



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
GABINETE DO MINISTRO
ASSESSORIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS

OFÍCIO Nº 588/2024/ASPAR-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **LUCIANO BIVAR**
Primeiro - Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: **Requerimento de Informação - RIC nº 4051, de 2024, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (PL/AM).**

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Cumprimentando-o cordialmente, faço referência ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 387, de 19 de novembro 2024 (9088022), que encaminha o Requerimento de Informação nº 4051/2024, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto (PL/AM), solicitando informações sobre o desenvolvimento da aviação no Brasil.
2. A este respeito, encaminho para conhecimento o Despacho nº 415 /2024/DOPR-SAC-MPOR (9222293), da Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC, contendo informações detalhadas sobre o assunto em questão.
3. Por fim, este Ministério de Portos e Aeroportos encontra-se à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Anexo:
Despacho 415 (9222293)

Atenciosamente,

SILVIO SERAFIM COSTA FILHO
Ministro de Estado de Portos e Aeroportos



Documento assinado eletronicamente por **Silvio Serafim Costa Filho**, **Ministro de Estado de Portos e Aeroportos**, em 26/12/2024, às 21:26, 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.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0),
informando o código verificador **9222565** e o código CRC **8F02055D**.



Referência: Processo nº 50020.007927/2024-96



SEI nº 9222565

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone:



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE OUTORGAS, PATRIMÔNIO E POLÍTICAS REGULATÓRIAS AEROPORTUÁRIAS

Despacho nº 415/2024/DOPR -SAC-MPOR/SAC-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

Processo nº 50020.007927/2024-96

Interessado: Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos, Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil

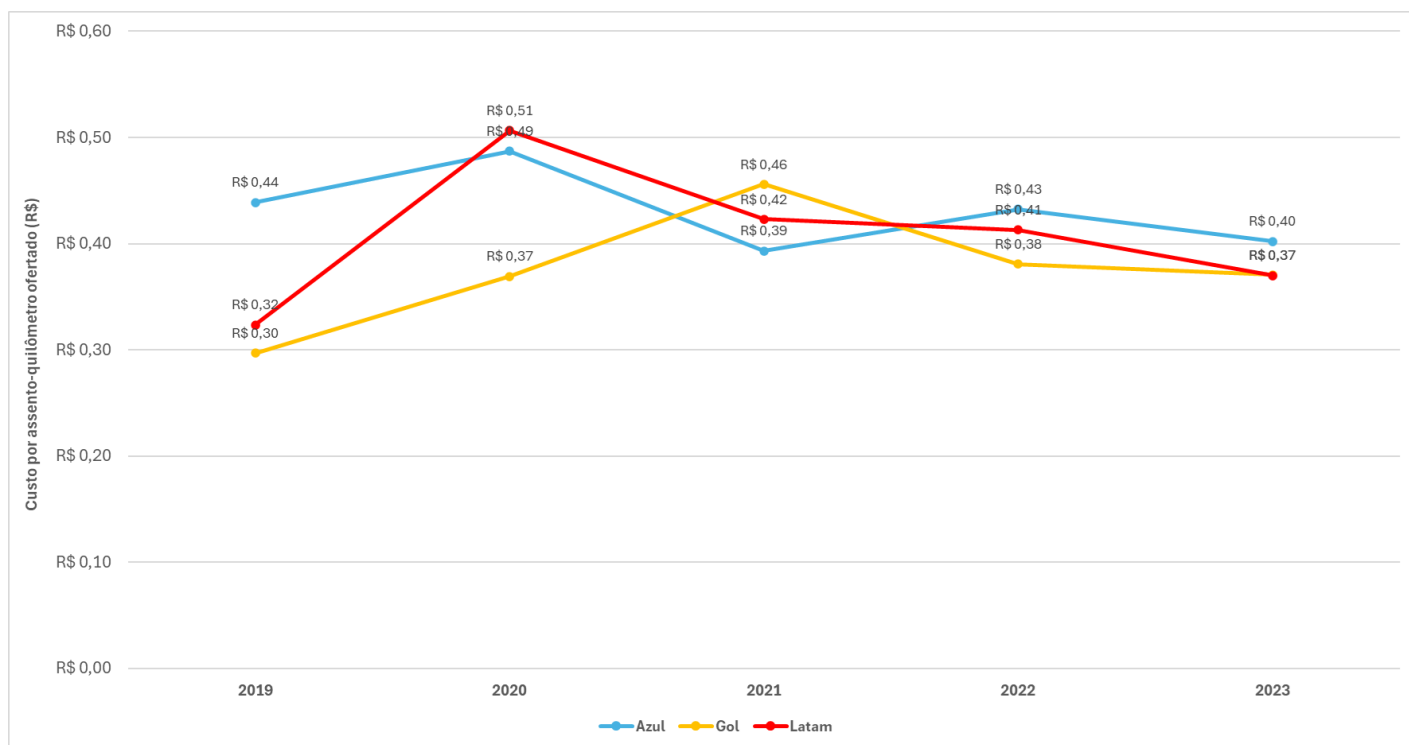
Assunto: Requerimento de Informação - RIC nº 4051, de 2024 (Preliminar).

