

OFÍCIO Nº 451/2020/AESINT/GM

A Sua Excelência a Senhora
Deputada **Soraya Santos**
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento de Informação nº 127/2020, de autoria do Deputado Cássio Andrade.

Senhora Primeira-Secretária,

1. Em atenção ao Requerimento de Informação nº 127/2020 (SEI nº 2284281), de 19 de fevereiro de 2020, de autoria do Deputado Federal Cássio Andrade (PSB/PA), que solicita esclarecimentos sobre o suposto aumento desenfreado dos preços de passagens aéreas, presto as seguintes informações.

2. Preliminarmente, esclarecemos que o Regime de Liberdade Tarifária adotado para a regulação do Setor Aéreo nacional busca a existência de mercados com livre entrada e saída, nos quais o preço é definido por meio da interação entre oferta e demanda, sem intervenção estatal. Portanto, a prestação de serviços aéreos não pode ser vista como uma concessão comum. Esse entendimento foi consagrado pelo Acórdão nº 346/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU e ratificado em ocasiões posteriores, pelos Acórdãos nº 1241/2018 e 2955/2019, ambos do Plenário do TCU.

3. Desta forma, existem dois pilares no setor aéreo: a liberdade de oferta e a liberdade tarifária, que passou a vigorar com a publicação da Portaria do Ministério da Fazenda nº 248, de 10 de agosto de 2001. Esses mesmos princípios foram ratificados nos artigos 48 e 49 da Lei Federal nº 11.182/05, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

Brasília, 16 de março de 2020.

PRIMEIRA-SECRETARIA

Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparente de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso nos termos do Decreto nº 6.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.

Em 27/03/20 às 10 h 08
Yuri 883114
Servidor Ponto

4. Todavia, o Ministério da Infraestrutura entende que deve zelar pela regular prestação dos serviços do transporte aéreo e atuar em situações críticas para o setor, como no caso da interrupção das operações da empresa aérea Avianca no Brasil, ocasião em que esta Pasta atuou em diversas frentes para mitigar os efeitos negativos dessa paralisação.

5. De fato, de acordo com levantamento da Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC, com base em dados da ANAC, constante da Nota Técnica nº 18/2020/DPR/SAC (SEI nº 2294112), de 26 de fevereiro de 2020, em anexo, , houve um aumento dos preços das passagens aéreas no resultado geral do ano de 2019, bastante influenciado pela falência da empresa aérea Avianca. Todavia, já ao final do ano, observou-se, nos meses de novembro e dezembro, uma queda nessa tendência, revelando uma redução de 2,2%, quando comparados aos preços do mesmo período de 2018.

6. Ainda segundo a ANAC, o CADE, em diálogo e comunicação constante, com a Agência tem monitorado os efeitos do processo de recuperação judicial da Avianca (SEI CADE nº 08700.002069/2019-19). Nesse âmbito, até o momento, o que se avalia é que houve um *Choque de Oferta* com a saída abrupta da Avianca do mercado aéreo nacional, o que em parte explicaria a pressão sobre os preços de passagens aéreas de algumas rotas, restando, por parte da ANAC e desta pasta, a expectativa de que o próprio mercado, no retorno das condições normais da conjuntura econômica, reequilibre-se sem a necessidade de intervenções diretas governamentais. Importante destacar que o transporte aéreo não conta com políticas de subsídios, como, por exemplo, a maioria dos sistemas de transporte urbano das grandes metrópoles, inclusive no atual arcabouço tributário é um setor responsável pelo recolhimento de tributos federais e estaduais.

7. O Ministério da Infraestrutura é absolutamente ciente da importância do modo de transporte aéreo para diversos municípios brasileiros, em especial os da região amazônica, não por menos temos, em parceria com municípios e com o governo estadual do Pará, investido em obras no Aeroporto de Oriximiná e em projetos de arquitetura e engenharia para futuras obras nos Aeroportos de Breves, Conceição do Araguaia, Itaituba, Paragominas e Redenção.

8. Além desses investimentos na aviação regional, está previsto para o ano que vem o início do processo de concessão dos aeroportos da Infraero do denominado Bloco Norte II, que a princípio inclui os aeroportos de Belém, Júlio César, Macapá, Santarém, Marabá, Carajás e Altamira, o que representará significativos investimentos nesses sítios aeroportuários nos anos vindouros.

9. Importante destacar que atualmente o setor aéreo está enfrentando severa crise com o advento da pandemia do “Coronavírus – COVID-19”, o que exigirá a articulação de toda a sociedade, e em especial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a manter a provisão da mobilidade do transporte aéreo no país. Nesse sentido, esperamos contar com a atuação da Câmara dos Deputados na defesa da importância das medidas que venham a ser encaminhadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da atual crise.

10. Por fim, encaminho em anexo as respostas às informações solicitadas elaboradas pela Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC, por meio do



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

NOTA TÉCNICA Nº 18/2020/DPR/SAC

Brasília, 26 de fevereiro de 2020.

PROCESSO Nº 50000.009999/2020-82

INTERESSADO: DEPUTADO FEDERAL CÁSSIO ANDRADE

1. ASSUNTO

1.1. Requerimento de informações acerca do preço das passagens aéreas.

2. INTRODUÇÃO

2.1. A presente Nota Técnica tem como finalidade responder ao Ofício nº 247/2020/AESINT/GM (SEI nº [2284282](#)), de 19 de fevereiro de 2020, encaminhado pelo Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura - MInfra a este Departamento em, 20 de fevereiro de 2020, por meio do Despacho nº 169/2020/GAB-SAC/SAC (SEI nº [2287419](#)). O Ofício em referência, por sua vez, solicita a análise e a manifestação a respeito do Requerimento de Informação nº 127/2020 (SEI nº [2284281](#)), de autoria do Deputado Cássio Andrade (PSB/PA). O Requerimento contém um total de quatro questionamentos relacionados, essencialmente, aos preços praticados na venda de passagens aéreas e ao papel que a ANAC exerce nesse contexto.

3. ANÁLISE

3.1. Com a finalidade de responder às questões levantadas pelo Deputado Cássio Andrade (PSB/PA), primeiramente, será feita uma breve apresentação do marco regulatório do setor de transportes aéreos. Nessa primeira parte, o objetivo será focalizar na evolução das regras de determinação dos preços das passagens aéreas, assim como no papel que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) exerce nesse contexto. Após apresentar a evolução regulatória nesse mercado, no que diz respeito às regras de determinação das tarifas aéreas; a segunda parte será destinada à resposta, propriamente dita, das questões levantadas no Requerimento de Informações.

3.2. 3.1 Marco regulatório sobre as tarifas de serviços aéreos

3.3. Ao analisar a cronologia do transporte aéreo no Brasil, nota-se que, do período que se estende de 1973 a 1988, a tarifa aérea no Brasil era fixada pelo Estado. A instituição responsável por estabelecer os preços de referência para passagens aéreas domésticas era o Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica e, paralelamente à determinação desse valor de referência, havia também o controle dos reajustes feitos sobre os preços. Nos anos em o que Estado estava sob o controle das tarifas aéreas, não havia registro destas.

3.4. Com a publicação da [Portaria nº 318/SPL, de 04 de outubro de 1989](#), de autoria do DAC, esse cenário de controle estatal começou a experimentar uma flexibilização, em meio à implementação do regime de bandas tarifárias, que estabelecia preços mínimos e máximos para as passagens aéreas com base em seus custos médios, na distância percorrida e na característica do voo - regional ou nacional, de carga ou de passageiro. A justificativa dada para a implementação das bandas tarifárias era permitir que as companhias aéreas pudessem começar a diferenciar os produtos por estas ofertados e permitir também que os consumidores contassem com uma variedade maior de serviços a sua disposição. Utilizando como referência a redação da Portaria nº 318/SPL/1989:

3.5. **Portaria nº 318/SPL, de 04 de outubro de 1989**

"

(...)

Art. 1º - Criar uma faixa tarifária que poderá ser utilizada pelas empresas de transporte aéreo regular de passageiros na remuneração dos serviços prestados

Parágrafo Único - A faixa complementará o atual nível tarifário - o qual será doravante denominado tarifa básica (B) - e seus limites são de 10 (dez) pontos percentuais, superiormente, e de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais, inferiormente, calculados em relação à tarifa básica.

Art. 2º - Cada empresa interessada poderá propor, individualmente, a aplicação de qualquer tarifa dentro da faixa, especificando o(s) trecho(s) onde será aplicada e as condições a ela associadas.

Art. 3º - A fim de manter os princípios da política econômica do Governo para as tarifas aéreas, cada tarifa proposta acima da tarifa básica terá de ser obrigatoriamente compensada por outra abaixo, em quilometragens proporcionais

Parágrafo Único - As atuais tarifas K, que já são benefício do usuário, serão mantidas nos níveis e condições vigentes e não farão parte do balanceamento das redes.

(...)

"

3.6. O regime de bandas tarifárias permaneceu vigente no Brasil ao longo de 12 anos, quando o Conselho de Aviação Civil (CONAC) editou a Resolução nº 8, de 9 de agosto de 2001, que previa a liberação das tarifas aéreas praticadas pelas empresas de transporte aéreo doméstico de passageiros, carga e malote postal em todo o território nacional. Assim, a partir de 2001, as tarifas de serviço de transporte aéreo passaram a estar sujeitas ao regime de liberdade tarifária, conforme os termos da [Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001](#), do extinto Ministério da Fazenda, e da [Portaria nº 1213/DGAC, de 16 de agosto de 2001](#), do Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica:

3.7. **Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001**

"

(...)

Art. 1º Ficam liberadas as tarifas aéreas de passageiros, de transporte de carga e de malote postal, praticadas pelas empresas de transporte aéreo doméstico em todo o território nacional.

Art. 2º As tarifas aéreas praticadas nas ligações constantes do art. 1º deverão ser registradas no Departamento de Aviação Civil – DAC, do Ministério da Defesa, para fins de acompanhamento, até, no máximo, o 5º dia útil da data de sua vigência.

Art. 3º O DAC baixará instruções complementares a esta Portaria visando estabelecer regras e procedimentos necessários à operacionalização do regime de liberação das tarifas, bem como para seu registro e acompanhamento.

(...)

"

3.8. Ao implementar o regime de liberdade tarifária, o então Ministério da Fazenda estabeleceu que o Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica fosse a instituição responsável por estabelecer as regras e os procedimentos necessários ao funcionamento adequando desse regime. Um dos procedimentos que passaram a ser exigidos das companhias aéreas que passaram a atuar no regime de liberdade tarifária era o envio *ex-post* dos valores das tarifas cobradas pela prestação dos seus respectivos serviços:

3.9. **Portaria nº 1213/DGAC, de 16 de agosto de 2001**

"

(...)

Art. 2º Para fins de tarifação, as linhas aéreas regulares domésticas de passageiros e cargas estão submetidas ao regime de liberdade tarifária.

Art. 3º Os valores das tarifas aéreas aplicáveis às linhas aéreas domésticas serão estabelecidas livremente pelas empresas de transporte aéreo regular, observados os procedimentos de registro *ex-post* previstos no art 4º desta Portaria.

Art. 4º As empresas de transporte aéreo regular deverão registrar no DAC, para fins de monitoramento, os valores de suas tarifas, no máximo até o 5º dia útil após a data de início de sua aplicação.

Art. 5º A prática de qualquer tarifa aérea sem o atendimento ao que preceitua o artigo 4º desta Portaria será considerada infração tarifária.

(...)

"

3.10. Como visto mais tarde, o DAC acabou sendo substituído pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a partir da edição da [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#) (criação da ANAC). Nessa conjuntura, a ANAC passou a exercer o papel de registrar e fiscalizar as tarifas aéreas cobradas pela prestação dos serviços aéreos regulares, assim como colocado no art. 4º da Lei de criação da ANAC:

3.11. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**

"

(...)

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas.

(...)

"

3.12. Segundo o trecho transcrito acima, as concessionárias ou permissionárias poderiam estabelecer suas próprias tarifas, tendo em vista o regime de liberdade tarifária, devendo apenas comunicar os valores por esta praticados à ANAC, em um prazo previamente estabelecido pela agência. Ademais, destaca-se também o veto ao § 2º que previa que:

3.13. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, § 2º do art. 49 (vetado)**

3.14.

"Art. 49.

.....

§ 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.

....."

3.15. Ou seja, embora caiba à ANAC o registro das tarifas de serviços aéreos, assim como os mecanismos de fiscalização e de publicidade dos valores praticados, não estaria incluído no escopo desta agência reguladora interferir no mercado caso venham a ser identificados preços abusivos ou práticas nocivas à concorrência. Na redação acerca das razões de veto do parágrafo em questão, tem-se que a competência de julgar condutas anticompetitivas, tais como o estabelecimento de preços abusivos, caberia não à ANAC, mas sim ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça e estruturada no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). O CADE, por sua vez, tem sua atuação prevista em qualquer setor da economia - [Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011](#).

3.16. Em vista disso, com o propósito de evitar que houvesse potencial conflito de interesses entre as agências, haja vista a forma na qual o parágrafo estava colocado, o mesmo foi suprimido do corpo da Lei. Ademais, conforme já previsto no art. 6º dessa mesma Lei, caso a ANAC identifique prática que possa vir a ser configurada como infração à ordem econômica ou que seja capaz de comprometer a defesa e a promoção da concorrência, a agência deverá comunicar aos órgãos e entidades competentes para que estes sim adotem as providências cabíveis. Logo, tal como previsto na [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#), a atuação da ANAC estaria restrita ao repasse dessa informação às entidades responsáveis, para que estas conduzam a investigação e, caso necessário, punam os agentes envolvidos na infração à ordem econômica:

3.17. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**

3.18.

"

(...)

Art. 6º Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria.

Parágrafo único. 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.

(...)

"

3.19. Sendo assim, no contexto de liberdade tarifária, a ANAC promove apenas o registro, fiscalização e publicidade das tarifas de serviço aéreo. Entretanto, cabe ressaltar que essa é apenas uma de suas atribuições, tal como corrobora o art. 8º da Lei de criação da ANAC. De modo mais abrangente, além de regras que dispõem sobre as tarifas aéreas, há também o estabelecimento de princípios gerais que regem a aviação civil no Brasil. À título de exemplo, há a [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#), que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), e o [Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009](#), que aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), e tem como diretrizes assegurar que o serviço aéreo seja, dentre outras coisas, amplo, seguro, eficiente e econômico. Adicionalmente, há também os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBAC), que vêm substituindo os antigos Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica (RBHA), e estabelecem os requisitos que um operador e sua aeronave devem cumprir para operar uma aeronave civil no espaço aéreo com Separação Vertical Mínima Reduzida (RVSM).

3.20. Diante desse breve panorama acerca do marco regulatório das tarifas de serviços aéreos e do papel que a ANAC exerce nesse contexto, a segunda parte desta Nota Técnica será dedicada à resposta das questões colocadas no Requerimento de Informações nº 127/2020, de autoria Deputado Cássio Andrade (PSB/PA).

3.21. **3.2 Resposta ao Requerimento de Informações nº 127/2020**

3.22. **a) Como a ANAC tem feito a fiscalização da cobrança abusiva do preço das passagens aéreas?**

3.23. O mercado de transporte aéreo no Brasil opera no regime de liberdade tarifária. Nesse regime, as companhias aéreas têm a autonomia para estabelecer seus preços, devendo apenas prestar informações *ex-post* à ANAC acerca dos valores de suas tarifas. A data de referência dessas tarifas, por sua vez, representa o momento em que o consumidor compra a passagem e não a data, propriamente dita, em que o voo ocorre. Nessa conjuntura, tal como exposto na seção 3.1, embora a ANAC realize procedimentos para garantir o registro, a fiscalização e a publicidade das tarifas de serviço aéreos, não cabe a esta agência reguladora investigar e, eventualmente, punir as companhias aéreas que venham a estabelecer preços abusivos para as passagens aéreas. Os dados de tarifa aérea que são registrados na ANAC estão sujeitos à verificação apenas no que diz respeito à consistência e precisão destes, sendo que a remessa de dados inexatos caracteriza infração, com as penalidades previstas na [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#), que instituiu o Código Brasileiro de Aeronáutica.

3.24. Isso fica mais claro ao observar o veto ao § 2º do art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Dentre os argumentos apresentados para justificar o dito veto está o de que a competência de julgar condutas anticompetitivas, tais como o estabelecimento de preços abusivos, caberia não à ANAC, mas sim ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça e estruturada no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Ainda, ao prever que a ANAC poderia estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas nas quais fossem verificadas irregularidades relacionadas a práticas prejudiciais à competição, o § 2º do art. 49 dessa Lei não apenas ia de encontro com o que é estabelecido pelo regime de liberdade tarifária, como também abria espaço para houvesse potencial conflito de interesses entre as autarquias (ANAC e CADE).

3.25. Por fim, outro ponto levantado para justificar o veto ao referido parágrafo foi o de que havia uma contradição acerca de seu conteúdo e aquele apresentado pelo art. 6º da mesma Lei. O art. 6º prevê que, nos casos em que a ANAC tomar conhecimento de qualquer fato que configure ou possa vir a configurar infração contra a ordem econômica, esta deverá comunicá-lo aos órgãos responsáveis pela matéria, para que estes adotem as providências cabíveis. Ou seja, a agência reguladora não possui competência para conduzir investigações visando identificar condutas anticompetitivas, tais como a cobrança de preços abusivos. Na eventualidade de identificar comportamentos suspeitos nos preços das passagens aéreas, a atribuição da ANAC se limita à comunicar à autoridade antitruste, para que esta sim tome as providências adequadas.

3.26. **b) Como a ANAC estabelece regras para o funcionamento da aviação civil no Brasil?**

3.27. De forma geral, as regras para o funcionamento da aviação civil no Brasil são estabelecidas pela ANAC, tomando como base suas competências previstas nos artigos 2º e 3º da [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#):

3.28. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**

"

(...)

Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

Art. 3º A Anac, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a: [\(Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011\)](#)

I – a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;

II – o estabelecimento do modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República;

III – a outorga de serviços aéreos;

IV – a suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; e

V – a aplicabilidade do instituto da concessão ou da permissão na exploração comercial de serviços aéreos.

(...)

"

3.29. Ou seja, a ANAC é a autoridade responsável por regular e fiscalizar as atividades relacionadas à aviação civil e à infraestrutura aeroportuária, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Ademais, no que tange às relações jurídicas da aviação civil brasileira, estas são reguladas por Tratados, Convenções e Atos Internacionais, bem

como pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), estabelecido pela [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#). Outras diretrizes também podem ser procedentes da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo [Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009](#), e pelos Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBAC).

3.30. **c) Que controle exerce a ANAC para que o usuário não seja sempre o prejudicado ao pagar preços abusivos nas passagens aéreas?**

3.31. Como já mencionado em resposta ao primeiro questionamento do Requerimento de Informações nº 127/2020 (SEI nº [2284281](#)), tendo em vista que o Brasil opera no regime de liberdade tarifária, não compete à ANAC exercer controle sobre os preços que as companhias cobram pelas passagens aéreas. O que pode ocorrer, ocasionalmente, é a ANAC identificar um padrão suspeito nos preços - que pode vir a ter um impacto negativo sobre a concorrência - e acionar a autoridade competente na matéria de defesa da concorrência para tomar as devidas providências. Logo, tal como previsto na [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#), a atuação da ANAC estaria restrita ao repasse dessa informação às entidades responsáveis, para que estas conduzam a investigação e, caso necessário, punam os agentes envolvidos na infração à ordem econômica:

3.32. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**

"

(...)

Art. 6º Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria.

Parágrafo único. 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.

(...)

"

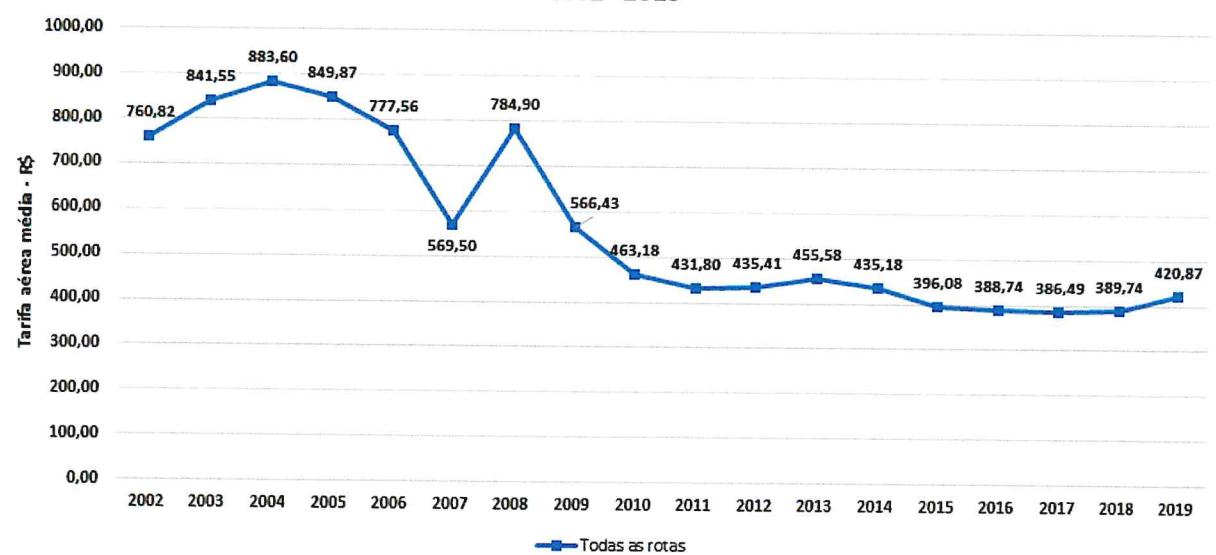
3.33. Em qualquer setor da economia, a autoridade responsável por investigar e, se necessário, punir preços abusivos é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça e estruturada no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

3.34. **d) Que garantia o usuário tem que o preço cobrado pelas passagens não poderia ser menor?**

3.35. Sobre a última questão colocada no Requerimento de Informações, dado que a aviação civil no Brasil segue o regime de liberdade tarifária, não há como estabelecer garantias para que o preço das passagens aéreas seja menor. Entretanto, quando se verifica a evolução das tarifas médias no período que se estende de 2002 a 2019 (Gráfico 1), o que se observa é uma tendência geral de queda após o início do regime de liberdade tarifária, nos termos da [Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001](#).

3.36.

**Gráfico 1 - Tarifa aérea média doméstica real
2002 - 2019**



3.37. Em contrapartida, quando comparados os dados anuais de 2018 e 2019, tal como mostra o [relatório](#) mais recente de Tarifas Aéreas Domésticas - publicado trimestralmente pela ANAC - nota-se que, no ano passado, os valores das passagens aéreas apresentaram um aumento de 8% em termos reais. Em certa medida, parte desse aumento pode ser explicado pela suspensão das operações da Avianca no Brasil, que levou à uma diminuição da concorrência no mercado aéreo brasileiro e, consequentemente, à concentração de mercado em algumas rotas. Isso é válido especialmente quando se considera, por exemplo, companhias que operam sozinhas em determinadas rotas, tal como a Azul, que apresentou elevação de seu *market share*. Nesses casos, espera-se que, quanto menor a concorrência, maior tende a ser os preços cobrados pelas companhias aéreas. Assim, enquanto a Azul, que opera sozinha em grande parte de suas rotas, revelou uma tendência de elevação de suas tarifas, a Gol e a Latam, que enfrentam uma maior pressão competitiva, apresentaram um movimento geral de queda de preços. Apesar desse cenário, quando observados os dados para o 4º trimestre de 2019, nota-se que preços voltaram a cair, revelando uma redução de 2,2%, quando comparados aos preços do mesmo período de 2018.

3.38. Além disso, é importante destacar que as tarifas aéreas são compostas, dentre outras coisas, pelos custos relacionados à prestação dos serviços de transporte aéreo. Por essa razão, muitas vezes, esses valores acabam sofrendo variações a depender, por exemplo, do preço do combustível (QAV) e da variação cambial no período considerado. A título de exemplo, o querosene de aviação civil (QAV) corresponde a cerca de 30% dos custos na prestação dos serviços de transporte aéreo e, considerando o valor médio pago por litro (R\$), a média de preços para o QAV foi de 1,1% superior à média correspondente ao ano de 2018. A taxa de câmbio, por seu turno, influencia não apenas os custos do combustível, como também os custos com o arrendamento, a manutenção e o seguro de aeronaves. Esses fatores que sofrem influência do câmbio representam, em conjunto, por volta de 50% dos custos e despesas dos serviços aéreos. Em 2019, a taxa de câmbio média foi de 8% superior à de 2018. Ou seja, tanto o preço do combustível, como a taxa de câmbio média para o ano de 2019 foram superiores às mesmas variáveis calculadas para o ano de 2018, podendo ter influenciado também o preço das tarifas médias para este ano.

3.39. Neste contexto, uma questão adicional que merece nota é que, recentemente, medidas vêm sendo estudadas e implementadas pelo governo com o objetivo de promover a redução dos custos das passagens aéreas. Entre as medidas já implementadas está a permissão de até 100% de capital estrangeiro em companhias aéreas brasileiras. Ao facilitar a entrada de capital estrangeiro no país, o governo visa aumentar a concorrência e, consequentemente, reduzir as tarifas aéreas médias domésticas. Além disso, outras medidas tendo como alvo o combustível de aviação vêm sendo estudadas, dado que este é um dos componentes de maior custo para as companhias aéreas. Entre essas medidas está a permissão de que um número maior de empresas prestem o serviço de venda de combustível, para aumentar a concorrência, e também a proposta de cortar tributos federais (PIS/COFINS) que incidem sobre o produto.

4. CONCLUSÃO

4.1. Tendo em vista que o setor aéreo brasileiro opera em regime de liberdade tarifária, nos termos da [Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001](#), a ANAC não interfere no processo de determinação dos preços das passagens. Assim, tal como exposto na seção 3.1, embora a ANAC realize procedimentos para garantir o registro, a fiscalização e a publicidade dessas tarifas, não cabe a esta agência reguladora investigar e, eventualmente, punir as companhias aéreas que venham a estabelecer preços mais elevados para as passagens. Os dados de tarifa aérea que são registrados na ANAC estão sujeitos à verificação apenas no que diz respeito à consistência e precisão destes, sendo que a remessa de dados inexatos caracteriza infração, com as penalidades previstas na [Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986](#), que instituiu o Código Brasileiro de Aeronáutica.

4.2. Ademais, o fato de as próprias companhias aéreas determinarem os valores de suas tarifas também faz com que não seja possível estabelecer garantias para que o preço das passagens seja menor. Como visto em resposta à última questão do Requerimento de Informações, as tarifas aéreas são compostas por diversos fatores que podem acabar influenciando o valor pago pelo consumidor final. Dentre alguns dos elementos que podem influenciar os preços das passagens estão o combustível, a taxa de câmbio, a data e horário do voo e a data de compra da passagem. Há, ainda, o fim das operações da Avianca no Brasil, que provocaram a concentração de mercado em algumas rotas e acabaram impactando nos valores das tarifas cobradas pelas companhias aéreas. Assim, não é possível atribuir a diferença entre as tarifas de diferentes períodos a um único fator isolado.

4.3. Por fim, uma questão adicional que merece nota é que, recentemente, medidas vêm sendo estudadas e implementadas pelo governo com o objetivo de promover a redução dos custos das passagens aéreas. Desse modo, embora não possa haver garantias de que os preços cobrados pelas companhias aéreas pudesse ser menor, tendo em vista, não apenas o regime de liberdade tarifária, como também todos os componentes que acabam influenciando as tarifas, providências têm sido tomadas no sentido de reduzir custos e viabilizar uma redução no valor das passagens aéreas.

PAULA BOGOSSIAN
Chefe de Divisão

GUSTAVO PACHECO FORTES FLEURY
Coordenador

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria Nacional de Aviação Civil para análise e encaminhamento pertinente.

RICARDO SAMPAIO S. FONSECA
Diretor de Políticas Regulatórias



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sampaio Da Silva Fonseca, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 05/03/2020, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Paula Bogossian, Chefe da Divisão**, em 05/03/2020, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Pacheco Fortes Fleury, Coordenador(a)**, em 05/03/2020, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2294112** e o código CRC **7855D861**.



Referência: Processo nº 50000.009999/2020-82



SEI nº 2294112

EQSW 301/302, Lote 01, Edifício Montes - Bairro Setor Sudoeste
Brasília/DF, CEP 70673-150
Telefone: (61) 2029-8534 - www.infraestrutura.gov.br

Criado por [paula.bogossian](#), versão 304 por [ricardo.fonseca](#) em 05/03/2020 19:07:05.



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
+55 (61) 3314-4154 - www.anac.gov.br

Ofício nº 148/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 22 de agosto de 2019.

Ao Senhor

IVAN FURLAN FALCONI

Assessoria Especial de Assuntos Institucionais e Internacionais - AESINT

Ministério da Infraestrutura

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa

CEP: 70.044-902 - Brasília - DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 960/2019, de autoria do Deputado Ronaldo Carletto.

Referência: Processo Nº 50000.043599/2019-62

Anexos: Nota Técnica nº 12/2019/DEE/CADE

Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE

Nota Técnica nº 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

Nota Técnica nº 10/2019/GTCS/GOPE/SAS

Decisão nº 109, de 25 de julho de 2019

Portaria nº 2264/SAS, de 25 de julho de 2019

Decisão nº 72, de 22 de maio de 2019

Senhor Assessor,

1. Em atenção ao Ofício nº 1721/2019/AESINT/GM, que trata do Requerimento de Informação nº 960/2019, de auto Deputado Ronaldo Carletto, informa-se o que segue.

2. Preliminarmente à análise do requerimento de informação, apenas a título de esclarecimento, faz-se oportuno apresentar uma contextualização do regime vigente de prestação de serviço de transporte aéreo público, bem como do acompanhamento de mercado exercido por esta Agência, no que se refere às tarifas comercializadas.

Regime de Prestação de Serviço de Transporte Aéreo Públíco

3. A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, em seu art. 180, estabelece que a exploração de serviços públicos de transporte aéreo regular dependerá sempre de prévia concessão. No entanto, a outorga por meio de concessão ali prevista não se adequa às condições das concessões normatizadas pelas leis nº 8.666 (Lei de Licitação e Contratos), de 1993, e nº 8.987 (Lei de Concessões), de 1995. E isso não se deve somente às lacunas existentes pela falta de atualização do CBA, mas principalmente pelas próprias características do setor, que é competitivo e, portanto, admite a presença de diversos operadores, não sendo necessária a escolha de um operador em detrimento de outro. Tal entendimento foi consagrado pelo Acórdão nº 346/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU e ratificado pelos Acórdãos nº 1241/2018 e 2955/2018, todos do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU^[1].

4. O setor aéreo se assemelha a mercados com livre entrada e saída, nos quais o preço é definido endogenamente, por meio da interação entre oferta e demanda, sem intervenção do Estado. Portanto, a prestação de serviços aéreos não pode ser vista como uma concessão comum.

5. Não é necessário, nem é desejável em termos de busca por menores preços, outorgar a exploração de uma linha aérea para um único operador, uma vez que o mercado é competitivo. Pelo contrário, o interesse é que haja a maior quantidade de operadores possível, de modo que haja concorrência entre eles e, consequentemente, queda nos preços praticados e inovação. Nesse sentido, é extremamente relevante destacar que os serviços de transporte aéreo não são explorados sob regime de monopólio público e que a outorga para a exploração dos serviços de transporte aéreo não é precedida de licitação, ou seja, qualquer empresa interessada, por sua própria conta e risco, pode obter “concessão” do Estado, desde que atendidos os requisitos jurídicos e técnicos.

6. Outro fator que diferencia a concessão de serviços aéreos de uma concessão comum é a inexistência de garantia de equilíbrio econômico-financeiro do contrato por parte do Estado. Ao oferecer o serviço de transporte aéreo, todos os riscos são assumidos pelas empresas ofertantes. Nessas circunstâncias, todas elas devem ter liberdade para escolher quais rotas operar, com qual frequência e quanto cobrar por isso. A falta de garantias financeiras para permanecer ou não em determinada rota é o motivo pelo qual não se pode obrigar uma empresa a prestar determinado serviço ou impor o que deve cobrar, seja por limitação de preços ou por especificação de produtos. Por isso, é necessário garantir a liberdade de oferta, isto é, o acesso a todas as empresas que queiram operar determinada rota, observando-se, obviamente, a capacidade operacional da infraestrutura e a regulação técnica de segurança, conforme preconiza o art. 48 da Lei nº 11.182/2005. Consequentemente, não cabe à ANAC ou a qualquer outro órgão governamental o estabelecimento de preços, rotas ou mesmo o tipo de produto ofertado, desde que resguardados os quesitos mínimos de segurança.

7. 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. 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 e, consequentemente, aumento na oferta, redução de preços e, portanto, redução dos lucros.

8. Em síntese, como decorrência das características do setor, a exploração de serviço de transporte aéreo regular se baseia na existência de dois pilares do setor: a liberdade de oferta, como mencionado, e a liberdade tarifária. São pilares que não foram criados a partir de leis, mas que surgiram como consequência da dinâmica existente no setor, resultados da evolução do mercado. A Lei nº 11.182 (de criação da ANAC), de 27 de setembro de 2005, apenas consagrou tais princípios em seu texto por meio dos artigos 48 e 49, ressaltando-se que a liberdade tarifária passou a ser aplicada no mercado doméstico com a publicação da Portaria do Ministério da Fazenda nº 248, de 10 de agosto de 2001.

9. Esse modelo, com maior liberdade, trouxe maior eficiência e ganhos para ofertantes e consumidores, permitindo o surgimento de produtos e preços diferenciados. Este cenário tende a estimular o crescimento do mercado à medida que se cria um ciclo em que mais consumidores passam a ter acesso ao mercado, atraindo mais investidores 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. Por consequência, mais pessoas passam a ter acesso de fato aos serviços aéreos.

10. Alguns indicadores demonstram os benefícios trazidos aos consumidores pelo modelo atual, tais como a redução em mais 60% do preço pago pelo quilômetro voado até 2018 e a inclusão de mais de 70 milhões de passageiros desde 2002. Ressalte-se que, além disso, a questão da liberdade tarifária foi ratificada como uma medida em prol dos consumidores pelo Acórdão nº 1241/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU.

11. Portanto, considerando-se a dinâmica do mercado e os dispositivos legais em vigor, deve-se destacar que é de interesse público, e defendido por esta Agência, que haja a maior quantidade de operadores possível no mercado, para que haja concorrência entre eles e, consequentemente, queda nos preços praticados e inovação. A outorga de concessão a novas empresas depende meramente de sua solicitação e do cumprimento de requisitos técnicos.

Variações nos Preços e Diferenciação de Produtos (Gerenciamento de Receitas)

12. O valor das tarifas aéreas oscila a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua precificação, tais como a evolução dos custos (afetados pelo preço do barril de petróleo e pela taxa de câmbio - Dólar/Real); 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; o horário do voo; a antecedência de compra da passagem; as condições contratuais para remarcação e reembolso da passagem; a franquia de bagagem despachada; o serviço de refeição a bordo; a marcação de assentos; a realização de promoções; entre outros.

13. Assim, para atender a um maior número de passageiros, otimizar a ocupação das aeronaves e alcançar rentabilidade, as preferências dos usuários também são consideradas na prestação e na precificação dos serviços.

14. Com base nesses fatores as empresas aéreas normalmente estabelecem preços diferenciados para assentos em um mesmo voo, buscando atender às diversas características do maior número possível de usuários, inclusive o valor que estão dispostos a pagar e, assim, alcançar maiores níveis de ocupação de suas aeronaves, tentando obter rentabilidade, que é o fator que sustenta a oferta do serviço e os investimentos no setor. Trata-se de um mecanismo chamado de gerenciamento de receitas (*yield management*). Seus benefícios, entretanto, não se restringem aos ofertantes, sendo benéfico também aos consumidores.

15. Nesse sentido, é importante destacar os resultados de auditoria realizada pelo TCU sobre o processo de edição da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, a pedido da Câmara dos Deputados, refletidos no Acórdão nº 2955/2018 do Plenário. Os achados de tal auditoria ratificam os princípios expostos pela Agência na seção anterior, ressaltando-se a conclusão trazida pelo Ministro-Relator nos autos do processo de auditoria de que “*a flexibilização regulatória nesse setor, incrementada pela Resolução 400/2016, contempla o princípio constitucional da livre concorrência e tende, a médio prazo, a dar resultados positivos à sociedade*”.

16. Conforme a literatura, poucas práticas negociais estão tão intimamente relacionadas com um tipo de negócio específico quanto o gerenciamento de receitas está com a aviação civil, pois o setor foi pioneiro em sua utilização^[2]. O gerenciamento de receita é uma ferramenta que busca conciliar os diversos tipos de demanda com os objetivos das empresas. Ou seja, por meio dele, as empresas tentam identificar quais são as decisões que os demandantes tomam para que elas possam definir seus produtos e ofertá-los de maneira convergente a seus interesses.

17. O gerenciamento de receita se baseia em três fundamentos: discriminação de preços, diferenciação de produtos e sistema de controle de estoque de assentos^[3].

18. A discriminação de preços e a diferenciação dos produtos são os fundamentos do gerenciamento de receita mais perceptíveis aos consumidores. É possível, por exemplo, acessar a página de uma empresa aérea na internet e, ao realizar uma busca por uma passagem, obter como resultado mais de uma possibilidade de escolha, tendo como variáveis os preços e as condições de aplicação de cada tarifa, além do horário do voo, aeroporto de origem e destino, da antecedência da compra da passagem, entre outros. Os preços variados são a discriminação de preços e ocorrem em função das condições variadas, que correspondem à diferenciação de produtos.

19. Contudo, a discriminação de preços e a diferenciação de produtos exigem que a empresa tenha conhecimento de uma ampla gama de variáveis que revelem (ou indiquem) as preferências do consumidor. A partir dessas informações, ela alimentará seu banco de dados e fará suas previsões de demanda. Tais estimativas servirão para alimentar seu sistema de controle de estoque de assentos, que determinará o número de assentos de cada classe tarifária alocado em cada voo e, consequentemente, a oferta do produto (*ibid*). Assim, o sistema de controle de estoque de assentos é essencial para a utilização do gerenciamento de receitas e consequente definição e precificação de seus produtos. Ou seja, o controle de estoque de assentos é uma informação de gestão da empresa, associado a informações concorrenciais estratégicas como a capacidade de otimizar a ocupação de suas aeronaves, de definir estratégias comerciais e de organizar sua malha aérea, entre outros.

20. Além disso, mecanismos de discriminação de preços com base em uma diferenciação de produtos geram mais opções com preços diferenciados. São diversas as maneiras pelas quais as empresas podem diferenciar seus produtos, como regras de remarcação e cancelamento da passagem, a inclusão ou não de franquia de bagagem, marcação de assentos gratuita, embarque preferencial, momento da compra, tempo de estadia etc. Em geral, produtos com menos benefícios tendem a ser mais baratos no intuito de captar a demanda que está disposta a abrir mão deles.

21. Se essa diferenciação não fosse possível, todos os assentos corresponderiam a apenas um produto que, por óbvio, teria um único preço, acima do valor do produto com menos benefícios, alcançando uma quantidade menor de usuários dispostos a pagar por transporte aéreo. Conforme ressaltado por Viscusi *et al* (2005)^[4], a perda do consumidor em casos de imposição de produtos não essenciais na prestação do serviço aéreo está justamente em não ter a opção de se consumir um produto mais simples por um preço menor. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros.

22. A teoria econômica, contudo, não tem o poder de afirmar taxativamente o que irá ocorrer. Ao contrário, sua contribuição é oferecer análise das tendências de determinados fenômenos sob os pressupostos de racionalidade. Essa ressalva normalmente é apresentada por meio da cláusula *ceteris paribus*, que significa "todas as outras coisas constantes". A interpretação mais apropriada das previsões da teoria econômica não é "o que vai acontecer", mas algo mais próximo de "o que aconteceria em um cenário alternativo em que todas as variáveis são inalteradas, à exceção daquela que se está estudando".

23. Por isso, deve-se levar em consideração que o contexto das diversas variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diferente do outro período que se quer comparar. Não se pode esperar que diferenças nos preços sejam explicadas 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.

24. Importante notar que as receitas auferidas com bilhetes mais caros e com serviços comercializados à parte (como franquia de bagagem, marcação de assentos, venda de alimentos, etc.) contribui para uma maior viabilidade econômica do voo, permitindo que se ofertem tarifas mais baratas para atender a um outro nicho de mercado. Esse nicho corresponde justamente a uma parcela da população com menor propensão a gastar com transporte aéreo, gerando inclusão social no setor e diversos benefícios consequentes. Além disso, permite que os passageiros escolham o produto que melhor lhes atendam, incluindo ou não serviços não essenciais conforme desejam.

25. Note-se que o poder de cobrar preços demasiadamente elevados por parte das empresas é limitado, pois, como já destacado pelo TCU, trata-se de um mercado competitivo. Ademais, a demanda pelo transporte aéreo possui considerável elasticidade-preço, isto é, os consumidores têm a opção de alterar seu padrão de consumo conforme os preços variam – e o fazem. Não se está a falar de produtos e serviços inelásticos como energia ou água, em que a quantidade consumida pouco varia conforme o preço cobrado. A demanda por transporte aéreo oscila sensivelmente em termos de preços. Ainda que as empresas busquem maximizar seus lucros, os consumidores buscam consumir o melhor produto a seu alcance e consideram restrições orçamentárias (o que, naturalmente, envolve preços) no momento da aquisição do serviço. Então, os preços irão se ajustar até acomodar os dois lados. São princípios elementares de economia^[5]:

- **Princípio da otimização:** as pessoas tentam escolher o melhor padrão de consumo ao seu alcance.
- **Princípio do equilíbrio:** os preços ajustam-se até que o total que as pessoas demandam seja igual ao total ofertado.

26. A literatura, no entanto, destaca que o tempo em que esses ajustes ocorrem varia e eles podem demorar^[6].

27. Observa-se, então, que a possibilidade de se ofertar o transporte aéreo isoladamente, sem produtos dissociáveis (preservando-se questões de segurança, evidentemente) constitui uma evolução do setor. Ou seja, além da liberdade de oferta e de preços, deve-se garantir a livre determinação dos produtos a serem ofertados. Caso contrário, corre-se o risco de cercar o desenvolvimento de novos modelos de negócio e do setor como um todo, além de trazer prejuízo aos próprios consumidores.

28. É importante observar o que destacou a então Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE em sua Cartilha de Promoção à Concorrência^[7] ao tratar de possíveis intervenções estatais no mercado:

Contudo, a intervenção do governo também pode causar distorções no mercado, levando a uma alocação de recursos menos eficiente do que haveria sem essa intervenção. Essa situação é frequentemente chamada de falha de governo. Alguns exemplos de falha de governo incluem: (i) barreiras à entrada de novas empresas, induzidas por elevação da burocracia ou dos custos; (ii) escassez ou excesso de alguns bens, induzidos por controles de preço; (iii) risco moral, induzido pela proteção do governo a algum comportamento econômico indesejável.

(...)

Portanto, convém aos reguladores e legisladores avaliar os efeitos produzidos sobre a concorrência em cada medida regulatória. Essas medidas podem afetar a concorrência caso promovam: (i) a limitação do número ou variedade dos ofertantes; (ii) a limitação à capacidade concorrencial dos ofertantes; (iii) a redução do incentivo à competição entre os ofertantes; (iv) a limitação às escolhas e à informação disponível aos consumidores.

29. Medidas que limitam a capacidade de oferta e de escolha dos consumidores tem o potencial de gerar resultados negativos como a restrição de acesso aos serviços, a redução de produtos ofertados a menores preços e a inibição da inovação. Nesse sentido, intervenções estatais somente devem ser aplicadas quando constatada uma falha de mercado e em casos muito específicos, sob risco de representar uma falha de governo, como definido pela SEAE.

30. Na prática do regime de liberdade tarifária, a autoridade de aviação civil detém a atribuição de receber das empresas aéreas a comunicação de suas tarifas. Por outro lado, não compete ao órgão regulador a definição das tarifas praticadas, tampouco o estabelecimento de parâmetros ou expectativas a respeito das tarifas futuras. No entanto, isso não afasta a competência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para a repressão às infrações contra a ordem econômica, definida na Lei nº 12.529/2011.

31. Assim, o registro de tarifas aéreas comercializadas é uma das iniciativas que compõem o acompanhamento de mercado exercido pela ANAC e atende a um dos seus objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico de 2015-2019, que consiste em "acompanhar e estimular o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo acessível, eficiente e competitivo".

Fiscalização das Tarifas Comercializadas

32. Quando da instituição da liberdade tarifária, observa-se que o § 3º do art. 49 da Lei nº 11.182/2005 determinou o estabelecimento de mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade dos valores.

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas. (grifo nosso)

33. No entanto, a adequada interpretação do § 3º está relacionada com a redação do § 2º que, de acordo com a Mensagem nº 632, de 27/9/2005, foi vetado em função das seguintes razões:

§ 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.

Razões de veto:

"A defesa da concorrência no País está estruturada em torno de um sistema, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, cujo modelo institucional abrange, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Secretaria de Direito Econômico - SDE e, na estrutura do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Ora, tratando-se de um sistema, como cediço – e por definição –, há de ser visto e compreendido como um todo harmônico, composto de elementos coordenados entre si e regidos por normas comuns, tendo em vista um determinado fim.

A legislação que rege o SBDC não prevê exclusões ou exceções no que se refere a seu escopo de atuação. A competência para julgar condutas anticompetitivas, em todos os setores da economia, é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, inclusive em setores regulados por agências.

Observamos ainda os termos do Projeto de Lei no 3.337, de 2004, de autoria do Poder Executivo, em tramitação no Congresso Nacional, que dispõe sobre "... a gestão, a organização, o controle social das Agências Reguladoras, etc.", em cujo teor se prevê capítulo específico para tratar da "interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência" (Capítulo III, do Projeto de Lei no 3.337, de 2004), sempre no sentido de estabelecer o funcionamento harmônico entre tais órgãos.

Assim, a disposição irá acarretar conflitos de competência. Imagine-se a hipótese de a agência estipular preços mínimos para uma empresa acusada de estar praticando preços predatórios e a mesma empresa ser absolvida pelo CADE por essa prática.

Por fim, o dispositivo é contraditório com o art. 6º, o qual estabelece que se 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" ou seja, não se prevê que as providências sejam tomadas pela própria ANAC."

34. Nesse contexto, observa-se que o veto ao § 2º analisado juntamente com o disposto no § 1º e no caput do artigo 49 impedem a ANAC de intervir nos preços das passagens aéreas posto que as empresas poderão determinar suas próprias tarifas, prevalecendo, tão somente, a obrigatoriedade de comunicá-las à Agência no prazo estipulado. Mais do que isso, o próprio veto ao §2º deixa claro que não cabe à ANAC julgar ou aplicar qualquer tipo de sanção em função de supostas condutas anticompetitivas ou infrações contra a ordem econômica.

35. Por outro lado, a ANAC fiscaliza a transparência das relações de consumo. A regulamentação da matéria foi aperfeiçoada pela Resolução nº 400/2016, cujo art. 5º estabelece que desde o início do processo de comercialização da passagem aérea, devem ser informados ao consumidor o valor total da passagem e as regras e valores de remarcação e reembolso, bem como do transporte de bagagem, entre outros itens.

36. Essa fiscalização é relacionada exatamente à publicidade das tarifas aéreas no regime de liberdade tarifária.

37. Ressalva-se que a publicidade dos valores das passagens é, até certo ponto, inerente ao próprio processo de comercialização de um serviço de transporte, dispensando a publicação de tabelas conhecidas como "tarifários".

38. Isso porque não há regulação de preços pelo Estado e as próprias empresas têm o interesse de divulgar seus preços. Assim, o consumidor sabe exatamente quanto pagará pelo serviço previamente à sua contratação.

39. Situação diferente ocorre em outros setores, como telecomunicações ou energia, em que ocorre a medição do consumo e, portanto, definição do valor a ser pago pelo serviço, após o consumo. Nesses casos, a publicidade das tarifas por meio de um "tarifário" é necessária para que o consumidor saiba qual é o preço definido pelo Estado e para que possa estimar quanto irá pagar pelo serviço.

40. Assim, a atuação da ANAC, no que diz respeito à 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.

41. A Resolução nº 400/2016 torna clara a obrigatoriedade de transparência e publicidade das características dos serviços contratados, notadamente no parágrafo único do art. 2º, e nos artigos 4º e 5º:

Art. 2º Na oferta dos serviços de transporte aéreo, o transportador poderá determinar o preço a ser pago por seus serviços, bem como suas regras aplicáveis, nos termos da regulamentação expedida pela ANAC.

Parágrafo único. O transportador deverá disponibilizar nos locais de vendas de passagens aéreas, sejam eles físicos ou eletrônicos, informações claras sobre todos os seus serviços oferecidos e as respectivas regras aplicáveis, de forma a permitir imediata e fácil compreensão.

[...]

Art. 4º A oferta de serviços de transporte aéreo de passageiros, em quaisquer canais de comercialização, conjugado ou não com serviços de turismo, deverá apresentar o valor total da passagem aérea a ser pago pelo consumidor.

§ 1º O valor total da passagem aérea será composto pelos seguintes itens:

I - valor dos serviços de transporte aéreo;

II - tarifas aeroportuárias; e

III - valores devidos a entes governamentais a serem pagos pelo adquirente da passagem aérea e arrecadados por intermédio do transportador.

§ 2º O valor final a ser pago será acrescido de eventuais serviços opcionais contratados ativamente (regra opt-in) pelo consumidor no processo de comercialização da passagem aérea.

Art. 5º No processo de comercialização da passagem aérea, a partir da escolha da origem, do destino, da data da viagem e antes de ser efetuado o pagamento pelos seus serviços, o transportador deverá prestar as seguintes informações ao usuário:

I - valor total da passagem aérea a ser pago em moeda nacional, com discriminação de todos os itens previstos no art. 4º, § 1º, desta Resolução;

II - regras de não apresentação para o embarque (no-show), remarcação e reembolso, com suas eventuais multas;

III - tempo de conexão e eventual trânsito de aeroportos; e

IV - regras e valores do transporte de bagagem.

§ 1º Para os fins desta Resolução, considera-se processo de comercialização aquele realizado no território nacional ou por meio eletrônico direcionado ao mercado brasileiro.

§ 2º É vedada qualquer cobrança por serviço ou produto opcional que não tenha sido solicitado ativamente pelo usuário (regra opt-in).

§ 3º As informações dos produtos e serviços relativos ao transporte aéreo e comercializados pelo transportador deverão ser disponibilizadas em língua portuguesa, de maneira clara e objetiva.

42. Assim, 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.

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

44. Adicionalmente, conforme detalhado no tópico a seguir, destaca-se que a ANAC mantém a publicidade do acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas.

Acompanhamento das Tarifas Comercializadas

45. A metodologia dos dados de tarifas coletados pela ANAC é pública e está regulamentada pelas Resoluções nº 140/2010 e nº 437/2017 e pelas Portarias nº 2.923/SAS/2016 e nº 198/SAS/2019, e o detalhamento da metodologia estão disponíveis na página da ANAC na internet no endereço <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>.

46. Ainda, objetivando ampliar e facilitar ainda mais o acesso da sociedade aos dados históricos do setor, a ANAC lançou a plataforma denominada *Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo*, por meio da qual qualquer interessado pode consultar, de forma

dinâmica, gráfica e on-line, a evolução histórica dos indicadores de tarifas aéreas domésticas comercializadas, com detalhamento por empresa, por mês e ano, por localidade (Região, UF e Aeroporto) e por ligação (pares de localidades). O acesso à nova ferramenta pode ser realizado a partir da opção Dados e Estatísticas >>> Mercado do Transporte Aéreo da página principal do portal da ANAC na internet ou do endereço eletrônico www.anac.gov.br/consultainterativa.

47. O acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas contempla os dados dos bilhetes de passagem efetivamente vendidos ao público adulto em geral para viagens domésticas por todas as empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público regular de passageiros. A divulgação tem 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 desde 2002.

48. Ressalta-se que muitas das tarifas aéreas ofertadas nos diversos canais de comercialização das empresas sequer chegam a ser efetivamente vendidas, pois a venda depende da disposição do passageiro de "aceitar" o valor e as condições de serviço no ato de sua oferta. As tarifas ofertadas que não chegaram a ser comercializadas não compõem o registro efetuado por esta Agência.

Análise do Requerimento de Informação nº 960/2019

49. Para elucidar os questionamentos apresentados pelo parlamentar, a análise a seguir abordará os tópicos inicialmente elencados neste parecer.

1 Como foi o comportamento do preço médio das passagens aéreas (tarifa real e quilométrica) nas dez principais linhas (par de aeroportos) operadas pela Avianca no período compreendido entre a data de suspensão da empresa, determinada pela Anac, e mesma data, um ano antes? Da suspensão até agora, como os preços têm se comportado, nas mesmas linhas consideradas? No período anterior à suspensão, assim como no posterior, qual o percentual de passagens comercializadas naquelas linhas, por faixa de preço, tendo em conta uma variação de R\$ 100,00 em cada uma delas?

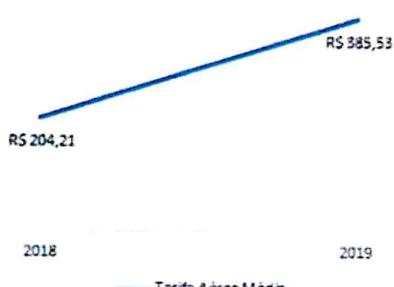
50. As informações aqui apresentadas se referem aos dados registrados pelas empresas aéreas junto à ANAC, em atendimento à Resolução nº 140/2010 e à Portaria 2.923/SAS/2016, já fiscalizados e validados pela Agência. É importante observar que, devido à sazonalidade contida nos dados ao longo do ano, esta Agência tem por praxe comparar meses, trimestres ou outras subdivisões do ano sempre com o mesmo período do ano anterior. Portanto, para fins da comparação solicitada, utilizaram-se dados de 2018 como período anterior à paralisação e, de 2019, como período posterior.

51. Ainda, muito embora a ANAC tenha suspendido os voos da Avianca ao final do mês de maio, optou-se por apresentar dados de tarifas aéreas a partir de abril de 2019, uma vez que nesse período a operação da companhia já havia sofrido significativa redução em função da devolução de aeronaves.

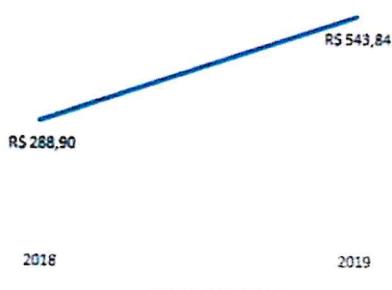
52. Todos os valores foram apresentados em termos reais, atualizados a preços de junho de 2019 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

53. Apresentam-se a seguir gráficos com a tarifa aérea média praticada no período de **abril a junho** de 2018 em relação ao mesmo período de 2019:

Santos Dumont - Congonhas



Guarulhos - Salvador



Brasília - Congonhas



2018

2019

Tarifa Aérea Mínima

Galeão - Salvador



2018

2019

Tarifa Aérea Média

Fortaleza - Guarulhos



2019

2010

Tarifa Aérea Mínima

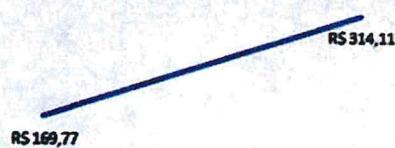
Brasília - Galeão



2018

2019

— Tarifa Aérea Mínima

Galeão - Guarulhos

2018

2019

— Tarifa Aérea Média

Recife - Salvador

2018

2019

— Tarifa Aérea Média

Guarulhos - Recife

2018

2019

— Tarifa Aérea Média

Brasília - Santos Dumont

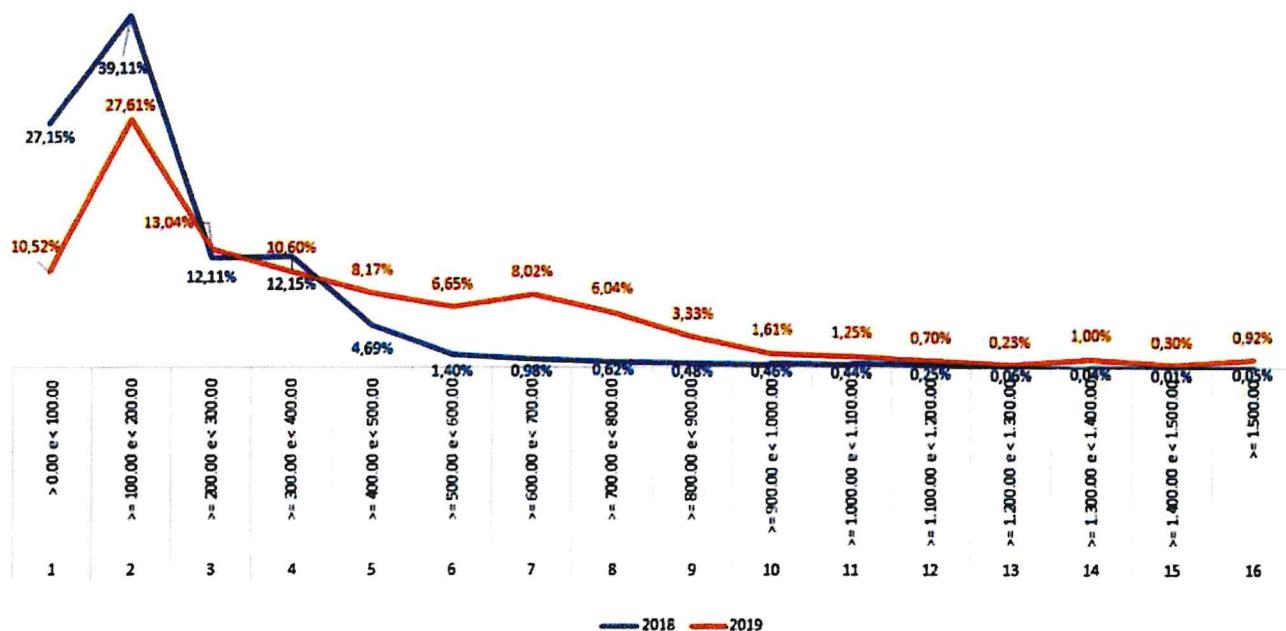
2018

2019

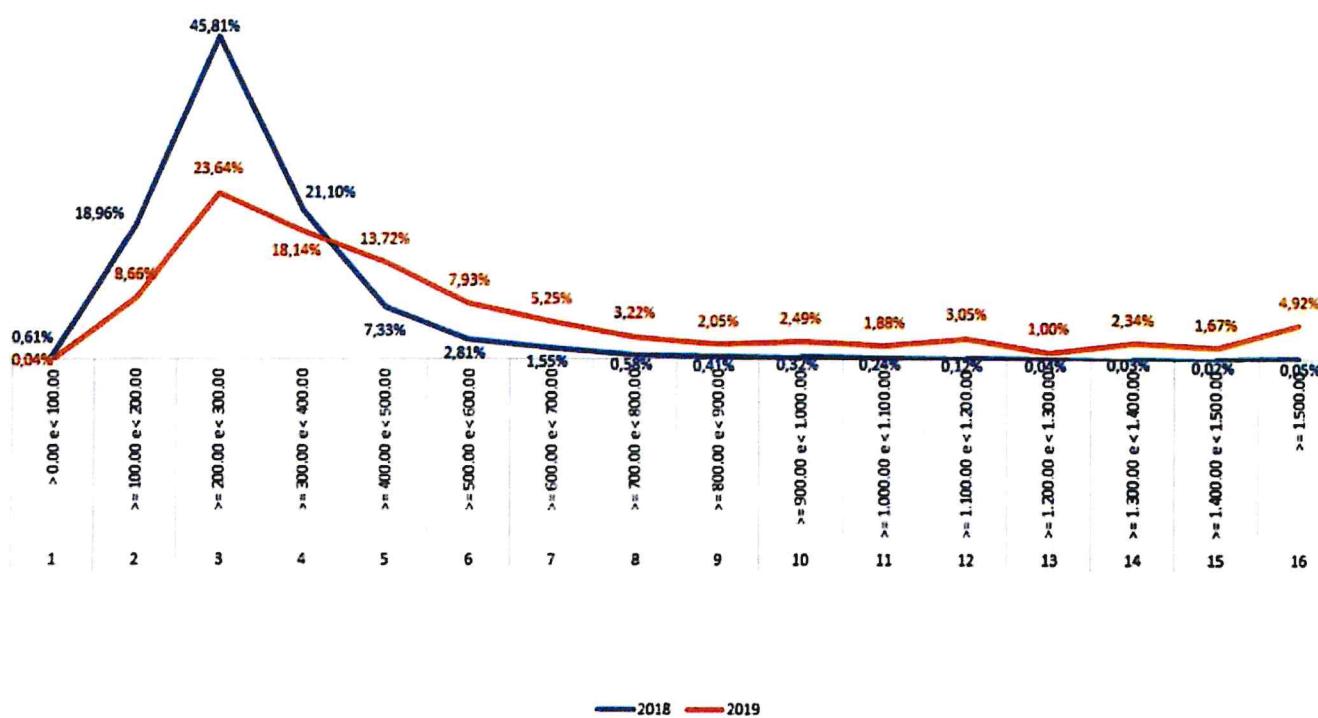
— Tarifa Aérea Média

54. Destaca-se que os gráficos apresentados a seguir mostram a distribuição percentual das tarifas aéreas, por faixa de preço (em R\$), efetivamente comercializadas, no período de abril a junho de 2018 e 2019, referentes aos dez principais trechos operados pela Avianca.

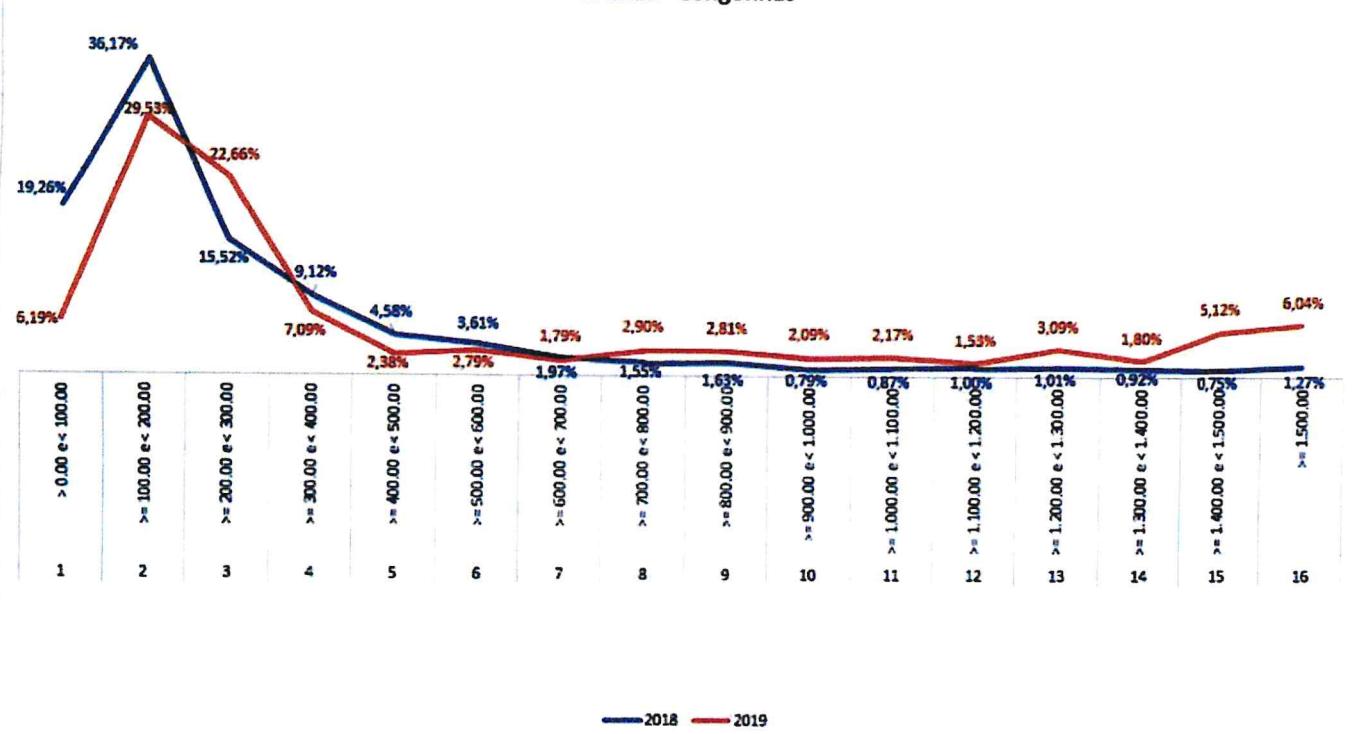
Santos Dumont - Congonhas



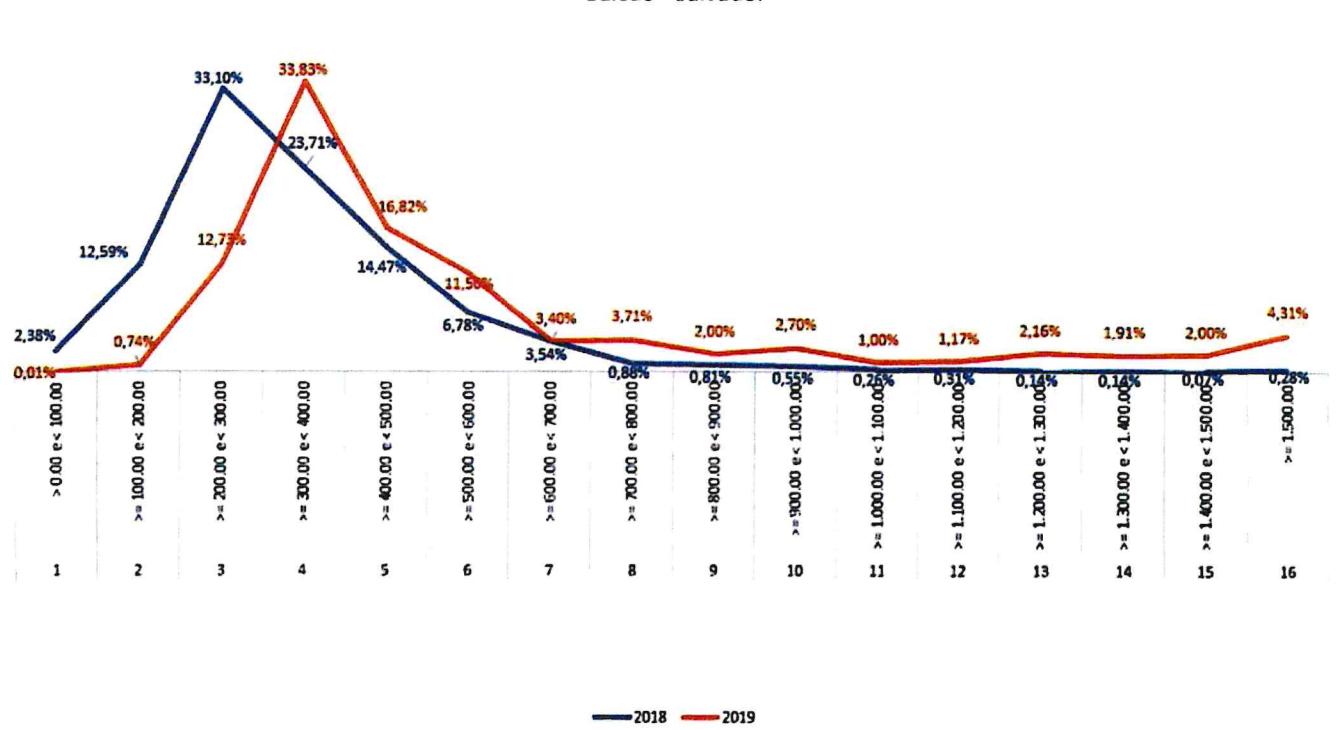
Guarulhos - Salvador



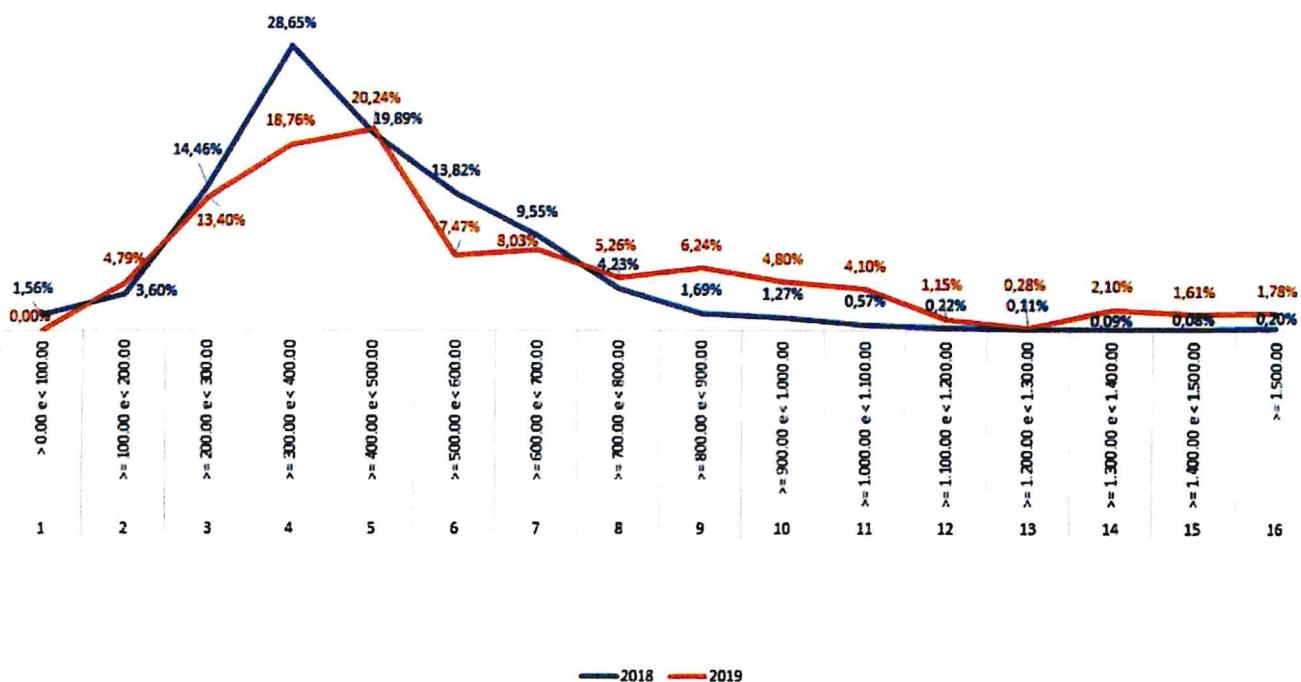
Brasília - Congonhas



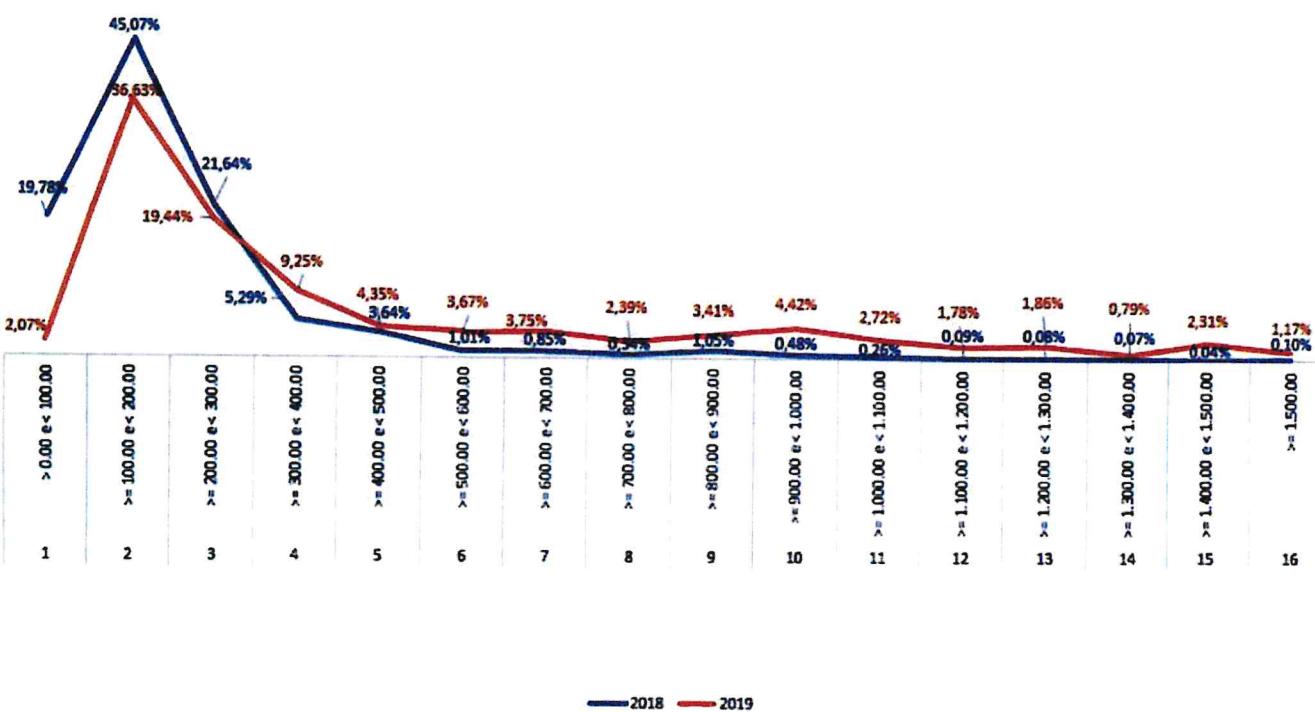
Galeão - Salvador



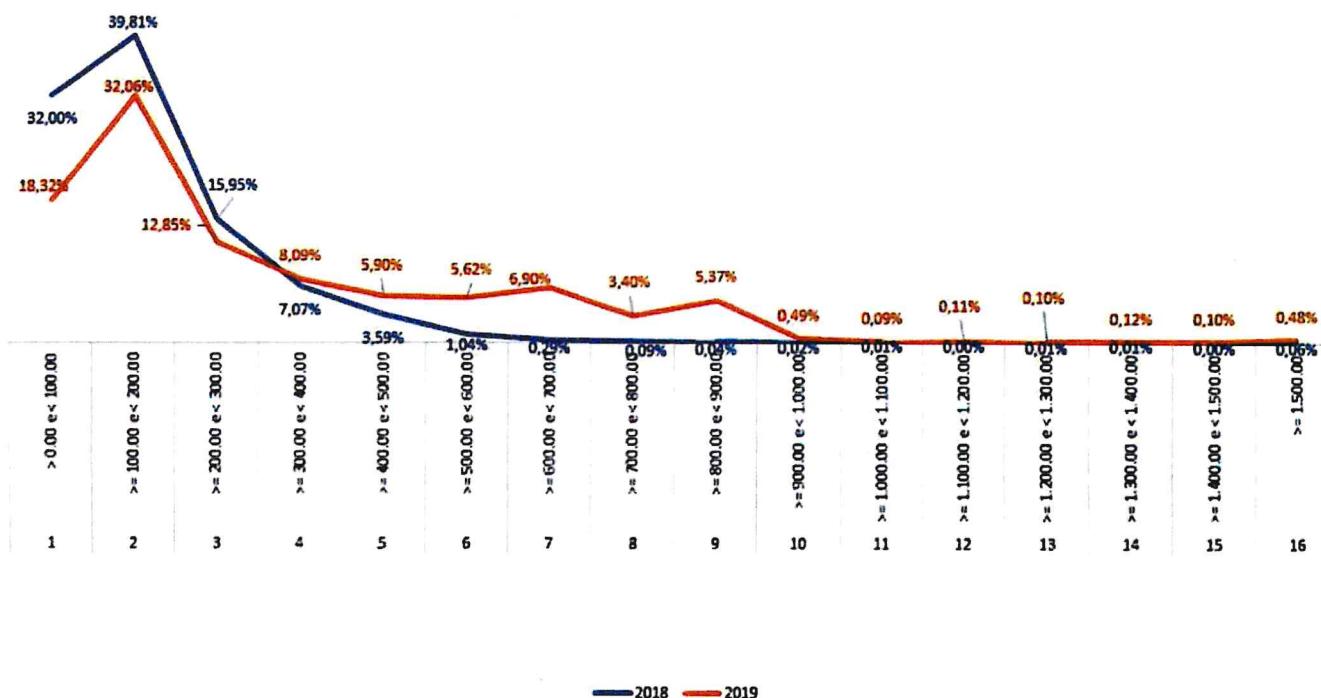
Fortaleza - Guarulhos



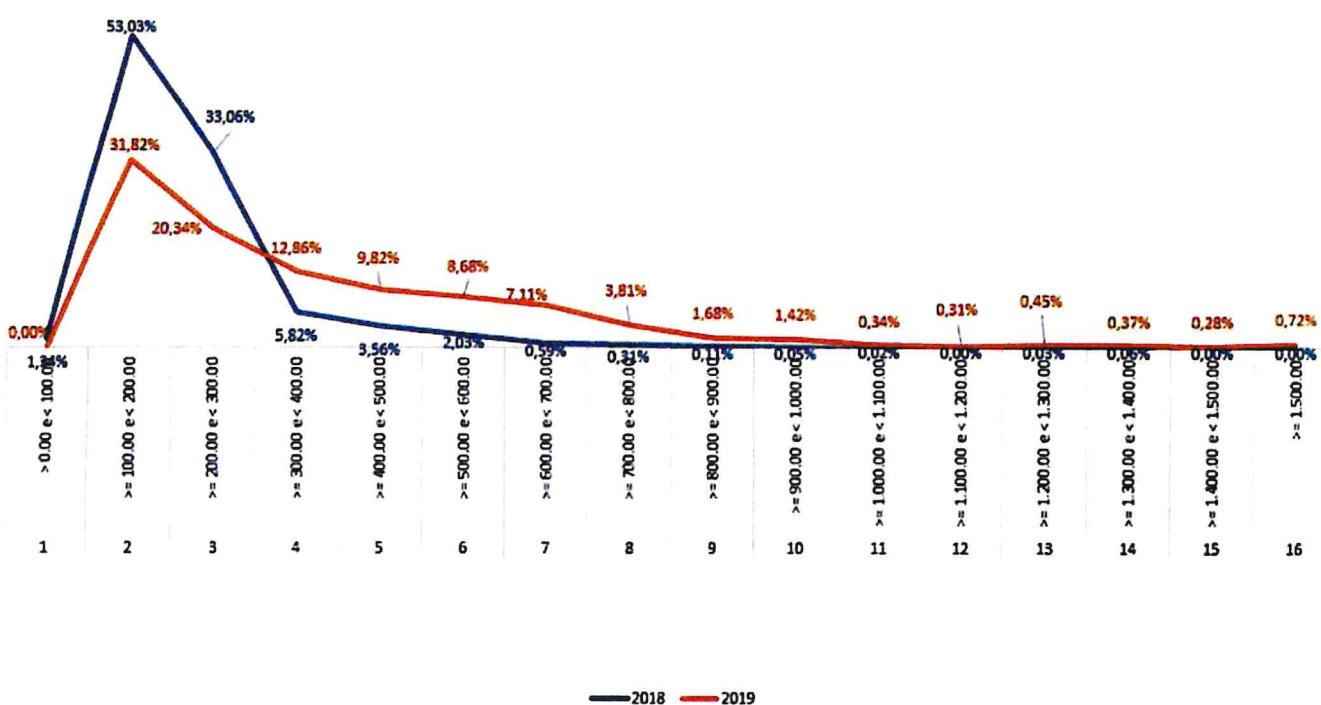
Brasília - Galeão



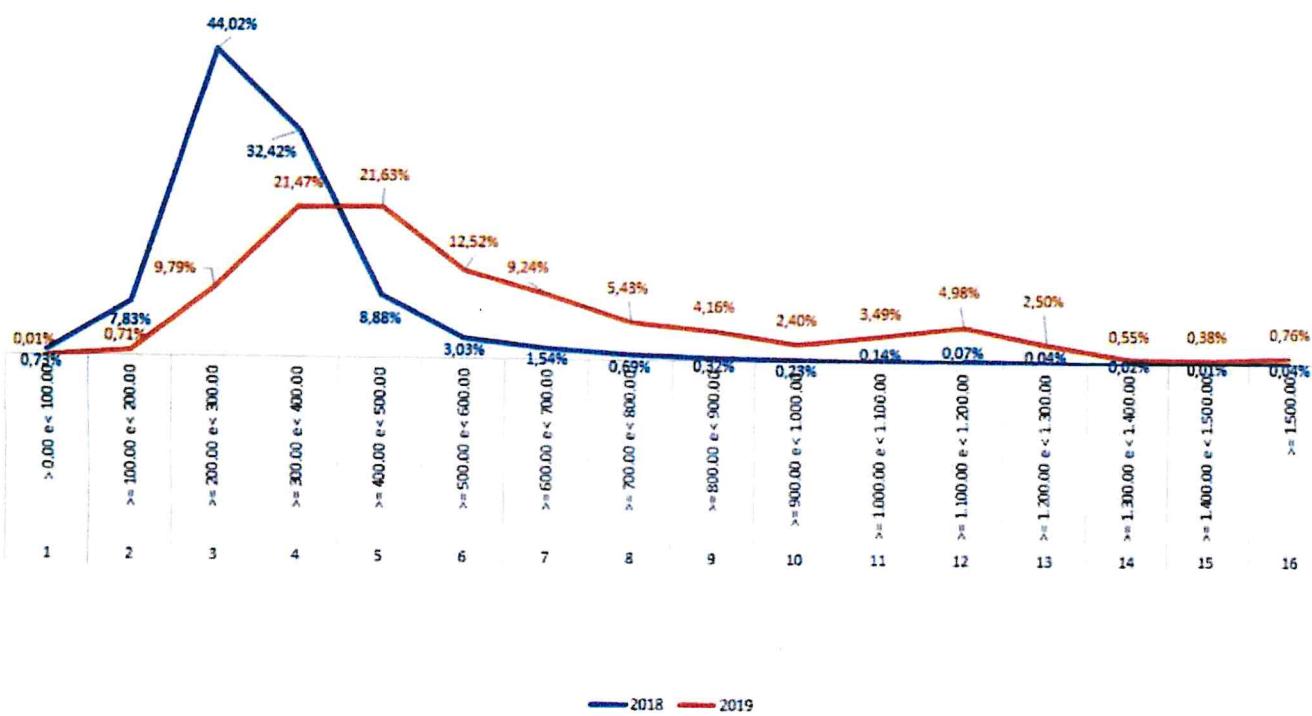
Galeão - Guarulhos



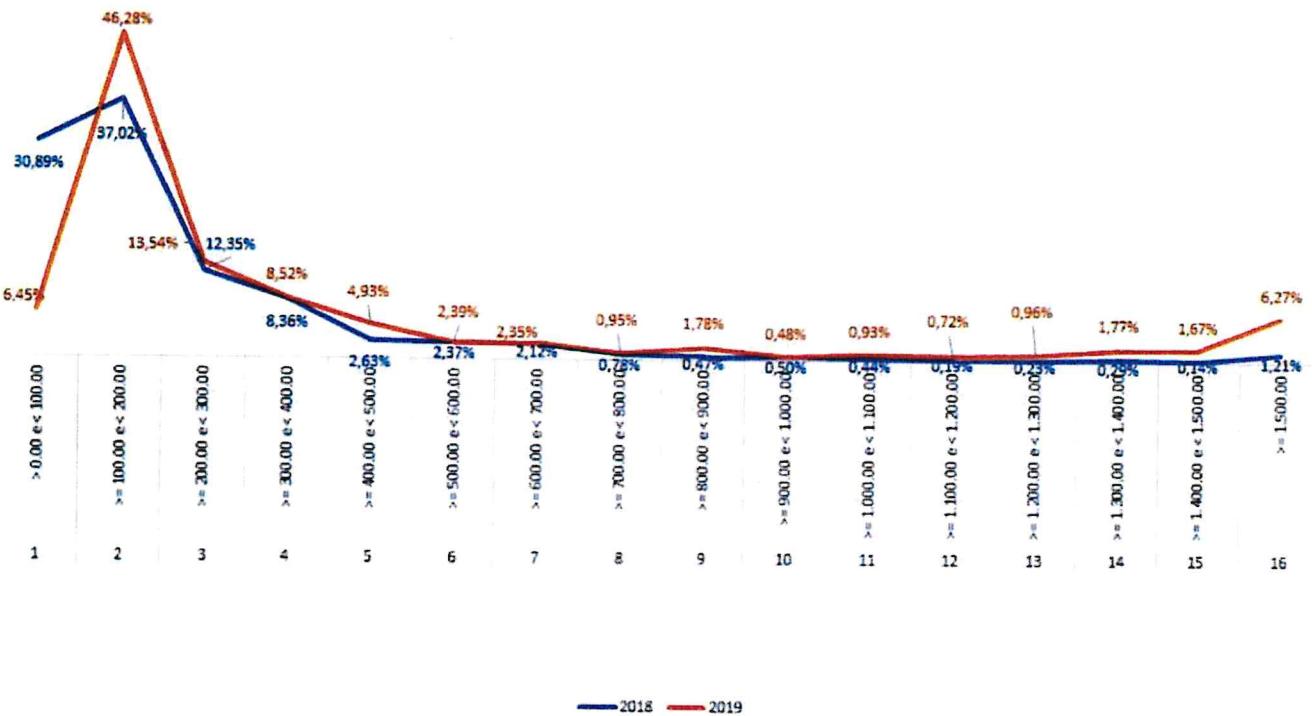
Recife - Salvador



Guarulhos - Recife



Brasília - Santos Dumont



55. Destaca-se que a diretriz regulatória adotada pela Agência, no que se refere à regulação econômica, é pautada pela busca do maior nível de concorrência possível no setor aéreo. A competitividade desse mercado, onde, conforme visto anteriormente, vigora o regime de liberdade de oferta e de tarifas, é acompanhada e monitorada pela ANAC, de forma que sejam avaliadas oportunidades de redução de entraves institucionais à promoção da concorrência^[8].

56. No entanto, a competitividade atrelada ao setor não afasta os resultados decorrentes de movimentos do mercado. De acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE^[9], a crise econômica, por exemplo, trouxe como consequência a falência de empresas aéreas e a concentração do mercado. Foi pontuado, ainda, que elevações dos preços do petróleo e das taxas de juros são fatores que ao longo das últimas décadas têm abalado o setor.

57. Nessa análise, o CADE destacou também que medidas regulatórias recentemente tomadas com a finalidade de atrair mais investimentos para o setor - como é caso da desregulamentação da franquia de bagagem e da possibilidade de que empresas aéreas sejam constituídas

no Brasil com capital estrangeiro - possibilitaram a entrada de novas empresas no país, de forma a retomar a tendência de queda nos preços dos serviços observada desde a liberalização do setor.

58. Ainda que o surgimento de novas empresas possa levar algum tempo, é possível que as empresas já existentes aumentem sua capacidade e preencham, pelo menos parcialmente, o espaço deixado pela Avianca. Entretanto, essa readequação da oferta não é instantânea, pois, além de análises criteriosas por parte das empresas, demanda significativos investimentos.

59. Espera-se que, assim, haja aumento da competição e a redução da concentração no mercado doméstico. Essa nova estrutura mais competitiva tende a elevar a quantidade de cidades e rotas atendidas pelo transporte aéreo regular, a reduzir o preço médio das passagens, a diversificar produtos e serviços, a aprimorar técnicas gerenciais e tecnológicas, a melhorar a conectividade da malha aérea e a incluir mais usuários no modal aéreo.

60. O modelo de desregulamentação de prestação de serviços aéreos defendido pela ANAC e a abertura ao capital estrangeiro são pontos essenciais a um ambiente mais competitivo. Com ele, atraem-se empresas com modelos de negócios *low cost*, que buscam minimizar os custos e adotam a prática ostensiva de *unbundling*, isto é, a dissociação da oferta de transporte aéreo de itens que podem ser comercializados à parte, consumidos conforme a vontade do próprio passageiro^[10].

61. Destaca-se que uma das principais características dessas empresas é a venda em separado de diversos itens que compõem o serviço de transporte aéreo^[11]. Entre os itens cobrados à parte, destacam-se a franquia de bagagem despachada, a marcação de assentos comuns e diferenciados (com mais espaço, por exemplo), refeições, entretenimento a bordo, acesso à internet. Alguns estão claramente atrelados aos custos de sua oferta, como franquia de bagagem e refeições. Outros nem tanto, como marcação de assentos comuns. Entretanto, o que os une é justamente a possibilidade de diferenciação de produtos.

62. Assim, salienta-se que, para atrair empresas aéreas para o setor e estimular a concorrência, a Agência vem formulando iniciativas regulatórias que garantam um acesso ao mercado livre de barreiras e com infraestrutura adequada. No entanto, essas iniciativas devem ser acompanhadas da segurança jurídica e estabilidade das instituições governamentais. Notadamente, transparência, regras claras e o cumprimento das normas estabelecidas, mostram-se como fatores essenciais ao fomento de investimentos no setor. É, portanto, de extrema importância que os tomadores de decisão e quem possa influenciá-la conheçam os fundamentos e defendam as medidas que buscam eliminar barreiras à entrada de novas empresas no setor.

63. É o caso, por exemplo, do relevante voto à emenda parlamentar relativa à Lei nº 13.842, de 17 de junho de 2019, decorrente da Medida Provisória nº 863/2018, que buscava impor a franquia mínima de bagagem despachada no transporte aéreo. No entendimento desta Agência, é essencial uma rápida definição do assunto pelo Congresso Nacional, com a manutenção do voto presidencial.

2. A Anac já comunicou ao Cade, para as devidas investigações - nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.182, de 2005 - a existência de aumento generalizado de preços nos serviços de transporte aéreo, desde a suspensão dos voos da Avianca? Caso isso não tenha sido feito, qual a razão para tal omissão? Caso tenha sido feita a comunicação, quais as providências que o Cade já tomou a respeito?

64. A Nota Técnica da Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon^[12], que trata de abusividade no reajuste do preço de produtos e serviços dada a autonomia dos prestadores de serviços alterar preços de seus produtos e serviços, classifica como choque de oferta e demanda:

(...) eventos que proporcionam, de maneira inesperada, um aumento ou redução significativa da oferta ou demanda, tirando o mercado do equilíbrio. Por exemplo a falência de uma empresa com grande representatividade em um setor ou em certa localidade, caracteriza um choque de oferta, tendo como consequência o aumento dos preços. Da mesma forma, um grande festival de músicas tende a atrair uma quantidade anormal de pessoas para uma cidade sem haver o aumento da oferta de hotéis, caracterizando um choque na demanda, o que irá provocar um aumento dos preços de hotéis.

65. Nesse sentido, de acordo com aquela secretaria, eventuais aumentos de preços devem ser analisados caso a caso pelos órgãos de defesa do consumidor, sempre se levando em consideração possíveis choques de oferta e demanda, que alteram de maneira inesperada o equilíbrio do mercado. Ou seja, a saída da Avianca gerou um choque na oferta e, considerando sua relevante participação de mercado, isso tende a pressionar os preços, *ceteris paribus*. Entende-se que, mesmo diante da situação observada no transporte aéreo doméstico devido à saída da Avianca, mecanismos de ajustes do próprio mercado possibilitarão a recomposição do setor, não sendo necessárias, portanto, intervenções governamentais nessa estrutura.

66. Destaca-se, ainda, que há um acordo de cooperação técnica vigente entre a ANAC e o CADE que prevê troca de informações entre essas instituições. O teor desse instrumento foi atualizado recentemente com o intuito de estabelecer pactos comuns a ambas as instituições capazes de gerar ganhos e melhoria de processos, conforme processo nº 00058.016832/2019-09.

67. Historicamente, ANAC e CADE possuem uma relação desburocratizada na troca de informações e conhecimento do setor. É do conhecimento desta Agência que o CADE é usuário frequente dos dados de acompanhamento do setor aéreo periodicamente publicados por esta Agência, conforme oportunamente explicitado neste parecer. Além disso, ambas autarquias costumam interagir para esclarecimentos e debates sobre diversos temas relativos ao setor aéreo, não se limitando à situação do mercado após a paralisação da Avianca.

68. Cabe destacar que essa paralisação e seus impactos já foram tema de algumas reuniões entre CADE e ANAC, envolvendo, inclusive, outras entidades, como o Ministério Público Federal e a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor – SENACON/MJ, por exemplo.

69. Além disso, a ANAC está ciente de processos administrativos sobre temas relacionados ao setor aéreo em andamento no CADE. A Superintendência Geral - SG do CADE solicitou, recentemente, opinião do Departamento de Estudos Econômicos - DEE, para que fosse feita avaliação de solicitações, consubstanciadas em manifestações do Parlamento pátrio, para investigar se há indícios de práticas anticompetitivas no setor aéreo nacional, considerando o recente aumento de preços de passagens aéreas em alguns mercados e/ou discriminações de preços. Além disso, existe o procedimento preparatório (SEI CADE nº 08700.002069/2019-19) cujo objeto é analisar o andamento e possíveis efeitos do processo de Recuperação Judicial da Avianca.

70. Dessa forma, as atividades desenvolvidas pela ANAC e pelo CADE são pautadas por constantes diálogos, havendo compartilhamento de informações, conhecimentos e estudos entre essas organizações.

3 Quais os estudos já feitos e decisões já tomadas acerca da redistribuição dos slots da Avianca?

71. Cabe destacar inicialmente que a Gerência de Operações de Serviços Aéreos (GOPE) encaminhou à Diretoria da ANAC proposta de redistribuição dos slots da Avianca, em decorrência da paralisação das atividades da empresa e da suspensão da sua outorga para a exploração de

serviços aéreos. Após deliberação da Diretoria da ANAC, conforme Decisão nº 93, de 21 de junho de 2019 (anexo), a mesma Gerência efetivou duas ações a saber:

- Para todos os aeroportos coordenados pela ANAC, com exceção do Aeroporto de Congonhas (CGH) - aeroportos de Belém (BEL), Cuiabá (CGB), Curitiba (CWB), Guarulhos (GRU), Goiânia (GYN), Iguaçu (IGU), Manaus (MAO), Maceió (MCZ), Recife (REC), Santos Dumont (SDU) e Vitória (VIX): todos os slots da Avianca foram retirados e disponibilizados para a alocação imediata desses slots a outras empresas de transporte aéreo, procedendo, portanto, com a recomposição da oferta ao passageiro.
- Para o Aeroporto de Congonhas (CGH), devido à maior complexidade quanto ao aspecto concorrencial, a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS) procedeu com a realização de Tomada de Subsídios com as partes interessadas previamente à redistribuição do banco de slots alocados à Avianca. Este estudo trouxe à Agência maior clareza e informações relevantes quanto ao aspecto concorrencial no aeroporto de Congonhas.

72. Todas as contribuições e estudos técnicos relativos à Tomada de Subsídios para o aeroporto de Congonhas (CGH) quanto ao aspecto concorrencial estão amplamente divulgados ao público externo por meio do Processo SEI nº 00058.023292/2019-10 (<https://sei.go.gov.br/pesquisa>).

73. Dessa forma, a Gerência de Operações de Serviços Aéreos (GOPE), por meio da Nota Técnica nº 10/2019/GTCS/GOPE/SAS (anexo) encaminhou à Diretoria da ANAC proposta de redistribuição dos slots da Avianca para o aeroporto de Congonhas (CGH), de forma que fosse possível ampliar a concorrência no aeroporto devido à alta concentração nesse mercado. Por meio da deliberação da Diretoria, os principais parâmetros de coordenação no aeroporto de Congonhas (CGH) que promovem aumento de concorrência foram alterados, conforme Decisão nº 109, de 25 de julho de 2019 (anexo).

74. Para efetivar essa última Decisão, a SAS publicou a Portaria nº 2264/SAS, de 25 de julho de 2019 (anexo), estabelecendo os procedimentos específicos para redistribuição e calendário de atividades especificamente para o Aeroporto de Congonhas (CGH). Esta Agência já procedeu com a retirada dos slots da Avianca e distribuição às demais empresas aéreas em consonância com os novos parâmetros de coordenação do referido aeroporto, promovendo maior concorrência e recomposição da oferta.

75. Dessa forma, todos os slots da Avianca já foram retirados e alocados a outras empresas aéreas em todos os aeroportos coordenados pela ANAC. Destaca-se que todas as estudos e ações adotadas por esta Agência foram amplamente divulgadas, visando a garantir transparência absoluta do processo:

- <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/anac-suspende-concessao-da-avianca-e-ouvira-interessados-sobre-slots-em-congonhas>
- <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/anac-ouve-empresas-aereas-e-orgaos-publicos-sobre-distribuicao-de-slots-em-congonhas>
- <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/anac-aumenta-em-10-vezes-criterio-que-define-empresa-entrante-em-congonhas>
- <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/empresas-aereas-solicitam-slots-em-congonhas>
- <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/anac-distribui-slots-para-novas-empresas-entrantes-em-congonhas>
- <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/alocacao-de-slots-em-congonhas-e-definida>

4. Após a edição da Medida Provisória nº 863/2018 (convertida na Lei nº 13.842/2019), houve solicitações, à Anac, de pessoas jurídicas interessadas em atuar no serviço de transporte aéreo doméstico? Elas poderão disputar os slots que eram utilizados pela Avianca?

76. Após a edição da Medida Provisória nº 863/2018, formalmente, foi recebida a solicitação de outorga para operar o serviço de transporte aéreo público regular doméstico da empresa GLOBÁLIA LINHAS AÉREAS LTDA., CNPJ 32.811.262/0001-22, com sede em São Paulo/SP. A referida empresa recebeu sua concessão nos termos da [Decisão nº 72, de 22.05.2019](#) (anexo). Aponta-se, ainda, que qualquer empresa que atenda aos requisitos estabelecidos na Resolução ANAC nº 338/2014, pode participar dos procedimentos de solicitação de slots, uma vez que a atividade de coordenação e alocação de slots tem objetivo de minimizar os efeitos da saturação da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, observando os princípios da transparência, não discriminação, imparcialidade e utilização eficiente da capacidade aeroportuária declarada.

77. Diante do exposto, a ANAC ratifica o seu compromisso em continuar adotando as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo competitivo, eficiente, acessível, de qualidade e, acima de tudo, seguro no Brasil, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, nos termos do seu planejamento estratégico e do artigo 8º da Lei nº 11.182/2005.

78. Permanecemos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que porventura se façam necessários.

Atenciosamente,

ILMA LIMA

Chefe da Assessoria Parlamentar

[1] Disponíveis em www.teu.gov.br.

[2] TALLURI, K.T. e VAN RYZIN, G. J. Revenue Management. Nova York: Springer, 2004.

[3] Fundamentos baseados no trabalho de OLIVEIRA, A. V. M. de e FERRAZ, R. B. Overbooking, gerenciamento de receitas e previsão de demanda: estudo empírico das posições em sistemas de reservas de companhias aéreas. Rev. adm. contemp. [online]. 2008, vol.12, n.2, pp. 481-506.ISSN 1982-7849. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552008000200009>.

[4] VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. Economics of Regulation and Antitrust. 4ª Edição. The MIT Press, 2005.

[5] VARIAN, H. R. Microeconomia, tradução da 5ª edição americana. Editora Campus: 2000.

[6] *Idem*.

[7] Disponível em www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf, em 27/6/2019.

[8] Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2017/41-1/anexo-i-diretrizes-para-a-qualidade-regulatoria-da-anac>.

[2] Nota Técnica nº 12/2019/DEE/CADE (anexo).

[10] GILLEN, D.; MORRISON, W. Bundling, integration, and the delivered price of fair travel: are low cost carriers full service competitors. Journal of Air Transport Management, Waterloo, v. 9, p. 15-23, 2003.

[11] Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE (anexo).

[12] Nota Técnica n.º 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (anexo).



Documento assinado eletronicamente por Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar, em 02/09/2019, às 18:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 3400593 e o código CRC F5A3AD95.

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 00058.030061/2019-54

SEI nº 3400593

CADASTRO	
CEI:	
DATA:	/ /
LOTE:	
CC:	WASSAD/GM/Minfra



Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 4º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 e Fax: (61) 3326-9733 - www.cade.gov.br

NOTA TÉCNICA N° 12/2019/DEE/CADE

Referência: Estudo nº 08700.002226/2019-88

Ementa: A presente nota técnica faz uma análise de possíveis efeitos concorrenenciais da adoção de um modelo de regulação price cap para os preços de passagens aéreas. Apresentam-se as preocupações concorrenenciais de tal proposta, a título de advocacia, com o intuito de evitar problemas concorrenenciais decorrentes da sua adoção.

Versão: Pública

1. Introdução

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenenciais. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômico (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos¹.

Paralelamente, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com os objetivos de, dentre outros, garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores e promover a harmonização nas relações de consumo. A Senacon também atua na análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral, na promoção e coordenação de diálogos

¹ Ver publicações institucionais do DEE em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee>.

setoriais com fornecedores, na cooperação técnica com órgãos e agências reguladoras, na advocacia normativa de impacto para os consumidores, na prevenção e repressão de práticas infratativas aos direitos dos consumidores².

Dada a proximidade das atuações das duas instituições, Cade e Senaçon frequentemente dialogam sobre diferentes temas da economia brasileira que possam repercutir tanto na área de defesa da concorrência, quanto da defesa do consumidor³.

As recentes alterações no panorama do mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros (propostas de mudanças na regulação do mercado, crise da empresa Avianca) têm mobilizado esforços das diversas instituições governamentais interessadas no setor, como Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Cade e Senaçon.

A presente nota técnica tem objetivo de apresentar subsídios ao debate em torno da regulação do setor aéreo abordando possíveis consequências no campo concorrencial no caso de se voltar a regular de preços de passagens aéreas, especificamente com a adoção do modelo *price cap*.

Esta é uma questão que surge em um contexto em que retornam à cena discussões sobre o funcionamento e a regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil. De um lado, observam-se medidas no sentido de liberalizar o setor e atrair mais investimento e concorrentes para o mercado brasileiro, como as iniciativas no sentido de eliminar a franquia de bagagem e facilitar o aporte de capital estrangeiro nas companhias aéreas que operam ou venham a atuar no Brasil; de outro, há uma insatisfação dos consumidores com preços e qualidade dos serviços⁴.

² Conforme descrito <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/a-senacon>.

³ Em 14/05/2018, Cade e Senaçon firmaram acordo de cooperação técnica visando intercâmbio de conhecimentos e promover ações conjuntas que aprimorem o desempenho de atividades que garantam a efetiva proteção e defesa do consumidor e o fortalecimento da concorrência - Processo nº 08012.000735/2018-43.

⁴ "As reclamações de passageiros prejudicados com atrasos ou cancelamentos de voos registradas até o terceiro trimestre de 2018 (dados mais recentes) já são 78,64% maior que as queixas manifestadas ao longo de 2017. Segundo o Boletim de Monitoramento da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), entre janeiro e setembro do ano passado, a plataforma consumidor.gov.br contabilizou 2.133 reclamações relacionadas aos temas "atrasos e cancelamentos", contra 1.194 em 2017." - site Turismo em Foco, 22/01/2019).

"A tarifa aérea média de voos domésticos subiu 7,9% no primeiro trimestre deste ano, quando comparado com o mesmo período de 2017. Segundo a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), o preço médio das tarifas ficou em R\$ 361,03, ante o valor de R\$ 334,49 do primeiro trimestre do ano passado." - site do Estado de São Paulo, 29/06/2018.

"Neste mês do turismo, o Reclame AQUI analisou as reclamações das principais companhias aéreas. No total, foram 34.909 queixas no site de janeiro a agosto de 2018. Em um comparativo com o mesmo período de 2017, quando foram registradas 25.539, houve um aumento de 37%. As principais reclamações foram sobre bagagem, somando 22% dos problemas, em seguida, problemas no cancelamento (19%), reembolso (18%), cobrança abusiva (11%) e atendimento (9%)." - site Reclame Aqui, 28/09/2018.

Diante dessa insatisfação dos consumidores são apresentadas propostas de alteração da regulação do setor aéreo, como é o caso do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019, que propõe a volta da franquia de bagagens e uma obrigação de investimentos em rotas regionais para empresas estrangeiras que queiram entrar no mercado brasileiro. Estas medidas foram analisadas por este Departamento de Estudos Econômicos, que as considerou contrárias aos objetivos de atrair investimentos e aumentar a concorrência no setor⁵. Também é possível que se cogite a volta da regulação de preços de passagens aéreas. Considerando essa hipótese, esta nota técnica avalia os possíveis efeitos concorrenenciais de um controle de preços com a utilização do modelo *price cap*.

A presente nota técnica está dividida em cinco seções. Além desta introdução, a segunda seção revisa o processo de desregulação do setor aéreo; a terceira seção apresenta em linhas gerais o modelo *price cap* de regulação; e a quarta avalia a adequação desse modelo para regular passagens aéreas no Brasil. Por fim, a quinta seção conclui com as principais preocupações concorrenenciais vislumbradas.

2. A desregulamentação do transporte aéreo de passageiros

Até meados dos anos 1970, o transporte regular de passageiros era fortemente regulamentado na maioria dos países. A entrada no mercado de transporte aéreo, o início de operação em determinadas rotas, o tamanho das aeronaves em operação, a redução ou interrupção de serviços, o investimento em companhias aéreas, e o estabelecimento e aplicação das diferentes categorias de tarifas foram sujeitos a um conjunto detalhado de regras (Gönenç e Nicoletti, 2001).

O movimento pela desregulamentação começou nos Estados Unidos. Antes de 1979, tanto a oferta quanto o preço de passagens aéreas eram submetidos a regulação no mercado norte-americano. Desde então, permite-se a toda a empresa que cumpra os requisitos de segurança operar nas rotas que lhes sejam atrativas ofertando serviços com liberdade de aplicação de tarifas. Desse período, até o ano 2000, o volume de passageiros transportados nos Estados Unidos triplicou (Gowrisankaran, 2002).

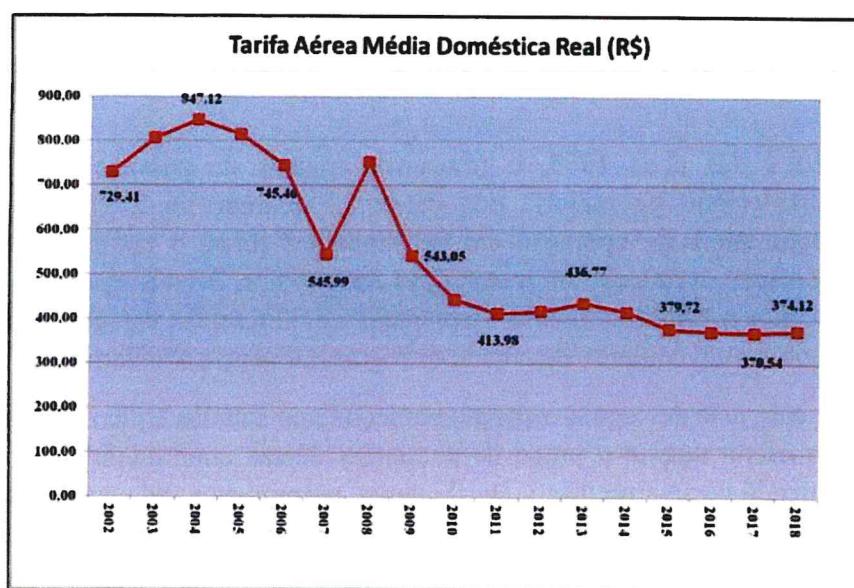
Na Europa, o processo de liberalização do transporte aéreo começou nos anos 1990, tendo como uma das motivações a necessidade de fazer frente à expansão das empresas norte-americanas. Duas décadas depois, a avaliação do mercado europeu de transporte aéreo evidencia que o consumidor se beneficiou da liberalização: o número de rotas e frequências aumentou substancialmente desde o início dos anos noventa; há mais opções para o consumidor ao nível da rota, bem como tarifas mais baixas, em particular a partir de 2000; além disso, a revolução das empresas *low cost* criou oportunidades para aeroportos menores, levando a uma

⁵ Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE.

acessibilidade por via aérea de muitas regiões da União Europeia (Burghouwt et al., 2015).

No Brasil, o processo de liberalização do setor aéreo avançou em etapas, a partir dos anos 1990, culminando com a Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), consolidou o regime de liberdade tarifária⁶ e assegurou que as linhas aéreas possam ser exploradas por qualquer empresa aérea interessada, mediante prévio registro na Anac, sendo estes os pilares da concorrência nos serviços de transporte aéreo público no Brasil. Diferentemente do que ocorria no passado, o Estado não mais estabelece preços mínimos ou máximos dos serviços ou restringe a oferta (Anac, 2016).

O gráfico abaixo, mostra que desde a vigência da liberdade tarifária houve uma queda significativa do valor real médio da tarifa aérea doméstica, passando de R\$ 729,41, em 2002, para R\$ 374,12, em 2018, indicando um evidente benefício para os consumidores brasileiros.



Contudo, o mercado de transporte aéreo é caracterizado por certa instabilidade. Aumento da concorrência, crises econômicas, terrorismo, elevações dos preços do petróleo e elevação de taxas de juros são fatores que ao longo das últimas décadas têm abalado o setor, resultando em falências de companhias aéreas e aumento da concentração do mercado através de fusões e aquisições ou formação de alianças entre as empresas do setor, tanto no Brasil quanto no exterior.

Essa instabilidade faz com que surjam ideias no sentido de aumentar o nível de regulação do mercado aéreo por dois motivos contraditórios: de um lado argumenta-se que há uma crescente concentração do mercado com aumento do

⁶ O regime de liberdade tarifária foi instituído inicialmente pela Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001, do Ministério da Fazenda.

poder de mercado das grandes companhias nas principais rotas; de outro, aponta-se que a elevada competição em um mercado instável leva companhias a operar abaixo do custo gerando falências e descontinuidade dos serviços (Tretheway e Waters, 1998).

3. O modelo de regulação *Price Cap*

Inicialmente, deve-se ressaltar a importância do mecanismo de preços definidos pelo mercado no sentido de permitir à sociedade alocar recursos escassos para atender, tanto quanto possível, os desejos ilimitados dos consumidores. Os preços refletem o resultado de um cálculo econômico que os indivíduos e firmas fazem sobre como melhor alocar seus recursos considerando um conjunto de alternativas possíveis. Dessa forma, se uma firma obtém lucro é um sinal de que ela alocou seus recursos de produção de uma maneira que os consumidores consideraram melhor em relação a outras opções ofertadas – então essa firma será encorajada a produzir mais. Por outro lado, em caso de prejuízo, a firma recebe a sinalização de que os consumidores não se sentem atendidos em suas necessidades e optam por produtos alternativos – a firma, então deverá procurar outras formas de alocar seus recursos de produção (Coyne e Coyne, 2015).

Assim, não se deve perder de vista que quando se propõe a utilização de algum tipo de controle de preços, perde-se a referência do mercado e passa-se a conviver com distorções que afetam o bem-estar dos indivíduos (conforme explicitado no Anexo desta nota).

Controles e mecanismos de regulação de preços são adotados excepcionalmente com o intuito de corrigir “falhas de mercado”, derivadas, principalmente, da assimetria de informação entre os agentes econômicos, das externalidades que envolvem uma determinada transação e do monopólio natural, fenômenos que podem gerar situações que determinem perdas de bem-estar para a sociedade (Saintive e Cahur, 2006).

Surgida na Inglaterra, durante o período de intensas privatizações e liberalização de setores antes controlados pelo governo, no final dos anos 1980, o modelo de regulação *price cap* se tornou um dos mais utilizados pelos países que passaram a adotar a regulação econômica de certos mercados submetidos a processos de privatização ou liberalização.

Essa metodologia de regulação possui dois componentes principais: (i) uma regra de reajuste dos preços determinados em contrato através de um indexador baseado em algum índice geral de preços, descontado um fator de produtividade (fator X), que corresponderia ao estímulo para redução dos custos operacionais da firma regulada; (ii) uma revisão tarifária (em períodos pré-fixados mais amplos), cuja intenção consiste em determinar e rever o custo de capital das empresas reguladas bem como os custos operacionais, readequando o nível das tarifas a mudanças mais estruturais que não foram corrigidas pela regra de reajuste (Saintive e Chacur, 2006).

Assim, dado o preço contratado e as metas de produtividade fixadas para os anos até a próxima revisão, toda redução real de custos poderá ser apropriada pela concessionária, a qual terá, então, incentivos para reduzir custos. No caso de indústria que produz múltiplos bens ou serviços, existem duas formas principais de aplicar o modelo: ou aplicar a fórmula para cada produto, ou aplicá-la a uma cesta de bens ou serviços, dando à firma liberdade de modificar preços relativos dentro da cesta, sendo este a forma predominante na literatura (Araújo, 2001)

Adaptando para o setor aéreo, o regulador define uma taxa global de aumento de preço (*price cap*). A companhia aérea é livre para determinar quais serviços terão aumentos de preços e a que taxa e quais não terão os preços aumentados. Tudo o que importa é que a média ponderada do aumento de preço (incluindo todos os serviços prestados pela companhia) não exceda o limite de preço estabelecido (Tretheway e Waters, 1998).

Embora seja uma metodologia bastante aplicada para regulação de mercados, algumas desvantagens são apontadas na literatura:

- i. tal regulamentação pode criar incentivos para os fornecedores reduzirem ou degradarem a qualidade do serviço. Dado que toda redução de custo além do previsto no fator X é apropriada pela empresa, pode ocorrer de que empresa regulada procure reduzir custos oferecendo uma qualidade inferior de serviços aos clientes (Decker, 2009);
- ii. algumas formas de regulação de *price cap* têm desvantagens em termos de eficiência de alocação, já que não permitem que mudanças de custo sejam refletidas rapidamente nas mudanças de preço (Decker, 2009);
- iii. nesse modelo de regulação, pode haver desincentivos a novos investimentos caso as empresas não tenham a certeza de que os custos de capital incorridos serão compensados na próxima revisão tarifária - em ambiente de incerteza, as empresas podem simplesmente deixar de investir ou retardar os investimentos até que recebam do regulador uma sinalização crível de que tais custos serão efetivamente considerados (Decker, 2009);
- iv. o menor custo de regulação (geralmente associado ao modelo *price cap*) não seria comprovado, uma vez que a definição das metas de produtividade exige um conhecimento profundo do mercado, e há uma tendência a conflitos entre regulador e regulado nos períodos de revisão do preço teto (Araújo, 2001)
- v. o modelo de regulação *price cap* permite à firma incumbente agir estrategicamente no sentido de impedir a entrada de novas empresas concorrentes no mercado. Nesse modelo, o preço definido em um período é baseado no preço do período anterior mais um fator de redução. Assim, a firma incumbente, prevendo a possibilidade de entrada de uma nova firma, poderá estabelecer um nível de preços

baixo o suficiente para que o preço do período seguinte (associado com o fator de redução previsto na regulação) seja tão baixo que inviabilize economicamente a operação da firma entrante. Essa estratégia seria ainda mais plausível no caso de firmas como produtos ou serviços considerados substitutos próximos ou perfeitos (Iozzi, 2000).

4. Aplicação da regulação *price cap* ao mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros

O mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros tem mostrado uma tendência de redução do valor real dos preços das passagens após a liberalização do setor, que teve uma pequena reversão no ano de 2018 (conforme gráfico anterior). Entretanto, nesse período verificou-se um aumento do nível de concentração do mercado e algumas empresas enfrentando graves crises financeiras, que, por vezes, inviabilizam a continuidade das suas operações. Tais crises podem decorrer de ineficiência operacional das próprias empresas ou de fatores exógenos como variação cambial, aumento do preço do petróleo ou períodos de crise econômica, como o vivenciado atualmente pelo Brasil.

Os esforços regulatórios mais recentes apontam no sentido de atrair mais investimentos para o setor aéreo do país - extinção da franquia de bagagem e possibilidade de empresas de capital estrangeiro operarem no mercado nacional - permitindo a entrada de novas empresas para então aumentar o nível de concorrência no mercado, de forma a retomar a tendência de queda de preços verificada desde 2002.

A proposta de inserir uma regulação de preços no modelo *price cap* não responderia adequadamente às necessidades do mercado brasileiro. Primeiro, porque o modelo não permite que as empresas se adequem rapidamente a mudanças bruscas nos custos operacionais, uma vez que as revisões tarifárias se dão anualmente, com a incorporação de variações de índices de preços ou em períodos maiores, quando são renegociados os termos do fator X. Portanto, as empresas continuariam expostas aos fatores de instabilidade mencionados anteriormente. Há possibilidades de se incorporar as variações exógenas de custo ao modelo, entretanto elas resultariam, basicamente, em aumento de preços aos consumidores⁷.

⁷ "Um aspecto essencial de qualquer regime tarifário que limita o preço máximo ou a receita máxima permitida é a avaliação por parte do regulador da existência de custos exógenos à atividade da firma regulada. Conforme Beesley e Littlechild, há inúmeras alternativas para tratar a questão, tais como: (i) adotar simplesmente a regra usual IPV – X, que implica um maior risco para a atividade e, consequentemente, um maior custo de capital; (ii) imputar menores valores para o fator X, que funcionaria como um seguro contra o maior risco; (iii) reduzir o intervalo de revisão tarifária, que inibe o incentivo para a redução de custos; (iv) repassar os custos específicos ao consumidor.

Segundo, porque o objetivo dessa abordagem regulatória é limitar as transportadoras a um retorno econômico razoável, ao mesmo tempo em que permite preços economicamente eficientes. Porém, se as empresas do mercado não estiverem atingindo taxas adequadas de retorno, a regulação de limite de preço não teria efeito, pois elas simplesmente não teriam como reduzir preços (Tretheway e Waters, 1998).

Efetivamente, o desempenho das principais companhias aéreas do mercado brasileiro (Latam, Gol, Avianca e Azul) não tem sido positivo nos últimos anos. Entre 2011 e 2016, essas empresas apresentaram prejuízos sucessivos que somaram cerca de R\$ 13 bilhões (Gazzoni e Aguiar, 2016). Em 2017, elas apresentaram resultado positivo de R\$ 413,7 milhões (Anac, 2018a), porém, nos três primeiros trimestres de 2018 voltaram a apresentar resultado negativo da ordem de R\$ 2 bilhões (Anac, 2018b). Assim, não haveria espaço para reduções de preços e custos, exceto no caso improvável de que o regulador conseguisse identificar ineficiências operacionais não percebidas até então pelas empresas do setor.

Finalmente, a inserção de regulação de preços no mercado brasileiro poderia produzir efeitos negativos quanto à atração de investimentos e entrada de novas empresas. Como mencionado na seção anterior, o modelo *price cap* pode dar a empresas incumbentes a possibilidade de realizar estratégias no sentido de impedir a entrada de concorrentes diretos no mercado: "*uma preocupação prática importante com o uso dos limites de preço é que um teto vinculativo pode diminuir a lucratividade de uma indústria, dissuadir potenciais entrantes no mercado e, com isso, reduzir a concorrência*" (Reynolds e Rietzke, 2016).

Ao se implantar um modelo regulatório de preços no mercado de transporte aéreo de passageiros todos os efeitos esperados das medidas já adotadas e previstas no sentido de aumentar investimentos e aumentar a concorrência tornam-se inóquas ou, pelo menos, têm seus efeitos reduzidos. Neste caso, teríamos uma interrupção abrupta de uma política liberalizante do setor aéreo que, em linhas gerais, tem trazido benefícios para os consumidores para dar lugar a um modelo de regulação que não garante nem a redução dos preços das passagens, nem a lucratividade das empresas do setor.

Na prática, a alternativa (iv) é mais comum. E, analisando a experiência britânica, constatamos que em diversos setores os custos exógenos foram repassados aos consumidores finais." (Saintive e Chacur, 2006).

5. Conclusão

A tendência de redução da regulação dos transportes aéreos iniciou nos anos 1970, nos Estados Unidos e espalhou-se pelas principais economias do mundo nas décadas seguintes. Esse movimento começou no Brasil nos anos 1990, resultando em uma redução contínua dos preços médios reais das passagens desde 2002, quando começaram a se fazer sentir os efeitos da liberdade tarifária - resultados compatíveis com os observados em outros mercados como o norte-americano e o europeu.

Contudo, instabilidades do mercado resultaram em diversos pedidos de falência de companhias aéreas ou em processos de concentração de mercado resultante de fusões de empresas e da formação de alianças operacionais. O mercado brasileiro também refletiu esses fenômenos. Assim, surgem algumas propostas de retorno de uma regulação mais forte no setor aéreo.

A proposta de uma possível regulação de preços de passagens aéreas pelo modelo *price cap* no mercado brasileiro não garante efeitos positivos para consumidores, empresas e para o ambiente concorrencial pelos seguintes motivos:

- i. a regulação não permite uma adequação rápida das empresas a fatores exógenos que afetam seus custos (variação cambial, aumento de preços do petróleo, recessão econômica, etc), a não ser que se façam adaptações no modelo, que geralmente resultam em repasse desses custos para os consumidores, portanto em elevação de preços;
- ii. nos últimos anos, as principais empresas do mercado brasileiro enfrentam resultados negativos, portanto o espaço para redução de custos e de preços, previstos no modelo *price cap* é muito reduzido; assim a regulação não teria efeito prático;
- iii. a adoção da regulação *price cap* pode ter efeitos negativos sobre a atração de investimentos e a entrada de novas empresas no mercado brasileiro.

Portanto, a volta da regulação de preços de passagens aéreas, adotando-se o modelo *price cap*, interromperia um processo de liberalização do mercado de transporte aéreo no Brasil que tem gerado benefícios aos consumidores, em termos de preços, sem, contudo, garantir a viabilidade econômica das empresas, nem a redução dos preços finais de passagens para o consumidor.

Brasília, 07 de maio de 2019.

DEE/CADE

Assinado eletronicamente [SEI 0611558]

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Relatório de tarifas aéreas domésticas – nacional.* Disponível em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/relatorio-de-tarifas-aereas-domesticas-nacional>
- _____. (2018a). *Transporte aéreo registra lucro de R\$ 413,7 milhões em 2017.* Publicado em: 29/jun/2018. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/noticias/2018/transporte-aereo-registra-lucro-de-r-413-7-milhoes-em-2017>
- _____. (2018b). *Aéreas brasileiras somam prejuízo de R\$ 2 bi no acumulado de 2018.* Publicado em: 24/dez/2018. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/noticias/2018/aereas-brasileiras-somam-prejuizo-de-r-2-bi-no-acumulado-de-2018>
- ARAÚJO, J. L. R. H. (2001). *Modelos de formação de preços na regulação de monopólios.* Econômica. V. 3, n.1, pp. 35-66. Disponível em: http://www.proppi.uff.br/revistaeconomicaisites/default/files/V.3_N.1_Joao_Lizardo_Araujo.pdf.
- BURGHOUWT, G. et al. (2015). *EU air trasnport librealisation process, impacts and future considerations.* Discussion Paper 2015-04. OECD/ITF 2015. Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201504.pdf>.
- COYNE, C; COYNE, R (2015). *Flaws and ceilings. Price controls and the damage they cause.* Londres, The Institute of Economic Affairs, 2015.
- DECKER, Chris. (2009). *Characteristics of Alternative Price Control Frameworks: an overview.* Regulatory Policy Institute, Reino Unido. fev/2009. Disponível em: https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2009/02/rpi_characteristics-of-alternative-price-control-frameworks_270209_0.pdf
- GAZZONI, M; AGUIAR, V. (2016). Prejuízo de aéreas soma R\$ 13 bi desde 2011. O Estado de São Paulo. 05/jan/2016. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/prejuizo-de-aereas-soma-r-13-bi-desde-2011.10000006188>
- GÖNENÇ, R; NICOLETTI, G. (2001). *Regulation, market structure and performance in air passenger transportation.* OECD Economic Studies No. 32, 2001/I. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/outlook/2732008.pdf>.
- GOWRISANKARAN, G. (2002). *Competition and regulation in the airline industry.* FRBSF Economic Letter, Federal Reserve Bank of San Francisco, nov. 2002. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/fip/fedfel/y2002ijan18n2002-01.html>.

IOZZI, A. (2001). *Strategic pricing and entry deterrence under price-cap regulation*. *Journal of Economics*, 74(3), 283-300. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41794920>

REYNOLDS, S; RIETZKE, D. (2018). *Price caps, oligopoly, and entry*. *Economic Theory*, Springer;Society for the Advancement of Economic Theory (SAET), v. 66(3). p. 707-745, out/2018. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/spr/joecth/v66y2018i3d10.1007_s00199-016-0963-6.html.

SAINTIVE, M. B; CHACUR, R. S. (2006). *A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados*. Documento de trabalho n. 33. Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF. Mai/2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B03FAE02692>.

TRETHEWAY, M. W.; WATERS II, W.G. (1998). *Reregulation of the airline industry: could price cap regulation play a role?* Journal of Air Transport Management, Volume 4, Issue 1, 1998. p. 47-53. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969699797000161>.

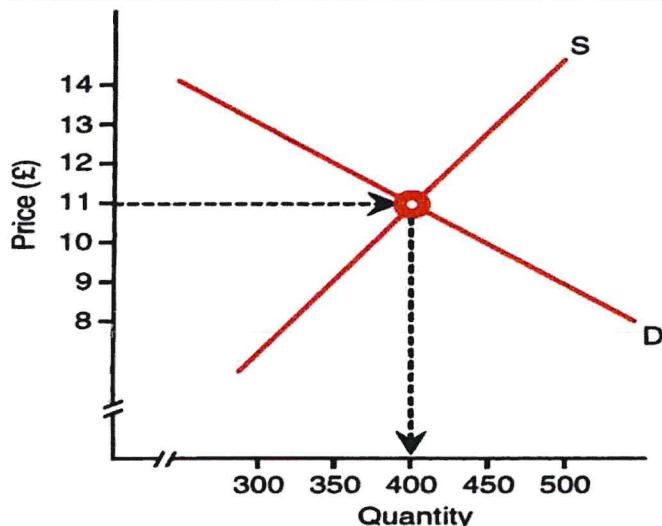
Anexo

Efeitos de controles de preços sobre o Mercado

(Baseado em Coyne e Coyne, 2015, cap. 2)

O mecanismo de mercado é classicamente representado pela interação das curvas de demanda e oferta (figura 1).

Figure 1 The supply and demand framework

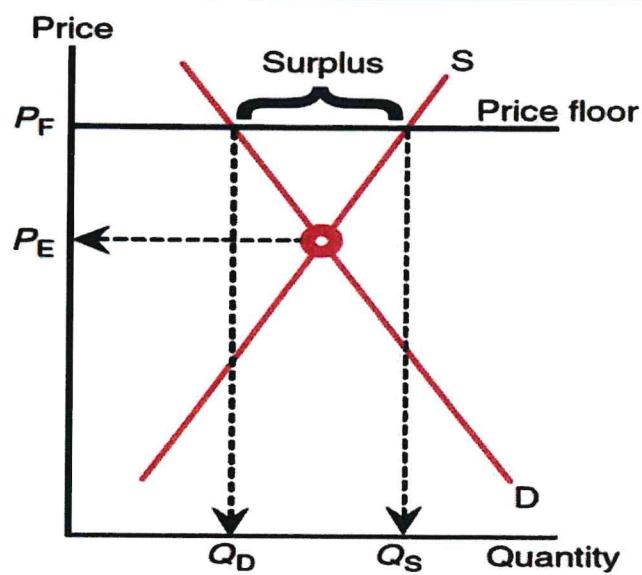


A curva de demanda de inclinação negativa “D” representa que os consumidores desejam adquirir maiores quantidades de bens, quanto menores os preços forem. A curva de oferta (S), positivamente inclinada, mostra que as firmas irão ofertar maiores quantidades de produtos quanto maiores forem os preços que eles receberem por unidade. O ponto central de intersecção das duas curvas representa quantidade e preço que equilibram as quantidades demandadas pelos consumidores e as quantidades ofertadas pelas firmas. O diagrama é útil para ilustrar o funcionamento dos mercados e do mecanismo de preços.

Quando se impõe algum tipo de controle de preços, esse mecanismo é distorcido gerando e os agentes perdem essa referência do mercado. A figura 2, mostra o que ocorre quando se define um preço mínimo para um determinado produto.

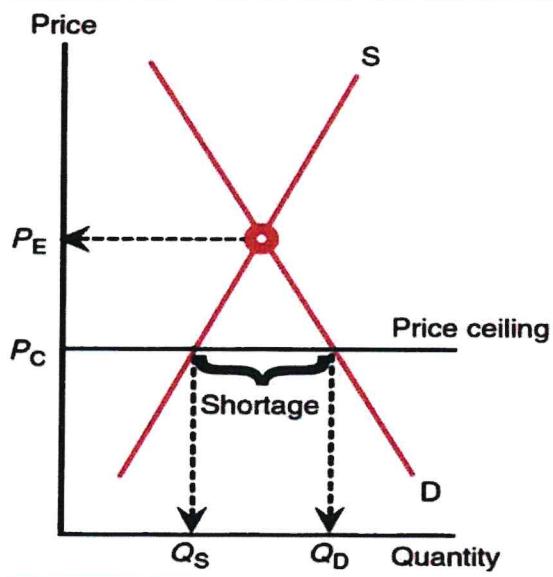
O preço mínimo (P_F) é definido acima do equilíbrio de mercado (P_E), gerando um excedente onde as firmas ofertam mais quantidade do que os consumidores demandam ($Q_s > Q_d$). Esse excedente persistirá porque o preço é fixado por lei, então o mecanismo de ajuste de preços não será efetivo.

Figure 2 A price floor



Na figura 3, o processo é inverso. Há a fixação de um preço teto, acima do qual não é permitida a negociação no mercado. O preço teto (P_C) é fixado abaixo do preço de equilíbrio (P_E). Assim as firmas irão oferecer quantidades menores do que o demandado pelos consumidores ($Q_S < Q_D$), gerando escassez no mercado, a qual persistirá em virtude de que o mecanismo de ajuste de preços é anulado pela imposição legal do preço.

Figure 3 A price ceiling



Note-se que o controle de preços não afeta igualmente a todos os indivíduos. Aqueles que são capazes de adquirir os produtos com preços artificialmente baixos e aqueles que conseguem vender seus produtos com preços artificialmente elevados

estão em situação melhor do que a situação de equilíbrio de mercado. Por outro, todos os que não conseguirem adquirir produtos devido à escassez e todos os que não conseguirem vender produtos devido ao excesso de oferta, estarão em situação pior do que seria o equilíbrio de mercado.

Além desses efeitos adversos diretos, outros efeitos negativos indiretos podem ser atribuídos ao controle de preços:

- i. excesso de demanda pode gerar filas para aquisição de bens e serviços, ou ainda, negociações no mercado negro e cobranças de ágios;
- ii. controles de preços podem desencorajar investimentos de longo prazo e afetar a qualidade dos serviços, devido a preços artificialmente baixos e redução de lucros;
- iii. os agentes de mercado transferem seus esforços da tentativa de atrair consumidores para buscar influenciar o processo político responsável pelo controle de preços;
- iv. os agentes submetidos ao controle de preços tornam-se dependentes das decisões do regulador, preferindo a manutenção da regulação à exposição ao ambiente competitivo do mercado.

Controles de preço são atrativos porque representam uma solução rápida e simples para problemas do mercado e propiciam aos reguladores prover benefícios de curto prazo para certos grupos. Contudo, as distorções provocadas geram consequências de médio e longo prazo que promovem um desequilíbrio geral da economia, gerando perdas elevadas para a sociedade como um todo.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 4º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8405 - www.cade.gov.br

OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Brasília, 07 de maio de 2019.

Ao Senhor
Luciano Benetti Timm
Secretário Nacional do Consumidor
Ministério da Justiça e Segurança Pública
Esplanada dos Ministérios, Palácio da Justiça, Bloco T, Edifício sede.
Brasília/DF, CEP 70.064-900

Assunto: Comunica Nota Técnica elaborada pelo CADE.

Referência: Caso responda este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 08700.002382/2019-49

Senhor Secretário,

1. Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me ao assunto em epígrafe para comunicar que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por meio do seu Departamento de Estudos Econômicos (DEE), elaborou a Nota Técnica n. 12/2019/DEE/CADE, com o objetivo de apresentar subsídios ao debate em torno da regulação do setor aéreo abordando possíveis consequências no campo concorrencial no caso de se voltar a controlar os preços de passagens aéreas, especificamente com a adoção do modelo price cap.

2. As recentes alterações no panorama do mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros (propostas de mudanças na regulação do mercado, crise da empresa Avianca) têm mobilizado esforços das diversas instituições governamentais interessadas no setor.

3. Tais propostas de alteração surgem em um contexto em que retornam à cena discussões sobre o funcionamento e a regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil. De um lado, observam-se medidas no sentido de liberalizar o setor e atrair mais investimento e concorrentes para o mercado brasileiro, como as iniciativas no sentido de eliminar a franquia de bagagem e facilitar o aporte de capital estrangeiro nas companhias aéreas que operam ou

venham a atuar no Brasil; de outro, há uma insatisfação dos consumidores com preços e qualidade dos serviços.

4. Diante dessa insatisfação dos consumidores foram apresentadas propostas de alteração da regulação do setor aéreo, como é o caso do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019, que propõe a volta da franquia de bagagens e uma obrigação de investimentos em rotas regionais para empresas estrangeiras que queiram entrar no mercado brasileiro. Estas medidas já foram recentemente analisadas por este Departamento de Estudos Econômicos em Nota Técnica, que as considerou contrárias aos objetivos de atrair investimentos e aumentar a concorrência no setor.

5. Também é possível que se cogite a volta da regulação de preços de passagens aéreas e, considerando essa hipótese, a presente Nota Técnica avalia os possíveis efeitos concorrenciais de um controle de preços com a utilização do modelo price cap.

6. Sem mais para o momento, aproveito o ensejo para renovar os protestos de estima e consideração e mais uma vez colocar o Cade à disposição da Secretaria Nacional do Consumidor.

Respeitosamente,

ALEXANDRE BARRETO DE SOUZA
Presidente
(assinado eletronicamente)

Anexos: I - Nota Técnica (SEI nº 0611820).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Barreto de Souza, Presidente**, em 08/05/2019, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cade.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0611822** e o código CRC **F4D16CC5**.

Referência: Ao responder este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08700.002382/2019-49

SEI nº 0611822

E-mail - 0612349

Data de Envio:
08/05/2019 15:04:13

De:
CADE/Presidência <sei.gabpres@cade.gov.br>

Para:
gab.senacon@mj.gov.br

Assunto:
OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Mensagem:
Prezados,

De ordem do Presidente do Cade, Dr. Alexandre Barreto, encaminho o Ofício nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE, endereçado ao Exmo. Senhor Luciano Benette Timm, Secretário Nacional do Consumidor.
Favor confirmar o recebimento através do e-mail: gab.presidencia@cade.gov.br

Atenciosamente,

Oleni Aparecida Borges de Castro
Secretaria-Executiva
Gabinete da Presidência
Tel: + 55 61 3221-8404
E-mail: oleni.castro@cade.gov.br

Anexos:
Oficio_0611822.html
Nota_Tecnica_0611820_NT_12_2019__DEE____price_cap_passagens_aereas____vfinal.pdf

Oleni Aparecida Borges de Castro

De: Leidiana Silva dos Santos
Enviado em: sexta-feira, 10 de maio de 2019 08:30
Para: Oleni Aparecida Borges de Castro
Assunto: ENC: OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

-----Mensagem original-----

De: gab.senacon <gab.senacon@mj.gov.br> Enviada em: quinta-feira, 9 de maio de 2019 16:11
Para: SEI CADE PRESIDÊNCIA <sei.gabpres@cade.gov.br>
Assunto: RES: OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Recebido.

-----Mensagem original-----

De: CADE/Presidência [mailto:sei.gabpres@cade.gov.br] Enviada em: quarta-feira, 8 de maio de 2019 15:04
Para: gab.senacon <gab.senacon@mj.gov.br>
Assunto: OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Prezados,

De ordem do Presidente do Cade, Dr. Alexandre Barreto, encaminho o Ofício nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE, endereçado ao Exmo. Senhor Luciano Benette Timm, Secretário Nacional do Consumidor.

Favor confirmar o recebimento através do e-mail: gab.presidencia@cade.gov.br

Atenciosamente,

Oleni Aparecida Borges de Castro
Secretaria-Executiva
Gabinete da Presidência
Tel: + 55 61 3221-8404
E-mail: oleni.castro@cade.gov.br



**Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE**

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 4º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 e Fax: (61) 3326-9733 – www.cade.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 11/2019/DEE/CADE

Referência: Estudo nº 08700.002226/2019-88

Ementa: A presente nota técnica faz uma análise do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019, apresentado pelo senador Roberto Rocha (PSDB-MA) à Medida Provisória (MP) 863/2018, a qual permite o investimento estrangeiro na aviação nacional. O referido projeto aprovado na comissão mista no dia 25/04/2019 também institui franquia mínima de bagagens no transporte aéreo. Apresentam-se as preocupações concorrenenciais de tal proposta, a título de advocacia da concorrência, com o intuito de evitar problemas concorrenenciais decorrentes da sua aprovação.

Versão: Pública

1. Introdução

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenenciais. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômico (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos¹.

A presente nota técnica tem o intuito de fazer uma análise do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019, apresentado pelo senador Roberto Rocha (PSDB-MA) à Medida Provisória (MP) 863/2018, que permite o investimento estrangeiro na aviação nacional. O referido projeto aprovado na comissão mista no dia 25/04/2019

¹ Ver publicações institucionais do DEE em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee>.

também institui franquia mínima de bagagens no transporte aéreo. Apresentam-se, as preocupações concorrenenciais de tal proposta, a título de advocacia da concorrência, com o intuito de evitar problemas concorrenenciais decorrentes da sua aprovação

A presente nota técnica está dividida em quatro seções. Além desta introdução, a segunda seção analisa o mercado brasileiro de transporte aéreo internacional de passageiros nos últimos anos. A terceira seção traça uma análise concorrencial relacionadas a duas modificações no PLV aprovadas na comissão mista referentes ao investimento estrangeiro na aviação nacional e à instituição de franquia mínima de bagagens no transporte aéreo. Por fim, a quarta seção conclui com as principais preocupações concorrenenciais vislumbradas.

2. O mercado de transporte aéreo de passageiros

O CADE tem analisado o mercado de transporte aéreo de passageiros em vários processos, tanto em sede de processos administrativos envolvendo condutas anticompetitivas quanto em atos de concentração e realizando estudos de mercado. Especificamente, o Departamento de Estudos Econômicos do CADE (DEE/CADE) tem se dedicado ao estudo deste mercado. Por exemplo, o quinto número da série “Cadernos do CADE” (CADE, 2017) elaborado pelo DEE concentrou-se na avaliação do mercado transporte aéreo de passageiros e cargas. O referido Caderno serve como ferramenta de disseminação das práticas do CADE nos assuntos relacionados ao setor, consolidando o histórico relacionado a assuntos econômicos e detalhando posicionamentos acerca de temas sensíveis para todos aqueles interessados em defesa da concorrência.

Vale destacar que, o modal aéreo certamente experimenta rápida evolução tecnológica e figura como um dos segmentos mais dinâmicos da economia global. No Brasil, a situação não é diferente. O mercado de transporte aéreo de passageiros brasileiro é um dos mercados mais relevantes de transporte brasileiro. Enquanto em 2007 esse mercado (nacional e internacional) transportava em torno de 54 milhões de passageiros pagos, em 2016 esse número subiu para 110 milhões praticamente dobrando de tamanho.

A Figura 1 mostra a evolução no número de passageiros pagos transportados nos modais doméstico e internacional na década 2006-2016. É possível observar cerca de 105% de ampliação no movimento doméstico de passageiros no período e 93,43% de ampliação no movimento internacional para esse mesmo período. Uma ampliação um pouco mais acelerada no mercado interno constata-se, apesar de ser seguida por uma também forte subida do interesse por serviços de transporte aéreo do Brasil para o exterior. Em 2016, quedas registradas de 7,79% e 3,05%, respectivamente. Houve, então, menor pressão na demanda por transporte internacional, sendo esta menos afetada pelo processo de crise observado no país a partir de 2015 (CADE, 2017).

Figura 1 - Passageiros pagos transportados (voos regulares e não regulares domésticos e internacionais / 2006-2016)



Fonte: Dados Estatísticos do transporte aéreo do Brasil. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-estatisticos/dados-estatisticos>>, acessado em 5 de maio de 2017.

Fonte: Cade (2017).

O ambiente de livre concorrência incentiva a inovação e a eficiência (ANAC, 2016). Com a liberdade tarifária em 2001 (Port. 248 Min. Fazenda), esse mercado inicia seu caminho para a livre concorrência². É possível verificar o efeito concorrencial positivo advindo da ampliação da participação do capital estrangeiro no mercado de aviação civil, conforme proposto na MP nº 863. A eliminação de barreiras normativas é, no entendimento deste Departamento, algo desejável para a construção de ambientes que ambicionem promover a livre concorrência. No mercado doméstico aéreo, seria essa uma forma de criar espaços pró-competitivos. Entretanto, modificações foram propostas a essa MP podem interferir no ambiente para a entrada de novas empresas aéreas estrangeiras. Tais preocupações é foco da próxima seção.

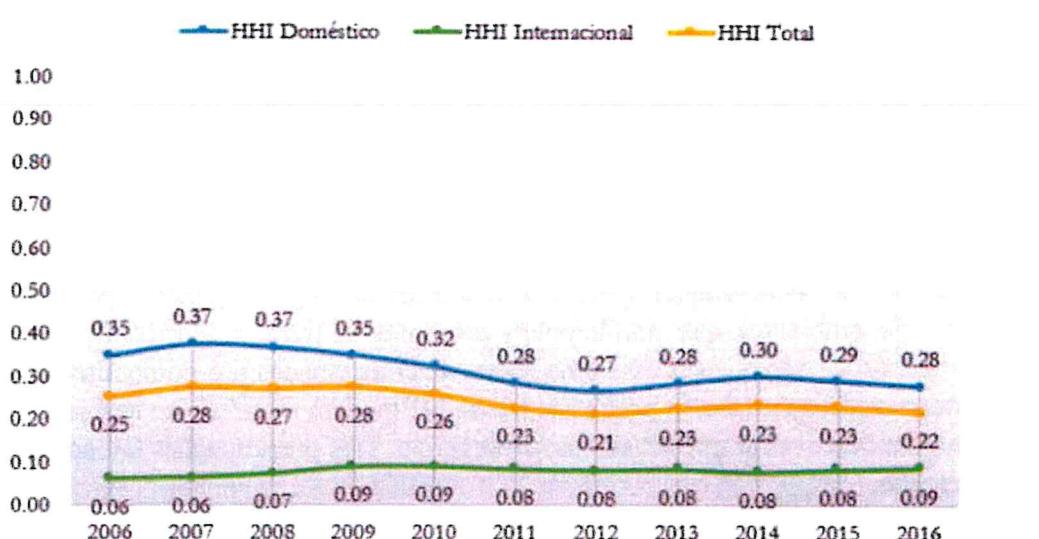
As empresas que atuam ou atuaram nesse mercado são diversas. Entre essas empresas pode-se encontrar diferenças de tamanho, estratégia e participação na malha. Em relação à concentração de mercado, o Caderno do Cade (2017) salienta que a dinâmica do mercado de transporte aéreo gera naturalmente características potenciais de concentração de mercado, mas isso não quer dizer que não possa haver concorrência no setor. Os altos investimentos de entrada, as incertezas causadas por choques exógenos na aviação (por e.g., efeitos econômicos causados por flutuações nos preços de combustíveis fósseis, possíveis perdas geradas por acidentes etc.) – associados a barreiras legais para a constituição de empresas – fazem com que esse

² “No entanto, o regime tarifário do transporte aéreo doméstico no Brasil passou por um longo período de evolução desde 1989. Até aquele ano, as tarifas aéreas eram fixadas pelo Estado, quando se iniciou um processo de flexibilização, mediante a implantação de um regime de bandas tarifárias” (<http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/historico-das-tarifas-aereas-domesticas-no-brasil>).

mercado funcione tendencialmente em um ambiente onde há poucas empresas (operando em níveis moderados e/ou altos de concentração).

Em relação ao Brasil, não é diferente: na última década, a participação das empresas aéreas no quantitativo total de passageiros pagos transportados sofreu alterações, mas ainda manteve níveis relativamente elevados de concentração de mercado no modal doméstico – embora tenhamos observado resultados decrescentes no índice de concentração de mercado de Herfindahl–Hirschman (HHI)³. A Figura 2 mostra que os valores de HHI⁴ caíram de 0,35 para 0,28 em uma década, mas ainda permanecem na faixa de ‘alta concentração’. Por sua vez, os índices de concentração de mercado no modal internacional são ficaram mais estáveis ao longo do período.

Figura 2 - HHI de passageiros transportados (voos regulares e não regulares domésticos, internacionais e totais / 2006-2016)



Fonte: *Dados Estatísticos do transporte aéreo do Brasil*. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-estatisticos/dados-estatisticos>>, acessado em 5 de maio de 2017. Adaptações e cálculos do HHI realizados pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Cade.

Fonte: Cade (2017).

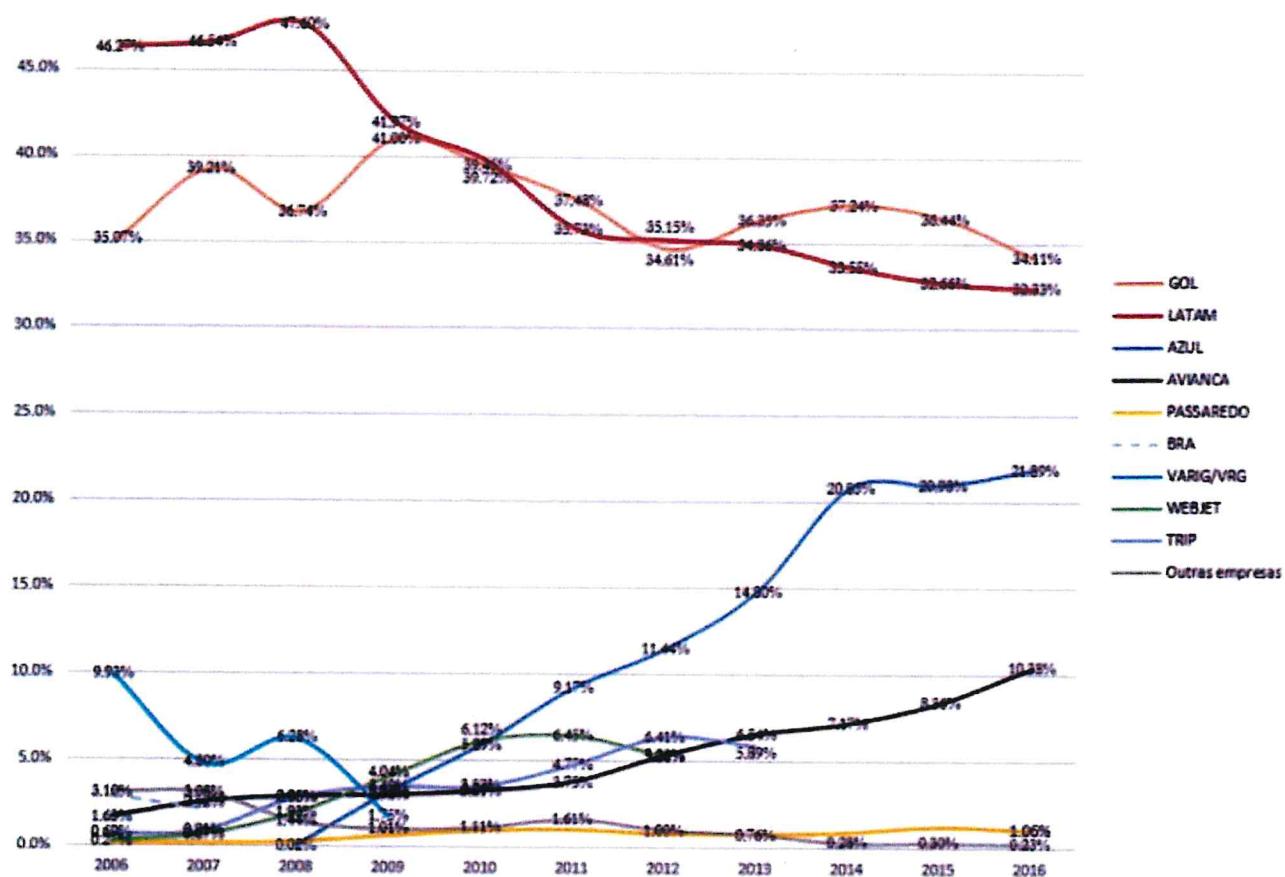
Por sua vez, a Figura 3 mostra a evolução da participação de mercado (*market share*) no período 2006-2016 no mercado de passageiros em voos nacionais e demonstra a perda de poder de mercado por parte da LATAM (redução de 30,02% entre 2006-2016), uma certa estabilidade da GOL (valores oscilando na casa dos

³ O HHI consiste em um índice tradicional para cálculo do grau de concentração dos mercados e é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas de um dado mercado.

⁴ De acordo com o Cade, HHI acima de 2.500 [ou 0,25 na escala de 0 a 1] descreveria um mercado altamente concentrado; HHI entre 1.500 e 2.500 [ou entre 0,15 e 0,25], um mercado moderadamente concentrado; e HHI abaixo de 1.500 pontos [ou abaixo de 0,15], um mercado não concentrado. Para maiores detalhes, ver o “Guia para análise de atos de concentração horizontal – Guia-H” (Cade, 2016, pp. 24–25).

37,08% em média) e crescimento acelerado de AZUL (atingindo 21,89% de participação do mercado em 2016) e AVIANCA (com 10,38% de share em 2016), representando essas quatro empresas, em 2016, 98,71% do mercado interno de transporte de passageiros.

Figura 3 - Market Share de passageiros transportados (voos regulares e não regulares domésticos / 2006-2016)



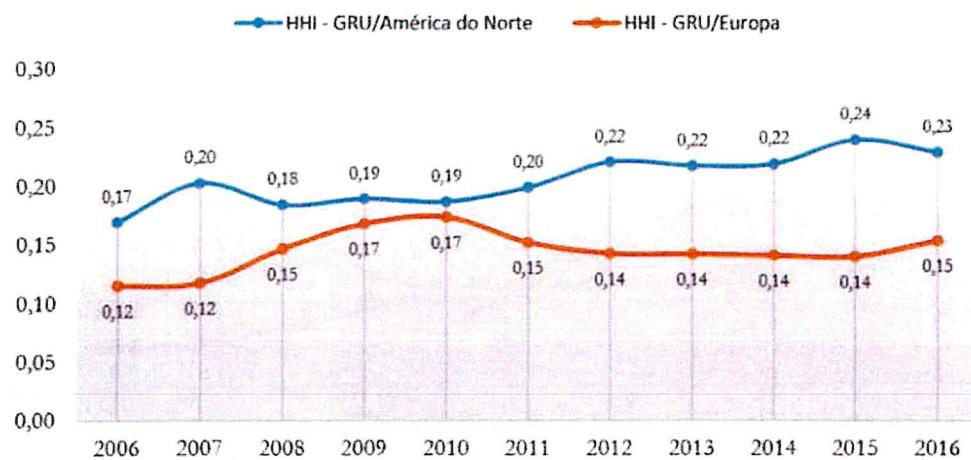
Fonte: Cade (2017).

A Figura 4 indica que, diferentemente da imagem apresentada na Figura 2 – onde o HHI internacional aparece como tendencialmente concorrencial –, a concentração de mercado no transporte de passageiros tanto para o mercado GRU-Europa quanto para o mercado GRU-América do Norte opera, segundo o Guia-H (Cade, 2016, p. 25), em níveis moderadamente concentrados: 0,15 e 0,23, respectivamente.

O histórico do HHI para GRU-América do Norte apresenta-se como mais elevado, se comparado no mesmo período (2006-2016) com GRU-Europa. Não se observa ampliação da concorrência nesses dois mercados de transporte aéreo de passageiros e, em sentido oposto, houve certa estabilidade nos patamares de

concentração de mercado (tendo sido observado ligeiro aumento, quando comparamos os valores de 2016 com aqueles de 2006).

Figura 4 - HHI de passageiros transportados entre GRU-Europa e entre GRU-América do Norte (voos regulares e não regulares internacionais / 2006-2016)



Fonte: *Dados Estatísticos do transporte aéreo do Brasil*. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-estatisticos/dados-estatisticos>>, acessado em 5 de maio de 2017. Adaptações e cálculos do HHI realizados pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Cade.

Fonte: Cade (2017).

Por fim, é possível identificar no mercado transporte aéreo de passageiros algumas questões cruciais. O transporte aéreo apresenta características suficientes para suscitar preocupações concorrenciais no contexto brasileiro (CADE, 2017). Após enfrentar um processo de crescimento – e mesmo passando pela recente crise –, o setor apresenta um conjunto de condições para a limitação da competição: barreiras legais à entrada, barreiras de infraestrutura em aeroportos e altos níveis de investimento para a operação, o que, em conjunto, torna o mercado bastante concentrado (tendencialmente oligopolizado) e operado em níveis intermediários e elevados de HHI, segundo o Guia-H do CADE. Nesse sentido, é importante acompanhamento continuo deste mercado por parte deste departamento, no intuito aprimorar as investigações e reduzir assimetrias de informação quando da análise de casos concretos pelo CADE. A seguir são discutidas preocupações concorrenciais advindas de alterações na Medida Provisória nº 863/2018, que permite 100% de capital estrangeiro no setor aéreo.

3. Análise do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019

Nesta seção são discutidas as alterações incluídas pelo Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019 no texto da Medida Provisória nº 863/2018, que permite 100% de capital estrangeiro no setor aéreo. Tais modificações são: (i) a inclusão da franquia de bagagem despachada e (ii) a obrigação de realização de voos regionais no Brasil pelas empresas estrangeiras.

3.1. Inclusão de contrapartida para permitir o investimento estrangeiro na aviação nacional

Primeiramente, é importante salientar que é de reconhecida aceitação antitruste que a eliminação de barreiras à entrada fomenta a concorrência nos mais diversos setores. Sendo assim, no mercado de transporte aéreo não seria diferente. Sob o prisma exclusivo da concorrência, qualquer movimento no sentido de se reduzir ou mesmo eliminar barreiras, constitui elemento pró-concorrencial. A Medida Provisória nº 863/2018, que se propõe a retirar reservas de mercado, é vista por este Departamento com bons olhos ao considerar-se o viés competitivo.

Entretanto, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019 (aprovado na comissão mista) alterou o art. 181 da Lei nº 7.565/1986 da seguinte forma:

“Art. 181. A concessão ou autorização somente será dada à pessoa jurídica brasileira que tiver:

.....
§ 5º As exigências contidas nos incisos II e III do caput poderão ser dispensadas caso a pessoa jurídica opere ao menos 5% de seus voos em rotas regionais, definidas na forma do art. 115 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, por um prazo mínimo de dois anos a partir da concessão, autorização ou da transferência ou aquisição de ações com direito a voto por estrangeiro em limite superior ao estabelecido no inciso II do caput.

§ 6º Em caso de descumprimento das condições de que trata o § 5º para a dispensa das exigências previstas nos incisos II e III do caput, a Autoridade Aeronáutica deverá aplicar multa de R\$ 10.000 (dez mil reais) por voo regional não realizado e, em caso de reincidência, cassar a concessão ou autorização.”

Portanto, o referido PLV estabelece que as aéreas com mais de 20% de participação de capital estrangeiro poderão funcionar no Brasil apenas após terem operado pelo menos 5% de seus voos em rotas regionais, por pelo menos dois anos a partir da concessão, autorização ou da transferência ou aquisição de ações.

E a pergunta que se deve fazer é se tal restrição é razoável e quais fins se pretende com este tipo de trava à entrada de novas empresas no mercado brasileiro.

Os mercados são dinâmicos, sendo que as variáveis mercadológicas podem tornar atrativos investimentos em menor espaço de tempo. Além disto, quando se junta este tipo de demanda ou congelamento temporal da concorrência com a exigência de atuação em um mercado “regional”, acaba-se por aumentar o custo do entrante, que ao invés de entrar apenas em um mercado específico é obrigado, por mandamento legal, a entrar em dois mercados.

Frise-se que eventualmente, o entrante pode não estar interessado em entrar em mercados regionais específicos.

Uma primeira razão é que a nem todas as companhias aéreas operam ou têm interesse em operar rotas regionais, pois para isso teriam que diversificar sua frota de aviões (incorporando aeronaves de menor porte e estrutura de custos diferente das aeronaves utilizadas em rotas nacionais e internacionais), além de se verem obrigadas a construir uma malha de voos capaz de explorar de forma eficiente todos os tipos de rotas.

Essa questão afetaria diretamente a atração de empresas *low cost* para o mercado brasileiro, uma vez que tais empresas têm foco na redução de custos operacionais e na exploração de suas aeronaves com máxima eficiência.

Outro ponto, é que as rotas regionais apresentam características distintas conforme as regiões do país. Conforme Pereira (2016), “as ligações aéreas estão presentes em todo o território nacional, o que diferencia é a densidade do número de passageiros e a densidade das rotas, comprovando que a expressividade da operacionalização das companhias está na região concentrada do país. Nota-se ainda que as ligações são cada vez mais rarefeitas na medida em que se afastam dessa região, demonstrando o caráter concentrador das ligações aéreas e a quase ausência de ligações entre as cidades que não estão localizadas na região Centro-Sul do país”.

Logo, as regiões que têm demanda pela aviação regional são aquelas com maior densidade populacional e com maior desenvolvimento econômico. Assim grande parte das rotas aéreas regionais que envolvem essas regiões mais atrativas economicamente para as empresas aéreas são atendidas pelas grandes companhias nacionais (LATAM, GOL, AZUL e AVIANCA) ou por suas subsidiárias. Outras rotas que atendem regiões menos desenvolvidas são operadas por empresas de menor porte – estas rotas não seriam atrativas também para novos entrantes que desejam operar as rotas nacionais e internacionais do país.

Deve-se destacar, também, que há questões limitadoras da expansão da aviação regional que não serão resolvidas por essa nova obrigação imposta às empresas interessadas em operar no Brasil. Estudo sobre a demanda por transporte aéreo em mercados regionais do Nordeste revelou que “a falta de infraestrutura aeroportuária adequada, atualmente, é o fator impeditivo para o desenvolvimento da aviação regional que precisa de mais atenção das autoridades brasileiras, mais até do que a necessidade de subsidiar a operação das empresas aéreas (Sampaio et al., 2016).

Assim, o efeito de expandir a aviação regional fomentando o desenvolvimento regional do país provavelmente não será alcançado, pois empresas que porventura aceitem essa exigência irão operar nas regiões rentáveis e com infraestrutura disponível, ou seja irão buscar os mesmos mercados já atendidos pelas empresas nacionais.

Portanto, ao se exigir que empresas interessadas em entrar no mercado brasileiro de transportes de passageiros operem, também, um percentual de rotas regionais pode-se estar dificultando a entrada de novas concorrentes em um mercado que carece de maior concorrência como é o caso do transporte aéreo em rotas nacionais e internacionais sem que se atinja o objetivo pretendido pela exigência, que seria fomentar a aviação regional e o crescimento econômico de regiões menos desenvolvidas.

3.2. Instituição de franquia mínima de bagagens no transporte aéreo

Em relação a franquia mínima de bagagens no transporte aéreo, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019 incluiu os arts. 222-A, 222-B e 222-C na Lei nº 7.565/1986:

"Art. 222-A. Nas linhas domésticas, a franquia mínima de bagagem por passageiro é de:

I – vinte e três quilos nas aeronaves acima de trinta e um assentos;

II – dezoito quilos para as aeronaves de vinte e um até trinta assentos; e

III – dez quilos para as aeronaves de até vinte assentos.

§ 1º A franquia de bagagem não pode ser usada para transporte de animais vivos.

§ 2º A soma total do peso das bagagens de passageiros não pode ultrapassar os limites contidos no Manual de Voo da Aeronave.

§ 3º Em voos com conexão, deverá prevalecer a franquia de bagagem referente à aeronave de menor capacidade.

Art. 222-B. Nas linhas internacionais, o franqueamento de bagagem será feito pelo sistema de peça ou peso, segundo o critério adotado em cada área e na conformidade com a regulamentação específica.

Art. 222-C. Nas linhas domésticas em conexão com linhas internacionais, quando conjugados os bilhetes de passagem, prevalecerá o sistema e o correspondente limite de franquia de bagagem estabelecido para as viagens internacionais."

O fim da franquia de bagagem, a partir de 2017, colocou a regulação do transporte aéreo brasileiro em linha com a tendência internacional que já vinha adotando tal prática há alguns anos.

Do ponto de vista das empresas, a racionalidade econômica da medida reside em uma significativa redução de custos

[U]ma consequência inevitável da medida será a redução, nos voos, do peso da bagagem despachada, em virtude da cobrança – vale assinar que algumas empresas norte-americanas registraram redução de quase 50% no número de bagagens despachadas após a adoção de cobrança. Para a empresa aérea, isso pode representar ganho em economia de combustível, hoje responsável por cerca de 26% do custo operacional, ou em receita advinda do transporte adicional de carga, no lugar de bagagens. Pode, ainda, como tem sido verificado em outros mercados, diminuir manipulação, perdas, roubos e extravios de bagagem, os quais acabam redundando em despesas acessórias para os transportadores. (Silva e Gonçalves, 2017, p. 8)

Brueckner et all (2014) corroboram essa percepção ao questionarem porque tal medida não foi adotada há mais tempo pelas companhias aéreas, concluindo que o fator principal foi a extraordinária pressão negativa sobre os lucros, uma consequência da elevação dos preços dos combustíveis e da forte recessão econômica verificados a partir de 2008.

Pela ótica do consumidor, a medida evita que uma grande parcela de passageiros que viajam com pequeno volume de bagagem pague o mesmo valor que outros passageiros que efetivamente demandam o transporte de maior volume de bagagem. Esse “agrupamento de serviços” (*bundling*), transporte de passageiro mais transporte de bagagem, força que todo passageiro necessariamente pague para levar bagagem, mesmo aqueles que não levarão malas - para todo e qualquer passageiro, vende-se tanto o transporte da pessoa quanto da sua bagagem, embora apenas alguns se interessem por despachar malas (Silva e Gonçalves, 2017).

Dados da Anac, de 2014, indicam que 35% dos passageiros não despacharam bagagem. Estudos mais recentes sobre a questão do fim da franquia de bagagens indicam uma mudança no comportamento dos consumidores, especialmente aqueles de viagem de turismo que passaram a tentar reduzir o peso e o volume de sua bagagem, dado que o valor deste serviço não está mais embutido no valor do bilhete.

Em teoria, a separação da cobrança desses serviços deve levar a uma redução do valor médio das passagens aéreas, à medida que uma parte da redução dos custos seja repassada para os consumidores. Essa suposição é confirmada, parcialmente por Brueckner et all (2014) que analisaram os efeitos dessa medida no mercado norte americano: eles concluíram que há uma tendência de queda nos preços das passagens, porém o valor total pago pelos passageiros que despacham bagagens (soma da passagem aérea mais despacho de bagagem) pode subir ou cair, dependendo das condições o mercado.

Neste ponto, deve-se olhar para a estrutura dos mercados e suas condições de concorrência. Obviamente, em mercados com menor competição, o repasse da redução

de custos (seja via redução maior da passagem, seja através de menor preço pelo despacho de bagagem) obtido pelas companhias aéreas para os consumidores será menor do que se elas estivessem operando em um ambiente de acirrada disputa por clientes.

Como referido anteriormente, o mercado de transporte aéreo é concentrado e carece de maior nível de concorrência. Recentemente, têm-se noticiado o interesse de várias companhias aéreas estrangeiras de ingressar no mercado brasileiro (Cunha, 2018). Tais companhias adotam o modelo *low cost*, onde uma das principais características é a venda em separado de diversos itens que compõem o serviço de transporte aéreo. Assim, cobra-se por marcação de assentos, por realizar *check in* no balcão, alimentação, opções de entretenimento e despacho de bagagem.

Portanto, uma mudança na regulação no sentido de retornar a franquia de bagagens provavelmente irá afetar negativamente a decisão dessas empresas de investirem no mercado brasileiro, uma vez que esse tipo de regra impacta diretamente o seu modelo de negócios.

Por outro lado, se mantida a atual regulação com a permissão da cobrança por bagagem despachada, e a entrada efetiva de novas empresas no mercado, especialmente as *low cost*, pode-se projetar que haverá um acirramento da competição no mercado brasileiro, que poderá se refletir em uma redução maior do preço das passagens. Ressalte-se que os dados da Anac indicam uma tendência de redução do valor médio das passagens desde 2007 (Silva e Gonçalves, 2017), inclusive para os passageiros que necessitam despachar bagagem, se o preço deste serviço vier a ser um fator decisivo de atração de passageiros para as empresas.

4. Comentários finais

A presente nota analisou e discutiu possíveis preocupações concorrelacionais que podem advir da aprovação das medidas relacionadas à instituição de franquia de bagagem e à exigência quanto ao percentual mínimo de voos regionais para ampliação do capital estrangeiro na composição acionária das empresas aéreas nacionais. A partir da análise empreendida, chegou-se à seguinte conclusão:

- A exigência de que empresas aéreas que venham a atuar no Brasil explorem 5% de rotas aéreas pode afastar investimentos no setor aéreo do país, uma vez que obriga empresas a operarem mercados que não lhes sejam atrativos. A medida não garante o desenvolvimento da aviação regional, dado que outros fatores se mostram mais relevantes para esse crescimento, notadamente, infraestrutura e demanda por transporte aéreo;
- A volta da franquia de bagagem também afetará negativamente os investimentos no mercado de transporte aéreo uma vez que impacta diretamente o modelo de negócios das empresas aéreas *low cost*, que têm manifestado interesse de entrar no mercado brasileiro. A entrada desse tipo de empresa no mercado brasileiro aciraria a concorrência com possíveis

impactos favoráveis ao consumidor sobre o preço do transporte aéreo, incluindo passagens e despacho de bagagens.

Com esta nota, espera-se que o DEE/CADE possa auxiliar a sociedade a encontrar a melhor formatação das regras do mercado aéreo para atração de investimentos e aumento da oferta de voos nacionais e internacionais, tendo como resultado o aumento da concorrência no setor e seus efeitos benéficos para os consumidores.

Brasília, 26 de abril de 2019.

DEE/CADE

Assinado eletronicamente [SEI 0608585]

Referências:

- ANAC (2016). Anuário de transporte aéreo. Agência Nacional de Aviação Civil.
- BRUECKNER, J.K., LEE, D.N., PICARD, P.M., SINGER, E. *Product Unbundling in the Travel Industry: The Economics of Airline Bag Fees*. Disponível em: http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/bag_fee.pdf
- CADE (2016). Guia para análise de atos de concentração horizontal – Guia-H. Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
- CADE (2017). Mercado de transporte aéreo de passageiros e cargas. Cadernos do Cade. Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
- CUNHA, J (2018). Companhias aéreas estrangeiras de baixo custo começam a entrar no Brasil. Folha de São Paulo. 02 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/companhias-aereas-estrangeiras-de-baixo-custo-comecam-a-entrar-no-brasil.shtml>
- OCDE (2019) Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-2019.htm>.
- PEREIRA, Ana P. C. (2016). Quem são? Para onde vão?: o segmento aéreo regional no Brasil. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11419> ; DOI : 10.4000/confins.11419
- SAMPAIO, A. P. A et al (2016). Estimativa de demanda de transporte aéreo em mercados regionais do Nordeste. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: https://www3.ufpe.br/poscivil/images/ESTIMATIVA_DE_DEMANDA_D_E_TRANSPORTE_A%C3%89REO_EM_MERCADOS_REGIONAIS_DO_NORDESTE.pdf
- SILVA, E. F.; GONÇALVES, S. S. (2017). A cobrança da bagagem despachada nas viagens aéreas: a quem interessa? Estudo técnico. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/34379>.



9319741

08012.002159/2019-50



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Nota Técnica n.º 35/2019/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO N.º 08012.002159/2019-50

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de estudo técnico a respeito de abusividade no reajuste do preço de produtos e serviços, que configura prática abusiva segundo o Código de Defesa do Consumidor e é objeto de diversos questionamentos, sobre empresas específicas, por parte de membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC.

1.2. Sendo assim, esta nota técnica tem por objetivo disseminar uma sistemática para análise de eventual abusividade dos aumentos de preços de determinados produtos e serviços, de maneira a solidificar um entendimento e padronizar o método de atuação dos órgãos de defesa do consumidor.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Inicialmente, cabe destacar que o Código de Defesa do Consumidor dispõe no seu Art. 39, inciso X, o quanto segue:

*"Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:
(...)*

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços." (grifo nosso)

2.2. Outrossim, a Lei nº 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica traz no seu Art. 36, inciso III, os seguintes dizeres:

"Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

(...)

III - aumentar arbitrariamente os lucros;"

2.3. As normas acima apontadas buscam defender os consumidores contra um aumento desenfreado de preços, contudo não podemos olvidar que nosso sistema econômico é baseado na livre iniciativa e devemos fazer uma interpretação sistêmica desses dispositivos legais conforme a constituição.

2.4. Nesse sentido, vale relembrar que o Art. 1º, IV, e Art. 170, caput, da Constituição Federal elevam à condição de princípio fundamental a livre iniciativa, sendo certo que, intrinsecamente a esse ditame constitucional, está previsto também uma margem de autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus serviços. Sendo assim, resta patente que a intervenção do Estado no domínio econômico deve ser mínima, só podendo ocorrer em situações legalmente autorizadas, observado ainda o princípio da proporcionalidade.

2.5. Sendo assim, frente as normas legais e constitucionais acima destacadas, faz-se necessário ter em mente que uma análise da abusividade dos preços ou aumento arbitrário de lucros segundo o CDC e as Leis Concorrenciais deve ocorrer caso a caso, mercado a mercado, sem que seja possível determinar aprioristicamente quais são os limites de elevação estabelecidos em lei. Há de se fazer esta distinção, pois cada setor possui um modelo de negócios que pode ser considerado coerente naquele setor e não em outros, observando, também, as regras impostas pelos órgãos reguladores dos setores regulados. Tal orientação hermenêutica deve-se, também, à presença nas legislações de termos jurídicos indeterminados, tais como "justa causa", "aumento arbitrário" e "livre iniciativa".

2.6. Nesse sentido, falando genericamente sobre as normas de contenção do aumento de preços ao consumidor, insta salientar que esses termos jurídicos abertos são essenciais para solução dos conflitos, posto que os dispositivos vagos possibilitam uma interpretação ampla em diversos cenários. Assim, por serem definições de grande amplitude e fluidez, têm a característica de serem sempre atuais e correspondentes aos anseios dos consumidores nos vários momentos históricos em que a lei é interpretada e aplicada, ao revés, elas necessitam de um esforço hermenêutico casuisticamente para que venham a ganhar a eficácia desejada.

2.7. Dessarte, para iniciar uma análise de eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços é necessário que o órgão solicite ao fornecedor e, posteriormente, realize uma análise pormenorizada das planilhas de custos referentes ao período anterior ao aumento para identificar quais foram as causas que deixaram o fornecedor sem escolhas a não ser elevar o preço do produto/serviço. Não se desprezando, também, a presença de concorrência, ou seja, há de ser realizada uma análise de oferta e demanda. Casos como a redução abrupta de concorrência podem levar a aumentos significativos nos preços, sendo de especial importância esta questão pela relação inversa entre a concorrência e o preço (quanto menor a concorrência, maior o preço).

2.8. Na mesma linha, podemos citar a recente Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, conhecida como "MP da Liberdade Econômica" (até a data de publicação desta nota técnica a MP não foi apreciada pelo Congresso Nacional), que em seu inciso III trata especificamente sobre a precificação de produtos e serviços:

III - não ter restringida, por qualquer autoridade, sua liberdade de definir o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda no mercado não regulado, ressalvadas as situações de emergência ou de calamidade pública, quando assim declarada pela autoridade competente;

2.9. Tal inciso está ligado aos choques de oferta e demanda. Podemos classificar como choque de oferta e demanda eventos que proporcionam, de maneira inesperada, um aumento ou redução significativa da oferta ou demanda, tirando o mercado do equilíbrio. Por exemplo a falência de uma empresa com grande representatividade em um setor ou em certa localidade, caracteriza um choque de oferta, tendo como consequência o aumento dos preços. Da mesma forma, um grande festival de músicas tende a atrair uma quantidade anormal de pessoas para uma cidade sem haver o aumento da oferta de hotéis, caracterizando um choque na demanda, o que irá provocar um aumento dos preços de hotéis. Há de se fazer uma ressalva, que fora expressa na MP, sobre as situações de emergência ou de calamidade pública.

2.10. Ademais, em casos em que há um contrato administrativo em curso, onde a empresa ganhou uma licitação para explorar economicamente determinado serviço, é preciso que o órgão verifique os mecanismos preestabelecidos de recomposição e reequilíbrio da equação econômico-financeira dispostos no referido contrato de concessão.

2.11. É cediço que as alterações ordinárias do valor do serviço estarão sujeitas ao critério de reajustamento de preços por índice (reajuste em sentido estrito), disciplinado no Art. 40, inciso XI da Lei de Licitações e no Art. 3º da Lei nº 10.192/2001 ou se submeterão ao critério de análise da variação dos custos, aplicado à serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, conhecido como repactuação.

2.12. Além do mais, o valor também pode ter sido alterado em virtude de uma álea extraordinária que supostamente pode ter afetado a correlação entre o objeto do contrato e sua

✓ remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes. Se for constatado essa hipótese, o aumento poderá ter ocorrido com base na Lei nº 8.666/93, Art. 65, II, "d", e § 6º que prevê o restabelecimento "da relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento(...)" . Portanto, far-se-á necessário que o órgão requeira ao poder concedente que ele apresente as evidências que levaram a autorizar o referido reajuste supostamente abusivo.

2.13. De posse desses documentos, será preciso ainda uma apuração se havia "justa causa" para os aumentos incidentes ao caso, conforme disposto no Art. 39, inciso X do CDC. Nesse sentido, é preciso carregar de conteúdo ao termo "justa causa" algumas lições que a doutrina e jurisprudência consumerista têm editado para ajudar a identificar a abusividade dos aumentos de preço. Desse modo, o prof. Bruno Miragem tece os seguintes comentários sobre o assunto:

"O abuso estará presente quando isso se der de forma dissimulada, ou ainda, quando haja claro aproveitamento da posição dominante que [o fornecedor] exerce frente ao consumidor (aqui bem entendido, em sentido que lhe reconhece no Direito do Consumidor e dos contratos em geral — desigualdade de posição contratual — e não exatamente aquele desenvolvido no Direito da Concorrência). Identifica-se no comportamento do fornecedor a deslealdade em sua relação com o consumidor. (...) Não se trata, naturalmente, de achar-se demasiado ou não o aumento, senão se ele se apoia ou não em motivações sustentadas na racionalidade econômica de modo a serem reconhecidas pelo Direito." [1] (grifo nosso)

2.14. Desta feita, para começar a identificar a prática abusiva do Art. 39, inciso X do CDC será preciso configurar uma atuação do fornecedor que ocorra de forma dissimulada ou que se aproveite da sua posição dominante, gerando assim um possível abalo na causa original que levou a concretização do contrato, maculando assim o princípio da equivalência material. Além disto, é preciso observar a existência de racionalidade econômica no aumento, ou seja, observando-se a concorrência e possíveis choques na oferta e demanda dos produtos.

2.15. É justamente por casos como esse que o Prof. Bruno Miragem entende que a "justa causa" do reajuste deve estar intimamente ligada com a postura do fornecedor em respeitar o princípio da conservação dos contratos e o princípio da equivalência material, onde o fornecedor deve abster-se de aplicar um fator de correção que vislumbre que o consumidor não possa pagar, senão vejamos:

"Atualmente, a violação do princípio da equivalência material dos contratos associa-se às noções de desvantagem exacerbada ou desequilíbrio significativo. Essa ideia de desequilíbrio significativo admite duas compreensões: uma moral, outra econômica. A primeira exigirá um abuso da posição por parte daquele que tem o poder de impor o preço, normalmente em um comportamento desleal, violador da boa-fé. A compreensão econômica, de sua vez, concentra-se na identificação do desequilíbrio centrado nos custos e riscos da operação." [2] (grifo nosso)

2.16. Nesse diapasão, o Art. 51, inciso IV do CDC define que são nulas de pleno direito as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos ou serviços que estabeleçam obrigações abusivas colocando o consumidor em desvantagem exacerbada. Uma vez observada a abusividade no contrato de concessão o órgão poderá se valer dessa disposição legal para rever a cláusula de reajuste dos valores do serviço.

3. CONCLUSÃO

3.1. O Código de Defesa do Consumidor busca defender os consumidores de eventuais aumentos desarrazoados de preço, para isto, o inciso X do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor atua em conjunto com o inciso III do art. 36 da Lei 12.529/2011, contudo, não podemos esquecer que o sistema econômico brasileiro é baseado na livre iniciativa.

3.2. Tendo em vista a autonomia dos fornecedores para alterar os preços cobrados pelos seus produtos e serviços, resta a análise caso a caso pelos órgãos de defesa do consumidor, a fim de avaliar a eventual abusividade dos aumentos incidentes sobre produtos e serviços. Esta análise deve sempre levar em consideração possíveis choques de oferta e demanda, que alteram de maneira inesperada o equilíbrio do mercado.

3.3. Por fim, nos casos em que há um contrato administrativo em curso, é preciso que os órgãos de defesa do consumidor verifiquem os mecanismos preestabelecidos de recomposição e reequilíbrio da equação econômico-financeira dispostos no referido contrato de concessão.

GUSTAVO GONÇALINHO DA MOTA GOMES

Analista Técnico Administrativo

De acordo.

PAULO NEI DA SILVA JUNIOR

Coordenador de Monitoramento de Mercado

De acordo.

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo.

FERNANDO MENEGUIN

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BOARATO MENEGUIN, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 08/08/2019, às 14:52, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 08/08/2019, às 14:58, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 08/08/2019, às 14:59, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **9319741** e o código CRC **CFECB0A1**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ANEXO

[1] https://www.conjur.com.br/2016-jan-06/garantias-consumo-direito-protege-consumidor-livre-concorrencia-aumentos-abusivos#_ftnref2 acessado em 24/05/2019 às 13:45

[2] Ibid.



NOTA TÉCNICA Nº 10/2019/GTCS/GOPE/SAS

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de redistribuição dos slots da OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. no aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP) após avaliação do Resultado da análise das informações coletadas na Tomada de Subsídios.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Resolução nº 338, de 22 de julho de 2014, que regulamenta o procedimento de alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados (slots) e dispõe sobre os aeroportos de interesse.
- 2.2. Instrução Normativa nº 107, de 21 de outubro de 2016, que estabelece os procedimentos para o desenvolvimento de Atos Normativos Finalísticos, Isenções, Níveis Equivalentes de Segurança e Condições Especiais pelas áreas finalísticas da ANAC.
- 2.3. Decisão nº 107, de 22 de agosto de 2018, que declara coordenado o Aeroporto de São Paulo/Congonhas – Deputado Freitas Nobre (SBSP).
- 2.4. Decisão nº 93, de 21 de junho de 2019, que torna pública a suspensão cautelar da concessão para exploração de serviço de transporte aéreo público e determina a realização de Tomada de Subsídios previamente à redistribuição dos slots da OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. no aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

- 3.1. Esta nota técnica possui o objetivo de Apresentar à Diretoria a proposta de redistribuição dos slots da OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. (OCEANAIR) no aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP) após a análise das informações coletadas na tomada de subsídios, conforme processo SEI nº 00058.023292/2019-10.
- 3.2. A tomada de subsídios é um dos possíveis mecanismos de participação social previstos na Instrução Normativa nº 107/2016.
- 3.3. Considerando o disposto na Decisão Nº 93, de 21 de junho de 2019, por meio da Tomada de Subsídios, realizada no período de 26 de junho a 07 de julho de 2019, foram coletados dados, ideias, sugestões e opiniões quanto às possíveis medidas a serem aplicadas para minimizar o efeito da concentração de mercado no aeroporto de Congonhas após determinação da ANAC pela redistribuição dos slots da OCEANAIR.
- 3.4. Nesse período foram recebidos 23 questionários com respostas completas por meio de um programa específico para pesquisas com endereço eletrônico na internet e 7 contribuições de diferentes instituições por outras formas de participação que foram protocolados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!).
- 3.5. Após análise das contribuições encaminhadas à Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), esta Superintendência avaliou as melhores alternativas de redistribuição dos slots no aeroporto de Congonhas (CGH) de forma a se obter a maior eficiência alocativa, bem como minimizar os efeitos da concentração de mercado.

4. INTRODUÇÃO

- 4.1. A tomada de subsídios é um dos possíveis mecanismos de participação social ao longo do processo normativo. Esse instrumento visa a colher subsídios e informações da sociedade e dos agentes regulados a respeito de determinado tema e pode ser utilizado antes ou durante a fase de estudos, assim como durante a fase de desenvolvimento do projeto de ato normativo finalístico.
- 4.2. Essa tomada de subsídios foi realizada no período de 26 de junho e 07 de julho de 2019 por meio da internet utilizando o LimeSurvey, programa específico utilizado por esta Agência para essa finalidade. Esse questionário foi criado e aplicado por meio desse programa sob a identificação nº 748949 e está disponibilizado no anexo 1 (documento SEI nº 3248958).
- 4.3. Nessa tomada de subsídios foram colhidas respostas para 5 perguntas, segregadas em 2 grupos da seguinte forma:
- 4.4. 2 questões relacionadas ao tema Medidas para minimizar o efeito da concentração de mercado no aeroporto de Congonhas; e
- 4.5. 3 questões relacionadas à identificação do participante (Dados pessoais e profissionais; área de atuação e localização do participante).
- 4.6. A participação nessa tomada de subsídios poderia ser realizada pelo endereço eletrônico <https://pesquisas.anac.gov.br/index.php/748949?lang=pt-BR>, como também, pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI!ANAC) utilizando como referência o processo nº 00058.023292/2019-10.
- 4.7. A divulgação dessa tomada de subsídios foi realizada na página principal da ANAC e na página da Coordenação de Slots, conforme anexos 2, 3 e 4 (documentos SEI nºs 3248971, 3248975 e 3248983). Esse assunto foi bastante repercutido pelos mais diversos meios de comunicação.
- 4.8. Além dessa publicidade, foram encaminhados os seguintes ofícios aos principais interessados:

- Ofício Circular nº 3/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3169513) para empresas de transporte aéreo regular doméstico, INFRAERO Aeroportos, empresas concessionárias de infraestrutura aeroportuária, Associação Brasileira das Empresas Aéreas, Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos e Associação Internacional das Empresas Aéreas;
- Ofício nº 108/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3169613) para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE);
- Ofício nº 109/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3169694) para a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC);
- Ofício nº 110/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3169784) para a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae/ME);
- Ofício nº 111/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3170085) para a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON); e
- Ofício nº 112/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3170200) para a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

4.9. Ademais, aqueles que submeteram contribuições por meio de formulário eletrônico também foram convidados a apresentar suas considerações sobre as contribuições recebidas. Todos esses e-mails constam do processo nº 00058.023292/2019-10.

4.10. Por último, no dia 11 de julho de 2019, realizou-se uma Reunião Participativa sobre redistribuição de banco de slots no aeroporto de São Paulo/Congonhas – Deputado Freitas Nobre (SBSP), entre todos os interessados de forma a ampliar a discussão sobre o assunto, conforme o encaminhamento dos seguintes ofícios:

- Ofício Circular nº 4/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3216009) para as empresas aéreas: Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A., Gol Linhas Aéreas S.A., Passaredo Transportes Aéreos S.A., TAM Linhas Aéreas S.A.;

- Ofício nº 134/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3217076) para a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF;
- Ofício nº 135/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3217106) para o CADE;
- Ofício nº 136/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3217136) para a SAC;
- Ofício nº 137/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3217168) para a Seac/ME;
- Ofício nº 138/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3217207) para o SENACON;
- Ofício nº 139/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3217243) para o Tribunal de Contas da União (TCU);
- Ofício nº 140/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3218383) para a Associação Internacional das Empresas Aéreas (IATA); e
- Ofício nº 141/2019/SAS-ANAC (documento SEI nº 3218494) para a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR).

4.11. Feita essa introdução, procede-se então a apresentação da análise do resultado dessa tomada de subsídios.

5. ANÁLISE - TOMADA DE SUBSÍDIOS

5.1. Para expor o resultado dessa tomada de subsídios, apresentar-se-á conjuntamente a análise dos 23 questionários eletrônicos com respostas completas por meio do programa LimeSurvey, bem como das 7 contribuições que foram protocolados no sistema SEI!ANAC.

5.2. Nessa análise preliminar focaremos em detalhe quanto as contribuições obtidas para a primeira pergunta, já que na prática para a segunda observou-se que quase 70% das contribuições não haveria ação da ANAC, ou por não ter sido respondida ou ainda porque a responsabilidade de implementação da medida deve ser necessariamente aplicada pelo operador de aeródromo em conjunto com o responsável pelo controle de espaço aéreo.

5.3. A primeira pergunta foi direcionada para obtenção de contribuições quanto à questão da concentração de mercado em Congonhas (CGH) e possíveis medidas a serem aplicadas, conforme anexo I deste processo (documento SEI nº 3248958).

5.4. Houve uma participação bastante efetiva no sentido de que diversas categorias enviaram suas contribuições, em especial aquelas diretamente afetadas ou envolvidas no processo de redistribuição dos slots em Congonhas (CGH). Dentre as principais categorias, tivemos:

- Operador de transporte aéreo público: TAM Linhas Aéreas (LATAM), MAP Linhas Aéreas (Map), GOL Linhas Aéreas Inteligentes (GOL), Passaredo Transportes Aéreos (PASSAREDO) e Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A (Azul).
- Outros Órgãos Públicos: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seac/ME), Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) e Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC). Cabe destacar, que como contribuição anterior à Tomada de Subsídios, o Conselho de Defesa do Consumidor (CADE) também encaminhou suas ponderações e contribuições.
- Associação: Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) e Associação Internacional das empresas aéreas (IATA).
- Operador de Aeródromo: INFRAERO.

5.5. Por meio da análise do conteúdo das respostas, foi possível estabelecer a seguinte classificação para as sugestões apresentadas:

- Regras (Resolução) e parâmetros de coordenação (Decisão) vigentes;
- Alteração de parâmetros de coordenação (Decisão);
- Alteração de regras (Resolução) e parâmetros de coordenação (Decisão) Sem ação regulatória pela ANAC.

5.6. Sobre a classificação das respostas quanto à implementação, 60% das contribuições estariam relacionadas apenas à questão de mudança de parâmetros de coordenação, especificamente quanto às especificações de nova entrante e percentual de alocação do banco de slots, conforme Art. 8º da Res. 338/2014; 20% das contribuições direcionam para a aplicação da Res. 338/2014 e parâmetros de coordenação atualmente vigentes; 17% haveria a necessidade de alteração da Res. 338/2014 representando uma alteração mais significativa, e apenas 3% das contribuições não haveria ação por parte da ANAC.

5.7. Ao realizar o estudo quanto às contribuições encaminhas à Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos para a Tomada de Subsídios, podemos apresentar um resumo das principais categorias:

- Operadores de transporte aéreo público:

Empresa Aérea	Contribuições apresentadas
LATAM	<p>1) A LATAM menciona que no processo de alocação dos slots deve ser preservado o princípio da segurança jurídica, mantendo previsibilidade e estabilidade na atuação da ANAC.</p> <ul style="list-style-type: none"> * a LATAM menciona que a ANAC se afastaria da aplicação da Res. 338/2014. * menciona a incompatibilidade da norma vigente, quanto às possíveis alterações de parâmetros. * menciona que a alteração da declaração de aeroporto coordenado ocorrerá após prazo limite (calendário de atividades já publicado para W19). * menciona a instabilidade jurídica no caso de aplicação dos cenários 1 a 4. * menciona a necessidade de realização de audiência pública para alteração dos parâmetros de coordenação. <p>2) Critérios extremamente anti-isomônicos para promoção da desconcentração, beneficiando diretamente a Azul.</p> <ul style="list-style-type: none"> * a empresa menciona que a ANAC estaria violando os princípios da transparência, imparcialidade e não discriminação. <p>3) A LATAM aponta que o problema não está na concentração, mas no desbalanceamento entre Oferta e demanda ocasionada pela não operação da OCEANAIR.</p> <ul style="list-style-type: none"> * menciona a utilização do critério de eficiência (disputa de preço e qualidade). E maior quantidade de assentos ofertados. <p>4) A LATAM sugere a manutenção dos atuais parâmetros de coordenação, estabelecidos pela Decisão nº 107/2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> * não há comprovação de que menor concentração levaria a um melhor aproveitamento do ativo escasso. * O exercício proposto não busca desconcentrar o mercado, mas sim ofertar o máximo de slots para um terceiro player.
Map	<p><i>"Os cenários apresentados, em todos os casos são extremamente nocivos aos entrantes 1 e 2, que poderão no máximo basear 1 avião em operação em Congonhas, mantendo a hegemonia das 3 empresas que lá operam.</i></p> <p><i>A azul possui slots suficientes para manter uma operação satisfatória, com ganho de escala, a discussão ao meu ver é se a azul pode ganhar mais dinheiro no caso! O que não viria ao caso, mas sim de ampliar a oferta concorrencial, portanto permaneço com a tese de que se der mais espaços para os realmente entrantes, que querem crescer na aviação nacional."</i></p>
GOL	<p>1) A GOL se posiciona contra os ajustes dos parâmetros, e defende a manutenção dos mesmos.</p> <ul style="list-style-type: none"> * risco à segurança jurídica e estabilidade do setor. * sem comprovação quanto ao benefício apresentado. * aderência ao WSG. * a GOL questiona o benefício para a utilização da infraestrutura aeroportuária para que se altere os parâmetros.

- * a GOL menciona o princípio da imparcialidade, que não seria respeitado caso os slots fossem todos alocados à Azul.
- 2) A GOL apresenta forte crítica à Nota Técnica nº 4 do CADE:
 - * desconsidera a variação do número de bilhetes vendidos a cada tarifa.
 - * utilizar apenas a concentração para analisar o mercado é uma simplificação perigosa.
 - * os dados do CADE não dão suporte à afirmação de que maiores tarifas estão associadas a maiores níveis de participação de mercado, ou que ainda a Azul é o player mais competitivo.
- 3) A GOL explica a situação da Azul, no sentido de que não há justificativa para considerá-la entrante.
 - * a Azul não opera na ponte aérea porque assim optou.
 - * a Azul é a empresa com maior preço médio de passagens.
 - * alteração de parâmetros para beneficiar um outro privado não parece ser isonômico.
- 4) A melhor alternativa é privilegiar aeronaves com maior número de assentos, para reduzir o preço das passagens.
- 5) A GOL também se posiciona contra a possibilidade de contestação dos direitos históricos.
 - * poderia abrir espaço a aventureiros sem capacidade operativa, que acabaria por sair do mercado, e prejudicar a dinâmica dos preços, devido à diminuição temporária de oferta de serviços.

PASSAREDO	<ul style="list-style-type: none"> 1) A Passaredo defende a manutenção dos atuais parâmetros de coordenação. * a questão concorrencial seria atendida pela distribuição de 50% dos slots às entrantes e 50% a todas as empresas. 2) A Passaredo se posiciona que possui capacidade em operar 100% da totalidade dos slots disponíveis em Congonhas. 3) A empresa informa que inicialmente operaria com o ATR 72, mas que no prazo de 12 meses implementaria as operações com jatos de 150 assentos. Empresa "Low Cost" em Congonhas.
Azul	<ul style="list-style-type: none"> 1) A Azul entende que a melhor opção é a adoção do cenário 4. * o CADE aponta para o mesmo cenário, por meio da flexibilização do conceito de nova entrante e percentual do banco a ser alocado a nova entrantes. * esses novos parâmetros beneficiaria a concorrência. 2) A Azul concorda que a Res. 338/2014 está alinhada com o WSG. 3) A Azul também se posiciona contra a alocação de aeronaves com menos de 90 assentos para a utilização da pista principal. 4) A Azul defende alterações mais profundas no sentido de relativizar os direitos históricos, preocupando-se com o aspecto concorrencial.

- Outros Órgãos Públicos:

Órgão Público	Contribuições apresentadas
Seae/ME	<p><i>"Com base na nota técnica mencionada e na simulação apresentada, percebe-se que o cenário simulado que provoca menor aumento do HH é a Simulação 4: distribuir 100% dos slots a entrantes; e considerar entrante a empresa que deliver até 59 slots por dia. Por outro lado, todas as simulações consideraram que haveria dois entrantes, cada um pedindo apenas seis slots por dia. Destaque-se que o número de slots alocados à OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A (doravante, Avianca Brasil) é, conforme a agência, 41. As simulações não consideraram a possibilidade de apenas a Azul Linhas Aéreas ser considerada como entrante e ser a única a pedir tais slots nessa qualidade. Há que se considerar que esta empresa já detém, conforme a agência, 26 slots por dia e que, se obtivesse os 41 slots a serem alocados, perderia a qualidade de entrante mesmo na Simulação 4. Acrescente-se que, se a Azul Linhas Aéreas obtivesse todos os 41 slots, ainda assim teria apenas 67 slots por dia, o que representaria 12,5% da quantidade de slots, enquanto Gol Linhas Aéreas teria 43,6% (234 slots) e Latam Airlines Brasil teria 43,9% (236 slots). Ou seja, não parece adequado que a Azul Linhas Aéreas perca a qualidade de entrante mesmo que adquira todos os 41 slots a serem distribuídos, dado que sua participação nesse mercado ainda seria bastante inferior à de Gol Linhas Aéreas e à de Latam Airlines Brasil. Ademais, qualquer aumento de participação de mercado por parte das duas empresas com maior participação implicará aumento do HH, relativamente a cenários em que estas duas empresas não recebam nenhum slot a mais. Assim, esta Secretaria recomenda, de forma a minimizar a concentração de mercado no Aeroporto de Congonhas/SP, que os parâmetros sejam os seguintes: (i) número de slots por dia para ser considerada empresa aérea entrante igual a 69; e (ii) percentual do banco de slot distribuído inicialmente às empresas entrantes igual a 100%."</i></p>
SENACON	<ul style="list-style-type: none"> 1) A SENACON sugere que a ANAC flexibilize a classificação de empresa entrante nos termos do art. 8º da Res. 338/2014. O SENACON menciona como sugestão a aplicação dos parâmetros já estabelecidos anteriormente pela Res. 336/2014, ou seja 12% dos slots/dia para ser considerada como entrante e 100% do banco a ser alocado sob essa perspectiva. <ul style="list-style-type: none"> * quanto maior o número de empresas aéreas por rota, o consumidor é beneficiado pela concorrência devido à diminuição do preço. * a OCEANAIR era a única empresa que concorria com a LATAM e GOL. * a Azul é a única empresa aérea que tem condições de efetivamente concorrer com a LATAM e GOL. * mercados mais competitivos tendem a ser mais vantajosos para os consumidores: diminuição dos preços das passagens.
SAC	<ul style="list-style-type: none"> 1) A SAC sugere que se inicie um processo amplo de revisão do regulamento vigente, no sentido de flexibilizar os direitos históricos. 2) Promover a distribuição provisória dos slots para viabilizar a retomada de oferta de assentos em CGH. * distribuição da totalidade dos slots disponíveis às empresas aéreas entrantes. * alteração dos parâmetros de coordenação para ampliação do número de slots para ser considerada empresa aérea entrante. * estabelecimento do critério do porte mínimo de aeronaves. Além do aspecto de oferta de assentos. A SAC menciona aspectos relacionados ao desempenho de aeronave que impacta a capacidade do aeroporto (colocar no parâmetro de coordenação - limitação de operação, relacionados a aspectos técnicos).

- Associações:

Associação	Contribuições apresentadas
ABEAR	<ul style="list-style-type: none"> 1) A ABEAR defende a manutenção dos atuais parâmetros de coordenação, garantindo segurança jurídica previsibilidade para o mercado. <ul style="list-style-type: none"> * tranquilidade de investimento a longo prazo. * adoção do modelo internacional – WSG. * a alteração de parâmetros deve ser precedida de uma avaliação adequada quanto ao benefício da infraestrutura aeroportuária. 2) mudanças na regulação não garantem o aumento da competitividade e poderá reduzir a atratividade do mercado para novos investimentos.
IATA	<ul style="list-style-type: none"> 1) A IATA defende o alinhamento integral quanto ao modelo internacional (WSG). Alteração da Res. 338 para ser totalmente equivalente ao WSG.

* discordância quanto à possibilidade de alteração dos parâmetros de coordenação.
 * a IATA sugere adotar como 7 o número de slots para considerar uma empresa aérea entrante. Versão 10 do WSG.
 2) A IATA critica a possibilidade de contestação dos direitos históricos.

- Operadores de Aeródromo:

Operador de Aeródromo	Contribuições apresentadas
INFRAERO	<p><i>"O critério que a Infraero propõe em seu ajuste de capacidade é que seja considerado (haja uma exigência) para que novos entrantes tenham no mínimo, 50% da capacidade de assentos oferecidos pela maior aeronave em operação no aeroporto de Congonhas, mantido o número atual de movimentos por hora, o que possibilitará:</i></p> <p><i>a) atendimento primordial do interesse público, com a melhoria da prestação do serviço, promoção da concorrência e atenuação da concentração do mercado;</i></p> <p><i>b) manutenção dos níveis de segurança operacional e eficiência das operações de forma coordenada entre o Operador Aeroportuário e Órgão de Controle do Espaço Aéreo;</i></p> <p><i>c) sustentabilidade da infraestrutura aeroportuária;</i></p> <p><i>d) utilização otimizada da infraestrutura aeroportuária instalada;</i></p> <p><i>e) evitar a fragmentação e uso ineficiente dos slots."</i></p>

5.8. Dessa forma, identificamos 3 questões para a situação de curto prazo que precisam ser endereçadas:

- Aspectos concorrentiais na distribuição de slots
- Recomposição da oferta
- Alternativas previstas na resolução

6. ASPECTOS CONCORRENTIAIS NA DISTRIBUIÇÃO DE SLOTS

6.1. Uma das principais preocupações no setor aéreo, como já destacado na Nota Técnica nº 9/2019/GTCS/GOPE/SAS (documento SEI nº 3162313), é a presença de barreiras à entrada de novas empresas no mercado decorrente da limitação de infraestrutura, como no aeroporto de Congonhas. Essas barreiras impedem que novas empresas entrem naquele mercado, cabendo ao órgão regulador determinar as regras de acesso, considerando, entre outras coisas, o bom uso da infraestrutura escassa e o repasse de ganhos de eficiência aos consumidores. O repasse dos ganhos de eficiência aos consumidores em um mercado passa, necessariamente, pela existência de concorrência.

6.2. O aeroporto de Congonhas possui inegável relevância no mercado de transporte aéreo brasileiro. Como destacado pela referida nota técnica, é o segundo maior aeroporto do país em movimentação de passageiros domésticos, é ponta de uma das mais movimentadas rotas do mundo (Ponte aérea Rio-São Paulo) e figura como principal aeroporto de passageiros a negócio do país. Essa última característica destaca sua relevância para as empresas aéreas e a necessidade de se promover uma maior possibilidade de acesso àquele mercado. Os passageiros a negócio, em geral, possuem menor sensibilidade a preços e estão dispostos a consumir tarifas mais altas (Gillen e Morrison, 2003; Pels, 2008)^[1] e a breve análise apresentada na nota técnica traz sinais que comprovam tal teoria. Nesse sentido, o aeroporto de Congonhas, como origem e destino final de passageiros, apresenta-se como um produto diferenciado em relação a outros aeroportos próximos à capital paulista.

6.3. Sem entrar no mérito da razão para tal, o fato é que o aeroporto, além de possuir barreiras à entrada, possui elevado grau de concentração. Em que pese concentração não implicar necessariamente em ausência de concorrência, mercados oligopolísticos tendem a gerar aumento da probabilidade de exercício de poder de mercado. Sobre esse assunto, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, coloca:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- III - aumentar arbitrariamente os lucros; e
- IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

6.4. Observa-se que a Lei deixa claro que a conquista por parte de uma empresa de uma determinada posição de mercado por sua maior eficiência, por si, não caracteriza qualquer tipo de ilícito (§ 1º). Entretanto, é presumido que uma empresa ou grupo que controle 20% ou mais do mercado relevante possui posição dominante (§ 2º).

6.5. Com relação à situação dos slots da OCEANAIR em Congonhas, a Nota Técnica nº 4/2019/DEE/CADE (documento SEI nº 2939841) traz as seguintes considerações:

Tendo em vista a já elevada concentração de mercado no setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil, a solução que gera menor preocupação do ponto de vista concorrencial para a concretização do plano seria um novo entrante assumir a operação das UPI, já que em tal hipótese, não haveria mudança do nível de concentração do setor.

Gol e Latam já apresentam participações de mercado elevadas nas principais rotas em que a Avianca atua. Nesse sentido, nos cenários de aquisição das UPI por estas companhias as preocupações concorrentiais seriam as mais elevadas.

(...)

Outros cenários possíveis dizem respeito (i) à recuperação da Avianca por algum outro tipo de artifício que não envolva a venda da empresa ou (ii) caso não seja possível a venda nem a recuperação da empresa, poderia, talvez, ocorrer o encerramento das operações da Avianca sem que ocorra a alienação das UPI. Neste cenário, segundo critérios da ANAC, os slots operados pela Avianca seriam redistribuídos entre os players que já atuam no mercado tendo em vista critérios que os favoreceriam. Este cenário também traz preocupações concorrentiais elevadas, tendo em vista as concentrações de mercado observadas das empresas Latam e Gol.

6.6. Ou seja, o CADE manifestou claramente preocupação com possível aumento do nível de concentração de mercado daquele aeroporto. Além dos aspectos apresentados nos documentos daquela autarquia, há outros elementos que ressaltam a posição de dominância das empresas com maior participação de mercado.

6.7. No ano de 2018, as empresas líderes do mercado, Gol e Latam, possuíram um percentual de conexões de passageiros realizadas naquele aeroporto de 29,8% e 37,5%, respectivamente. Como parâmetro de comparação, as empresas Azul e OCEANAIR apresentaram taxa de 9,8% e 0,6%, respectivamente. Uma elevada taxa de conexão tem duas implicações principais. A primeira, trazida na Nota Técnica 9/2019/GTCS/GOPE/SAS, é a seguinte:

O elevado número de conexões feitas no aeroporto de Congonhas parece indicar a alocação de um espaço altamente valorizado, uma infraestrutura escassa, para a realização de uma atividade (conexão de passageiros) que poderia ser feita em aeroportos menos congestionados. Portanto, considerando-se a característica dos passageiros de negócios e o alto potencial para ser ponto de início ou final de uma viagem, há de se questionar se todos esses passageiros que fazem conexão no aeroporto de Congonhas precisariam passar pelo aeroporto, e se essa seria a forma mais eficiente de utilização do mesmo. (grifo nosso)

6.8. Esse tipo de utilização também pode ser visto como uma espécie de reserva de mercado realizada dentro dos parâmetros do normativo atual. A empresa cumpre os parâmetros de regularidade e pontualidade da norma para preservar seu direito histórico, mas utiliza o slot para fazer suas conexões. É legítimo e defendido por esta Agência que as empresas tenham liberdade de definir suas rotas, conexões etc. Entretanto, no caso de aeroportos com barreiras à entrada, esse uso dos slots deixa desatendida parte da demanda daquele mercado específico e, também, bloqueia a entrada de novas empresas, já que é uma maneira eficiente (do ponto de vista privado da empresa) manter o direito histórico de uso.

6.9. A segunda implicação é que o fato de uma empresa possuir diversos passageiros em conexão no aeroporto, que possui consideráveis barreiras à entrada, lhe dá uma relevante capacidade de pronta reação a qualquer competição que ali apareça. Como conexões, em geral, podem ser feitas em outro(s) aeroporto(s)^[2], seria relativamente simples transferir suas conexões para fora de Congonhas para alocar capacidade em determinada rota em resposta à ação de algum concorrente. Paralelamente, uma empresa que possui poucos slots ou que dedique maior parte de sua capacidade para ligações ponto a ponto, com origem ou destino em Congonhas, não teria como efetuar estratégia similar. Não se pretende afirmar que essa estratégia não seja legítima ou inválida, mas reforça a dominância das maiores empresas naquele mercado e sua maior vantagem para combater qualquer competição que se apresente.

6.10. Nesse sentido, entende-se que buscar reduzir o atual nível de concentração de mercado no aeroporto de Congonhas pode trazer maior competição. Portanto, propõe-se como premissa para a alocação provisória de slots naquele aeroporto a busca pela redução da concentração de mercado medida pelo Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI).

6.11. O cálculo do HHI é feito pelo somatório do quadrado das participações de mercado de cada empresa:

$$HHI = S_1^2 + S_2^2 + S_3^2 + \dots + S_n^2$$

6.12. Por essa fórmula, é possível deduzir que:

- a) Para um dado número de empresas, quanto mais as participações de mercado se aproximarem, menor será o índice de concentração.
- b) A entrada de uma nova empresa, mantido o volume de operação das incumbentes, gerará diluição da participação de mercado e, consequentemente, redução do índice.
- c) A alocação da mesma quantidade de slots para todos os participantes do mercado (alocação linear) gerará uma maior desconcentração do que a situação inicial.
- d) Caso haja novos participantes, qualquer alocação proporcionalmente maior a eles em relação aos incumbentes gerará maior redução no índice do que uma alocação linear.
- e) A divisão igualitária dos slots disponíveis por uma maior quantidade de novas empresas gera maior redução no índice do que a alocação de todos os slots a uma única entrante.
- f) A transferência de um slot de um participante com maior participação de mercado para outro com menor gerará redução do HHI.

6.13. Sobre a alínea "c", é importante observar que, no caso de Congonhas, uma divisão igualitária dos slots da OCEANAIR para todos os participantes diminuiria a concentração em relação ao estado atual, em que aqueles slots estão ociosos, sem nenhuma alocação. Caso a comparação fosse feita com o cenário em que a empresa ainda operava, o resultado é que a alocação geraria maior concentração de mercado.

6.14. Ainda, dentre as provisões do WSG, a seção 8.4 traz uma lista de critérios adicionais que podem ser observados pelo coordenador, recomendando sua aplicação quando não for possível resolver a alocação baseando-se unicamente nos critérios primários. Dentre esses, destaca-se o item (c):

"Competition: Coordinators should try to ensure that due account is taken of competitive factors in the allocation of available slots."

6.15. Dessa forma, a desconcentração dos slots no aeroporto de Congonhas é um valor que deve ser perseguido para o caso em questão.

[1] Gillen, D. e Morrison, W. (2003). Bundling, integration and the delivered price of air travel: are low cost carriers full service competitors? *Journal of Air Transport Management*.

Pels, E. (2008) Airline network competition: Full-service airlines, low-cost airlines and long-haul markets. *Research in Transportation Economics*.

[2] Não há nada que imponha que uma conexão seja feita no aeroporto de Congonhas, a não ser por escolha da própria empresa.

7. ALTERNATIVAS PREVISTAS NA RESOLUÇÃO

7.1. Um dos objetivos a serem alcançados pela Resolução nº 338/2014 é a previsibilidade para as empresas aéreas sobre as formas de acesso aos slots em aeroportos coordenados.

7.2. Para atingir esse objetivo, a Resolução estabelece dois mecanismos:

- o histórico de slots, que é constituído pela série de slots de uma empresa aérea que foi operada de acordo com as metas de eficiência estabelecidas para cada aeroporto, e que por isso possui prioridade no processo de alocação inicial; e
- o processo de coordenação, que é composto de diversas etapas que buscam eliminar assimetrias de informação entre empresas e aeroportos, garantindo que em cada etapa todos os agentes tenham as mesmas informações do coordenador, prezando pela publicidade e transparência.

7.3. Ainda, o art. 4º da Resolução nº 338/2014, que diz que na atividade de coordenação de slots deverão ser observadas as melhores práticas adotadas internacionalmente.

7.4. O histórico de slots é o resultado do monitoramento do uso das séries de slots alocadas a uma empresa aérea. Serão reconhecidas como históricos apenas aquelas séries em que a empresa aérea tenha tido um desempenho adequado, medido pelo coordenador ao longo de uma temporada de coordenação.

7.5. O estabelecimento desse mecanismo visa incentivar o bom uso da infraestrutura aeroportuária sob o ponto de vista de cumprimento dos horários alocados, uma vez que uma operação ruim, seja pelo elevado número de cancelamentos ou pela operação, injustificada, com desvios significativos dos horários terminam por restringir o acesso das demais empresas.

7.6. O processo de coordenação prevê a divulgação, pelo coordenador, de um calendário de atividades, que estabelece, dentre outras, as datas para a divulgação declaração de capacidade do aeroporto, lista de histórico de slots e limite para validação dos históricos de slot, que, no processo do WSG também é a data de confirmação final dos parâmetros de coordenação, e a data limite para a submissão inicial.

7.7. Essa sequência de eventos garante que ao chegar na etapa de submissão inicial, que é o momento quando as empresas submetem suas programações de slots para o crivo do coordenador, todas as variáveis do processo (disponibilidade de slots, históricos e parâmetros de coordenação do aeroporto) foram estabelecidas e publicadas, permitindo que cada empresa estabeleça a sua malha desejada para operação nos aeroportos coordenados.

7.8. Destaca-se ainda que o próprio WSG prevê que, embora o documento apresente boas práticas internacionais, podem existir regulamentos locais que sobrepõem aos procedimentos previstos no WSG:

"Although the policies, principles and processes outlined in this document are intended as best practice for worldwide application, it is possible that some States or Regions may also have regulations governing some of these issues. In such cases those regulations will have precedence over the policies, principles and processes of these guidelines."

- 7.9. Prevê ainda que podem existir outros critérios locais para alocação de slots (item b da seção 5.5.1):
 "Make available to interested parties details of the applicable coordination parameters, local guidelines and regulations, and any other criteria used in the allocation of slots, at least 7 days before the Initial Submission Deadline for each SC, where possible."
- 7.10. Assim, as empresas têm à sua disposição todas as informações necessárias para planejar a sua submissão inicial de forma antecipada, eliminando assimetrias entre os agentes.
- 7.11. É fundamental destacar que a discussão em tela se restringe ao conjunto de slots originalmente alocados à OCEANAIR que regressaram ao Banco de slots em razão da suspensão das operações da empresa, que levou ao descumprimento dos requisitos estabelecidos na Resolução 338/2014, após a publicação dos resultados do monitoramento da temporada de Inverno 2018 (W18).
- 7.12. Os históricos das demais empresas, obtidos pelo cumprimento das metas de desempenho estabelecidas para o aeroporto, seguem preservados, mesmo com a publicação de um novo calendário de distribuição.
- 7.13. Particularmente sobre os parâmetros de coordenação do aeroporto, a Resolução nº 338/2014 prevê que a Agência pode, justificadamente, especificar valores para o número de slots alocados por dia para que uma empresa seja considerada entrante em um dado aeroporto, bem como o percentual do banco de slots que será distribuído prioritariamente para essas empresas. Esse mecanismo foi pensado para que a Agência pudesse, face às particularidades de cada aeroporto, calibrar os parâmetros de coordenação para atingir os objetivos da norma.
- 7.14. Tendo em vista que trata de uma adequação dos critérios previstos documento de forma objetiva e transparente para todas as empresas interessadas, conforme a realidade e necessidade do aeroporto de Congonhas, a aplicação de medidas que visem a ampliação da competição em linha com o disposto no art. 4º da Resolução nº 338/2014.
- 7.15. Dessa forma, entende-se que a alteração dos parâmetros de coordenação para o aeroporto de Congonhas, em especial dada a situação excepcional enfrentada pela interrupção das operações da OCEANAIR, estaria de acordo com a flexibilidade prevista pela Resolução nº 338/2014.

8. RECOMPOSIÇÃO DA OFERTA

- 8.1. É importante observar que o §1º do art. 48 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, assegura a exploração de quaisquer linhas aéreas no mercado doméstico, sujeitando os ofertantes apenas ao cumprimento das normas de prestação de serviço adequado e, como no caso em questão, à capacidade operacional de cada aeroporto. Nesse sentido, uma vez distribuído o slot, não há como garantir que aquela empresa irá operar uma ligação específica. Tampouco, há como determinar o equipamento (capacidade) que irá utilizar, desde que ele não afete a capacidade operacional do aeroporto.
- 8.2. A flexibilidade para determinar sua malha e quais aeronaves utilizar decorre do princípio de que são decisões privadas, que compõem a estratégia de cada empresa, por sua conta e risco, não podendo haver ingerência da ANAC. Por exemplo, a operação de uma aeronave menor com uma taxa de ocupação maior pode ser mais interessante (eficiente) do que operar uma grande aeronave com baixa taxa de ocupação (ineficiente). Os consumidores, em última instância, arcariam com eventual ineficiência sendo repassada por meio dos preços.
- 8.3. Por outro lado, considerando que o mercado de um aeroporto coordenado não é facilmente contestável, não há como garantir que uma empresa com baixa capacidade de oferta iria substituir suas aeronaves a fim de aumentar capacidade em momentos de crescimento de demanda. Como consequência, vislumbra-se que haveria aumento nos preços, sendo a renda decorrente retida pela empresa (aumento nos lucros, *ceteris paribus*).
- 8.4. É importante ressaltar que, no caso em questão, a imposição de capacidade mínima das aeronaves pode restringir o acesso de empresas com menor participação de mercado, mas outorgadas para a prestação de serviços de transporte aéreo público e potencialmente beneficiadas pela regra de acesso da Resolução nº 338/2014. Como o prazo para início da operação dos slots é curto (outubro/2019) não haveria tempo hábil para que essas empresas pudessem ampliar a frota com aeronaves que atendessem tais critérios, conforme colocado pela IATA, Gol e Latam ao citar a necessidade de prazo adequado para planejamento e alteração da frota e malha.
- 8.5. Uma alternativa a esse problema seria definir uma capacidade mínima a ser ofertada para acessar os slots. Ainda que fira o princípio de autonomia da empresa para definir suas operações, poderia ser uma condição imposta para acesso aos slots, visando o interesse coletivo.
- 8.6. No entanto, deve-se ter em conta um aspecto prático das normas atualmente vigentes. A aplicação de restrições a apenas alguns slots (os que seriam distribuídos provisoriamente) geraria, de partida, condições de concorrência desiguais entre as empresas entrantes e as incumbentes. No caso destas, teriam restrições nos slots recebidos, mas permaneceria com flexibilidade nos slots históricos, o que, no mínimo, reduziria o efeito da medida.
- 8.7. Ademais, o impedimento da entrada de empresas com aeronaves menores poderia cercear a entrada de novo(s) concorrente(s) e sua capacidade de se desenvolver naquele mercado, talvez até aumentando a oferta de assentos no futuro.
- 8.8. Outro aspecto inerente à liberdade de rotas é que os slots podem ser utilizados para diferentes destinos dos que os anteriormente voados pela OCEANAIR e esse resultado não é necessariamente ruim, ainda que sejam ofertados menos assentos e para destinos diferentes. Não se trata de uma situação onde os consumidores das rotas voadas pela OCEANAIR sairão ganhando, pois, nesse caso não haveria retomada da oferta similar a daquela empresa, porém os consumidores desses novos destinos terão ganhos de bem-estar pelo início da prestação do serviço que podem superar a perda daqueles que ficaram desatendidos.

9. CENÁRIOS ESTUDADOS

- 9.1. Essa equipe técnica analisou diversas possibilidades e formas de distribuição do banco de slots, buscando comparar os resultados frente aos objetivos de diminuição da concentração de slots e da recomposição da oferta de assentos.
- 9.2. Para este exercício, foram simulados como seria a distribuição de slots numa situação hipotética de três novas empresas, que não operam no aeroporto, solicitarem slots. Entretanto, vale ressaltar que as simulações não necessariamente irão se concretizar para aquele cenário que for adotado, considerando que depende do interesse e solicitação de slots das próprias empresas, assim como da proposta de cada uma nos casos de desempate.

• CENÁRIO 1

- 9.3. O Cenário 1 é o cenário base onde nenhuma alteração é feita nos parâmetros de coordenação do aeroporto, e o banco de slots é distribuído normalmente.
- 9.4. Esse cenário tem como aspecto positivo tratar-se da simples aplicação dos parâmetros vigentes, além de uma provável oferta maior de assentos uma vez que as empresas atuantes (nesse cenário Azul, Gol e Latam) utilizam geralmente aeronaves com maior capacidade que aquelas utilizadas (e contidas nas Especificações Operativas) das potenciais empresas certificadas e habilitadas para recebimento dos slots (ex.: Passaredo e Map Linhas Aéreas). Por outro lado, como aspecto negativo o reforço a concentração dos slots no aeroporto de Congonhas, uma vez que as empresas atuantes provavelmente receberiam parte do 50% de slots do banco não alocados para entrantes.

Empresas	Distribuição dos slots do banco	Quantidade de Slots (após a distribuição)	Assento Ofertado/dia (após a distribuição)
Latam	+4	240	39.360
Gol	+4	238	42.602
Azul	+4	30	3.600

Entrante 1	+10	10	700
Entrante 2	+10	10	700
Entrante 3	+9	9	468
	-	HHI: 4.003	Total: 87.430

• CENÁRIO 2

9.5. No cenário 2 seria alterado apenas o parâmetro do banco de slots que será distribuído inicialmente e prioritariamente às empresas aéreas entrantes, passando de 50 para 100%.

9.6. Esse caso tem como aspecto positivo que está sendo alterado apenas um dos parâmetros previstos como passíveis de alteração na Resolução nº 338/2014. Adicionalmente, considerando apenas 3 entrantes, haverá uma provável oferta maior de assentos uma vez que as empresas atuantes (nesse cenário Azul, Gol e Latam) utilizam geralmente aeronaves com maior capacidade que aquelas utilizadas (e contidas nas Especificações Operativas) das potenciais empresas certificadas e habilitadas para recebimento dos slots como entrante (ex.: Passaredo e Map Linhas Aéreas). Por outro lado, como aspecto negativo o reforço a concentração dos slots no aeroporto de Congonhas, uma vez que as empresas atuantes provavelmente receberiam parte do banco de slots após não haver mais empresas entrantes.

Empresas	Distribuição dos slots do banco	Quantidade de Slots (após a distribuição)	Assento Ofertado/dia (após a distribuição)
Latam	+4	240	39.360
Gol	+4	238	42.602
Azul	+4	30	3.600
Entrante 1	+10	10	700
Entrante 2	+10	10	700
Entrante 3	+9	9	468
	-	HHI: 4003	Total: 87.430

• CENÁRIO 3

9.7. No cenário 3 são alterados o critério para definição de novo entrante, de 5 slots para 27 slots (5% dos slots diários) e alterado o percentual do banco de slots para entrante de 50 para 100%.

9.8. O limite de 5% para que uma empresa seja considerada entrante no aeroporto teve como referência o Regulamento (CEE) nº 95/93 da União Europeia, que trata de normas comuns aplicáveis a distribuição de slots nos aeroportos da Comunidade. O regulamento em questão prevê três condições independentes para que uma empresa possa solicitar slots como entrante:

- i) possuir até cinco slots por dia no aeroporto;
- ii) solicitar slots para a operação de uma rota, dentro da CEE, que possua, no máximo, outras duas empresas operando;
- iii) solicitar uma série de slots para um serviço regular sem escalas entre o aeroporto e um aeroporto regional, e que não tenha outra empresa aérea operando a rota.

9.9. É importante notar que nos casos (ii) e (iii) não se aplica o limite de cinco slots. Contudo, para limitar o alcance do benefício de solicitar slots como entrante, o Regulamento 95/93 traz uma trava, estabelecendo que a empresa que possuir mais de 5% dos slots diários em um aeroporto não poderá, em nenhuma hipótese, solicitar slots como entrante.

9.10. Novamente, trata apenas da alteração dos parâmetros previstos na Resolução nº 338/2014, permitindo uma maior desconcentração dos slots do aeroporto, considerando que os 41 slots seriam distribuídos entre as empresas aéreas entrantes (aqui incluída a Azul, dada a alteração do critério). Como ponto negativo, o risco de as potenciais empresas entrantes utilizarem aeronaves de menor capacidade e assim oferecerem menor número de assentos (menor oferta) que os cenários anteriores.

Empresas	Distribuição dos slots do banco	Quantidade de Slots (após a distribuição)	Assento Ofertado/dia (após a distribuição)
Latam	+0	236	38.704
Gol	+0	234	41.886
Azul	+2	28	3.360
Entrante 1	+13	13	910
Entrante 2	+13	13	910
Entrante 3	+13	13	676
		HHI: 3875	Total: 86.446

• CENÁRIO 4

9.11. Em que pese a simulação do cenário anterior não distribuir slots para empresas incumbentes, existe o risco de que ocorra uma distribuição para as maiores empresas no aeroporto, caso não se confirme a hipótese de haver três novas empresas interessadas em iniciar as suas operações, ou o somatório das solicitações de entrantes seja inferior à totalidade dos slots disponíveis no banco.

9.12. Nesse sentido, com o objetivo de minimizar a possibilidade de aumento da participação das duas maiores empresas no aeroporto e promover a desconcentração, o critério para a definição de entrante no aeroporto seria alterado de 5 para 69 slots e o percentual do banco de slots de 50% para 100%.

Empresas	Distribuição dos slots do banco	Quantidade de Slots (após a distribuição)	Assento Ofertado/dia (após a distribuição)
Latam	+0	236	38704
Gol	+0	234	41886
Azul	+11	37	4440
Entrante 1	+10	10	700
Entrante 2	+10	10	700
Entrante 3	+10	10	520
		HHI: 3.888	Total: 86.950

• CENÁRIO 5

9.13. Para estudar uma alternativa que busque equilibrar a desconcentração da distribuição de slots e tente promover a maior oferta de assentos, é necessária a aplicação de critérios adicionais não previstos originalmente da Resolução.

9.14. Nesse cenário, propõe-se a alteração do parâmetro do banco de slots que será distribuído inicialmente e prioritariamente às empresas aéreas entrantes, passando de 50 para 100%, mantendo o critério para identificação de empresa aérea entrante (5 slots).

9.15. Para todos os slots a serem distribuídos para empresas atuantes (na hipótese de ainda restarem slots no banco de slots após alocação para todas as empresas entrantes) três condições serão estabelecidas. A primeira é que a alocação desses slots será temporária até que a Resolução Nº 338/2014 seja revista. Ou seja, esses slots não dariam direito a histórico (*grandfather rights*) para as empresas que os recebessem. Esses slots, após a revisão da norma, iriam compor um novo banco de slots a ser redistribuído conforme os novos critérios propostos após a revisão da norma.

9.16. A segunda condição é que, para ter direito a alocação temporária desses slots, a empresa deverá operar com aeronave com capacidade mínima de assentos igual ou maior do que a menor aeronave operada pela OCEANAIR, ou seja, a aeronave deverá ter no mínimo 120 assentos para operar tais slots. A intenção é tentar recuperar parcialmente a oferta de assentos para o passageiro do aeroporto de Congonhas, na medida em que pelo menos os slots destinados a empresas atuantes tenham tal requisito.

9.17. Por fim, a terceira condição é que os slots distribuídos para empresas atuantes seriam distribuídos de forma a minimizar o HHI. A inclusão do HHI como critério é uma forma de estabelecer de forma objetiva e transparente o critério de competição previsto no WSG (item e da seção 8.4.1).

9.18. Em outros aeroportos coordenados, o coordenador do aeroporto pode, ao receber os pedidos de slots, alocar para uma dada empresa aérea em detrimento de outra, com base nos critérios previstos no WSG. Como exemplo de uma situação hipotética, o coordenador pode ao receber os pedidos das empresas A, B e C para um slot disponível, poderia optar por alocar o pedido para empresa C em razão dela ter uma participação menor no aeroporto, visto que as empresas A e B já possuem uma grande quantidade de slots no aeroporto, e assim tentar incentivar maior competição.

9.19. Caso as empresas entrantes não disponham de aeronaves com mais de 120 assentos para operar os slots alocados na condição de empresa atuante (ou seja, após já terem sido alocados até 6 slots), então os slots seriam alocados provavelmente para a empresa Azul, resultando na configuração apresentada na tabela abaixo.

Empresas	Distribuição dos slots do banco	Quantidade de Slots (após a distribuição)	Assento Ofertado/dia (após a distribuição)
Latam	+0	236	38704
Gol	+0	234	41886
Azul	+23	49	5880
Entrante 1	+6	6	420
Entrante 2	+6	6	420
Entrante 3	+6	6	312
HHI	-	HHI: 3917	Total: 87.622

9.20. Como aspectos positivos desse cenário a maior desconcentração do aeroporto em relação ao cenário 1 (não alterar nada), e a recomposição parcial da oferta de assentos no aeroporto, uma vez que os slots alocados para empresas atuantes deverão ser utilizados com aeronaves de no mínimo 120 assentos. Contudo, deve-se ressaltar que esses mecanismos não estão previstos expressamente na regulamentação vigente.

• RESUMO DOS CENÁRIOS ESTUDADOS

9.21. A tabela a seguir apresenta um resumo dos cenários avaliados, mostrando a quantidade de slots após a distribuição considerando o cenário simulado e o resultado no HHI, além dos critérios adotados na declaração de capacidade.

Empresas	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Latam	240	240	236	236	236
Gol	238	238	234	234	234
Azul	30	30	28	37	49
Entrante 1	10	10	13	10	6
Entrante 2	10	10	13	10	6
Entrante 3	9	9	13	10	6
HHI	4.003	4.003	3.875	3.888	3.917
Potencial de assentos ofertado	87.430	87.430	86.446	86.950	87.622
Critério para definição de empresa entrante (máximo de slots/dia)	5	5	27 (5%)	69	5
% banco para entrante	50%	100%	100%	100%	100%
Outros critérios					Obs 1

Obs 1: Slot temporário, aeronave maior ou igual a 120 assentos e menor HHI para slots para atuantes.

9.22. Para melhor entender as vantagens e desvantagens de cada modelo, apresenta-se na tabela abaixo uma análise SWOT das alternativas.

	Cenário 1	Cenário 2	Cenários 3 e 4	Cenário 5
Força	Por distribuir slots para as incumbentes, é a que possui o maior potencial de recomposição da oferta.	Indica o objetivo da Agência em permitir o acesso de mais empresas ao aeroporto.	Amplia o acesso de empresas entrantes ao aeroporto. Ajuste dos parâmetros de coordenação previstos na Resolução.	Permite o acesso de empresas entrantes, mas minimiza o risco de uso subutilização da capacidade do aeroporto.
Fraqueza	É a que apresenta o maior risco de aumento de concentração e poder de mercado das empresas incumbentes.	Dado o cenário estrutural da aviação civil, não deverá produzir um resultado diferente da aplicação pura da norma.	Com a maior participação de empresas com menor capacidade (número de assentos ofertados), há o risco da utilização inefficiente da infraestrutura do aeroporto.	Aplicação de mecanismo diferente do previsto na Res. 338/2014. Necessitando de uma nova Decisão por parte da Diretoria da ANAC.
Oportunidade			Permite que as empresas que receberam slots programem uma expansão de frota.	Ao determinar que os slots distribuídos para incumbentes serão temporários, permite, havendo uma revisão da regra de acesso, que esses slots sejam redistribuídos de uma forma mais eficiente.

Ameaça	Questionamento do papel da Agência, ao permitir que a regra produza um resultado contrário ao objetivo original.	Questionamento do papel da Agência, ao permitir que a regra produza um resultado contrário ao objetivo original.	Risco de pulverização dos slots. Menor capacidade de recompor a oferta.	É uma solução que não está prevista na regra geral.
--------	--	--	--	---

10. ENCAMINHAMENTO

10.1. Considerando a discussão desta nota, a área técnica entende que a escolha regulatória em questão está entre a preferência por maximizar o acesso de empresas entrantes, com o objetivo de diminuir a concentração no aeroporto, e a necessidade de recomposição da oferta, distribuindo slots para empresas que tenham maior capacidade de oferta de assentos, respeitando os limites estabelecidos no regulamento. Dada a atual circunstância, trata-se, portanto, de escolhas excludentes, onde deve-se abdicar de perseguir um objetivo para que se promova o outro.

10.2. Ante o exposto, uma vez que a discussão sobre tamanho mínimo da aeronave foi abordada durante o processo de elaboração da norma, limitando a discricionariedade da Agência no ajuste dos parâmetros de coordenação e determinando que a preferência por aeronaves maiores seria um critério adicional, o entendimento da área técnica é que deve-se ajustar os parâmetros de coordenação de forma a permitir maior desconcentração.

10.3. Tal alteração é justificada dado o impacto provocado pela descontinuidade da operação da empresa OCEANAIR, e a necessidade já reconhecida de desconcentração do aeroporto.

10.4. Entende-se, assim, que a solução de curto-prazo deve promover a maior desconcentração na distribuição de slots, com objetivo de incentivar a competição no aeroporto, sem afastar a aplicação da Resolução 338/2014, ainda que exista o risco de não haver a recuperação completa na oferta de assentos no aeroporto.

10.5. Portanto, não seria exigido das empresas entrantes (que possuem aeronaves menores em suas Especificações Operativas vigentes até o momento) que estas cumpram o requisito de capacidade mínima de assentos para os slots recebidos como empresa entrante.

10.6. Ainda assim, é esperado que no médio prazo as empresas entrantes busquem operar com aeronaves de maior capacidade, dado o potencial do mercado atendido pelo aeroporto de Congonhas, conforme manifestação da própria empresa Passaredo no processo.

10.7. A utilização de aeronaves de maior capacidade de assentos como um critério para limitar a distribuição de slots pode ser avaliada, no futuro e com prazo adequado para que as empresas pudessem planejar adequadamente sua frota, para que fosse exigida no aeroporto em qualquer slot (incluindo aqueles slots históricos) que sejam utilizadas aeronaves que atendessem uma capacidade mínima de assentos ofertados, considerando a infraestrutura escassa e o perfil do aeroporto.

10.8. Desse modo, a área técnica sugere a adoção do cenário 4 como mecanismo mais apropriado para a redistribuição dos slots já perdidos pela OCEANAIR, de forma que se possa minimizar os efeitos da concentração de mercado para o aeroporto de Congonhas (CGH). Além disso, nesse cenário sob certa medida proporciona também alguma recomposição da oferta.

11. O PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO

11.1. Uma importante etapa relativa ao resultado que se espera para buscar maior eficiência alocativa, considerando-se o aspecto concorrencial e buscando o aumento da contestabilidade do mercado para o aeroporto de Congonhas (CGH) é o procedimento que será utilizado para executar a alocação dos slots da OCEANAIR.

11.2. Não há dúvidas que o aeroporto de Congonhas (CGH) não pode ser tratado como os demais aeroportos coordenados, conforme apontado pela NOTA TÉCNICA N° 9/2019/GTCS/GOPE/SAS (documento SEI nº 3162313). Isso se agrava ainda mais quando de forma repentina surge um banco de slots para alocação devido à saída de uma empresa aérea no mercado que detinha cerca de 7,64% dos slots existentes (41 slots/dia).

11.3. Essa situação se apresenta ainda mais preocupante dada a possibilidade de as empresas aéreas dominantes, que possuem cerca de 87,52% dos slots existentes (470 slots/dia), realizarem alterações com o propósito de criar barreiras de entrada às novas empresas aéreas consideradas entrantes. Isso seria plenamente possível de acontecer caso na alocação dos slots da OCEANAIR fosse realizado primeiramente o ajuste da malha aérea já existente no aeroporto.

11.4. O processo da Alocação Inicial da Temporada está preconizado na Res. 338/2014 Subseção IV. Nessa etapa na sequência de alocação se observa a seguinte ordem de prioridade (art. 21):

- histórico de slots;
- alteração do histórico de slots; e
- novas solicitações de slots (banco de slots).

11.5. Essa sequência funciona bem num cenário estável em que não haja alterações bruscas na capacidade do aeroporto ou ainda quando não há mudanças substanciais no mercado. No caso concreto houve sim uma mudança brusca no mercado quando uma empresa do porte da OCEANAIR deixou de operar, e isso na prática significa um aumento substancial da capacidade disponível para alocação, ainda assim insuficiente para atender à demanda do mercado.

11.6. Portanto, o que aconteceria no caso de aplicar o mecanismo do artigo 21 da Res. 338/2014 é que as empresas aéreas incumbentes fariam um remanejamento de malha no sentido de concentrar suas operações nos horários mais nobres e faria com que as empresas aéreas entrantes concentrassem suas operações somente no período da tarde no aeroporto de Congonhas (CGH). Isso naturalmente ocasionaria uma dificuldade gigantesca das novas empresas aéreas de implementar o serviço no aeroporto, sendo uma barreira muito forte para a entrada de novos competidores.

11.7. Nesse sentido, buscando o atendimento do princípio da concorrência, e para minimizar o efeito da concentração, sugere-se que se faça a distribuição direta dos slots da OCEANAIR para novos serviços, mantendo-se os slots atualmente alocados sem prejuízo aos históricos e alterações de históricos que já foram executados para a temporada W19. Esse mesmo processo deve também ser realizado para a temporada S20, para que se possa ter continuidade do serviço aéreo implementado na temporada anterior.

11.8. Como proposta de redistribuição do banco de slots em Congonhas (CGH) teremos, portanto, o seguinte procedimento:

11.8.1. Temporada W19

- Manter os slots já alocados às empresas aéreas e confirmadas na etapa de Alocação Inicial (já foram alocados os históricos e alterações de históricos, bem como alguns voos novos aos finais de semana).
- Distribuir os slots do banco já retirados da OCEANAIR e reservados à ANAC, por meio da alocação de novos slots submetidos por todas as empresas aéreas (entrantes e incumbentes), considerando a capacidade aeroportuária disponível e a regra de acesso ao aeroporto por decisão publicada pela ANAC após Tomada de Subsídios.

11.8.2. Temporada S20

- Executar normalmente o processo da Alocação Inicial, mas mantendo os slots reservados à ANAC provenientes da malha aérea da OCEANAIR (histórico proveniente da baseline da temporada S19 - os slots da empresa estão reservados à ANAC para futura alocação). Nesse estágio procede-se com a alocação dos históricos e alterações de históricos.
- Distribuir os slots do banco já retirados da OCEANAIR e reservados à ANAC, por meio da alocação de novos slots submetidos por todas as empresas aéreas (entrantes e incumbentes), considerando a capacidade aeroportuária disponível e a regra de acesso ao aeroporto por decisão publicada pela ANAC após Tomada de Subsídios.

11.9. Para fins da redistribuição dos slots provenientes do banco será publicado um calendário de atividades específico.

12. PROCESSOS RELACIONADOS

12.1. Processo de suspensão da Concessão da Outorga para a exploração do serviço de transporte aéreo da OCEANAIR LINHAS AÉRAS S.A. e redistribuição dos slots dessa empresa aérea (SEI nº 00058.021550/2019-15).

12.2. Processo da Tomada de Subsídios para o aeroporto de Congonhas (CGH) (SEI nº 00058.023292/2019-10).

13. CONCLUSÃO

13.1. Após a publicação da Decisão ANAC nº 93, de 21 de junho de 2019, que determinou a realização de Tomada de Subsídios previamente à redistribuição dos slots da OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. no aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP), esta Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS) coletou todas as sugestões e informações relevantes do mercado e principais atores envolvidos de forma a subsidiar a Agência para proposição de medida emergencial para a redistribuição dos slots da OCEANAIR.

13.2. Nesse sentido, foram considerados os elementos referentes ao aspecto concorrencial, à questão da recomposição da oferta e aplicação dos mecanismos atualmente dispostos pelo atual regulamento vigente, a Resolução nº 338/2014.

13.3. O encaminhamento da área técnica indica pela aplicação dos parâmetros de coordenação estipulados pelo Cenário 4, bem como pela utilização do procedimento de distribuição apresentado por esta Nota Técnica. Essas medidas devem, à princípio, minimizar o efeito da concentração de mercado e recompor parcialmente a oferta devido à paralisação das operações da OCEANAIR.

13.4. Dessa forma, submete-se à Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Aviação Civil, a proposta de Decisão que altera os parâmetros de coordenação do aeroporto de Congonhas (CGH), conforme documento SEI nº 3250139.

13.5. O resultado da tomada de subsídios apontou várias questões que precisam ser endereçadas, como a discussão sobre uso eficiente da infraestrutura em um aeroporto tão saturado como o de Congonhas.

13.6. Dada a complexidade das questões identificadas e a necessidade de se fazer uma discussão mais profunda nas regras de acesso e promoção da concorrência em aeroportos coordenados (principalmente aqueles com elevadíssima saturação), sugere-se que o tema seja incluído na Agenda Regulatória da ANAC.

13.7. É a Nota Técnica.

Rodrigo Neves Martins
Gerente Técnico de Coordenação de Slots (GTCS)

De Acordo,

Rodrigo Neves Martins
Gerente de Operações de Serviços Aéreos (GOPE) - Substituto

Roberto da Rosa Costa
Gerente de Acompanhamento de Mercado (GEAC)

De Acordo,

Ricardo Bisinotto Catanant
Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS)



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Neves Martins**, Gerente, Substituto (a), em 17/07/2019, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto da Rosa Costa**, Gerente, em 17/07/2019, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant**, Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos, em 17/07/2019, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 3248923 e o código CRC A1DDC507.



DECISÃO Nº 109, DE 25 DE JULHO DE 2019

Declara coordenado o Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP).

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, inciso V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto nos arts. 8º, incisos X e XIX, e 48, § 1º, da mencionada Lei, e 6º Resolução nº 338, de 22 de julho de 2014, e considerando o que consta do processo nº 00058.026533/2019-74, deliberado e aprovado na 2ª Reunião Extraordinária Deliberativa da Diretoria, realizada em 25 de julho de 2019,

DECIDE:

Art. 1º Declarar coordenado o Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP).

§ 1º A coordenação atenderá aos seguintes parâmetros, nos termos do art. 8º da Resolução nº 338, de 22 de julho de 2014:

I - nome do aeroporto: Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP);

II - motivo da coordenação: graves limitações de capacidade aeroportuária, nos termos do inciso I do art. 6º da Resolução nº 338, de 2014;

III - período de coordenação: a partir da temporada Inverno 2019 (W19), todos os dias da semana, 24 horas por dia, conforme calendário de atividades publicados pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS;

IV - modalidades de serviços aéreos que devem solicitar slots: serviços de transporte aéreo regular e não regular, exceto táxi-aéreo;

V - modalidades de serviços aéreos que são elegíveis para constituição de séries de slots: serviços de transporte aéreo regular e não regular, exceto táxi-aéreo;

VI - limitações de operação, relacionadas a aspectos técnicos: deverão constar da declaração de capacidade a ser emitida pelo operador do aeroporto, observado o prazo previsto no calendário de atividades;

VII - meta de regularidade para avaliação da eficiência na utilização das séries de slots no aeroporto: 90% (noventa por cento);

VIII - desvio tolerado em relação ao horário do slot alocado para avaliação da pontualidade de chegadas e partidas no aeroporto: 15 (quinze) minutos; e

IX - percentual do banco de slots que será distribuído inicialmente às empresas aéreas entrantes no aeroporto: 100% (cem por cento).

§ 2º O número de slots alocados por dia, por empresa de transporte aéreo, para ser considerada empresa aérea entrante no aeroporto será de 54 (cinquenta e quatro) slots/dia;

§ 3º Os demais serviços aéreos não contemplados nos incisos IV e V do § 1º deste artigo estarão coordenados sob as regras de alocação de slots definidas pelo responsável pelo controle do espaço aéreo, estando sujeitos às providências administrativas previstas pela Resolução nº 338, de 2014.

Art. 2º Os slots provenientes da malha aérea da OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. serão redistribuídos somente para novas solicitações de slots.

Parágrafo único. Os slots referidos no caput constituirão banco próprio cuja alocação será provisória não se confundindo com os demais slots do aeroporto, apenas passando a integrar o banco de slots após a revisão da Resolução nº 338, de 2014.

Art. 3º Fica revogada a Decisão nº 107, de 22 de agosto de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 27 de agosto de 2018, Seção 1, página 162, a partir de 27 de outubro de 2019.

Art. 4º Esta Decisão entra em vigor na data de sua publicação.



Documento assinado eletronicamente por **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz, Diretor-Presidente**, em 25/07/2019, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 3279121 e o código CRC A622B712.

PORTRARIA Nº 2.264/SAS, DE 25 DE JULHO DE 2019.

Estabelece calendários de atividades e procedimentos específicos para redistribuir os slots provenientes da Oceanair Linhas Aéreas S.A (Oceanair) no aeroporto de Congonhas (CGH) nas temporadas de Inverno 2019 (W19) e de Verão 2020 (S20).

O SUPERINTENDENTE DE ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS AÉREOS, no uso das atribuições que lhe confere o art. 32, incisos IX e XX do Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, considerando o disposto no art. 3º, § 2º da Resolução nº 338, de 22 de julho de 2014, e o que consta do processo nº 00058.026897/2019-54,

RESOLVE:

Art. 1º Estabelecer calendários de atividades específicos para redistribuir os slots provenientes da Oceanair no aeroporto de Congonhas (CGH) nas temporadas de Inverno 2019 (W19) e de Verão 2020 (S20), respectivamente dispostos nos Anexos I e II desta Portaria.

Art. 2º Estabelecer procedimento específico para redistribuir os slots provenientes da Oceanair no aeroporto de Congonhas (CGH) nas temporadas de Inverno 2019 (W19) e de Verão 2020 (S20).

§1º A redistribuição dos slots descritos no caput será efetivada apenas às novas solicitações de slots encaminhadas até a data limite da Submissão Inicial (ISD) de cada temporada, nos termos do art. 22 da Resolução nº 338-2014.

§2º Para obter a ordem de prioridade prevista no art. 22, inciso I, da Resolução nº 338-2014, é necessário que a nova solicitação de slots seja a continuação de um serviço de transporte aéreo iniciado com série de slots alocada na base de referência (BDR) da temporada subsequente anterior.

§3º Para realizar a alocação igualitária, prevista no art. 22, §3º, da Resolução nº 338-2014, adotar-se-á, quando possível, a distribuição de pares de slots (chegada e partida) em regime de rodízio, observando o percentual do banco de slots que será distribuído inicialmente às empresas aéreas entrantes no aeroporto.

§4º Para distribuir os slots em regime de rodízio, serão realizadas tantas rodadas quantas forem necessárias até que sejam redistribuídos todos os slots descritos no caput, seguindo as preferências de alocação de novas solicitações de slots estabelecidas na Lista de Prioridades (chegada e partida) de cada empresa de transporte aéreo solicitante para a temporada.

§5º Para determinar a posição das empresas de transporte aéreo solicitantes no rodízio e qual dessas empresas dará início à rodada, observar-se-ão os critérios estabelecidos no art. 23 da Resolução nº 338-2014.

§6º A empresa de transporte aéreo que deixar de submeter a sua Submissão Inicial (ISD) ou a sua Lista de Prioridades (chegada e partida), nos prazos definidos nos Anexos I e II desta Portaria, não participará da redistribuição dos slots prevista no caput.

Art. 3º Até o início das operações de cada temporada, Inverno 2019 (W19) ou Verão 2020 (S20), a distribuição de qualquer banco de slots gerado a partir da devolução de séries de slots provenientes da Oceanair será realizada por meio do procedimento específico estabelecido no art. 2º desta Portaria.

Parágrafo único. A empresa de transporte aéreo que efetuar a devolução de séries de slots provenientes da Oceanair não participará da distribuição dessas séries de slots.

Art. 4º Após a data limite para a Devolução de Série de Slot (SRD), qualquer devolução de séries de slots provenientes da Oceanair será considerada infração nos termos do art. 45 da Resolução nº 338-2014.

Parágrafo único. A sanção será agravada pelo elevado grau de impacto no planejamento e operação da infraestrutura no aeroporto de Congonhas (CGH), nos termos do art. 49, inciso III, da Resolução nº 338-2014.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

ANEXO I À PORTARIA Nº 2.264/SAS, DE 25 DE JULHO DE 2019.

Calendário de atividades específico para o aeroporto de Congonhas (CGH)	Temporada de Inverno 2019 (W19)
Envio da base de slots vigentes para cada empresa de transporte aéreo	26/07/2019
Limite para a Submissão Inicial (ISD) de novas solicitações de séries de slots	29/07/2019
Envio da Lista de Prioridades (chegada e partida) de novas solicitações de slots	29/07/2019
Divulgação da Alocação Inicial (SAL) de novas solicitações de slots	30/07/2019
Limite para Devolução de Séries de Slot (SRD)	15/08/2019
Conferência Nacional de Slot (SCB)	21/08/2019 a 23/08/2019
Divulgação da Base de Referência (BDR)	31/08/2019
Vigência da Temporada	27/10/2019 a 28/03/2020

ANEXO II À PORTARIA Nº 2.264/SAS, DE 25 DE JULHO DE 2019.

Calendário de atividades específico para o aeroporto de Congonhas (CGH)	Temporada de Verão 2020 (S20)
Divulgação da Declaração de Capacidade	02/09/2019
Divulgação da Lista de Histórico (SHL)	09/09/2019
Limite para Validação dos Históricos de Slot (AHD)	26/09/2019
Limite para a Submissão Inicial (ISD)	03/10/2019
Envio da Lista de Prioridades (chegada e partida) de novas solicitações de slots	03/10/2019
Divulgação da Alocação Inicial (SAL)	31/10/2019
Conferência Internacional de Slot (SC)	12/11/2019 a 15/11/2019
Limite para Devolução de Séries de Slot (SRD)	15/12/2019
Conferência Nacional de Slot (SCB)	22/01/2020 a 24/01/2020
Divulgação da Base de Referência (BDR)	31/01/2020
Vigência da Temporada	29/03/2020 a 24/10/2020



DECISÃO Nº 72, DE 22 DE MAIO DE 2019.

Outorga concessão para exploração de serviços de transporte aéreo público regular.

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, inciso III, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e na Resolução nº 377, de 15 de março de 2016, e considerando o que consta do processo nº 00066.011959/2019-24, deliberado e aprovado na 1ª Reunião Deliberativa Extraordinária da Diretoria, realizada em 22 de maio de 2019,

DECIDE:

Art. 1º Outorgar concessão para a exploração de serviços de transporte aéreo público regular de passageiro, carga e mala postal, doméstico e internacional, à sociedade empresária GLOBALIA LINHAS AÉREAS LTDA., CNPJ nº 32.811.262/0001-22, com sede social em São Paulo (SP).

Art. 2º Esta Decisão entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ RICARDO PATARO BOTELHO DE QUEIROZ
Diretor-Presidente