

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 012.744/2017-4

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (19.546/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. AUDITORIA NA ANAC PARA AVALIAR OS MECANISMOS ADOTADOS PARA ASSEGURAR A FISCALIZAÇÃO E A PUBLICIDADE DAS TARIFAS E NA INFRAERO PARA FISCALIZAR AS OBRAS DE AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO DE RIO BRANCO/AC. SOLICITAÇÃO ATENDIDA. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO COLEGIADO SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da SeinfraRodoviaAviação, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 17-19):

"INTRODUÇÃO

Tratam os autos de solicitação originada da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), solicitando auditoria do TCU na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), para avaliar os mecanismos adotados para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, bem como auditoria na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), para acompanhar e fiscalizar as obras de ampliação do aeroporto de Rio Branco/AC.

HISTÓRICO

2. Foi realizada a diligência proposta na instrução inicial (peça 5) para a Anac (peça 8) e para a Infraero (peça 9), buscando esclarecer, em síntese, os seguintes pontos:

a) mecanismos adotados pela Anac para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, em especial as tarifas praticadas pelas companhias aéreas e os preços cobrados na Região Norte;

b) acompanhamento e fiscalização das obras de ampliação do aeroporto de Rio Branco/AC.

3. As informações foram prestadas às peças 13, 14 e 15, as quais serão objeto de análise da unidade técnica, antes de sua remessa à CDC/CD.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. De acordo com o art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, alínea 'b' da Resolução-TCU 215/2008, o Presidente de Comissão da Câmara dos Deputados, quando se tratar de pedido previamente aprovado pela própria comissão, é competente para solicitar ao TCU a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções.

EXAME TÉCNICO

Mecanismos adotados pela Anac para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, em especial as tarifas praticadas pelas companhias aéreas e os preços cobrados na Região Norte

5. De acordo com a Anac (Nota Técnica 7 (SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS), o acompanhamento do setor é regularmente acompanhado conforme regulamentações da própria agência (*e.g.* Resoluções Anac 140/2010, 191/2011 e 342/2014) e todas as informações obtidas são divulgadas publicamente na página da agência na internet.

6. Segundo a agência, o acompanhamento das tarifas aéreas domésticas comercializadas de passageiros é realizado por meio de dois indicadores: a **Tarifa Aérea Média Doméstica** e o **Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico**. A primeira é um indicador que representa o valor médio pago pelo passageiro em um sentido da viagem, ida ou volta, em razão da prestação dos serviços de transporte aéreo. E a segunda um indicador que representa o valor médio pago pelo passageiro por quilômetro voado.

7. Entretanto, a Anac entende que não é de sua competência intervir nos preços das passagens aéreas, em razão do veto apostado ao § 2º do art. 49 da Lei 11.182/2005 (Lei da Anac), razão pela qual a fiscalização da agência é exercida não em relação aos valores praticados pelas empresas aéreas, mas sim no tocante à transparência das relações de consumo.

8. Sobre esse último aspecto, a agência menciona a Resolução 400/2016, em que ficou estabelecido, por exemplo, 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.

9. Assim, a Anac entende que 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.

10. A agência informa ainda que mantém a publicidade do acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas, por meio da publicação dos Relatórios de Tarifas Aéreas Domésticas Comercializadas.

11. Em relação aos preços cobrados na Região Norte, foi realizada uma extensa pesquisa pela Anac, que, em suma, concluiu que considerando o valor médio da tarifa, **o Yield para passagens com origem ou destino na região Norte foi 17,4% inferior à média nacional** (peça 13, p. 13) e que **para longas distâncias (1.800 km) o Yield para passagens com origem ou destino na região Norte foi apenas ligeiramente superior à média nacional (5,2%)** (peça 13, p. 14).

12. O estudo realizado pela Anac também concluiu que, entre as razões prováveis para que as passagens aéreas de voos interestaduais sejam, em algumas oportunidades, mais caras do que um voo internacional com maior duração e distância, estão o preço do combustível na origem e no destino, a distância voada, a densidade de demanda, o uso de aeronaves com maior capacidade de passageiros, a sazonalidade e as promoções, as quais podem contribuir para diferenças significativas nos preços (peça 13, p. 15).

13. Quanto aos preços praticados do combustível de aviação, das taxas aeroportuárias cobradas e demais custos de operação na Região Norte serem supostamente superiores e as causas prováveis, foi esclarecido pela agência que para fins de cobrança das tarifas aeroportuárias, os aeroportos nacionais serão classificados de acordo com os serviços e facilidades proporcionadas por: pista de pouso, pista de táxi, pátio de manobras, terminais de passageiros e cargas e área de estadia (peça 13, p. 2). Não há, portanto, sob a égide da regulamentação vigente, como obter um resultado de pontuação de um determinado aeroporto, para fins de cobrança de tarifas aeroportuárias, considerando critérios de sua localização geográfica.

14. Assim, uma vez classificado, o aeródromo deve observar os tetos tarifários reajustados anualmente conforme Resolução 350/2014 para a sua categoria, **podendo a Infraero definir valores de tarifas aeroportuárias inferiores aos tetos estabelecidos pela Anac**. Já em relação

aos preços de combustíveis, a Anac não se manifestou, tendo em vista que tais preços não sofrem regulação tarifária atualmente e são de livre negociação no mercado.

15. Em relação às políticas de preços praticadas nas remarcações o posicionamento técnico contido na Nota Técnica 5/2013/GERE/SER (peça peça 13, p. 24-83) concluiu que preços e produtos diferenciados são um dos pilares do gerenciamento de receitas das companhias aéreas e que, nesse sentido, tarifas mais baratas são associadas a regras tarifárias mais rígidas enquanto tarifas mais elevadas são associadas a regras mais flexíveis. No entender da agência, se isso não fosse possível todos os assentos corresponderiam a apenas um único produto que, por óbvio, teria um único preço, alcançando uma quantidade menor de usuários dispostos a pagar por transporte aéreo. Nesse cenário, haveria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros. Dessa forma, conclui a agência que **‘a menor flexibilidade das regras tarifárias é o que permite que a passagem seja vendida a preços menores’**.

16. No tocante à possibilidade de novas autorizações para outras empresas aéreas operarem no estado do Acre, ou eventual concessão à iniciativa privada de aeroportos da Região Norte, a Anac reitera que a constituição de novas empresas de transporte aéreo é livre para qualquer pessoa e independe de licitação, e para a exploração de rotas, reforça-se que atualmente vigora no Brasil o princípio da liberdade de voar - que assegura às empresas aéreas o direito de voar para as localidades que lhes convier, ou seja, qualquer linha pode ser operada por qualquer empresa interessada, desde que observadas, previamente, a capacidade aeroportuária, de segurança operacional e as normas expedidas pela ANAC (peça 13, p. 3).

17. Adicionalmente, cumpre informar que nenhum aeroporto da Região Norte foi contemplado no Edital de Chamamento Público de Estudos MT 1/2017 (peça 16).

18. Quanto ao amparo normativo da agência para que as companhias aéreas possam desconsiderar o direito de desistência previsto no Código de Defesa do Consumidor (sete dias), no caso de compra online, respondeu-se que nenhuma norma da ANAC desconsidera o direito de arrependimento previsto no Código de Defesa do Consumidor - CDC (peça 13, p. 4). Além disso a Anac destacou que o Poder Judiciário vem firmando entendimento de que essa regra contida no CDC não se aplica à compra de bilhetes aéreos pela internet e que, mais recentemente, a Resolução Anac 400/2016 assegurou garantia certa ao consumidor de poder desistir de seu contrato, sem qualquer ônus, no prazo de 24 horas a partir de sua aquisição (desde que o serviço seja executado em prazo igual ou superior a sete dias). Foi ressaltado pela Anac ainda que essa regra valerá não só para as compras de passagem aérea realizadas a distância mas também para aquelas que se realizarem nas lojas físicas das empresas.

19. Por fim, ressalte-se que foi juntada posteriormente pequena complementação (errata) que trata de incorreções pontuais identificadas pela Anac referentes à Nota Técnica 7/(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS (peça 15).

Análise

20. Ficaram devidamente esclarecidas mais acima a variação (i) do valor do quilômetro voado; (ii) dos preços do combustível de aviação; (iii) das taxas aeroportuárias cobradas, (iv) das diferenças de preços entre as passagens interestaduais e internacionais; (v) das taxas de remarcações; (vi) do número de companhias aéreas operando determinado trecho e/ou localidade e (vii) do prazo de desistência devido ao consumidor.

21. Desse modo, com relação aos mecanismos adotados pela Anac para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, as ponderações trazidas pela agência devem ser acatadas por seus próprios fundamentos, e consideradas como suficientes ao esclarecimento das questões objeto desta solicitação, tendo em vista que discutiram de forma didática e estatisticamente consistente, as argumentações sintetizadas pelo Deputado Alan Rick (peça 1, p. 3), que motivaram a Proposta de Fiscalização e Controle 55/2015.

22. Fica também reputada desnecessária a realização de auditoria para apurar tais fatos, considerando que os documentos trazidos pela Anac dispensam nova hipótese de saneamento dos autos para responder aos questionamentos trazidos ao TCU pela CDC/CD.

Acompanhamento e fiscalização das obras de ampliação do aeroporto de Rio Branco/AC

23. Com relação ao acompanhamento e fiscalização das obras de ampliação do aeroporto de Rio Branco/AC, é importante destacar que esse empreendimento já foi auditado no âmbito do Fiscobras 2016 no TC 008.335/2016-8 (Rel. Min. Weder de Oliveira). Nessa fiscalização, foram apontados indícios de sobrepreço, utilização de projeto básico deficiente, atrasos no cronograma da obra e descumprimento de cláusulas contratuais, o que resultou na realização de audiência dos responsáveis. Esse processo atualmente está em instrução na SeinfraRodoviaAviação.

24. Diligenciada para que atualizasse a situação das obras do aeroporto de Rio Branco, a Infraero forneceu, em relação às obras de restauração do pavimento da Pista de Pouso e Decolagem (PPD) e reforma e ampliação do Terminal de Passageiros (TPS) do citado aeroporto, cópias dos últimos boletins de medição, cronogramas atualizados, termos aditivos assinados e memorandos explicando a situação atual das obras (peça 14, incluindo item não digitalizável).

25. A respeito da restauração da PPD, a Infraero em síntese informou que não há termos aditivos celebrados entre novembro/2016 e junho/2017 na restauração do pavimento das áreas de movimento do SBRB, e o cronograma previa a finalização das obras em outubro/2016. Na última medição realizada em novembro/2016 as intervenções foram praticamente concluídas, com execução acumulada de 96,38% (26ª Medição). Naquele momento o contrato encontrava-se suspenso e dentro do período de recebimento, com previsão de recebimento definitivo até o mês de agosto/2017.

26. Em relação à reforma e ampliação do TPS foram entregues as áreas de desembarque doméstico, desembarque internacional, embarque doméstico, área do check-in e respectivos saguões públicos, sendo que atualmente o Aeroporto só opera por áreas já beneficiadas pelo empreendimento. Houve ainda supressão do valor global da obra via aditivo visando adequações recomendadas pelo TCU no Relatório de Fiscalização 89/2016 com prorrogação de prazo em 150 dias. Apesar disso, a obra encontrava-se em sua última etapa no período diligenciado.

Análise

27. Com relação às obras de ampliação do aeroporto de Rio Branco/AC, a Infraero já forneceu as informações relativas à execução das obras pleiteadas na solicitação, bem como já está sendo realizada fiscalização no TCU envolvendo o empreendimento. Assim, reputa-se desnecessária também realização de nova auditoria específica sobre o tema, sendo suficiente a resposta aos questionamentos elaborada pelo TCU, conjuntamente com a remessa de cópia das informações trazidas pela Infraero e do processo já instaurado no TCU (TC 008.335/2016-8).

CONCLUSÃO

28. A presente solicitação deve ser conhecida, com fundamento no art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, alínea 'b' da Resolução-TCU 215/2008, tendo em vista que o Presidente de Comissão da Câmara dos Deputados, quando se tratar de pedido previamente aprovado pela própria comissão, é competente para solicitar ao TCU a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções.

29. Foi constatado que a agência dispõe de estatísticas sobre a evolução dos preços como um todo no setor e que, no caso da Região Norte, há parâmetros que indicam que passagens com origem ou destino na região Norte foram até mesmo inferiores à média nacional.

30. Além disso, foi possível esclarecer que são diversas as causas para que as passagens aéreas de voos interestaduais sejam, em algumas oportunidades, mais caras do que um voo internacional com maior duração e distância, tais como o preço do combustível na origem e no destino, a distância voada, a densidade de demanda, o uso de aeronaves com maior capacidade de passageiros, a sazonalidade e as promoções, as quais podem contribuir para diferenças significativas nos preços.

31. A legislação em vigor atualmente regula tarifas aeroportuárias de embarque e desembarque, mas não regula preços do combustível de aviação, de estacionamento, e principalmente os preços praticados pelas companhias aéreas, os quais são regidos pelo regime de livre mercado. Entretanto a Infraero pode definir valores de tarifas aeroportuárias inferiores aos tetos estabelecidos pela

Anac.

32. Os preços praticados nas remarcações é um dos pilares da atual tendência de queda nos preços das passagens aéreas, dado que a menor flexibilidade das regras tarifárias é um dos fatores que permite que a passagem seja vendida a preços menores.

33. A abertura de novos voos por meio de novas companhias aéreas na Região Norte é livre para qualquer interessado que atenda às condições estabelecidas na legislação. No entanto, do ponto de vista de incentivos do operador aeroportuário, não está prevista a concessão de aeroportos na Região Norte na rodada atual de licitações do setor.

34. Apesar das divergências nos tribunais, o Poder Judiciário vem firmando entendimento de que o direito de desistência previsto no CDC não se aplica à compra de bilhetes aéreos pela internet. A esse respeito a Resolução Anac 400/2016 recentemente assegurou garantia certa ao consumidor de poder desistir de seu contrato, sem qualquer ônus, no prazo de 24 horas a partir de sua aquisição.

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

36. Com relação às obras no Aeroporto de Rio Branco, vale ressaltar que o empreendimento foi fiscalizado pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2016 (TC 008.335/2016-8), no qual foram apontados indícios de sobrepreço, utilização de projeto básico deficiente, atrasos no cronograma da obra e descumprimento de cláusulas contratuais, o que resultou na realização de audiência dos responsáveis. Esse processo atualmente está em instrução na SeinfraRodoviaAviação. Além disso, as obras da PPD, segundo a Infraero já estavam praticamente concluídas (mais de 95% das intervenções já realizadas) e as obras do TPS já foram terminadas.

37. Nesse caso, a Infraero já forneceu as informações relativas à execução das obras pleiteadas na solicitação, bem como já está sendo realizada fiscalização no TCU envolvendo o empreendimento. Assim, reputa-se desnecessária também realização de nova auditoria específica sobre o tema, sendo suficiente a resposta aos questionamentos elaborada pelo TCU, conjuntamente com a remessa de cópia das informações trazidas pela Infraero e do processo já instaurado no TCU (TC 008.335/2016-8).

38. De acordo com o exposto, propõe-se informar ao Exmo. Sr. Deputado Rodrigo Martins, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que:

a) a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) dispõe de estatísticas sobre a evolução dos preços como um todo no setor e que, no caso da Região Norte, há parâmetros que indicam que passagens com origem ou destino na região Norte tiveram preços até mesmo inferiores à média nacional;

b) são diversas as causas para que as passagens aéreas de voos interestaduais sejam, em algumas oportunidades, mais caras do que um voo internacional com maior duração e distância, tais como o preço do combustível na origem e no destino, a distância voada, a densidade de demanda, o uso de aeronaves com maior capacidade de passageiros, a sazonalidade e as promoções, as quais podem contribuir para diferenças significativas nos preços;

c) a legislação em vigor atualmente regula tarifas aeroportuárias de embarque e desembarque, mas não regula preços do combustível de aviação, de estacionamento, e principalmente os preços praticados pelas companhias aéreas, os quais são regidos pelo regime de livre mercado. Entretanto a Infraero pode definir valores de tarifas aeroportuárias inferiores aos tetos estabelecidos pela Anac;

d) os preços praticados nas remarcações é um dos pilares da atual tendência de queda nos preços das passagens aéreas, dado que a menor flexibilidade das regras tarifárias é um dos fatores que permite que a passagem seja vendida a preços menores, não se mostrando tecnicamente recomendável a regulação incisiva sobre o preço das passagens aéreas de modo a interferir no mecanismo de livre mercado;

e) a abertura de novos voos por meio de novas companhias aéreas na Região Norte é livre para qualquer interessado que atenda às condições estabelecidas na legislação. No entanto, do ponto de vista de incentivos para os novos operadores aeroportuários, não está prevista a concessão de aeroportos na Região Norte na rodada atual de licitações do setor;

f) apesar do Poder Judiciário vir firmando entendimento de que o direito de desistência previsto no CDC não se aplica à compra de bilhetes aéreos pela internet, a Resolução Anac 400/2016 recentemente assegurou garantia certa ao consumidor de poder desistir de seu contrato, sem qualquer ônus, no prazo de 24 horas a partir de sua aquisição; e

g) com relação às obras no Aeroporto de Rio Branco, o empreendimento foi fiscalizado pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2016 (TC 008.335/2016-8), no qual foram apontados indícios de sobrepreço, utilização de projeto básico deficiente, atrasos no cronograma da obra e descumprimento de cláusulas contratuais, o que resultou na realização de audiência dos responsáveis. Esse processo atualmente está em instrução na SeinfraRodoviaAviação.

h) segundo a Infraero, as obras da Pista de Pousos e Decolagens (PPD) já estavam praticamente concluídas (mais de 95% das intervenções já realizadas) e as obras do Terminal de Passageiros (TPS) já foram terminadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 067/2017/CDC, de 9 de maio de 2017, pelo presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 55/2015, de autoria dos Deputados Alan Rick e Vinicius Carvalho, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução - TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Rodrigo Martins, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que:

b.1) a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) dispõe de estatísticas sobre a evolução dos preços como um todo no setor e que, no caso da Região Norte, há parâmetros que indicam que passagens com origem ou destino na região Norte foram até mesmo inferiores à média nacional;

b.2) são diversas as causas para que as passagens aéreas de voos interestaduais sejam, em algumas oportunidades, mais caras do que um voo internacional com maior duração e distância, tais como o preço do combustível na origem e no destino, a distância voada, a densidade de demanda, o uso de aeronaves com maior capacidade de passageiros, a sazonalidade e as promoções, as quais podem contribuir para diferenças significativas nos preços;

b.3) a legislação em vigor atualmente regula tarifas aeroportuárias de embarque e desembarque, mas não regula preços do combustível de aviação, de estacionamento, e principalmente os preços praticados pelas companhias aéreas, os quais são regidos pelo regime de livre mercado. Entretanto a Infraero pode definir valores de tarifas aeroportuárias inferiores aos tetos estabelecidos pela Anac;

b.4) os preços praticados nas remarcações é um dos pilares da atual tendência de queda nos preços das passagens aéreas, dado que a menor flexibilidade das regras tarifárias é um dos fatores que permite que a passagem seja vendida a preços menores, não se mostrando tecnicamente recomendável a regulação incisiva sobre o preço das passagens aéreas de modo a interferir no mecanismo de livre mercado;

b.5) a abertura de novos voos em por meio de novas companhias aéreas na Região Norte é livre para qualquer interessado que atenda às condições estabelecidas na legislação. No entanto, do ponto de vista de incentivos para os novos operadores aeroportuários, não está prevista a concessão de aeroportos na Região Norte na rodada atual de licitações do setor;

b.6) apesar do Poder Judiciário vem firmando entendimento de que o direito de desistência previsto

no CDC não se aplica à compra de bilhetes aéreos pela internet, a Resolução Anac 400/2016 recentemente assegurou garantia certa ao consumidor de poder desistir de seu contrato, sem qualquer ônus, no prazo de 24 horas a partir de sua aquisição; e

b.7) com relação às obras no Aeroporto de Rio Branco, o empreendimento foi fiscalizado pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2016 (TC 008.335/2016-8), no qual foram apontados indícios de sobrepreço, utilização de projeto básico deficiente, atrasos no cronograma da obra e descumprimento de cláusulas contratuais, o que resultou na realização de audiência dos responsáveis. Esse processo atualmente está em instrução na SeinfraRodoviaAviação;

b.8) segundo a Infraero, as obras da Pista de Pousos e Decolagens (PPD) já estavam praticamente concluídas (mais de 95% das intervenções já realizadas) e as obras do Terminal de Passageiros (TPS) já foram terminadas.

c) encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, cópia das peças 13 a 16 deste processo;

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Rodrigo Martins;

e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo nos autos em razão de convocação para exercer as funções de Ministro, em virtude de afastamento do Senhor Ministro Bruno Dantas, nos termos da Portaria-TCU nº 145, de 24/05/2018.

2. Trata-se de solicitação encaminhada pelo presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara do Deputados, na qual requer a esta Corte a realização de auditoria na Agência Nacional de Aviação Civil - Anac para avaliar “quais os mecanismos adotados pelo órgão para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas” praticadas pelas empresas aéreas, bem como na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero para acompanhar e fiscalizar as obras de ampliação do Aeroporto de Rio Branco/AC.

3. O requerimento, de autoria dos deputados Alan Rick e Vinicius Carvalho, se fundamenta na Proposta de Fiscalização e Controle 55/2015, aprovada pela referida Comissão em 9/12/2015. De acordo com a aludida proposta, a fiscalização se justifica diante dos seguintes questionamentos:

“1. Discrepância do valor do quilômetro-voador entre os estados do norte e o restante do País. Quais os critérios adotados e porque valores tão elevados;

2. O preço do combustível de aviação, das taxas aeroportuárias cobradas e demais custos de operação na região norte são tão superiores para se chegar a uma tarifa ostensivamente cara para estes estados;

3. Qual a explicação para que um voo interestadual seja mais caro do que um voo internacional com duração e distâncias infinitamente superior;

4. Qual a explicação para as taxas de remarcações serem tão altas a ponto de inviabilizarem a remarcação de voos pagos anteriormente, pois muitas vezes o valor da taxa de serviço cobrada é mais alto que a própria passagem?

5. Nas localidades que possuem menos companhias aéreas operando, como Rio Branco, Porto Velho e Boa Vista, o preço da tarifa é extremamente elevado em comparação a outras cidades onde a concorrência é maior. Surge então a questão: Existe a possibilidade de novas concessões para outras empresas aéreas operarem no Acre, aumentando, portanto a concorrência?; e

6. As companhias aéreas desconsideram o direito de desistir em até sete dias, no caso da compra online, garantido pelo Código de Defesa do Consumidor.”

4. Ao examinar o pedido, a SeinfraRodoviaAviação destacou a existência de fiscalização já realizada pelo TCU nas obras do Aeroporto de Rio Branco, no âmbito do TC 008.335/2016-8, o qual se encontra em instrução na unidade especializada e, portanto, ainda pendente de deliberação de mérito. Além disso, realizou diligência junto à Infraero para atualização de informações sobre as obras daquele aeroporto.

5. Quanto à fiscalização na atuação da Anac relativamente às tarifas praticadas, a unidade instrutora ressaltou que:

“tais aspectos delineados acima, em grande parte, já foram objeto de discussões passadas na mesma comissão, bem como em outras comissões da Câmara. O valor das passagens aéreas no Brasil, grande cerne da questão, já havia sido debatido na CDC em 2013, em razão do Requerimento 165/2013-CDC e, mais recentemente, no ano de 2015, em audiência pública conjunta com as Comissões de Turismo (CTUR) e de Viação e Transportes (CVT) – Requerimentos 13/2015-CTUR, do Deputado Renato Molling, 25/2015-CDC e 17/2015-CVT, ambos do Deputado Carlos Henrique Gaguim.”

6. De igual modo, realizou diligência junto à Anac, com o intuito de obter subsídios para responder aos questionamentos da Comissão solicitante.
7. Analisados os elementos colhidos nas diligências, a SeinfraRodoviaAviação propôs encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados as informações contidas na parte final do relatório que antecede este voto.
8. Preliminarmente, conheço da solicitação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008.
9. Manifesto concordância, no geral, com a proposta da unidade instrutora, sem prejuízo de tecer algumas considerações e promover ajustes na proposta de encaminhamento.
10. No tocante à auditoria no Aeroporto de Rio Branco, registro que essa fiscalização foi realizada pelo TCU no bojo do TC 008.335/2016-8 e integrou o plano anual de fiscalização de obras públicas de 2016 (Fiscobras 2016), tendo sido o respectivo relatório da equipe de auditoria encaminhado ao Congresso Nacional, por força de dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Por conta disso, cópia do aludido relatório encontra-se disponível na página da internet da Câmara dos Deputados, com o nome de “26.781.2017.157L.0001 - Reforma e adequação da pista de pousos e decolagens do Aeroporto Internacional de Rio Branco/AC”, no *link*:
<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/Fiscobras2016/anexo/index.html>;
11. Ressalto, contudo, que tal processo se encontra em instrução na unidade especializada, estando pendente de deliberação de mérito por parte desta Corte. Assim, acerca deste ponto da solicitação, julgo suficiente informar ao presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que cópia do relatório em tela está disponível no mencionado *link*, e que o processo se encontra pendente de julgamento por parte do Tribunal.
12. Quanto aos questionamentos da Comissão acerca da atuação da Anac no tocante às tarifas aéreas, considero pertinente ressaltar, primeiramente, que a lei de criação da Agência, a Lei 11.182/2005, estabeleceu no seu art. 49 a prevalência do “regime de liberdade tarifária” para a prestação de serviços aéreos regulares. Dita lei incumbiu à Anac estabelecer “mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas”.
13. Nesse sentido, conforme ressaltou a Agência na Nota Técnica 7(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS, encaminhada em resposta à diligência realizada, a Anac não tem competência para intervir nos preços das passagens aéreas, tendo em conta o mencionado regime de liberdade tarifária. A autarquia destacou, ainda, o veto ao § 2º do referido art. 49, o qual previa o estabelecimento de tarifas máximas ou mínimas por parte da Agência em determinadas situações, conforme transcrevo:
- “§ 2º Constatando aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.”
14. Na referida Nota Técnica, a Agência consignou que “acompanha o setor e divulga seus indicadores, conforme regulamentado, por exemplo, pelas Resoluções Anac 140/2010, 191/2011 e 342/2014”, que “fiscaliza a transparência das relações de consumo” e que “a regulamentação da matéria foi aperfeiçoada pela recém-editada Resolução 400/2016”.
15. Consulta a tais normativos dá conta de que tratam da regulamentação do fornecimento à Anac de informações pelas empresas prestadoras de transporte aéreo. Assim, a Resolução 140/2010 regulamenta o registro das tarifas, a 191/2011 o fornecimento de dados estatísticos e a 342/2014 a apresentação de documentos e demonstrações contábeis.

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

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

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

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

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

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

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

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

21. Relativamente aos questionamentos específicos feitos na Proposta de Fiscalização e Controle 55/2015, entendo que podem ser atendidos pelas respostas encaminhadas pela Anac, na linha proposta pela unidade especializada, mantendo-se, contudo, a ordem original das perguntas formuladas na PFC, como se segue.

21.1. Questionamento: “1. Discrepância do valor do quilômetro-voado entre os estados do norte e o restante do País. Quais os critérios adotados e porque valores tão elevados”:

21.2. Resposta: Considerando-se apenas o valor médio, o Yield (preço médio por quilômetro voado) para passagens com origem ou destino na região Norte foi 17,4% inferior à média nacional no ano de 2016. Para a distância de 1.800 km, adotada por representar a distância média das passagens em que a origem ou o destino está na região Norte, o preço médio por quilômetro voado para passagens com origem ou destino na região Norte foi 5,2% superior à média nacional.

21.3. Questionamento: “2. O preço do combustível de aviação, das taxas aeroportuárias cobradas e demais custos de operação na região norte são tão superiores para se chegar a uma tarifa ostensivamente cara para estes estados”:

21.4. Resposta: Os valores das tarifas aeroportuárias praticados nos aeródromos brasileiros são determinados por critérios objetivos estabelecidos nas normas (Portaria 1.592/GM5/84, Portaria 306/GC5/2003, Resoluções Anac 350/2014 e 392/2016, Leis 6.009/73 e 9.825/99 e Decreto 89.121/83), de acordo com a classificação tarifária do aeroporto, não se empregando, em nenhuma hipótese, critérios baseados em localização geográfica, e os preços de combustível de aviação não são regulados pela Anac.

21.5. Questionamento: “3. Qual a explicação para que um voo interestadual seja mais caro do que um voo internacional com duração e distâncias infinitamente superior”:

21.6. Resposta: Inúmeros fatores influenciam a precificação das passagens, como o preço do combustível na origem e no destino, a distância voada, a densidade de demanda, o uso de aeronaves com maior capacidade de passageiros, a sazonalidade e as promoções, o que pode contribuir para diferenças significativas nos preços das passagens entre voos domésticos e internacionais.

21.7. Questionamento: “4. Qual a explicação para as taxas de remarcações serem tão altas a ponto de inviabilizarem a remarcação de voos pagos anteriormente, pois muitas vezes o valor da taxa de serviço cobrada é mais alto que a própria passagem?”:

21.8. Resposta: Os preços praticados nas remarcações constituem um dos pilares da atual tendência de queda nos preços das passagens aéreas, dado que a menor flexibilidade das regras tarifárias é um dos fatores que permite que a passagem seja vendida a preços menores, não se mostrando tecnicamente recomendável a regulação incisiva sobre o preço das passagens aéreas de modo a interferir no mecanismo de livre mercado. Com efeito, a possibilidade de remarcação faz com que as empresas criem incentivos, pelo estabelecimento de multas, para que os passageiros não alterem o contrato de transporte e, assim, não bloqueiem ou reduzam a receita de um assento no futuro, pois, do contrário, caso a empresa seja impedida de fazer esse gerenciamento, ela estabelecerá o preço da passagem considerando uma maior probabilidade de perda de receita futura, que equivale a um novo item de custo.

21.9. Questionamento: “5. Nas localidades que possuem menos companhias aéreas operando, como Rio Branco, Porto Velho e Boa Vista, o preço da tarifa é extremamente elevado em comparação a outras cidades onde a concorrência é maior. Surge então a questão: Existe a possibilidade de novas concessões para outras empresas aéreas operarem no Acre, aumentando, portanto a concorrência?”:

21.10. Resposta: A constituição de novas empresas de transporte aéreo é livre e independe de licitação, devendo apenas serem cumpridos os requisitos legais contidos na Lei 7.565/1986 e nas normas da Anac. Desse modo, a criação de uma empresa aérea ou exploração de uma determinada rota por empresa aérea ocorre conforme estratégias comerciais dos interessados, não dependendo de determinação ou imposição por parte da Anac.

21.11. Questionamento: “6. As companhias aéreas desconsideram o direito de desistir em até sete dias, no caso da compra *online*, garantido pelo Código de Defesa do Consumidor”:

21.12. Resposta: A Anac passou a assegurar, a partir da vigência da Resolução Anac 400/2016, em 14/03/2017, uma garantia certa ao consumidor de poder desistir de seu contrato, sem qualquer ônus, no prazo de vinte e quatro horas a partir de sua aquisição e desde que o serviço seja executado em prazo igual ou superior a 7 dias. Essa regra valerá não só para as compras de passagem aérea realizadas a distância, mas também para aquelas realizadas nas lojas físicas das empresas.

22. Por fim, conforme sugerido pela unidade especializada, convém encaminhar ao colegiado solicitante cópia das peças 13 a 16 destes autos, em complemento às informações referidas no item anterior.

23. Nessa conformidade, considero que os elementos e informações fornecidas pela SeinfraRodoviaAviação atendem integralmente ao requerimento da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara do Deputados, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, devendo a presente solicitação ser considerada atendida.

Ante o exposto, voto porque esta Corte adote o acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de maio de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1241/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.744/2017-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.
4. Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil.
8. Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (19.546/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, conforme Proposta de Fiscalização e Controle 55/2015, em que a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados requer auditoria na Agência Nacional de Aviação Civil para avaliar os mecanismos adotados para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas, bem como na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária para acompanhar e fiscalizar as obras de ampliação do Aeroporto de Rio Branco/AC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. no tocante à solicitação referente ao Aeroporto de Rio Branco/AC:

9.2.1.1. foi realizada auditoria nas obras desse aeroporto, no âmbito do plano anual de fiscalização de obras públicas de 2016 (Fiscobras 2016), no bojo do TC 008.335/2016-8, encontrando-se o relatório da equipe de auditoria disponível na página da internet da Câmara dos Deputados, com o nome “26.781.2017.157L.0001 - Reforma e adequação da pista de pousos e decolagens do Aeroporto Internacional de Rio Branco/AC”, no link abaixo:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/Fiscobras2016/anexo/index.html>;

9.2.1.2. referido TC 008.335/2016-8 se encontra em instrução na unidade especializada e, portanto, pendente de apreciação de mérito por parte desta Corte;

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

9.3. encaminhar ao Presidente do Colegiado solicitante as informações contidas no item 20 do voto condutor deste acórdão em resposta aos questionamentos formulados na PFC 55/2015, bem como cópia das peças 13 a 16 destes autos, em complemento às aludidas informações;

9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução 215/2008, e encerrar os autos com fulcro no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

9.5. dar ciência deste acórdão à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

10. Ata nº 19/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/5/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1241-19/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral