



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 04 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 18 de junho 2010.

**Assunto:** Audiência Pública da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) sobre proposta de alteração da Resolução Anac n.º 57, de 2008, que trata dos procedimentos para alocação de frequências de voos internacionais.

### **1. Introdução**

1. A Anac submeteu a audiência pública minuta de resolução que altera dispositivos da Resolução Anac n.º 57/2008, que regulamenta o processo de alocação de frequências internacionais e de designação de empresas aéreas regulares brasileiras.
2. A Resolução Anac n.º 57/2008 instituiu formulário de apoio aos membros da Sessão Plenária da Superintendência de Relações Internacionais da Anac (SRI), que subsidia o processo seletivo de alocação de frequências internacionais, com vistas a reduzir a subjetividade quanto à avaliação das propostas apresentadas pelas empresas postulantes.
3. Assim, o presente Parecer tece considerações sobre a minuta de Resolução acima mencionada, com vistas a sugerir aperfeiçoamentos.

### **2. Análise**

4. Primeiramente, cabe mencionar que entre as competências desta Secretaria, definidas no Decreto n.º 7.050, de 23 de dezembro de 2009, estão:
  - Propor, coordenar e executar as ações do Ministério, relativas à gestão das políticas de regulação de mercados, de concorrência e de defesa da ordem econômica;
  - Acompanhar a implantação dos modelos de regulação e gestão desenvolvidos pelas agências reguladoras, pelos ministérios setoriais e pelos demais órgãos afins;
  - Promover o funcionamento adequado do mercado e, para tanto:

- acompanhar e analisar a evolução de variáveis de mercado relativas a setores e produtos ou a grupo de produtos; e
- avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens.

5. Considerando estas atribuições, o presente parecer abordará primeiramente os critérios de avaliação e pontuação aplicáveis aos quesitos do art. 6º da Resolução Anac nº 57/2008. Em seguida, serão tratados outros pontos.

## **2.1. Sobre os critérios de avaliação e pontuação aplicáveis aos quesitos do art. 6º da Resolução Anac nº 57/2008**

6. A minuta de resolução revê vários critérios para avaliar e pontuar as empresas interessadas nas frequências de vôos internacionais. Apesar de identificar avanços nas alterações propostas pela Anac, a Seae considera que há margem para novos aperfeiçoamentos, nos termos seguintes.

### **I) Rota:**

7. A alteração proposta visa dar mais objetividade ao critério “rota”, deixando claro que será dada maior pontuação às rotas com menos escalas.

8. De fato, a alteração confere maior objetividade na avaliação deste critério. Entretanto, sugere-se a exclusão deste quesito, tendo em vista que a redução de escalas pode não ser preferível em alguns casos, seja por conta das preferências dos demandantes ou da viabilidade econômica da rota.

9. A esse respeito, vale mencionar que seria preferível que a própria demanda dirigisse a oferta da empresa. Uma vez que os próprios consumidores valorizam vôos com menos paradas, é esperado que a empresa aérea tenha interesse em evitar escalas e conexões. Assim, o uso desse critério não se mostraria necessário. Contudo, ao utilizá-lo, há o risco de se dificultar que ofertas de vôos com escala ou conexão, e que podem ser de interesse dos consumidores, sejam ofertados. Pode, eventualmente, dificultar a expansão de vôos internacionais a locais hoje não atendidos.

10. É importante observar que a proposta pode conflitar com a política de aviação civil que vem sendo implementada no país nos últimos anos, pela qual o Estado evita interferir nas decisões de mercado, deixando precipuamente às companhias aéreas a decisão sobre os aeroportos que utilizarão, exceto em situações excepcionais.

### **II) Conectividade:**

11. A proposta substitui o critério “horário dos voos” por “conectividade dos voos”. Com isso, seria dada maior pontuação às empresas que apresentarem proposta de voos com maior quantidade de cidades diretamente conectadas aos aeroportos internacionais (origem e destino) da rota pretendida. Para tanto, serão considerados voos que chegam/partem em um intervalo de 1 a 4 horas antes/após o voo pretendido.

12. De fato, a alteração proposta pela Anac confere maior objetividade à avaliação, já que atualmente a aplicação do quesito “horário dos voos” suscita dúvidas, enquanto o quesito proposto, “conectividade dos voos”, possui descrição mais precisa.

13. No entanto, sugere-se a exclusão deste quesito, tendo em vista que a concentração de voos em aeroportos mais conectados pode não ser desejável em alguns casos, seja por conta das preferências dos demandantes ou porque conflita com diretrizes de políticas públicas emanadas, inclusive, pelo Conselho de Aviação Civil (Conac).

14. O critério proposto pode acentuar a concentração de vôos em aeroportos já congestionados. É preferível dar mais liberdade à empresa aérea para que ela, a partir da demanda dos consumidores, identifique as melhores características do vôo a ser ofertado. A pontuação na forma sugerida pode se mostrar ineficiente pelo risco de se estimular o uso de determinados aeródromos públicos sem que isso se mostre necessário. Pode, assim, dificultar a expansão dos vôos internacionais para outros aeroportos.

15. Como no caso anterior, a proposta pode conflitar com a política de aviação civil que vem sendo implementada no país nos últimos anos, pela qual o Estado evita interferir nas decisões de mercado, deixando precipuamente às companhias aéreas a decisão sobre os aeroportos que utilizarão, exceto em situações excepcionais.

### III) Equipamento e configuração:

16. A proposta altera a orientação sobre a aplicação deste critério. Contudo, entendemos que a alteração não permite objetividade almejada na avaliação, dada a quantidade de itens a serem considerados conjuntamente. Ou seja, permanecem dúvidas na aplicação dos critérios deste item, já que o avaliador deverá pesar itens distintos, como por exemplo, quantidade de assentos, quantidade de classes de serviço, distância entre poltronas e equipamentos de entretenimento.

17. No caso de voos mistos, não fica claro quais critérios terão mais importância, considerando que o avião transporta cargas, além de passageiros.

18. Mesmo considerando somente o interesse dos passageiros, na proposta constam critérios conflitantes, como, por exemplo, quantidade de assentos e distância entre poltronas. *Ceteris paribus*, um avião com mais assentos tem menor distância entre poltronas.

19. Ademais, os critérios propostos dão certa ênfase ao conforto dos passageiros, em detrimento do preço. Desse modo, companhias aéreas “low-cost” (baixo custo) podem ser prejudicadas na alocação de frequências internacionais, o que, para a concorrência, não é pertinente.

20. Assim, em suma, sugerimos deixar ao mercado (aos passageiros) a escolha das características dos voos, evitando-se, portanto, dar pontuação para itens como, por exemplo, distância entre poltronas, existência de diversas classes e equipamentos de entretenimento.

21. Diante do exposto, sugere-se que este item não seja parte do formulário. Todavia, entende-se que a Anac deveria definir parâmetros mínimos de qualidade a serem cumpridos pelas

companhias aéreas (distância mínima entre poltronas, equipamentos de entretenimento etc.)<sup>1</sup> interessadas nas frequências e, uma vez cumpridos esses parâmetros mínimos, a companhia estaria apta a participar do processo seletivo.

#### IV) Prazo de implementação:

22. A proposta simplifica a forma de aplicação do critério, deixando claro que será dada maior pontuação à pretendente que propõe em implementar a rota em menor prazo.

23. Embora se reconheça o objetivo, sugere-se que este item não seja parte do formulário, já que não há garantia do cumprimento do prazo prometido pela companhia aérea. Há fatores alheios à vontade das empresas que podem impedir a observância do prazo.

#### V) Infraestrutura:

24. A proposta atribui nota 1 quando houver infraestrutura disponível, e zero quando não houver.

25. Considerando pertinente o objetivo da proposta, e sem prejuízo que o mesmo seja alcançado, sugere-se que este critério de avaliação já seja informado pela Anac antes de se proceder a utilização do formulário. Assim, caso não haja infraestrutura disponível, a companhia aérea demandante da frequência será excluída do processo de alocação de frequência. Desse modo, a nota atribuída deveria ser “SIM” ou “NÃO”.

#### VI) Retomada de frequências:

26. Este quesito não está sendo alterado pela proposta da Anac. Não obstante, a Seae sugere avaliação quanto à possibilidade de um aperfeiçoamento por parte da agência.

27. Na pontuação relativa ao *histórico de devolução de frequências*, sugere-se considerar não somente as frequências retomadas pela Anac, mas também as frequências devolvidas espontaneamente pelas companhias aéreas. Com isso, diminuiriam os incentivos a que as companhias aéreas peçam frequências e não as utilizem, o que tende a restringir a concorrência e, portanto, prejudicar o consumidor.

#### VII) Viabilidade econômica

28. A proposta da Anac exclui o critério “viabilidade econômica da frequência”. Segundo a Anac:

“Não compete à Anac, mas sim à empresa, avaliar sua viabilidade econômica. Além disso, essa análise pode dar a entender que a agência concorda com a viabilidade da rota proposta, gerando expectativas desnecessárias”.

---

<sup>1</sup> A Anac pode, inclusive, submeter à consulta ou audiência pública esses critérios.

29. Trata-se de alteração que esta Secretaria considera pertinente e em linha com as diretrizes aplicáveis ao setor.

## **2.2. Considerações adicionais**

30. A proposta estabelece que o resultado do processo seletivo será submetido à apreciação do Diretor-Geral da Anac. Contudo, avalia-se ser preferível que decisões desse tipo sejam submetidas ao colegiado da Diretoria, uma vez que a diversidade de opiniões, neste caso, contribuirá para melhor avaliação do resultado do processo, bem como mitigará o risco de eventuais questionamentos por parte dos interessados. Ademais, por se tratar de uma decisão discricionária (ou seja, não vinculado), seria mais adequada a avaliação por parte do colegiado.

31. Sugere-se também excluir os quesitos “regularidade doméstica” e “pontualidade doméstica”, pois a regularidade e a pontualidade das companhias aéreas já são consideradas nos quesitos “regularidade internacional” e “pontualidade internacional”.

32. Deve ser ressaltado que, ao excluir algum quesito, é necessária a reavaliação dos pesos (“graus”) atribuídos a cada um, de forma a evitar que os quesitos de caráter mais discricionários (ou seja, subjetivos) aumentem sua relevância no resultado final. Em todo caso, sugere-se dar mais peso aos itens já preenchidos pela Anac, com vistas a aumentar o caráter objetivo do processo de alocação de frequências.

33. Do ponto de vista formal, cabe mencionar que, em alguns pontos do texto da nova resolução proposta, mais especificamente em seus anexos, consta a expressão “mercado licitado”. Sugere-se evitar o uso dessa expressão, já que a definição do mercado relevante é tarefa que pode se tornar relativamente complexa, a ser feita caso a caso.

34. Ainda do ponto de vista formal, sugere-se avaliar a conveniência do uso das expressões “processo licitatório” e “mercado licitado” como forma de evitar eventual associação com os procedimentos previstos da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Para evitar tal fato, pode-se substituir o termo “processo licitatório” por “processo de alocação de frequências”.

35. Tendo em vista as discussões, inclusive no Conac, sobre a adequação do uso do instituto da concessão e da autorização na delegação dos serviços de transporte aéreo regular, esta Secretaria considera pertinente que a Anac avalie a conveniência de se substituir o termo “concessionárias” por “prestadoras de serviço aéreo”.

36. Do ponto de vista redacional, entendemos necessário adequar o teor das “Informações Gerais” que acompanham o formulário às alterações na resolução. Isso porque algumas destas modificações não foram contempladas neste texto explicativo do formulário constante do anexo 3.

37. Por fim, sugere-se que: (i) a Anac elabore relatório sobre cada um dos itens a serem avaliados na Sessão Plenária, a fim de permitir avaliação mais precisa por parte dos membros do Plenário; (ii) a Anac elabore um guia que oriente a avaliação por parte dos membros do Plenário; (iii) haja um modelo de formulário para cada tipo de serviço, isto é, “misto” e “exclusivamente cargueiro”, dadas as especificidades de cada um.

### **3. Conclusão**

38. Avalia-se como altamente positiva a realização da audiência pública em tela, o que proporciona maior transparência e possibilita a participação dos diversos atores nas discussões do tema. Neste contexto, reconhecendo substanciais avanços no processo de alocação de frequência de vôos internacionais, é que esta Secretaria encaminha à Anac as sugestões de aperfeiçoamentos explicitadas no corpo deste documento.

À consideração superior.

**CAROLINA A. CARVALHO TOMÁZIO**  
Assistente

**MAURICIO ESTELLITA LINS COSTA**  
Assistente

**CHRISTIANE MARANHÃO DE O. BARBOSA**  
Assistente

**CELSO BARBOSA DE ALMEIDA**  
Coordenador-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

**RUTELLY MARQUES**  
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

**ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**  
Secretário de Acompanhamento Econômico