À Secretaria Nacional de Aviação Civil:

Senhor Secretário,

- Cumprimentando-o cordialmente, faço referência ao Despacho nº 706/2024/SAC-MPOR (9015013), que encaminha para análise e manifestação o Requerimento de Informação - RIC nº 4051, de 2024, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Capitão Alberto Neto (PL/AM), que *"Requer do Ministro de Portos e Aeroportos, Senhor Silvio Costa Filho, informações a respeito do desenvolvimento da aviação no Brasil"* (9008911).
- Em seu Requerimento de Informação, o autor questiona:
 - 1) Como se encontra hoje a questão da atuação de companhias low cost no Brasil?
 - 2) Quais as dificuldades que essas companhias enfrentam para começarem a operar no Brasil?
 - 3) O que o Ministério tem feito para deixar o país mais atrativo para investimentos nessa área?
 - 4) Sendo um dos maiores mercados de voos domésticos do mundo, as companhias se preparam para viabilizar a redução nos preços das passagens?
- Sobre o **questionamento 1** (*"Como se encontra hoje a questão da atuação de companhias low cost no Brasil?"*), deve-se destacar que inexistente definição legal acerca de empresa *low cost* (ou "baixo custo"). Não obstante, de modo geral representam um modelo operacional que prioriza a eficiência econômica para oferecer tarifas reduzidas em comparação às empresas tradicionais. Esse modelo baseia-se em estratégias de otimização operacional e comercial, com foco na redução de despesas fixas e variáveis, mantendo a viabilidade financeira sem comprometer os requisitos de segurança e conformidade regulatória.
- Essas empresas tiveram seu surgimento e consolidação em mercados desregulamentados, como o dos Estados Unidos, após o *Airline Deregulation Act* de 1978, e na Europa, com as reformas liberalizantes do transporte aéreo nas décadas seguintes. No Brasil, a regulamentação das atividades dessas operadoras encontra respaldo na Resolução nº 400/2016 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que disciplina os direitos e deveres das partes envolvidas no transporte aéreo, permitindo maior flexibilidade na oferta de serviços segmentados.
- O modelo *low cost* é caracterizado por práticas como a padronização da frota, que simplifica a manutenção e reduz custos de treinamento; a otimização das operações em solo, diminuindo o tempo de aeronaves paradas; e a utilização de aeroportos secundários, que apresentam custos menores de operação. No âmbito comercial, destaca-se a tarifação desagregada, permitindo que o passageiro pague apenas pelos serviços que efetivamente utilizar, como despacho de bagagem ou escolha de assentos. Essa estratégia, contudo, deve observar os limites impostos pelo Código de Defesa do Consumidor, especialmente no que se refere à transparência das informações e à vedação de cláusulas abusivas.
- Do ponto de vista regulatório, as empresas *low cost* devem cumprir não apenas as normas nacionais, mas também as diretrizes internacionais, como a Convenção de Chicago de 1944 e os princípios estabelecidos pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). Esses instrumentos visam assegurar que as operações atendam aos mais altos padrões de segurança e que os direitos dos consumidores sejam preservados, ainda que em um contexto de oferta tarifária diferenciada.
- Embora o modelo *low cost* seja frequentemente associado a uma estrutura de custos menor, análises financeiras revelam que os custos por assento-quilômetro (CASK) dessas operadoras podem ser similares aos de empresas tradicionais. Essa proximidade de valores pode ser observada no mercado brasileiro ao comparar os indicadores financeiros de empresas como Azul, Gol e Latam. Conforme demonstrado no Gráfico 1, a seguir, os valores do CASK dessas companhias apresentam pouca disparidade, refletindo estratégias operacionais e comerciais que, embora diferentes, convergem em eficiência econômica. Não obstante, é necessário reconhecer que nenhuma das empresas aéreas brasileiras opera no modelo *low cost* tradicional.

Gráfico 1. CASK (custos e despesas por assento-quilômetro ofertado) das empresas Azul, Gol e Latam - 2018 a 2024



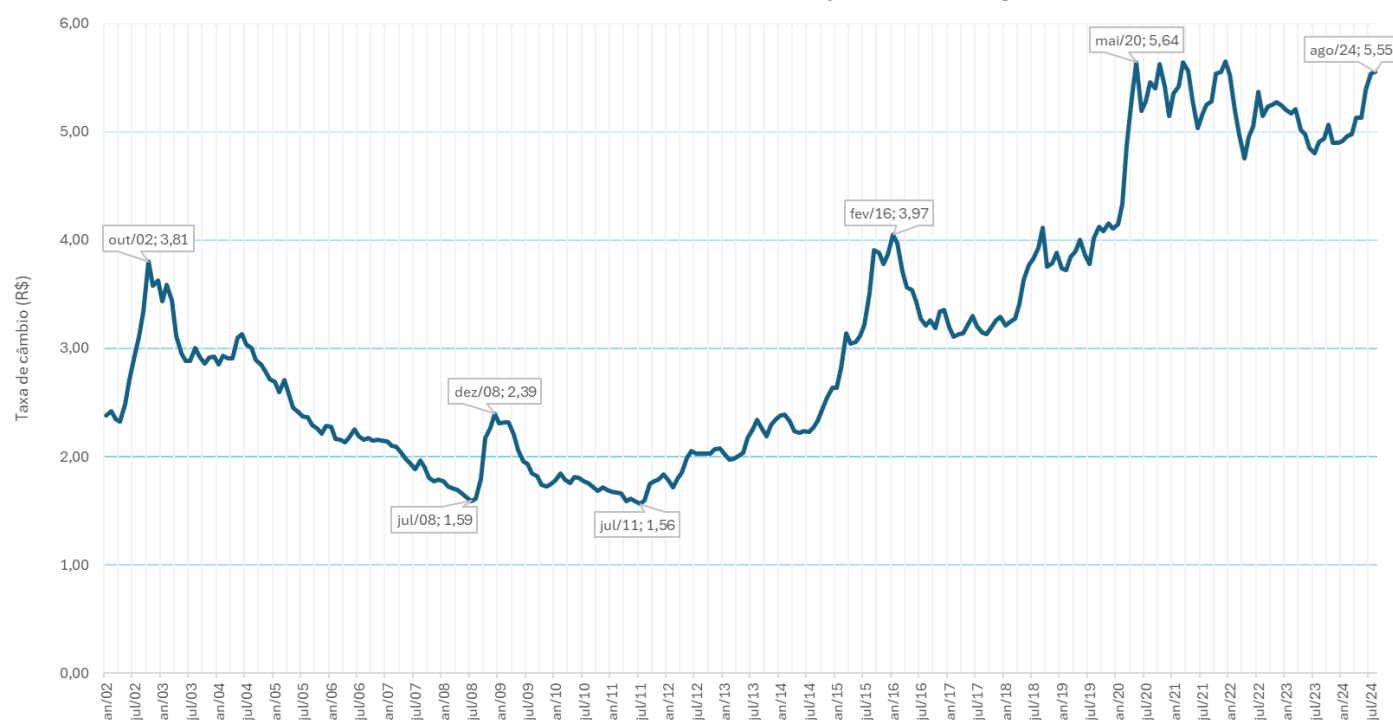
Fonte: ANAC (Anuário Estatístico 2023)

8. Esse cenário demonstra que a segmentação do mercado aéreo não está exclusivamente atrelada ao custo operacional, mas também à percepção de valor entregue ao consumidor e à capacidade das empresas de diversificar sua oferta. A atuação das *low cost* no Brasil, portanto, exige não apenas adequação regulatória, mas também a avaliação contínua de seu impacto competitivo e de sua contribuição para a democratização do transporte aéreo.

9. Sobre o **questionamento 2** ("Quais as dificuldades que essas companhias enfrentam para começarem a operar no Brasil?"), deve-se destacar que estão associadas: i) a **questões de mercado**, especialmente ao preço do querosene de aviação (QAv) e ao câmbio impactam significativamente a operação de empresas aéreas no Brasil; ii) e **principalmente a questões legislativas e regulatórias**, especialmente normas que fazem o Brasil divergir dos melhores padrões internacionais de regulação econômica desse mercado.

10. Com relação a questões de mercado, o Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução do dólar perante o real de janeiro de 2002 a agosto de 2024, demonstrando uma clara desvalorização da moeda nacional ao longo desse período. Em julho de 2008, o dólar esteve cotado em média a R\$ 1,57. Em agosto de 2024, a cotação média foi de R\$ 5,55 - um aumento nominal de 253,5% em dezesseis anos, período que por sua vez teve inflação acumulada (IPCA) de 146,1%.

Gráfico 2. Taxa média mensal de câmbio (R\$/US\$) - janeiro/2002 a agosto/2024.



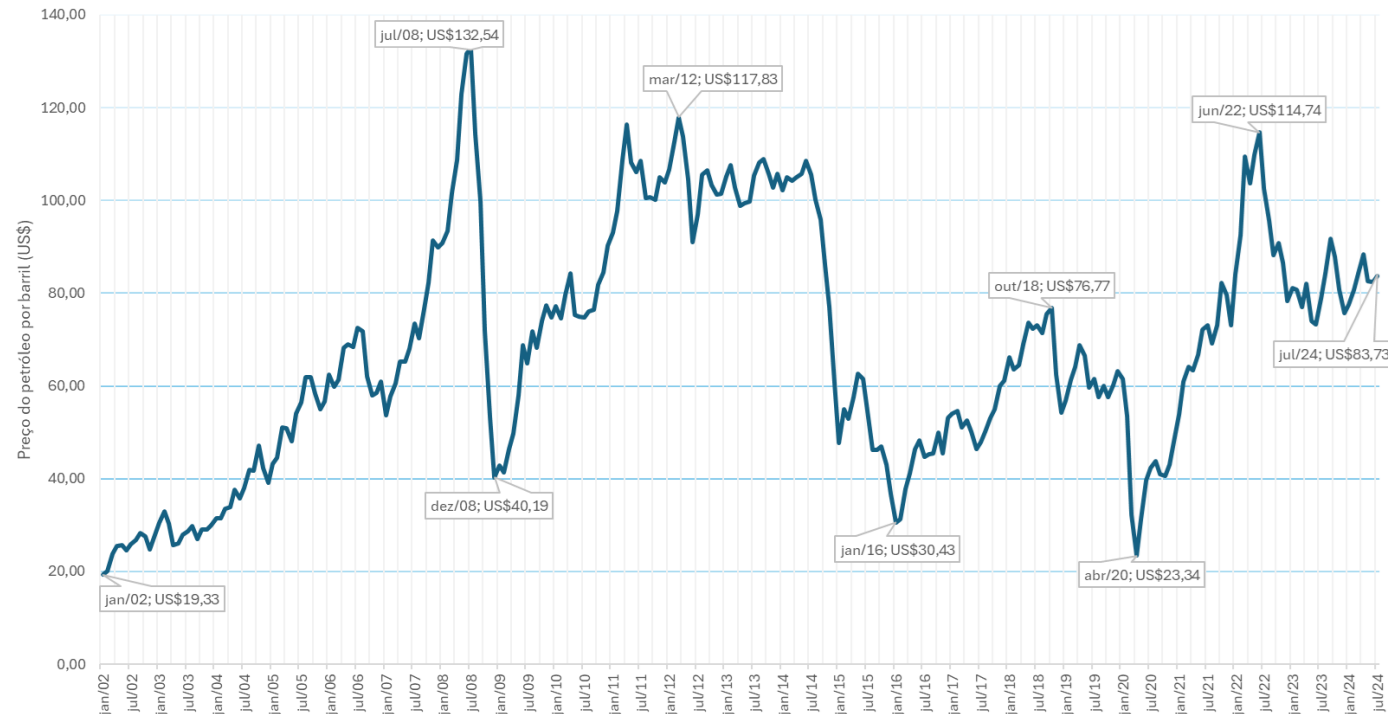
Fonte: Banco Central (Série 3698 - Taxa de câmbio - Livre - Dólar americano (venda) - Média de período - mensal)
Elaboração: DOPR/SAC/MPOR

11. A depreciação do real frente ao dólar tem impacto em uma série de insumos como o arrendamento de aeronaves – majoritariamente realizado no exterior –, bem como sobre componentes aeronáuticos e serviços de manutenção. O querosene de aviação -

QAv, por sua vez, constitui o principal item de custo das empresas aéreas brasileiras. Em 2023, tal elemento representou cerca de 35,6% da composição de custos e despesas de voos conforme dados da ANAC – uma alta de 6,2 pontos percentuais em relação a 2019 – último ano antes da pandemia de Covid-19 –, quando foi de 29,4%.

12. O Gráfico 3 apresenta os preços do petróleo de janeiro de 2002 a julho de 2024. Em janeiro de 2002, a cotação média do barril de petróleo era de US\$ 19,33. Em julho de 2008, chegou à média de US\$ 132,54 - um aumento de 585,7% no período. As frequentes variações na cotação do petróleo evidenciam sua suscetibilidade a crises internacionais de natureza econômica e política que dificultam o planejamento das empresas aéreas. Durante o início da pandemia de Covid-19 houve uma significativa redução do preço do petróleo, chegando a US\$ 23,34/barril em abril de 2020. Contudo, em junho de 2022, o insumo atingiu novo pico, de US\$ 114,74/barril. Em julho de 2024, foi cotado em média a US\$ 83,73/barril.

Gráfico 3. Cotação média mensal do petróleo (US\$/barril) de 2002 a 2 023



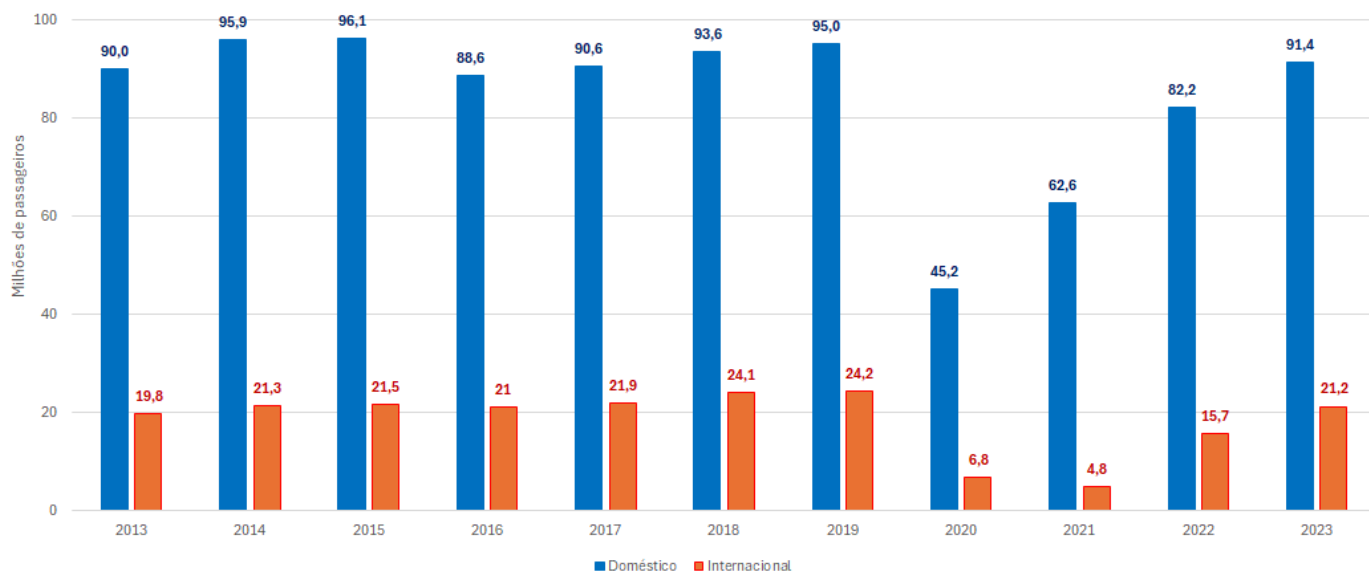
Fonte: IPEA; elaboração: DOPR/SAC/MPOR

13. Com relação a **questões legislativas e regulatórias**, vale mencionar sumariamente os seguintes tópicos: i) profundos problemas de **judicialização do transporte aéreo no Brasil**, fazendo com que os custos relativos a decisões judiciais desfavoráveis aos prestadores de serviço, sem paralelo no mundo, se reflitam em passagens aéreas mais caras para todos, **prejudicando, em particular, os modelos de negócio low cost**; ii) **segurança jurídica** que garanta que o **modelo de negócios low cost** não sofrerá interferência por mudanças normativas abruptas (o que se aplica a qualquer produto ou serviço acessário ao transporte aéreo), tal como acontece com a regra que permite cobranças à parte pelas bagagens despachadas, há anos ameaçada por medidas legislativas restritivas; e iii) **legislação de aeronautas mais flexível**, em linha com as melhores práticas internacionais, permitindo maior eficiência das operações e eliminando reservas de mercado em função da nacionalidade dos aeronautas. Esses são alguns dos fatores mais importantes que inviabilizam o desenvolvimento efetivo do mercado de empresas aéreas **low cost** no Brasil. Essa unidade técnica permanece à disposição dos parlamentares para tratar o assunto com o detalhamento que merece, em particular porque a solução da maior parte deles envolve revisão de medidas legislativas.

14. Diante deste contexto, e endereçando o **questionamento 3** ("O que o Ministério tem feito para deixar o país mais atrativo para investimentos nessa área?"), o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) tem adotado medidas voltadas para a redução dos custos operacionais das empresas aéreas, bem como para a mitigação das barreiras à entrada de novos competidores no mercado. A defesa da liberdade tarifária constitui um elemento central para a promoção de maior concorrência e atração de novas empresas no setor aéreo, visando incrementar a eficiência econômica e ampliar a oferta de serviços, em conformidade com os princípios de livre mercado e desregulamentação econômica.

15. Isso é ainda mais importante quando se verifica a dinâmica de crescimento do setor. Em 2023 foram transportados 91,4 milhões de passageiros no mercado de transporte aéreo doméstico brasileiro – um aumento de 11,2% em relação a 2022, o que denota uma recuperação do setor em virtude do arrefecimento da pandemia de Covid-19. No mercado internacional com origem ou destino no Brasil, o total de passageiros transportados em 2023 foi de 21,2 milhões, frente aos 15,7 milhões transportados em 2022 – crescimento de 35,0%. Em que pese o robusto crescimento frente ao ano anterior, tais números são ainda inferiores aos observados em 2019 – último ano antes da pandemia –, com reduções de 3,8% no mercado doméstico e 12,4% no mercado internacional.

Gráfico 4. Evolução anual do número de passageiros pagos transportados pelo modal aéreo nos mercados doméstico e internacional - 2013 a 2023



Fonte: ANAC; elaboração: DOPR/SAC/MPOR

16. A manutenção da liberdade tarifária no setor de aviação civil, conforme disposto no art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005, constitui elemento essencial para o fomento à concorrência e para a flexibilização das políticas de precificação, permitindo às empresas aéreas ajustar suas tarifas em consonância com as flutuações de demanda e os custos operacionais. Esse regime regulatório, como exposto anteriormente, tem viabilizado a entrada de novos operadores no mercado, promovido a redução do preço médio das passagens e democratizado o acesso ao transporte aéreo. Qualquer intervenção que imponha limites tarifários, como a fixação de tetos, representa um retrocesso ao introduzir distorções no mercado, restringindo a liberdade econômica das empresas e comprometendo a eficiência operacional e a oferta de tarifas promocionais, com impactos negativos sobre a expansão e o desenvolvimento sustentável do setor aéreo.

17. Em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil PNAC (aprovada pelo [Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009](#)), o MPor, por meio da Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC, tem direcionado esforços na formulação e implementação de políticas públicas que visam à modernização e expansão da infraestrutura aeroportuária no Brasil. Esse processo tem sido conduzido tanto através de concessões de aeroportos à iniciativa privada quanto por meio de investimentos diretos financiados pelo Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC. As concessões são realizadas sob a premissa de transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela operação, manutenção e ampliação dos terminais, com o objetivo de alavancar a eficiência operacional e a qualidade dos serviços oferecidos. Em paralelo, os investimentos realizados com recursos do FNAC têm como foco a complementação e expansão de infraestruturas aeroportuárias estratégicas, especialmente em regiões onde o setor privado demonstra menor interesse devido a questões de viabilidade econômica. Além dos investimentos diretos e incentivos econômicos, tem sido buscadas parcerias público-privadas como um mecanismo para atrair investimentos privados para a construção e modernização de aeroportos na região Norte. Essas parcerias são estruturadas de modo a garantir que os investidores privados possam operar os aeroportos de maneira sustentável, enquanto o governo assegura que os objetivos de ampliação da conectividade e desenvolvimento regional sejam atingidos.

18. No âmbito da política econômica do setor, o MPor tem se concentrado na formulação de medidas para a redução dos custos operacionais das empresas aéreas nacionais. Este enfoque inclui a revisão de tributos incidentes sobre as operações de aviação civil, com vistas à diminuição da carga tributária que impacta diretamente a competitividade das companhias aéreas. Além disso, o Ministério está ativamente envolvido na busca de soluções para mitigar os custos elevados do querosene de aviação - QAv, que constitui o principal item de custo operacional empresas aéreas. A redução dos custos operacionais é considerada estratégica para o fortalecimento da competitividade do setor aéreo nacional no contexto global.

19. Simultaneamente, em cooperação com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o MPor tem promovido uma série de aprimoramentos no marco regulatório da aviação civil brasileira. Essas ações regulatórias estão voltadas para a criação de um ambiente normativo que promova a expansão da oferta de serviços aéreos, com o intuito de viabilizar a redução tarifária e aumentar o acesso da população ao transporte aéreo. A revisão regulatória inclui a simplificação de procedimentos, a modernização de normas de segurança e de processos de certificação e fiscalização, sempre em consonância com os melhores padrões internacionais. Essa revisão inclui a flexibilização de requisitos operacionais para aeronaves menores, que são mais adequadas para a operação em aeroportos regionais com infraestrutura limitada, como é comum na região Norte. Essas mudanças visam não só a incentivar a concorrência no setor, mas também a fomentar o desenvolvimento de novos mercados e rotas aéreas, especialmente em regiões com baixa densidade de tráfego aéreo.

20. A implementação do programa Voa Brasil, por sua vez, é uma das iniciativas mais recentes do MPor no campo das políticas de aviação civil. O programa está estruturado em torno de parcerias com empresas aéreas, que disponibilizam um contingente de assentos a preços mais acessíveis para públicos-alvo que não estão inseridos no mercado de transporte aéreo. A operacionalização do Voa Brasil é uma iniciativa pioneira que integra o transporte aéreo às políticas de mobilidade social e desenvolvimento regional, ampliando o acesso ao modal aéreo em uma escala nacional.

21. Além das ações voltadas para a infraestrutura e regulação, o Ministério também desenvolve políticas integradas de transporte multimodal, que consideram a interconexão entre os modais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo. Este enfoque visa a maximizar a eficiência logística do país, reduzindo custos operacionais e tempos de deslocamento, com implicações diretas para a competitividade econômica nacional.

22. A atuação do MPor se caracteriza, nesse sentido, por uma abordagem multidimensional que engloba desde a modernização da infraestrutura e a redução de custos operacionais, até a promoção de um ambiente regulatório propício ao desenvolvimento do setor e a ampliação do acesso ao transporte aéreo como um vetor de inclusão social e desenvolvimento regional.

23. No que se refere ao **questionamento 4** ("Sendo um dos maiores mercados de voos domésticos do mundo, as companhias se preparam para viabilizar a redução nos preços das passagens?"), é necessário sublinhar que tal questão recai sobre a dinâmica natural de mercados competitivos e sobre as estratégias e planos de negócios de cada empresa aérea. **O principal papel do legislador, do formulador de políticas públicas e do regulador do setor, nesse aspecto, é tornar o mercado o mais aberto e contestável possível (mais concorrência).** Sob esse prisma, o Brasil ainda tem muito a avançar, considerando que diversos aspectos legislativos e regulatórios ainda tornam o ambiente do mercado brasileiro praticamente inviável para as empresas aéreas *low cost*, tal como indicado no parágrafo 13.

24. Por fim, vale ressaltar que a precificação de passagens integra a estratégia comercial de cada companhia aérea, a qual é regida pelos princípios de livre iniciativa e concorrência. O papel regulatório e fiscalizatório do Estado limita-se a assegurar a conformidade das operações com o marco legal e regulatório vigente, especialmente no que diz respeito à segurança das operações. Nesse sentido, esclarece-se que este Ministério não possui competência legal para interferir em estratégias comerciais de empresas aéreas, incluindo aquelas relacionadas à definição de preços.

25. Sem mais para o momento, coloca-se desde já este Departamento à disposição para dirimir eventuais dúvidas e prover os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

RAFAELA HELCIAS CÔRTEZ SOARES

Coordenadora-Geral substituta

De acordo. Encaminhem-se os autos à Secretaria Nacional de Aviação Civil a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

RAFAEL PEREIRA SCHERRE

Diretor de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias



Documento assinado eletronicamente por **Rafaela Helcias Côrtes Soares, Coordenadora Geral substituta**, em 26/12/2024, às 20:38, 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 **Rafael Pereira Scherre, Diretor de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias**, em 26/12/2024, às 20:48, 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.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9222293** e o código CRC **81A26A5B**.



Referência: Processo nº 50020.007927/2024-96



SEI nº 9222293

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: