando-se a dinâmica do mercado, as empresas aéreas estabelecem as tarifas a serem oferecidas ao público usuário na prestação de seus serviços sem a interferência da ANAC.
3. Ainda, destaca-se que o dispositivo que permitiria à Agência estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde se constatasse aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição foi vetado quando da elaboração da Lei de Criação da ANAC, com o fundamento de que o julgamento de condutas anticompetitivas, inclusive em setores regulados pelas Agências Reguladoras, representa competência do CADE.
4. Assim, a atuação da ANAC no sentido de assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, consiste na regulamentação e fiscalização das regras de comercialização, para evitar o uso de artifícios que possam induzir o consumidor a erros com relação à compreensão dos serviços contratados, seus valores e condições contratuais relativas a aditivos e rescisões.
5. Ainda, cumpre destacar que a Agência acompanha e divulga as tarifas aéreas comercializadas ao público adulto em geral com o objetivo de disseminar informações a respeito das tarifas aéreas domésticas comercializadas, do regime de liberdade tarifária vigente no Brasil, da regulamentação vigente e dos indicadores de acompanhamento dos preços médios praticados pelas empresas aéreas e os valores apurados.
6. Ainda, no tocante às atividades de fiscalização de tarifas aéreas desenvolvidas pela ANAC, cabe mencionar o Acórdão nº 1241/2018 - TCU, por meio do qual os ministros do Tribunal de Contas da União

apresentaram o seguinte acórdão em referência à fiscalização e à publicidade das tarifas aéreas:

9.2.2. no que tange à solicitação relativa à atuação da Agência Nacional de Aviação Civil, as providências que vem sendo por ela adotadas, considerando a prevalência do regime de liberdade tarifária e à luz da legislação e dos seus normativos internos, estão aderentes à competência que lhe foi atribuída pela Lei 11.182/2005, no que respeita à fiscalização e publicidade de tarifas de transporte aéreo regular;

7. Destaca-se que o Relator apresentou as razões transcritas a seguir para subsidiar o acórdão ora mencionado:

12. Quanto aos questionamentos da Comissão acerca da atuação da Anac no tocante às tarifas aéreas, considero pertinente ressaltar, primeiramente, que a lei de criação da Agência, a Lei 11.182/2005, estabeleceu no seu art. 49 a prevalência do "regime de liberdade tarifária" para a prestação de serviços aéreos regulares. Dita lei incumbiu à Anac estabelecer "mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas".

13. Nesse sentido, conforme ressaltou a Agência na Nota Técnica 7(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS, encaminhada em resposta à diligência realizada, a Anac não tem competência para intervir nos preços das passagens aéreas, tendo em conta o mencionado regime de liberdade tarifária. A autarquia destacou, ainda, o veto ao § 2º do referido art. 49, o qual previa o estabelecimento de tarifas máximas ou mínimas por parte da Agência em determinadas situações, conforme transcrevo:

"§ 2º. Constatando aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis."

14. Na referida Nota Técnica, a Agência consignou que "acompanha o setor e divulga seus indicadores, conforme regulamentado, por exemplo, pelas Resoluções Anac 140/2010, 191/2011 e 342/2014", que "fiscaliza a transparência das relações de consumo" e que "a regulamentação da matéria foi aperfeiçoada pela recém-editada Resolução 400/2016".

15. Consulta a tais normativos dá conta de que tratam da regulamentação do fornecimento à Anac de informações pelas empresas prestadoras de transporte aéreo. Assim, a Resolução 140/2010 regulamenta o registro das tarifas, a 191/2011 o fornecimento de dados estatísticos e a 342/2014 a apresentação de documentos e demonstrações contábeis.

16. Com efeito, relativamente às tarifas, a fiscalização da Anac cinge-se ao acompanhamento e à publicidade das relações de consumo, o que não afasta, no dizer da própria Agência, a competência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para repressão às infrações contra a ordem econômica, definida na Lei 12.529/2011.

17. Em síntese, explicou a Anac aquilo que resume a sua atuação em relação à fiscalização e publicidade de passagens aéreas:

"39. (...) a ANAC assegura a publicidade das tarifas praticadas, para todo o mercado brasileiro, por meio da definição de regras de comercialização que obrigam o fornecimento de informações a respeito dos valores e características dos serviços solicitados pelo consumidor e vedam o uso de artifícios que poderiam induzir o consumidor a erros de compreensão em relação aos serviços oferecidos.

40. A ANAC mantém fiscalização sobre o cumprimento desses dispositivos, instaurando Processos Administrativos Sancionadores no caso de identificação de descumprimento".

18. Nesse contexto, a unidade instrutora registra informação da Agência de que mantém a publicidade do acompanhamento de tarifas aéreas por meio da publicação dos Relatórios de Tarifas Aéreas Domésticas Comercializadas. No particular, cito como exemplo a consulta disponível na página da Anac na internet de "Consulta Interativa - Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo", onde podem ser visualizados vários indicadores como distância média, quantidade de assentos registrados, tarifa aérea média (que representa o valor médio pago por passageiro em uma viagem aérea), yield tarifa média (que representa o valor médio pago por passageiro por quilômetro voado), sendo tais dados disponibilizados por região e estados da federação. No mesmo sítio estão disponíveis gráficos com a evolução dos preços do transporte aéreo doméstico regular de passageiros por região do país ao longo do tempo.

19. Dessa forma, tendo em conta a prevalência do regime de liberdade tarifária, considero que, à luz da legislação e dos seus normativos internos, as providências que vem sendo adotadas pela Anac estão aderentes à competência que lhe foi atribuída pela Lei 11.182/2005 no que respeita à fiscalização e publicidade de tarifas aéreas.

20. Tanto é assim que a unidade instrutora considerou, com base nos elementos apresentados pela Anac em sede de diligência, que eram suficientes os procedimentos a cargo da Agência em comento no que respeita à fiscalização e publicidade das passagens:

"Diante disso, avalia-se que ficaram devidamente esclarecidas as questões relacionadas aos mecanismos adotados pela Anac para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, devendo as ponderações trazidas pela agência serem acatadas por seus próprios fundamentos, e consideradas como suficientes ao esclarecimento das questões objeto desta solicitação. Por isso, fica afastada também a necessidade de instauração de auditoria específica para apurar tais fatos".

(grifo nosso)

8. Por fim, conforme mencionado na publicação Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros e Cargas<sup>[1]</sup> do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, observa-se que, no exercício de suas atribuições, essa entidade desenvolve análises para monitorar a prática de condutas anticompetitivas no setor aéreo.

*Com o intuito de atingir tais objetivos, novas possibilidades se apresentam. A Anac recentemente passou a disponibilizar informações sobre preços de passagens aéreas, abrindo um leque de possibilidades para a facilitação da análise dos impactos criados em atos de concentração ou em ações concertadas de precificação. Amplia-se então os horizontes para a realização de simulações, screenings e até mesmo técnicas mais atuais de avaliação de carteis de algoritmos (ver OECD, 2017). Além disso, torna-se visível a preocupação recente do Cade em observar e construir modelos de análise antitruste para o setor aéreo que contemplem uma abordagem de rede (com toda a sua complexidade intrínseca), facilitando a decisão em ACs e reduzindo a assimetria de informações em apurações de condutas.*

## Questionamento 2

*A ANAC considera ser possível a prática de preços predatórios no transporte aéreo ou descarta essa qualificação em virtude de haver previsão legal do regime de liberdade tarifária?*

9. A exploração de serviço de transporte aéreo regular se baseia na existência de dois pilares do setor: a liberdade de oferta e a liberdade tarifária.
10. Em função da liberdade de oferta, qualquer empresa interessada, por sua própria conta e risco, pode explorar os serviços aéreos, desde que atendidos os requisitos jurídicos e técnicos.
11. Este cenário tende a estimular o crescimento do mercado à medida que mais investidores são atraídos para explorar os serviços, o que viabiliza a ampliação da oferta, a diversificação, a melhoria da prestação e, principalmente, acarreta ainda na oferta de produtos a preços reduzidos.
12. Nesse contexto, a garantia de que qualquer linha aérea possa ter serviços ofertados por qualquer empresa aérea interessada a qualquer tempo é um dos principais fatores que propicia a contestabilidade do mercado. Esta constante ameaça não permite que as empresas aéreas que eventualmente atuem sem concorrentes em determinada linha aérea permaneçam em zona de conforto, ao contrário, as estimula a buscarem mais eficiência e a ofertarem melhores serviços e tarifas aéreas competitivas. A contestabilidade do mercado também propicia que, caso haja lucros acima do normal em uma determinada rota, outra empresa também possa explorá-la, havendo concorrência, aumento na oferta, redução de preços e, conseqüentemente, redução dos lucros.
13. Conforme a Cartilha do CADE<sup>[2]</sup>, para haver abuso de poder econômico, teria que ser caracterizada a utilização de poder de mercado de uma empresa para prejudicar a livre concorrência por meio de condutas anticompetitivas. A existência de poder de mercado por si só não é considerada uma infração à ordem econômica. Para que seja caracterizada a existência de poder de mercado faz-se necessário proceder a uma análise complexa, que parte da existência de posição dominante, mas envolve ainda a investigação de outras variáveis, tais como existência de barreiras à entrada naquele mercado, a possibilidade de importações ou ainda a efetividade de competição entre a empresa que tem posição dominante e seus concorrentes.

## Questionamento 3

*A ANAC já comunicou ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade algum caso em virtude de suspeitar de conduta prejudicial à concorrência ou à ordem econômica, em especial de abuso de posição dominante e poder de mercado?*

14. Dentro de suas atribuições, a Agência realiza o registro de tarifas domésticas com intuito de acompanhamento de mercado. Isto não afasta a competência instituída pelo parágrafo único do art. 6º da Lei nº. 11.182/2005, segundo o qual, quando a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deve comunicá-lo aos órgãos e entidades responsáveis, para que adotem as providências cabíveis.
15. Não obstante, informa-se que a ANAC mantém convênio e tratativas junto ao CADE no sentido de subsidiar aquele Conselho com dados e informações sobre o setor para o adequado exercício de suas atribuições legais, tendo eventualmente se manifestado quando solicitada.

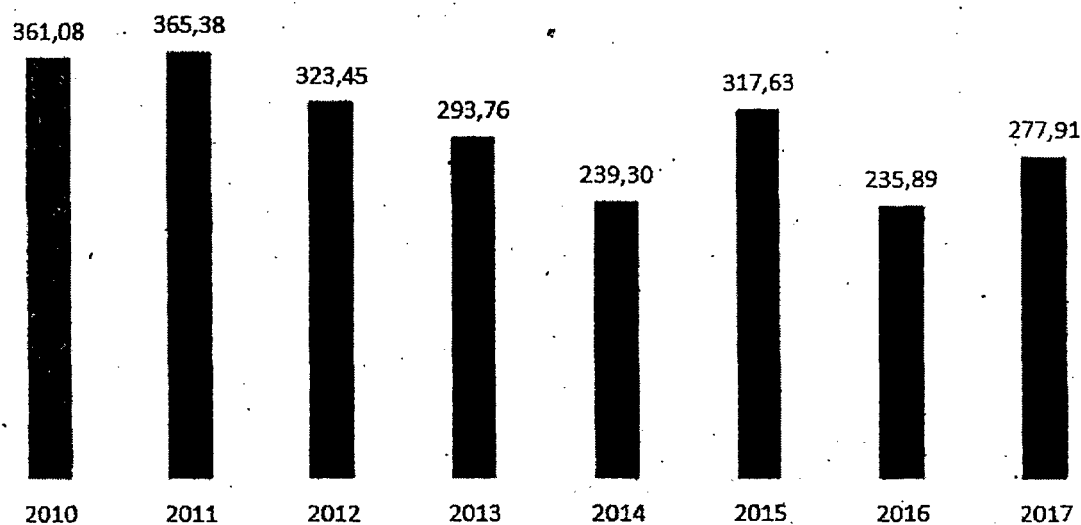
## Questionamento 4

*Qual o perfil das tarifas que vêm sendo praticadas na linha aérea que interliga as cidades de Salvador e Porto Seguro, hoje explorada por apenas uma companhia aérea? Ele se assemelha ao de outros trechos com distância equivalente? Pede-se para dividir a amostra tarifária em percentis.*

16. Quanto ao perfil das tarifas praticadas, a despeito de haver apenas uma empresa operando a ligação

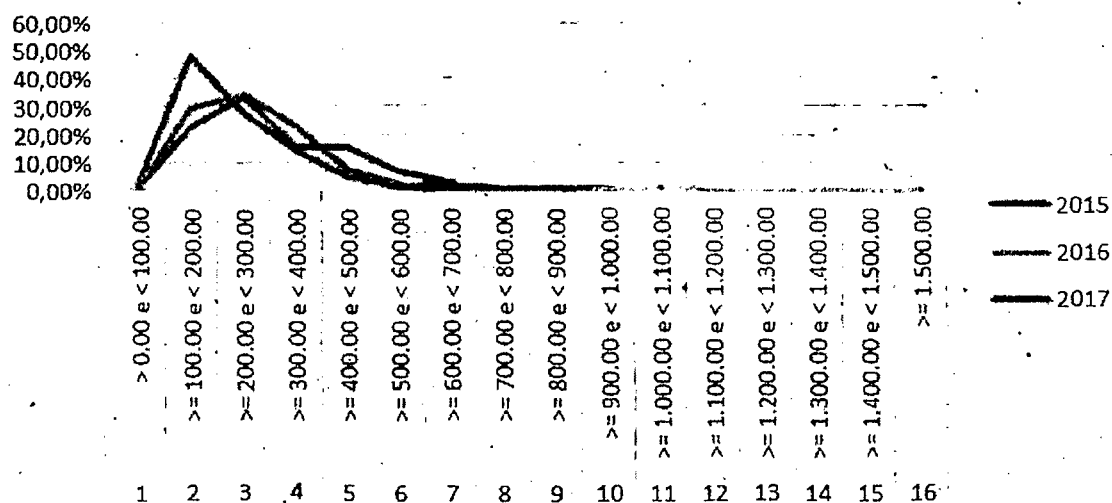
direta entre as cidades de Porto Seguro e Salvador, a evolução da tarifa aérea real média dessa rota comercializada abrangendo os exercícios de 2010 a 2017 evidencia que o exercício de 2017 apresentou o terceiro menor valor do período analisado. É importante observar que, mesmo havendo apenas uma empresa atualmente na ligação direta entre as duas cidades, outras empresas podem concorrer por meio da oferta de voos com conexões.

### Evolução da Tarifa Aérea Média comercializada entre as cidades de Porto Seguro e Salvador - em R\$ de dezembro/2017



17. Da análise do gráfico e tabela a seguir, muito embora o percentual de assentos comercializados abaixo de R\$ 300,00 na rota Salvador/Porto Seguro tenha reduzido em 2017 em relação a 2016, observa-se que o cenário de 2017 é melhor do que aquele observado em 2015. Tais percentuais corresponderam a 56,8% em 2015, 78,1% em 2016 e a 64,7% em 2017.

### Distribuição de assentos: percentual por faixa tarifária - em R\$ de dezembro/2017



Faixa Tarifária		2015	2016	2017
1	> 0.00 e < 100.00	1,12%	2,31%	0,91%
2	>= 100.00 e < 200.00	22,43%	48,07%	29,62%

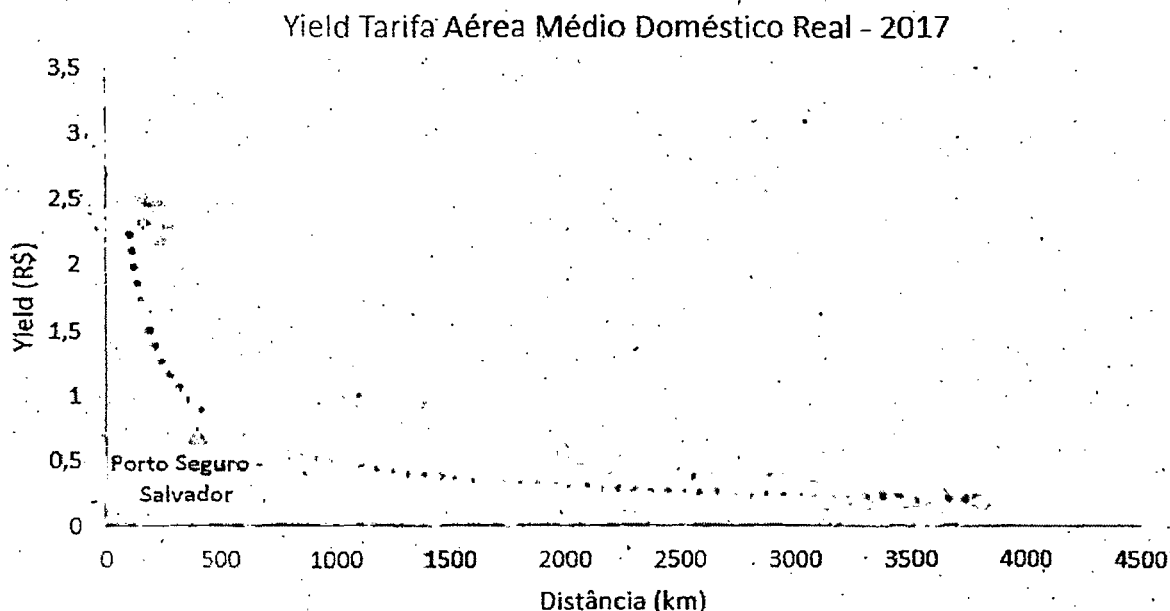
3	>= 200.00 e < 300.00	33,28%	27,74%	34,15%
<b>Total Parcial</b>		<b>56,83%</b>	<b>78,12%</b>	<b>64,68%</b>
4	>= 300.00 e < 400.00	15,17%	14,11%	23,23%
5	>= 400.00 e < 500.00	15,63%	4,88%	6,98%
6	>= 500.00 e < 600.00	6,93%	1,65%	2,72%
<b>Total Parcial</b>		<b>94,56%</b>	<b>98,76%</b>	<b>97,61%</b>
7	>= 600.00 e < 700.00	2,56%	0,40%	0,62%
8	>= 700.00 e < 800.00	0,94%	0,31%	0,54%
9	>= 800.00 e < 900.00	0,60%	0,14%	0,34%
10	>= 900.00 e < 1.000.00	0,64%	0,10%	0,19%
11	>= 1.000.00 e < 1.100.00	0,32%	0,07%	0,18%
12	>= 1.100.00 e < 1.200.00	0,19%	0,12%	0,07%
13	>= 1.200.00 e < 1.300.00	0,02%	0,02%	0,08%
14	>= 1.300.00 e < 1.400.00	0,15%	0,03%	0,21%
15	>= 1.400.00 e < 1.500.00	0,01%	0,01%	0,09%
16	>= 1.500.00	0,03%	0,03%	0,09%
<b>Total Geral</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

18. Observa-se que a tabela acima também evidencia que 97,6% das passagens foram comercializadas abaixo de R\$ 600,00 no ano de 2017.

19. Outro indicador útil para análise do perfil das tarifas praticadas no caso em questão corresponde ao Yield Tarifa Aérea Médio, por evidenciar o valor médio pago por quilômetro entre a origem e o destino do passageiro, independentemente de escalas ou conexões.

20. É importante ressaltar que a distância da ligação é um dos fatores que influencia o valor do Yield Tarifa, pois, em voos mais longos, os custos relacionados com a decolagem, a aterrissagem, o atendimento em terra aos passageiros e o processamento de bilhetes são diluídos por um número maior de quilômetros. Dessa forma, o Yield Tarifa necessário para cobrir os custos por passageiro-quilômetro é menor em voos mais longos.

21. O gráfico a seguir representa o valor esperado do Yield Tarifa (linha pontilhada) para uma determinada distância, considerando uma regressão exponencial de todas as rotas com mais de 365 assentos comercializados em 2017 no Brasil (pontos em cinza). Observa-se que o valor pago por passageiro por quilômetro voado no trecho Porto Seguro/Salvador está abaixo do valor esperado para a distância da rota. Ao passo que o Yield Tarifa do trecho Porto Seguro/Salvador correspondeu a R\$0,693434, o valor esperado para trechos com a mesma distância é de R\$0,915605.



22. Assim, considerando-se voos com distâncias semelhantes ao trecho em questão, destaca-se que o Yield Tarifa para passagens com origem em Salvador e destino Porto Seguro foi 24,3% inferior ao valor esperado para a distância da rota.

23. Por fim, cumpre advertir que, como consequência do regime de liberdade de oferta, mesmo na hipótese de lucros consideráveis em qualquer linha aérea, o que não é o caso, é esperado que outras empresas aéreas demonstrem interesse em prestar os serviços, visto que não há óbice à entrada de novos concorrentes no mercado.

24. Complementarmente, reitera-se que esta Agência dá plena transparência aos dados tarifários recebidos em função da Resolução nº 140/2010, disponibilizando, na íntegra, os microdados de tarifas aéreas comercializadas no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/microdados-de-tarifas-aereas-comercializadas>, permitindo que qualquer interessado faça a consulta de acordo com as suas necessidades específicas.

#### Questionamento 5

*Quando a ANAC considera ser possível avaliar os efeitos da implementação da cobrança por bagagem despachada, tendo em conta que ela mesma tem afirmado que essa avaliação depende necessariamente de uma série temporal robusta com diversos indicadores? O que a experiência internacional demonstra em termos de precificação após a adoção da citada política de cobrança?*

25. Inicialmente, cumpre destacar que o contexto das diversas variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diversificado do outro período que se quer comparar. Não se pode esperar que a diferença de preços seja explicada por um único fator isoladamente. A associação de oscilações nos preços a qualquer possível causa, como o transporte de bagagem, depende necessariamente de uma série temporal robusta com diversos indicadores, para que seja possível isolar os impactos de cada variável considerada.

26. Uma avaliação precisa dos efeitos da implementação da norma não é trivial e requer tempo, tendo em

vista que as tarifas aéreas oscilam a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua precificação, como mencionado anteriormente. Além disso, ainda que se verificasse aumento nos preços, sua causa deve ser analisada com bastante cautela e ser avaliada em conjunto com os demais efeitos observados como consequência da medida adotada.

27. Por isso, o art. 42 da Resolução nº 400/2016, foi elaborado na forma de uma *review clause*, destacando-se que a Agência firmou o compromisso de avaliar os resultados alcançados e indicar os possíveis pontos de revisão da nova regulamentação após 5 anos de sua vigência, observando-se que essa norma entrou em vigor em 14/3/2017.

28. Cabe mencionar que o dispositivo da Resolução nº 400/2016 relativo à bagagem despachada passou a ter eficácia somente em abril de 2017 e que as quatro maiores empresas brasileiras passaram a desagregar o serviço de despacho de bagagem conjuntamente somente a partir do dia 25/09/2017.

29. Ainda, conforme evidenciado no tópico *Contexto do transporte aéreo em 2017* do Relatório de Tarifas Aéreas Domésticas referente ao 2º Semestre de 2017<sup>[2]</sup>, transcrito a seguir, reitera-se que qualquer alteração dos preços não pode ser explicada por um único fator isoladamente, tendo em vista que todo o mercado e a economia em geral são influenciados por diversos fatores que estão em modificação constante.

#### *Contexto do transporte aéreo em 2017*

*O ano de 2017 foi marcado pela entrada em vigor da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que, entre outros, desregulamentou a franquia de bagagem despachada nos voos domésticos e internacionais. A despeito de a norma ter adquirido eficácia em 14 de março de 2017, o dispositivo relativo à bagagem despachada foi suspenso por decisão liminar da Justiça Federal no dia anterior, tendo sido posteriormente reconsiderada em 29 de abril de 2017. Por sua vez, as empresas aéreas somente passaram a efetivamente aplicar a desagregação do serviço de despacho de bagagem a partir do mês de junho de 2017, conforme observado no quadro abaixo:*

Empresa	Data de início da comercialização de passagens sem franquia de bagagem despachada
Azul	01/06/2017
Gol	20/06/2017
Latam	24/06/2017
Avianca	25/09/2017

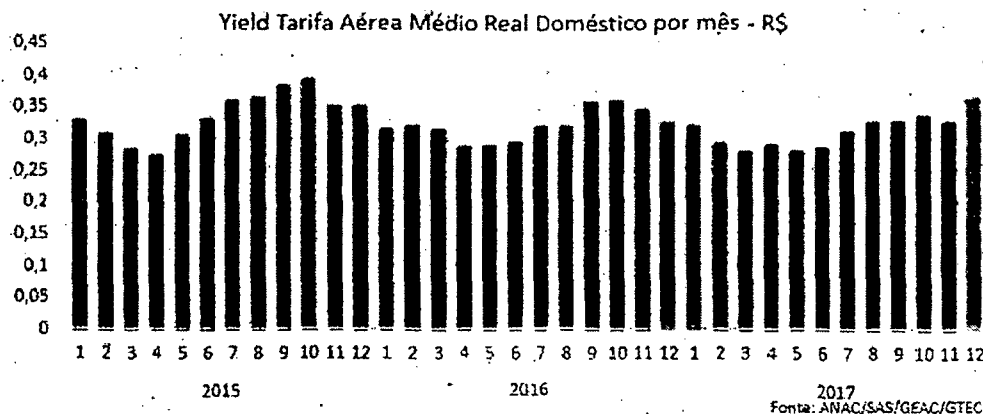
*Assim, a franquia de bagagem despachada passou a constituir mais um item para diferenciação de serviços e preços ofertados aos passageiros, ao lado de outros critérios anteriormente utilizados, como a possibilidade de remarcação ou cancelamento da passagem. Outros itens como alimentação a bordo e marcação de assentos, que nunca foram regulados, também representam fatores de diferenciação de produtos e preços, mais opções para a decisão do passageiro e, ainda, incentivo à concorrência entre as empresas.*

*O contexto das diversas variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diversificado do outro período que se quer comparar. Não se pode esperar que a diferença de preços seja explicada por um único fator isoladamente. A associação de oscilações nos preços a qualquer possível causa, como o transporte de bagagem, depende necessariamente de uma série temporal robusta com diversos indicadores, para que seja possível isolar os impactos de cada variável considerada.*

*A avaliação dos efeitos da implementação da norma não é trivial e requer tempo, tendo em vista que as tarifas aéreas oscilam a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua precificação, tais como a evolução dos custos; a distância da linha aérea; o grau de concorrência do mercado; a densidade de demanda; a baixa e a alta temporada; restrições de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea; a taxa de ocupação das aeronaves; a realização de promoções, entre outros. A bagagem transportada é apenas mais um dos itens que compõem os custos e, consequentemente, os preços das passagens aéreas.*

*Ressalte-se que, ao se analisar preços, é de extrema relevância observar o efeito da sazonalidade. No setor aéreo, os preços tendem a ser diferenciados conforme a época do ano. Por exemplo, os preços das passagens aéreas no segundo semestre são, em geral, mais altos do que no primeiro semestre. Ao longo do ano, os preços costumam ser bastante diferenciados entre os meses, conforme pode ser observado pelo gráfico do Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real, que representa o valor médio pago por quilômetro entre a origem e o destino do passageiro, independentemente de escalas ou conexões.*





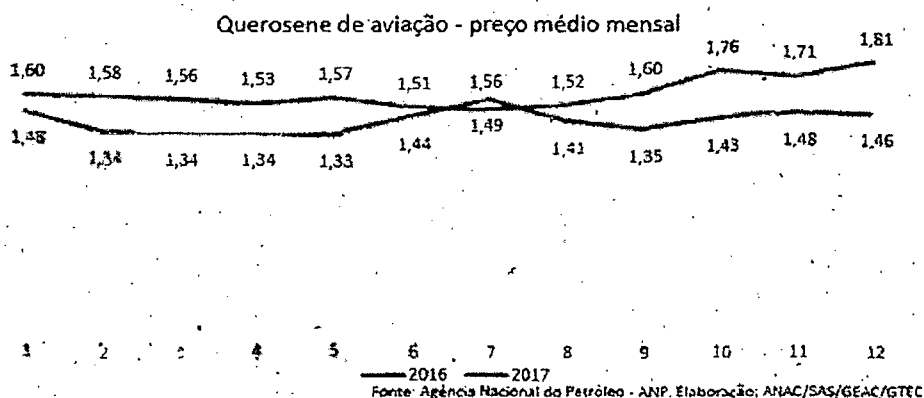
A sazonalidade não afeta somente o comportamento das tarifas aéreas cujos dados são publicados pela Agência. Dados como os de demanda e oferta, também publicados pela Agência, e outros publicados por diversas entidades, também apresentam tal característica e, para sua análise, costuma-se utilizar algum método para amenizá-la (dessazonalizar).

No caso dos dados de tarifa aérea, que compreendem tanto a tarifa quanto o Yield (preço do quilômetro pago por passageiro) médios, a Agência costuma comparar um determinado período (mês, trimestre ou ano) ao mesmo período de um ou mais anos anteriores. Além disso, costuma-se utilizar os valores em termos reais, atualizados pela inflação, na tentativa de se isolar a variação dos preços da economia como um todo.

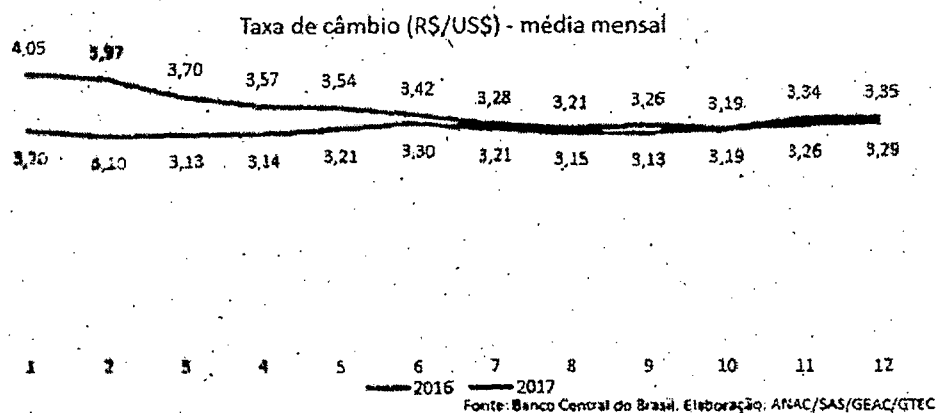
Ante o exposto, o cenário macroeconômico em 2017 foi marcado por uma retomada gradual da atividade econômica no país. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro apresentou quatro trimestres seguidos de alta<sup>141</sup>. No ano, o crescimento no PIB foi de 1%.

A inflação, por sua vez, foi apurada abaixo do centro da meta estabelecida pelo Banco Central, tendo registrado deflação de 0,23% em junho (a primeira taxa negativa para um mês desde junho de 2006). O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrou alta de 3% no acumulado de 2017, contra os 6,3% observados em 2016<sup>142</sup>.

Os indicadores atrelados aos custos mais significativos da indústria (preço do combustível e taxa de câmbio) apresentaram comportamentos distintos no ano. O combustível, que correspondeu a cerca de 27% dos custos e despesas dos serviços de transporte aéreo<sup>143</sup> prestados pelas empresas brasileiras, está representado nesta análise pelo preço médio do querosene de aviação apurado pela Agência Nacional do Petróleo - ANP<sup>144</sup>. Ao longo do primeiro semestre, o valor oscilou entre R\$ 1,51 e R\$ 1,60 por litro nas médias mensais. No segundo semestre, apesar de queda em julho (R\$ 1,49 por litro), o indicador assumiu uma trajetória ascendente, encerrando o ano com valor de R\$ 1,81 por litro em dezembro, ante um preço médio de R\$ 1,46 por litro em dezembro de 2016.



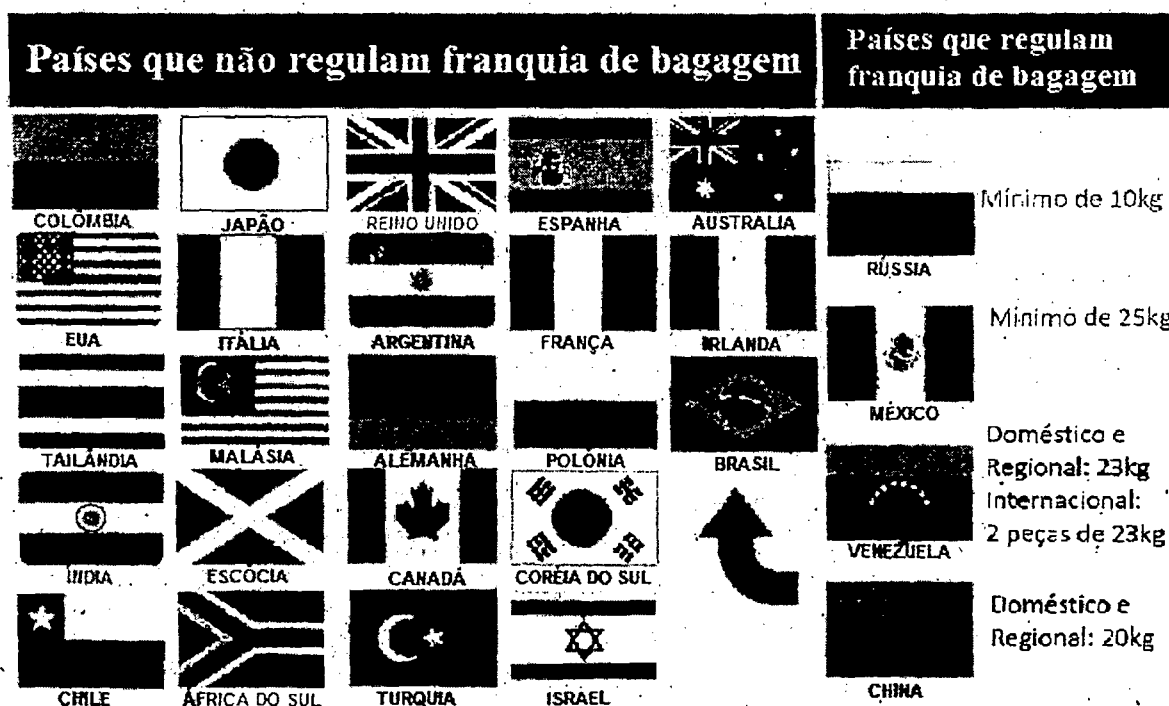
Já a taxa de câmbio do Real frente ao Dólar manteve-se em patamares inferiores aos de 2016 no primeiro semestre, passando de 3,35 R\$/US\$ em dezembro de 2016 a 3,20 R\$/US\$ em janeiro de 2017<sup>145</sup>. A menor média mensal observada no período foi no mês de fevereiro (3,10 R\$/US\$) e a maior foi no mês de junho (3,30 R\$/US\$). Houve queda na taxa média para todos os meses do período em relação aos respectivos meses do ano anterior. No segundo semestre, a taxa média mensal variou entre 3,13 R\$/US\$ e 3,29 R\$/US\$, apresentando queda para todos os meses em relação ao ano anterior, exceto outubro (+0,2%). A taxa de câmbio tem forte influência nos custos de combustível, arrendamento, manutenção e seguro de aeronaves, que, em conjunto, representaram cerca de 50% dos custos e despesas dos serviços aéreos da indústria.



Nesse cenário, o ano de 2017 apresentou alta de 3,2% na demanda por transporte aéreo doméstico, medida em passageiros quilômetros pagos transportados (RPK). A oferta doméstica de transporte aéreo, por sua vez, reverteu a redução observada no primeiro semestre e encerrou o ano com aumento de 1,4%. A taxa de aproveitamento dos assentos das aeronaves em voos domésticos foi de 81,5%, representando a melhor taxa anual da série histórica e variação positiva de 1,8% na comparação com 2016. Em termos de passageiros pagos transportados, o crescimento foi de 2,2% no ano, totalizando 90,6 milhões<sup>[2]</sup>.

30. Quanto à experiência internacional, é importante observar que cada país possui um contexto regulatório diferente. Enquanto havia determinação de franquia de bagagem despachada por meio de norma no Brasil, outros países, como os Estados Unidos da América, nunca tiveram tal regulamentação. As empresas ofereciam as franquias por prática do mercado e passaram a cobrar por elas como opcional gradualmente, à medida em que observaram que isso poderia aumentar as possibilidades de gerenciamento de receita, como assinalado anteriormente.

31. A imagem abaixo indica quais países, dentre os de fluxo de aviação mais intenso, possuem regramento a respeito da cobrança de bagagem e quais não.



32. Nos EUA, houve um estudo do Government Accountability Office – GAO em 2017 que tratou de uma análise da cobrança de opcionais (não apenas franquia de bagagem despachada) pelas empresas de transporte aéreo<sup>[10]</sup>. O estudo apurou que a fundamentação da cobrança de opcionais tem a mesma fundamentação que a apresentada neste parecer para o gerenciamento tarifário: diferentes tipos de demanda exigem diferentes produtos, o que gera diferentes preços e a inclusão de mais consumidores no mercado.

33. A preocupação daquele órgão também era similar à apresentada pela Agência quando da confecção da Resolução nº 400/2016, de que haja transparência nas relações de consumo, deixando claro aos passageiros pelo

que estão pagando e lhes dando a liberdade de escolher pelo que pagar ou não.

34. Ademais, é possível observar como efeito da referida Resolução que o simples fato de se permitir a cobrança de serviços não essenciais à prestação do transporte aéreo à parte da tarifa (prática conhecida internacionalmente como *unbundling*) propicia que as empresas possam ofertar variados tipos de produtos, com características diferentes, para que cada passageiro possa escolher o produto que melhor atender às suas necessidades. Na prática, isso representa uma maior possibilidade de concorrência entre as empresas, que passam a concorrer não apenas por preços, mas pelos tipos de produtos ofertados. Representa, também, mais opções e transparência aos consumidores do transporte aéreo.

35. Observa-se que a cobrança de bagagem não é condição suficiente, mas necessária para se atrair outros modelos de negócios como empresas *low cost*.

36. Com relação à prática em outros países, vê-se que tal liberdade permite que as empresas adotem práticas diversas, cobrando ou não à parte pela bagagem despachada, corroborando ainda mais para uma concorrência pela qualidade dos produtos e não apenas preços.

#### Questionamento 6

*Os valores arrecadados com a cobrança pelo despacho de bagagem têm representado que percentual da receita auferida por cada uma das quatro grandes empresas aéreas nacionais?*

37. Conforme dados evidenciados nas demonstrações contábeis referentes ao exercício social de 2017<sup>[11]</sup>, informamos o percentual da receita com bagagem em relação ao total de receita de serviços aéreos públicos:

Empresa	%
Tam Linhas Aéreas S.A.	0,9%
Gol Linhas Aéreas S.A.	1,3%
Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A.	1,1%
Oceanair Linhas Aéreas S.A.	1,0%

#### Questionamento 7

*Quantas ações questionam, judicialmente, a legalidade da cobrança por despacho de bagagem? Já houve decisão de primeira instância em relação a algumas delas?*

38. Inicialmente vale esclarecer registramos quatro ações civis públicas ajuizadas em juízos vinculados a Tribunais diversos, contestando de alguma forma os dispositivos da Resolução ANAC nº 400/2016 relativos ao transporte de bagagem, sendo elas:

a) ACP nº 081636341.2016.4.05.8100, 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, proposta pelo Departamento Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor, proferiu **sentença pela qual declarou a inexistência de ilegalidades no ato editado pela ANAC**. A ação encontra-se no Tribunal (TRF da 5ª Região) para julgamento do recurso de Apelação;

b) ACP nº 081018728.2016.4.05.8300, 9ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco, ajuizada pela Gerência de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON/PE);

c) ACP nº 0000752-93.2017.4.01.3400, 4ª Vara Federal do Distrito Federal, proposta pelo Conselho Federal da OAB;

d) ACP nº 0002138-55.2017.4.03.6100, 22ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária de São Paulo, proposta pelo Ministério Público Federal, que concedeu **liminar suspendendo a vigência do art. 13 da Resolução ANAC nº 400/2016**;

39. Tendo em vista a liminar concedida pelo Juízo da 22ª Vara Cível Federal da Subseção Judiciária de São Paulo que conflitou com a liminar e sentença proferida pelo Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará e, ainda, que as exordiais possuíam causas de pedir idênticas e, a rigor, também iguais pedidos, o que segundo o art. 55 do Código de Processo Civil de 2015 as tornavam conexas, a Agência suscitou o **Conflito de Competência nº 151.550 no STJ**. Por sua vez, o Tribunal, apreciando pedido liminar, designou o Juízo Federal da 10ª Vara da

Seção Judiciária do Ceará como competente para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes e determinou a suspensão das demais ações contra a Resolução das ANAC. Antes do Juízo do Ceará ser intimado do conflito de competência, proferiu sentença, denegando integralmente a ACP, interpondo o MPF recurso de apelação contra esta decisão, que atualmente aguarda julgamento no TRF da 5a. Região, como acima relatado.

40. Com a decisão provisória do STJ, a Agência ajuizou perante o Juízo do Ceará *pedido de concessão de tutela provisória de urgência (Medida Cautelar nº 0805454-03.2017.4.05.8100/JFCE, seguida do Agravo de Instrumento nº 0804181-39.2017.4.05.0000/TRF5)*, visando revogar a liminar concedida pelo Juízo de São Paulo para suspender o art. 13 da Resolução 400 e assim restabelecer a segurança jurídica para a aplicação dos dispositivos da norma. Nesta ação, o Juízo do Ceará restaurou a plena vigência da Resolução ANAC nº 400/2016, a despeito da **Reclamação nº 34.691** apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) perante o STJ que visou contestar, mais precisamente, a competência do Juízo do Ceará para “cassar” a liminar concedida pelo Juízo de São Paulo e que suspendia a vigência do art. 13 da Resolução 400. Neste sentido, atualmente a Resolução tem plenitude na vigência de suas prescrições.

41. Ademais, resta citar a seguinte ação, que também teve a sua liminar denegada:

e) Ação Popular nº 1003632-07.2018.4.01.3400/DF, de iniciativa do Senador Magno Pereira Malta, objetivando a anulação/revogação da Resolução nº 400/2016, ainda não apreciada pelo Juízo do Distrito Federal.

42. Sendo o que incumbia para o momento, permanecemos ao inteiro dispor para maiores esclarecimentos que porventura se façam necessários.

---

[1] Disponível em [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/Mercado\\_de\\_transporte\\_aereo\\_de\\_passageiros\\_e\\_cargas.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/Mercado_de_transporte_aereo_de_passageiros_e_cargas.pdf)

[2] Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/cartilha-do-cade.pdf>

[3] Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/relatorio-de-tarifas-aereas-domesticas-nacional>.

[4] Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

[5] Idem.

[6] Cálculo com base nos valores apresentados pelas empresas de transporte aéreo até o 3º trimestre de 2017, conforme Resolução nº 342, de 9 de setembro de 2014. Se considerados apenas os custos (isto é, excluindo-se as despesas operacionais), a proporção do combustível é de 32%.

[7] Os valores que serviram de base para o cálculo representam o preço médio do querosene de aviação cobrado pelos produtores (“ex-ref”), sem a inclusão de ICMS, divulgados pela ANP, disponíveis em <http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-de-produtores>. Os preços médios mensais foram calculados pela ANAC considerando-se dentro de um mês cada semana que se iniciou dentro dele, mesmo que seu encerramento tenha se dado no mês seguinte.

[8] Série Temporal nº 3698 - Taxa de câmbio - Livre - Dólar americano (venda) - Média de período – mensal, disponível em [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br).

[9] Fonte: Demanda e Oferta do Transporte Aéreo, disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo>

[10] Disponível em <https://www.gao.gov/assets/690/687258.pdf>

[11] Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-2017>.



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 27/07/2018, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



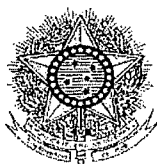
A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2060507** e o código CRC **B49B042A**.

A ANAC gostaria de saber sua opinião. Para avaliar os serviços prestados, acesse <https://www.anac.gov.br/avalienossoservico>.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.018066/2018-28

SEI nº 2060507

<b>CADASTRADO</b>	
SEI:	_____
DATA:	____/____/____
NOME:	_____
COORD/AGSAD/GM-MTPA	



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
PRIMEIRA-SECRETARIA

Ofício 1ªSec/RI//nº 2448 /18

Brasília, 17 de agosto de 2018.

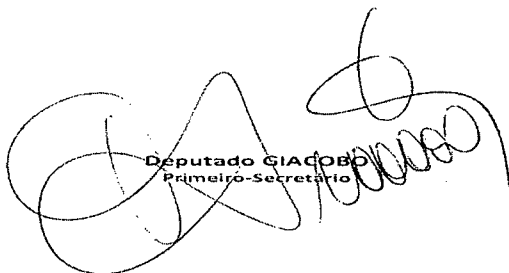
Exmo. Senhor Deputado  
RONALDO CARLETTO  
Gabinete 262 – Anexo 4

Assunto: **resposta a Requerimento de Informação**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Aviso nº 63/2018/ASPAR/GM/MTPA, 07 de agosto de 2018, do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em resposta ao **Requerimento de Informação nº 3.565/2018**, de sua autoria.

Atenciosamente,

  
Deputado GILBERTO  
Primeiro-Secretário

RECEBI NESTA DATA A PRESENTE DOCUMENTAÇÃO.
EM 17 / 08 / 18
Nome por extenso e legível: Alan
Ponto: 235543

