

OFÍCIO Nº 487 /2020/AESINT/GM

Brasília, 23 de março de 2020.

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

Assunto: **Requerimento de Informação nº 17/2020, de autoria da Deputada Patricia Ferraz.**

Senhora Primeira-Secretária,

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em <u>27/03/20</u> às <u>16 h 08</u>	
<u>Yuri</u> Servidor	<u>883113</u> Ponto
	
Portador	

1. Em atenção ao Requerimento de Informação nº 17/2020 (SEI nº 2252689), de 03 de fevereiro de 2020, de autoria da Deputada Federal Patrícia Ferraz (PL/AP), que solicita informações sobre as empresas aéreas no Estado do Amapá, 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.

4. Esclareço que o Aeroporto Internacional de Macapá - Alberto Alcolumbre - SBMQ é, atualmente, o único administrado pela INFRAERO no Estado do Amapá. Atualmente operam no SBMQ as companhias Azul, Gol e Latam. Entre os anos de 2018

e 2019, foi registrado um acréscimo de 59.735 (cinquenta e nove mil, setecentos e trinta e cinco) passageiros, entre embarques e desembarques, representando 10,94% de aumento na movimentação.

5. Atualmente, a partir do citado aeroporto, é possível embarcar em voos diretos para as cidades de Belém-PA, Brasília-DF e Recife-PE. Entretanto, por meio de conexões com outros aeroportos, há conectividade com outros destinos. Ressalta-se que com a atual crise do COVID-19 é provável que não se tenha mais a disponibilidade citada, devendo ser consultas as empresas aéreas para informações atualizadas.

6. Quantos aos preços praticados de modo geral no mercado nacional, realmente, com base em levantamento da Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC, a qual utilizou dados da ANAC, constante da Nota Técnica nº 18/2020/DPR/SAC (SEI nº 2294112), em anexo, de 26 de fevereiro de 2020, 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 se observou, 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.

7. 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. Resta, por parte da ANAC e desta pasta, a expectativa que o próprio mercado, no retorno das condições normais da conjuntura econômica, se reequilibre sem a necessidade de intervenções governamentais diretas. 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.

8. O Ministério da Infraestrutura é absolutamente ciente da importância do modo de transporte aéreo para diversos municípios brasileiros, em especial os da região amazônica.

9. Além de investimentos na aviação regional, como no Aeroporto do Oiapoque, 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.

10. 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 do Parlamento Federal na defesa da

importância das medidas que venham a ser encaminhadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da atual crise, a exemplo da já publicada Medida Provisória nº 925, de 2020.

11. Por fim, encaminho em anexo as respostas às informações solicitadas, elaboradas pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, por meio do Ofício nº SEDE-OFI-2020/00596 (SEI nº 2332902), de 13 de março de 2020; e pela Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC, por meio da Nota Técnica nº 18/2020/DPR/SAC (SEI nº 2294112).

Atenciosamente,


TARCISIO GOMES DE FREITAS
Ministro de Estado da Infraestrutura

OFÍCIO N° SEDE-OFI-2020/00596

Brasília, 13 de março de 2020.

Ao Senhor
TARCÍSIO GOMES DE FREITAS
Ministro de Estado da Infraestrutura
Ministério da Infraestrutura

Assunto: Requerimento de Informações nº 17/2020, de autoria da Deputada Patricia Ferraz
Ref.: Ofício nº 147/2020/AESINT/GM - Ofício nº 288/2020/AESINT/GM - Ofício nº 380/2020/AESINT/GM

Senhor Ministro,

Refiro-me ao Ofício nº 380/2020/AESINT/GM (CSAT-CAP-2020/015943), de 10 de março de 2020, Ofício nº 288/2020/AESINT/GM (CSAT-CAP-2020/012419), de 27 de fevereiro de 2020 e ao Ofício nº 147/2020/AESINT/GM (CSAT-CAP-2020/08366), de 05 de fevereiro de 2020, referentes ao Requerimento de Informações nº 17, de 2020, de autoria da Deputada Federal Patricia Ferraz - PL/AP. Por meio destes expedientes esse Ministério demandou análise e manifestação desta Empresa quanto aos questionamentos relacionados aos aeroportos do Estado do Amapá.

2. Inicialmente esclareço que o Aeroporto Internacional de Macapá - Alberto Alcolumbre SBMQ é, atualmente, o único administrado pela Infraero no Estado do Amapá. Assim sendo, apresento abaixo, as respostas aos questionamentos formulados:

Questionamento 1: Quais as empresas que atendem o estado do Amapá?

Resposta: Atualmente operam no SBMQ as companhias Azul, Gol e Latam.

Questionamento 2. Qual o volume de passageiros transportados em 2018 e 2019?

Resposta: Embarcaram e desembarcaram no Aeroporto Internacional de Macapá - Alberto Alcolumbre SBMQ no ano de 2018, 546.030 (quinhentos e quarenta e seis mil e trinta) passageiros, e no ano de 2019, 605.765 (seiscentos e cinco mil, setecentos e sessenta e cinco) passageiros.

Questionamento 3. Qual o crescimento comparando os períodos?

Resposta: Na comparação entre 2018 e 2019, foi registrado um acréscimo de 59.735 (cinquenta e nove mil, setecentos e trinta e cinco) passageiros, entre embarques e desembarques, representando 10,94% de aumento na movimentação.

Classif. documental	995.000
---------------------	---------

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero

Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO

CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL

<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por HÉLIO PAES DE BARROS JÚNIOR em 13/03/2020 15:15:20.
Documento N°: 974206-9331 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar>



SEDEOF1202000596A



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. 49 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.

(...)

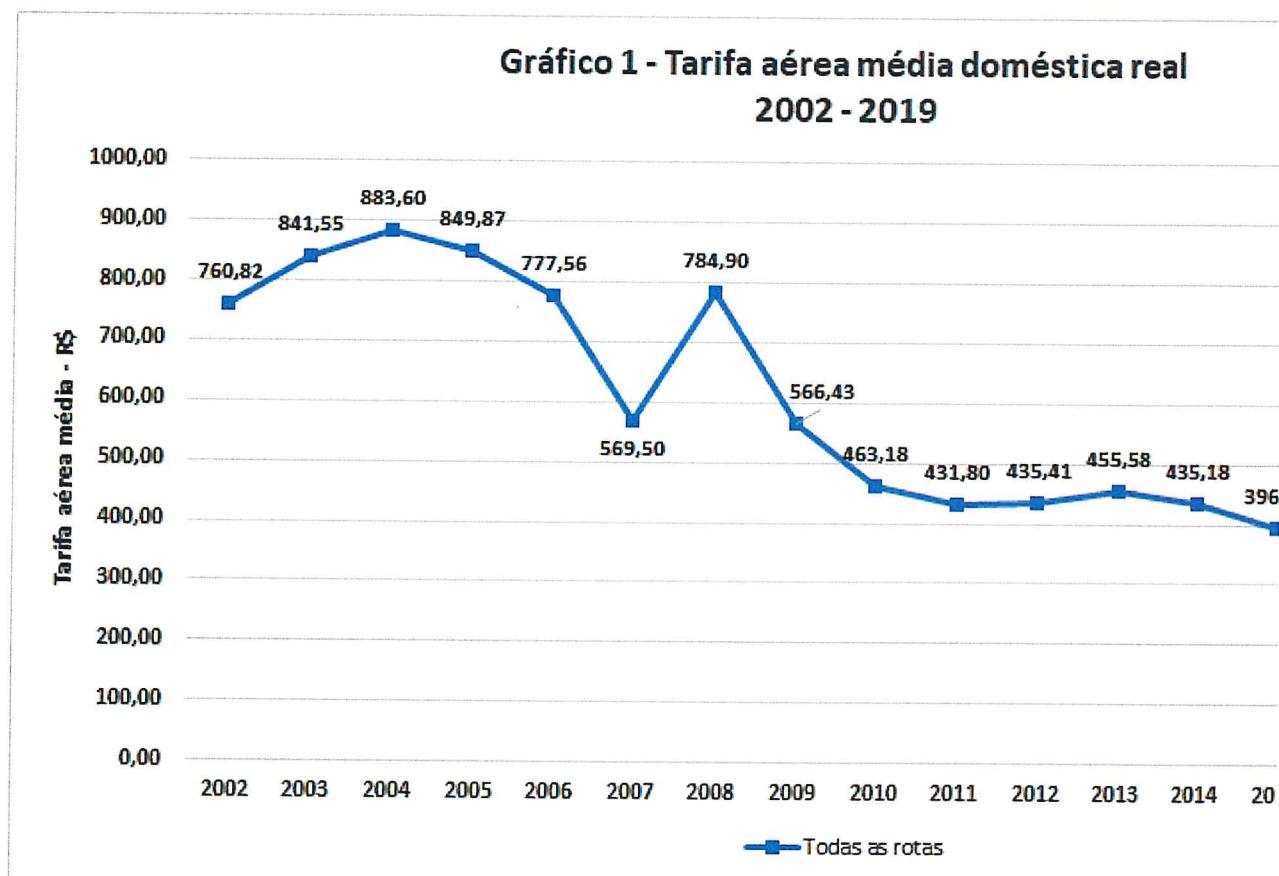
"

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.



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.