



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

FGV DIREITO RIO – ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO

FÁBIO RODRIGUES DA SILVA FILHO

A operacionalização do resgate governamental de empresas aéreas na era COVID-19

Rio de Janeiro,

2021



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

FGV DIREITO RIO – ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO

FÁBIO RODRIGUES DA SILVA FILHO

A operacionalização do resgate governamental de empresas aéreas na era COVID-19

Trabalho de Conclusão de Curso, sob
a orientação da professora Patrícia
Regina Pinheiro Sampaio
apresentado à FGV DIREITO RIO.

Área de concentração: Direito
Regulatório e Recuperação de
Empresas.

Rio de Janeiro,

2021

FÁBIO RODRIGUES DA SILVA FILHO

A operacionalização do resgate governamental de empresas aéreas na era COVID-19

Monografia apresentada à Escola de
Direito da Fundação Getúlio Vargas para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Patrícia Regina
Pinheiro Sampaio

Aprovado em: _____

Banca examinadora: _____

Prof. Patrícia Regina Pinheiro Sampaio – Professora orientadora

Prof. Cássio Machado Cavalli

Prof. Natasha Schmitt Caccia Salinas

AGRADECIMENTO

Dedico esse trabalho à minha vó Teresa Rodrigues Borges que foi uma entre às quinhentas mil vítimas da COVID-19 no Brasil. Obrigado, vó! Sem você não estaria aqui hoje apresentando esse trabalho para a sociedade. Espero que no futuro, caso enfrentemos uma nova crise sanitária, a questão de como auxiliar empresas a atravessar problemas financeiros esteja operacionalizado e, portanto, superado. Que nós possamos, como sociedade, dedicar nosso tempo exclusivamente a salvar vidas.

À minha mãe Cristiane Borges, pai Fábio Rodrigues e irmã Isadora Borges por todo amor, dedicação e carinho despendidos. Sem o apoio e suporte incondicional de vocês, não estaria aqui hoje.

Aos professores e mestres Patrícia Sampaio, Fernando Leal e Thiago Bottino que sempre acreditaram nos meus projetos acadêmicos e profissionais, por mais delirantes que pudessem parecer à primeira vista. Gratidão por terem acreditado em mim, sem a confiança de vocês não estaria aqui.

Ao meu amigo Franco Messina que sempre me incentivou a seguir em frente e nunca desistir dos meus sonhos de carreira.

Ao meu companheiro de jornada Bruno Rosada, grato por poder compartilhar cada momento da minha vida com você, sejam eles bons ou ruins. Às minhas companheiras de jornadas, Gabriela Junqueira, Giselly Canlly, Mariana Saijo, Nathália Moroz e Thaís Resende obrigado por estarem presentes tanto nos momentos mais especiais da minha vida quanto nos mais tristes.

Obrigado a todos.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise propositiva do resgate governamental em situações de crise e emergência, tendo como caso paradigma a atual crise sanitária decorrente da COVID-19. Em um primeiro momento, será examinada a regulação do setor de transporte aéreo brasileiro, sua travessia até o processo de liberalização e as falhas de mercado existentes. Em seguida, será analisado o cenário epidemiológico na perspectiva do setor aéreo e o papel dos reguladores da aviação civil brasileira no contexto da crise sanitária. Por fim, será explorada a utilização do instrumento de resgate governamental das companhias aéreas em tempos de pandemia, através de um estudo comparado com o direito estadunidense e da proposição de pressupostos e condicionantes para a operacionalização de políticas públicas de resgate.

Palavra-chave: Aviação Civil; COVID-19; Resgate Governamental; Companhias Aéreas; Regulação do Transporte Aéreo.

ABSTRACT

The aim of this paper is carrying out a purposeful analysis of government bailout in crisis and emergency situations, with the paradigm case the current health crisis caused by COVID-19. First, it will be examined the regulation of the Brazilian air transport sector, its crossing into the liberalization process and existing market failures. Then, the epidemiological context will be analyzed from the perspective of the airline industry and the role of Brazilian civil aviation regulators in the context of the health crisis. Finally, the use of government bailout instrument for airlines in pandemic times will be explored through a comparative study with US law and the proposition of assumptions and conditions for the operationalization of government bailout public policies.

Keywords: Civil Aviation; COVID-19; Government Bailout; Airlines; Air Transport Regulation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEAR	Associação Brasileira das Empresas Aéreas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
<i>CARES Act</i>	<i>Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act</i>
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CBR	Código Brasileiro do Ar
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CONAC	Conselho de Aviação Civil
<i>CORSIA</i>	<i>Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation</i>
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DAC	Departamento de Aviação Civil
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
FNAC	Fundo Nacional de Aviação Civil
IATA	Associação Internacional de Transportes Aéreos
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
MPF	Ministério Público Federal
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
SAC	Secretaria Nacional de Aviação Civil
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

Senacon	Secretaria Nacional do Consumidor
SFN	Sistema Financeiro Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TMA	Áreas de Controle Terminal
<i>Treasury</i>	<i>U.S. Department of the Treasury</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. A REGULAÇÃO DO SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL	4
1.1. MAPEAMENTO REGULATÓRIO DO SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA.....	4
1.2. DO CONTROLE GOVERNAMENTAL À LIBERALIZAÇÃO	8
2. DAS FALHAS DE MERCADO PRESENTES NO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS.....	18
2.1. BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR AÉREO.....	19
2.1.1. Barreiras Estruturais.....	19
2.1.2. Barreiras Jurídicas ou Regulatórias	24
2.1.3. Barreiras Estratégicas.....	27
2.2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO: MERCADO OLIGOPOLIZADO	31
2.2.1. Relação entre Regulação e Concorrência no Mercado Oligopolizado.....	33
3. CRISE SANITÁRIA: COVID-19 E AVIAÇÃO CIVIL	37
3.1. CENÁRIO EPIDEMIOLÓGICO NA PERSPECTIVA DO SETOR AÉREO.....	37
3.2. O PAPEL DOS REGULADORES DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA CRISE SANITÁRIA	41
4. O RESGATE GOVERNAMENTAL DAS COMPANHIAS AÉREAS EM TEMPOS DE PANDEMIA	48
4.1. DA ATUAÇÃO DO GOVERNO NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO DIANTE DA CRISE.....	51
4.1.1. Da Atuação do Governo Norte-Americano	51
4.1.2. Da Atuação do Governo Brasileiro.....	57
4.1.2.a. Azul Linhas Aéreas Brasileiras	58
4.1.2.b. Gol Linhas Aéreas	59
4.1.2.c. LATAM Airlines Brasil	60
4.2. A RECONSTRUÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL NA ERA PÓS-COVID-19: A OPERACIONALIZAÇÃO DO RESGATE GOVERNAMENTAL.....	64
CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

A operacionalização do resgate governamental de empresas aéreas na era COVID-19

*"Existe a possibilidade de que a COVID-19 seja em termos sanitários o mesmo que o 11 de setembro foi do ponto de vista de segurança."*¹

Ricardo Fenelon, ex-diretor da ANAC.

INTRODUÇÃO

O vírus Sars-CoV-2 ("COVID-19") se espalhou ao redor do mundo, impactando diretamente a indústria da aviação civil. Os governos de todos os países impuseram barreiras de entradas e saídas nas fronteiras, além de suspenderem os vistos de turismo, residência e até mesmo para o exercício de atividade laboral.

Com a redução do número de passageiros, algumas companhias aéreas chegaram a interromper suas operações. Essas restrições de circulação afetaram e continuam afetando a indústria da aviação civil globalmente, com prejuízos estimados na ordem de US\$ 200 bilhões. De acordo com uma estimativa da Associação Internacional de Transportes Aéreos ("IATA"), as perdas da indústria de aviação ultrapassariam o montante de US\$ 113 bilhões².

Sendo assim, a excepcional conjuntura ocasionada pela COVID-19 tem requisitado respostas imediatas das autoridades públicas mundiais. Diante desse cenário de incertezas, as entidades públicas são demandadas, cotidianamente, a tomar decisões que visem à mitigação dos efeitos da pandemia, sob o risco de colapso não apenas do sistema de saúde, mas da economia e dos próprios serviços públicos.

¹ OYAMA, Érico. 'Setor de saúde como um todo vai sair maior dessa crise', diz ex-diretor da ANS: JOTA recebeu 3 ex-diretores da ANS, Anvisa e Anac em webinar inaugural sobre regulação em tempos de pandemia. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/casa-jota/setor-de-saude-como-um-todo-vai-sair-maior-dessa-crise-diz-ex-diretor-da-ans-15042020>. Acesso em: 02 dez. 2020.

² SATTAR, M. F. et al. Covid-19 Global, Pandemic Impact on World Economy. **Technium Social Sciences Journal**, [s. l.], v. 11, p. 165–xviii, 2020. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/techssj11&i=182>. Acesso em: 2 dez. 2020.

Diversas medidas vêm sendo tomadas como respostas pontuais aos problemas emergenciais, de modo a não impossibilitar a adoção de medidas mais apropriadas no futuro, quando os impactos da COVID-19 puderem ser apurados adequadamente. É notório que o setor de aviação civil foi um dos mais afetados pela crise, dada a drástica redução da demanda por voos. Para sobreviver, as companhias aéreas estão, por exemplo, renegociando prazos de pagamentos e isenções com arrendadores e donos dos hangares. Além disso, cortaram e suspenderam os salários de seus colaboradores e solicitaram ajuda e suporte governamental.

Uma das formas desse suporte poderá ocorrer através do resgate governamental (“*government bailout*”) dessas empresas que, em síntese, é a transferência de recursos do governo para as empresas aéreas (agentes privados), tendo em vista o choque de caixa em que as companhias pararam de faturar devido a uma causa externa³, nesse caso provocado pela pandemia da COVID 19.

Ante o exposto, o problema de pesquisa que se coloca é: o instrumento de resgate governamental é adequado para solucionar a crise de liquidez instaurada no setor de aviação civil pela pandemia? Caso afirmativo, como este instrumento deve ser operacionalizado?

A hipótese de pesquisa é: o instrumento do resgate governamental é adequado para solucionar a crise de liquidez instaurada no setor de aviação civil pela pandemia, desde que seja vinculado à operacionalização prévia de condicionantes.

A metodologia que será utilizada para o desenvolvimento da pesquisa é a de revisão bibliográfica e de legislação em conjunto com dados empíricos e estudo comparado com a solução trazida pelo direito estadunidense.

Para endereçar o problema proposto, o presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo abordará o ambiente regulatório do setor da aviação civil brasileira, realizando um mapeamento regulatório do setor e analisando as três fases da regulação do setor no Brasil: (i) controle do governo dos anos de 1960 a 1980; (ii) uma liberação progressiva nos anos 1990 e (iii) a concorrência diferenciada verificada a partir dos anos 2000.

O segundo capítulo apresentará as falhas de mercado existentes no setor de transporte aéreo de passageiros brasileiro. Verificam-se, essencialmente, as seguintes falhas: (i) barreiras à entrada

³ Eric Posner & Anthony Casey, "A Framework for Bailout Regulation," 91 **Notre Dame Law Review** 479 (2015).

e (ii) assimetria de informação. As barreiras serão classificadas em (i) estruturais, (ii) jurídicas e (iii) estratégicas.

O terceiro capítulo introduzirá o problema de pesquisa a partir da avaliação do cenário epidemiológico na perspectiva do setor aéreo e, em seguida, irá discorrer sobre o papel dos reguladores da aviação civil brasileira com o objetivo de mitigar os impactos negativos da pandemia sobre o setor, a fim de que não ocorresse uma paralização por completo do serviço.

O quarto capítulo identificará em quais situações caberá a utilização do instrumento de regaste governamental. Logo após, analisará a atuação dos governos americano e brasileiro diante da crise sanitária e, posteriormente, irá propor como deverá ser operacionalizado o resgate governamental, de modo que o instrumento consiga atingir seu principal objetivo que é o de salvar uma companhia aérea que possua uma maior chance de ser viável e sustentável no mercado pós-pandemia.

Ao final, apresentam-se as conclusões da pesquisa realizada.

1. A REGULAÇÃO DO SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL

1.1. MAPEAMENTO REGULATÓRIO DO SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA

O setor da aviação civil possui características específicas em relação aos demais setores da economia, com um marco regulatório próprio e peculiar. É importante observar que este setor vem passando por um período de redesenho institucional através da desregulamentação dos serviços aéreos domésticos, pela transferência tanto da regulação econômica como técnica para uma agência civil e pela crise sanitária engendrada pela COVID-19.

Assim sendo, é imperativo observar que o principal marco regulatório ou fonte do direito aeronáutico é o Código Brasileiro de Aeronáutica (“CBA”), aprovado pela Lei nº 7.565, de 1986⁴, complementado pela Lei nº 11.182, de 2005⁵, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (“ANAC”). O Código abrange tanto normas de direito público quanto de direito privado, contendo todos os aspectos da aviação civil. Está organizado em onze títulos: introdução; uso do espaço aéreo; infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; aeronaves; tripulação; serviços aéreos; contrato de transporte aéreo; responsabilidade civil; infrações e providências administrativas; prazos extintivos; e disposições finais e transitórias⁶.

Entre os onze títulos dispostos no CBA, observa-se que os de: (a) infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e os (b) serviços aéreos são os de maior importância para a regulação econômica do setor. Além disso, é importante ressaltar que a Lei nº 11.182, de 2005, através dos arts. 48 e 49, estabeleceram disposições que alteraram a principiologia originária do CBA ao garantir às empresas aéreas a liberdade para exploração de linhas aéreas e fixação de suas tarifas.

Diante disso, é necessário realizar um mapeamento geral das instituições que regulam e executam a gestão da aviação civil no Brasil. Estas encontram-se distribuídas entre os seguintes órgãos e entidades públicas: (i) Conselho de Aviação Civil (“CONAC”); (ii) Departamento de Controle do Espaço Aéreo (“DECEA”), (iii) Agência Nacional de Aviação Civil e (iv) Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (“INFRAERO”).

⁴ CÓDIGO Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁵ CRIA a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶ PINTO, Victor Carvalho. **O marco regulatório da aviação civil**: elementos para a reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99289>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

O art.1º do Decreto 3.564/2000⁷ dispõe que o CONAC é órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil, sendo que a ANAC deverá, no exercício de suas competências, observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil, conforme o disposto no art.3º da Lei nº 11.182.

Em paralelo, o DECEA, instituído pelo Decreto nº 3.954/2001,⁸ possui sua estrutura estabelecida no Decreto nº 5.196/2004⁹. De acordo com o art.19, possui competência para planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com controle do espaço aéreo, com a segurança da navegação aérea, com as telecomunicações aeronáuticas e com a tecnologia da informação.

Já a ANAC, conforme já foi exposto, foi criada pela lei 11.182/2005. É uma autarquia especial, vinculada ao Ministério da Defesa, dotada de independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, com competência para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, conforme disposto na referida legislação. É importante ressaltar que no CBA o órgão regulador, ora ANAC, é mencionado pelo termo “autoridade aeronáutica”. Nesse sentido, os dispositivos legais do CBA que regulamentam as competências da ANAC são denominadas por “autoridade aeronáutica”.

Por fim, tem-se a INFRAERO que é uma empresa pública constituída através de uma pessoa jurídica de direito privado¹⁰ que teve sua criação autorizada pela Lei 5.862/1972¹¹ que tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária (art.2º) e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e

⁷DECRETO No 3.564, DE 17 DE AGOSTO DE 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3564.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁸Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Competências. 2001. Disponível em: <https://www.decea.mil.br/?i=quem-somos&p=competencias>. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁹DECRETO Nº 5.196 DE 26 DE AGOSTO DE 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5196.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021.

¹⁰ Embora formalmente de direito privado, a INFRAERO possui prerrogativas típicas de pessoas jurídicas de direito público reconhecidas pelo STF. A Suprema Corte, em reiteradas oportunidades, já externou o entendimento de que a INFRAERO é empresa pública que presta serviço público em regime de monopólio e, assim, eventual execução por ventura contra ela ajuizada deve sujeitar-se, para sua liquidação, ao regime do precatório (RE 472.490 BA, Rel. Min. Dias Toffoli). Em outro julgado também é reconhecido que o STF tem estendido algumas prerrogativas da Fazenda Pública a determinadas empresas estatais prestadoras de relevantes serviços públicos, como é o caso Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária Infraero (ARE 987.398 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli).

¹¹ AUTORIZA o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm>. Acesso em: 16 jan. 2021.

assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos, bem como realizar quaisquer atividades, correlatas ou afins, que lhe forem conferidas pelo ministério supervisor¹².

A partir desse mapeamento, verifica-se a seguinte estrutura governamental na regulação da aviação civil (*figura 1*) e um resumo do atual cenário regulatório (*tabela 1*):





Figura 1 – Estrutura Governamental da Aviação¹³



¹²RELATÓRIO Anual. 2017. Disponível em: <https://www4.infraero.gov.br/media/674585/relatorio_anual_2017.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

¹³ Elaboração própria.

Tabela 1 – Mapeamento Regulatório¹⁴

Órgão	Criação	Competência
CONAC 	Decreto nº 3.564/2000, de 17 de agosto de 2000	<p>É órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política nacional de aviação civil.</p> <p>(i) - aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico;</p> <p>(ii) - promover a coordenação entre as atividades de proteção de voo e as atividades de regulação aérea;</p> <p>(iii) - aprovar o plano geral de outorgas de linhas aéreas; e</p> <p>(iv) - estabelecer as diretrizes para a aplicabilidade do instituto da concessão ou permissão na exploração comercial de linhas aéreas.</p>
DECEA 	Decreto nº 3.954/2001, de 5 de outubro de 2001	<p>Ao DECEA compete:</p> <p>(i) - gerenciar as atividades relacionadas com o controle do espaço aéreo, com a proteção ao voo, com o serviço de busca e salvamento e com as telecomunicações do COMAER, proporcionando, também, o apoio logístico e a segurança de sistemas de informação necessários à realização dessas atividades;</p> <p>(ii) - conceber, planejar, projetar, executar e fiscalizar a implantação de sistemas, equipamentos e infraestrutura específicos para as atividades de gerenciamento e controle do espaço aéreo brasileiro e de telecomunicações aeronáuticas do COMAER; e</p> <p>(iv) - certificar produtos de interesse do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) para aplicação no controle do espaço aéreo brasileiro; .</p>
ANAC 	Lei nº 11.182/2005, de 27 de setembro de 2005	<p>Compete à ANAC:</p> <p>(i) - implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil;</p> <p>(ii) - negociar o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional, observadas as diretrizes do CONAC;</p> <p>(iii) - regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;</p> <p>(iv) - regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;</p> <p>(v) - regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos; e</p> <p>(vi) - conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos;</p>
INFRAERO 	Lei nº 5.862/1972, de 12 de dezembro de 1972	<p>Compete à INFRAERO:</p> <p>(i) - superintender técnica, operacional e administrativamente as unidades da infra-estrutura aeroportuária;</p> <p>(ii) - promover a captação de recursos em fontes internas e externas, a serem aplicados na administração, operação, manutenção, expansão e aprimoramento da infra-estrutura aeroportuária;</p>

¹⁴ Elaboração própria.

		<p>(iii) - <u>celebrar contratos e convênios</u> com órgãos da Administração Direta e Indireta do Ministério da Aeronáutica, <u>para prestação de serviços técnicos especializados</u>;</p> <p>(iv) - <u>promover a formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal especializado</u>, necessário às suas atividades; e</p> <p>(v) - <u>promover e coordenar</u> junto aos órgãos competentes <u>as medidas necessárias para instalação e permanência dos serviços de segurança, polícia, alfândega e saúde</u> nos aeroportos internacionais, supervisionando-as e controlando-as para que sejam fielmente executadas;</p>
--	--	--

1.2. DO CONTROLE GOVERNAMENTAL À LIBERALIZAÇÃO

O Departamento de Aviação Civil (“DAC”) foi responsável pela regulamentação da aviação civil desde os anos 1970 até março de 2006, quando foi substituído pela ANAC. Ressalta-se que apesar da ANAC ter sido criada em setembro de 2005, foi somente em março de 2006 que ela iniciou suas atividades¹⁵, tendo em vista o período de transição necessário para sua devida estruturação.

Desse modo, é necessário observar que a dinamicidade ou não do setor, ora em análise, depende do seu órgão regulador e coordenador. De acordo com Salgado e Motta¹⁶, a regulação do setor aéreo brasileiro historicamente concentra-se, basicamente, em preço, qualidade e condições de entrada e saída.

As regras para mobilidade estão associadas à possibilidade de se conseguir os benefícios de economias de escala e escopo¹⁷. Já as regras para os preços tendiam para o uso de bandas tarifárias ou valores limites que oferecem flexibilidade às empresas para administrarem os preços. Isto posto, verifica-se que a regulação do DAC pode ser dividida em três fases: (i) controle do governo dos anos de 1960 a 1980; (ii) uma liberação progressiva nos anos 1990 e (iii) a concorrência diferenciada verificada a partir dos anos 2000.

Entre as décadas de 60 e 80 o setor aéreo comercial permaneceu sob um rígido controle do governo. Nesse sentido, o DAC foi consolidado como um órgão forte, com a centralização de suas

¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Histórico da Aviação Civil Brasileira: Departamento de Aviação Civil - DAC. Disponível em: <https://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoAviacaoCivil.asp>. Acesso em: 16 jan. 2021.

¹⁶ SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo S.; Introdução. In: **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 6-10.

¹⁷ Entende-se como economia de escala o aumento da produção de determinado produto e a, conseqüente, redução do seu custo unitário. Em outros termos, a economia de escala é aquela no qual o aumento da produção resulta em uma queda do custo médio do produto. Já a economia de escopo verifica-se através da redução nesse custo médio por meio da produção de múltiplos produtos. Assim, o custo de uma única empresa produzir determinados produtos é menor do que alocar a produção de cada um desses produtos em outras empresas de forma separada.

funções. Isto é, o DAC era responsável pelo controle sobre a entrada e saída de empresas no mercado, a definição da capacidade das rotas para garantir o desenvolvimento de um sistema integrado, frequências e horários de voos e a estrutura tarifária de cada rota doméstica¹⁸.

Nesse período, a regulação pode ser dividida em dois momentos. Nos anos 1960 e 1970 a regulação aparentou atuar em favor do setor ao restringir a entrada de novos concorrentes. Nos anos 1980, contudo, ocorreu a contenção das tarifas sob a influência do controle da inflação. Diante desse cenário, verificou-se crescentes índices de ineficiência do setor que indicavam a necessidade de reestruturação do mercado¹⁹.

É importante observar que o regime de fixação de tarifas já estava previsto no Código Brasileiro do Ar (“CBR”)²⁰ de 1938, que instituía, aos concessionários de linha regular de navegação aérea, o dever de observância de tarifas de transporte aprovadas previamente pela autoridade competente. Com o objetivo de regular o disposto no artigo 37 do CBR, que previa a fixação das tarifas das linhas regulares de transporte aéreo, o Decreto nº 47.046²¹ de 1959 estabeleceu os critérios a serem observados pelo Ministro da Aeronáutica no cálculo para fixação dos índices tarifários.

Os seguintes fatores deveriam ser observados no cálculo: (a) custos médios de operação das aeronaves; (b) índices de aproveitamento, em passageiros-quilômetros, que melhor se ajustem as condições econômicas, do país e de suas diferentes regiões; (c) tipos de aeronaves utilizadas e a natureza do serviço oferecido em função das condições de conforto, rapidez e outras características que diversificam os transportes. Além disso, os índices tarifários deveriam, além de cobrir esses custos diretos e indiretos de operação, atender a justa remuneração do capital.

O art.2º do Decreto nº 47.046 também previa que os preços seriam iguais para o transporte efetuado por duas ou mais empresas de linhas regulares em uma mesma rota e em aeronaves de

¹⁸ FRANCO, Leandro Alexi. A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE A CONCORRÊNCIA. Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional, São Paulo, v. 2005, n. 12, p.41-73, jan. 2005.

¹⁹ RODRIGUES, Gabriel S. de G.; WEYDMANN, Celso Leonardo. **Regulação e desempenho do setor aéreo comercial brasileiro**. 2009. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/download/4211/2546>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

²⁰ DECRETO-LEI Nº 483, DE 8 DE JUNHO DE 1938: Institue o Código Brasileiro do Ar. 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De10483impressao.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

²¹ DECRETO Nº 47.046, DE 19 DE OUTUBRO DE 1959: Regula a fixação das tarifas das linhas regulares de transporte aéreo e dá outras providências. 1959. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-47046-19-outubro-1959-386215-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2021.

uma mesma classe. Diante disso, Saddi e Pinheiro²² tipificam essa fixação de tarifa como Taxa de Retorno, a partir de todos os custos que a empresa incorre, de modo que:

“O regulador calcula, então, o custo de capital da empresa, aplicando sobre o valor atualizado de seus ativos uma taxa de retorno “justa”, que deve essencialmente refletir a rentabilidade alternativa que a empresa poderia obter caso aplicasse esses recursos em outra atividade com um mesmo nível de risco.” [grifo nosso]

De acordo com Saddi e Pinheiro, a regulação por Taxa de Retorno apresenta 3 (três) principais pontos de atenção: (i) gera um desincentivo para a empresa a reduzir seus custos e otimizar sua eficiência, tendo em vista que a economia nos custos das tarifas não será revertida para seu caixa, mas para o consumidor final; (ii) sofre os efeitos da assimetria de informação entre o regulador e a empresa, dado que a determinação precisa dos custos e da demanda é essencial para a implementação dessa regulação – engendrando a necessidade de negociação entre a autoridade reguladora e a empresa; e (iii) a necessidade de uma avaliação precisa dos ativos que devem ser remunerados, pois pode ocorrer que a taxa de retorno que incide sobre o capital aplicado supere o custo de capital da empresa²³.

Contudo, o regime tarifário do transporte aéreo doméstico no Brasil evoluiu a partir de 1989. Até aquele período, as tarifas de passagens aéreas eram fixadas pelo Estado, quando se iniciou um processo de flexibilização, por meio da implementação de um regime de bandas tarifárias²⁴ através da Portaria nº 318/SPL/1989 do DAC com o pretexto da:

“(...) conveniência de reforçar a iniciativa empresarial, permitindo maior diferenciação de produto ofertado e racionalização de uso de meios de produção e considerando o benefício para o usuário de ter ampliado o elenco de opções a seu dispor.”²⁵

²² PINHEIRO, Armando Castelar e SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, cap 6.

²³ Ibid, 2005.

²⁴ HISTÓRICO das Tarifas Aéreas Domésticas no Brasil. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/historico-das-tarifas-aereas-domesticas-no-brasil>. Acesso em: 27 jan. 2021.

²⁵ PORTARIA nº 318/SPL, DE 04 DE OUTUBRO DE 1989: Dispõe sobre a flexibilização de tarifas aéreas domésticas de passageiros. Dispõe sobre a flexibilização de tarifas aéreas domésticas de passageiros. 1989. Disponível em: <https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/PD1989-0318.PDF>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Em suma, a referida Portaria criou uma faixa tarifária que era utilizada pelas empresas de transporte aéreo regular de passageiros para sua devida remuneração, de modo que a faixa complementaria o nível tarifário básico da época, através de 10 pontos percentuais, superiormente, e de 25 pontos percentuais, inferiormente, calculados em relação à tarifa básica. Assim sendo, cada companhia poderia propor, individualmente, a aplicação de qualquer tarifa dentro da faixa, identificando o trecho em que seria aplicada e as suas respectivas condições.

Nesse contexto, foi a partir dos anos 1990 que se iniciaram as propostas de redução das dimensões do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, período denominado por Bresser Pereira como *Reforma do Estado*²⁶. O processo de liberalização do setor aéreo brasileiro foi reflexo desse movimento de abertura econômica e flexibilização de controle tarifário.

Em reação ao modelo regulatório anterior, projetou-se introduzir concorrência no setor através da flexibilização e incentivo aos voos *charter*²⁷; os preços controlados dos anos 1980 foram substituídos em 1992 por preços de referência²⁸; houve a eliminação das restrições referentes à operação das linhas aéreas nacionais, regionais e especiais; e a promoção de eficiência econômica das empresas, tendo como consequência a redução do valor das tarifas dos bilhetes aéreos²⁹.

Em 2001, a Resolução 08 do CONAC³⁰ em conjunto com a Portaria 248 do Ministério da Fazenda³¹ liberaram totalmente o preço das tarifas aéreas no mercado brasileiro de passageiros, eliminando a banda tarifária em todas as rotas. O objetivo dessa regulamentação era introduzir um sistema de plena concorrência que funcionasse como uma economia de mercado nas rotas regulares.

²⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, in Lua Nova, nº45, 1998, pp.49-95.

²⁷ São operações de transporte aéreo comercial público e não regular, cujo horário, local de partida e de destino são ajustados em função da demanda. No qual, possibilitava que as empresas aéreas utilizassem suas aeronaves ociosas nos momentos em que os voos regulares eram reduzidos, principalmente nos finais de semana, em que diminuía a demanda por passageiros executivos. Em: ANACPÉDIA. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_esp/tr3850.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

²⁸ Portaria 986/DGAC, 18 de dezembro de 1997.

²⁹ *Supra* 18.

³⁰ RESOLUÇÃO nº 8/2001 do CONAC (Conselho Nacional de Aviação Civil), de 09 de agosto de 2001. 2001. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/483014/RESPOSTA_RECURSO_1_Resposta%20%20Anexo%20ao%20Pedido%20de%20Informao%20%20Protocolo%20N%2000086.000277-2016-13%20-%20Mauricio%20Gattai%20Gomes.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

³¹ PORTARIA nº 248, de 10 de agosto de 2001. 2001. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2001/portaria-no-248-de-10-de-agosto-de-2001>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

No entanto, pouco tempo depois, o processo de liberalização do setor foi revertido tendo em vista a crise na indústria. Com a flexibilização para o ingresso de novas companhias e a redução de participação no mercado das empresas tradicionais, estas tiveram reduzidas suas margens de lucros. Além disso, observa-se um cenário externo negativo para a operação das companhias com os atentados de 11 de setembro, a elevação mundial do preço do petróleo e a desvalorização cambial.

Essas circunstâncias obrigaram o DAC, entendendo que a crise estaria sendo provocada por um excesso de oferta do setor, a intervir e limitar a oferta do mercado. A importação de aeronaves, novas linhas e entrada de novas companhias aéreas voltaram a exigir estudos de viabilidade prévios, somando-se o fato de os preços voltarem a ser regulados, com a finalidade de que os níveis de competição não colocassem em risco a continuidade do serviço³². Em suma, retomou-se o controle sobre a entrada e o planejamento estatal no mercado aéreo.

Já a partir de meados de 2005, verificou-se o retorno da tendência de liberalização com o regime de livre mobilidade das companhias aéreas e a volta da flexibilização de tarifas internas. Nessas circunstâncias, foi instituída a ANAC que desempenha um papel fundamental na promoção da concorrência no setor da aviação, inclusive com a colaboração na atuação das autoridades competentes para a defesa da concorrência.

A introdução da liberdade tarifária para voos domésticos, em 2001, teve reações contrárias de setores que entendiam que essas medidas permitiriam a prática de abusos por parte das companhias aéreas e, conseqüentemente, seriam contrárias aos interesses dos consumidores. Questionava-se aspectos como a ausência de um teto tarifário.

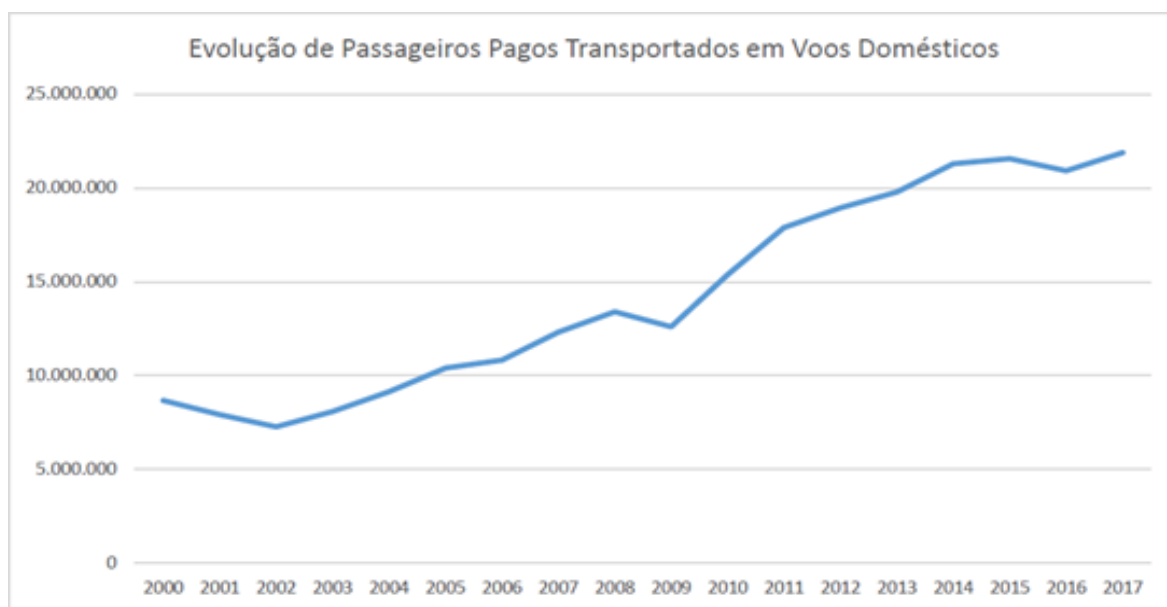
Os dados da ANAC, entretanto, demonstram que a introdução da liberdade tarifária foi benéfica aos consumidores. Depois de 2002, os preços das passagens domésticas caíram aproximadamente 65%, e o número de passageiros aumentou quase 200%, conforme os gráficos a seguir:

³² GUSMÃO, Rossana Malta de Souza. Regulação e defesa da concorrência no setor aéreo. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2904, 14 jun. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19333>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

Gráfico 1 - Evolução dos preços médios das passagens aéreas domésticas³³



Gráfico 2 - Evolução de passageiros domésticos transportados³⁴



³³ ANAC. Consulta Interativa: Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/tarifas-por-ligacao>. Acesso em: 05 fev. 2021.

³⁴ ANAC. Mercado do Transporte Aéreo. 2019. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

Nesse contexto de liberalização do setor, em 13 de dezembro de 2016 a Diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC publicou a Resolução nº 400³⁵. Com 45 dispositivos legais, a mesma estabelece as condições gerais aplicáveis ao transporte aéreo regular de passageiros, doméstico ou internacional. Cumpre ressaltar, inicialmente, que a resolução da agência reguladora dispõe sobre os direitos e deveres dos passageiros nas hipóteses de atraso, cancelamento ou remarcação de voo pela empresa aérea³⁶.

A Resolução nº 400/16 consolidou diversas mudanças consideradas positivas ao consumidor brasileiro no tocante ao tema de aquisição de passagens aéreas. Com a edição da mesma, as companhias aéreas passam a ter a obrigação de informar pelos meios de comunicação disponíveis determinados eventos, durante o processo de comercialização das passagens, como o valor total da passagem aérea discriminando (i) o valor dos serviços de transporte aéreo, (ii) as tarifas aeroportuárias e (iii) os valores devidos a entes governamentais, assim como as regras de não apresentação para o embarque (*no-show*), remarcação e reembolso, com suas eventuais multas, bem como o dever de retificar o nome, sobrenome e agnome dos passageiros, gratuitamente, no caso de erro no preenchimento.

Outra regra pró-consumidor editada pela Resolução é relacionada ao direito do consumidor de desistir da viagem, em até 24 horas após a compra da passagem, sem a necessidade de pagar multas ou taxas de cancelamento. Dado que a aplicabilidade ou inaplicabilidade do art. 49 do Código de Defesa do Consumidor (“CDC”), que dispõe sobre o direito de arrependimento em 7 dias, para compras de bilhetes aéreos, ainda é uma questão controversa na jurisprudência dos tribunais brasileiros.

É importante ressaltar que os tribunais que sustentam a inaplicabilidade do direito disposto no art. 49 do CDC sustentam que o referido dispositivo legal visa tutelar compras realizadas fora do estabelecimento comercial, dado que o consumidor não poderia verificar o produto

³⁵ RESOLUÇÃO Nº 400, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2016: Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. 2016. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 07 fev. 2021.

³⁶ SAIBA os seus direitos em casos de atraso, cancelamento e remarcação de voo: Resolução nº 400 da ANAC estabelece as regras para cada uma dessas situações. Resolução nº 400 da ANAC estabelece as regras para cada uma dessas situações. 2019. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/saiba-os-seus-direitos-em-casos-de-atraso-cancelamento-e-remarcacao-de-voo#:~:text=A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20400%2F2016,de%20voo%20pela%20empresa%20a%C3%A9rea>. Acesso em: 07 fev. 2021.

pessoalmente. Diante disso, o bilhete aéreo não é um produto físico que permitiria um contato direto nas compras realizadas em lojas físicas, de modo que o direito de arrependimento do CDC tem sua incidência afastada na compra de passagens aéreas. Nesse sentido, ao adquirir uma passagem aérea o consumidor possui noção exata do que está comprando³⁷.

Entre os tópicos que mais geraram controvérsias com a edição da Resolução nº 400/16, estão as regras sobre o transporte de bagagens. Estas também passaram por um processo de liberalização, de modo que foi ampliado o espaço de discricionariedade das companhias aéreas. Assim, a LATAM³⁸ e AZUL³⁹ passaram adotar um sistema de cobrança dinâmico dos bilhetes aéreos, de modo que o valor da bagagem pode variar conforme a época do ano, rota e data da viagem, adotando-se um modelo semelhante ao da precificação das passagens aéreas no pós-liberalização.

Nesse sentido, em 12 de dezembro de 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU), em sessão plenária, se pronunciou acerca da polêmica Resolução nº 400/2016 da ANAC, que “desregulamentou” a franquia de bagagens despachadas. Diante da insatisfação popular relativa à flexibilização regulatória, o TCU (acórdão 2955/2018) realizou estudos e chegou à conclusão de que a nova modalidade de cobrança de bagagens apresentava tendência favorável ao consumidor. Para o relator do caso, o ministro Bruno Dantas, por mais que os efeitos gerados pela Resolução nº 400/2016 ainda devam ser acompanhados pela ANAC mediante relatórios capazes de analisar a aplicação, eficácia e os resultados do instrumento normativo⁴⁰, apenas resultados positivos eram esperados.

O objetivo seria o de estimular a concorrência e de se aproximar às práticas regulatórias internacionais, o que estaria justificado nos procedimentos adotados pela ANAC, a qual realizou diversos estudos técnicos e consultas públicas, que teriam indicado a necessidade de estímulo à

³⁷ TJSP. AC n. 1026045-33.2014.8.26.0002. 17ª Câmara Direito Privado. Des. Rel. Souza Lopes. J.: 18/05/16.

³⁸ QUINTINO, Larissa. Latam adota preços dinâmicos para despacho de malas em voos internacionais: esquema é semelhante ao de compra de passagens, que varia conforme a demanda; para voos entre a América do Sul, por exemplo, preço varia de US\$ 6 a US\$ 45. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/latam-adota-precos-dinamicos-para-despacho-de-malas-em-voos-internacionais/>. Acesso em: 07 fev. 2021.

³⁹ GADELHA, Daniel. Azul passa a cobrar preços dinâmicos na bagagem despachada de seus voos nacionais. 2020. Disponível em: <https://www.melhoresdestinos.com.br/azul-bagagem-despachada-dinamico.html#:~:text=A%20Azul%20passou%20a%20cobrar,%2480%2C%20a%20depende%20da%20rota..> Acesso em: 07 fev. 2021.

⁴⁰ ACÓRDÃO Nº 2955/2018 – TCU – Plenário. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/1275020182.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

competição, e determinado que a cobrança de bagagens seria uma possibilidade⁴¹. Neste sentido, um dos efeitos aguardados é a redução de barreiras à entrada de novos *players* no mercado da aviação civil.

Contudo, o art.14 da referida normativa exige que as companhias aéreas forneçam uma franquia mínima de 10 quilos de bagagem de mão por passageiro. As bagagens cujo peso ultrapasse a franquia mínima poderão ser alvo de cobranças de tarifas extras a critério da companhia aérea.

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao extravio de bagagens despachadas. De acordo com o art.32 da Resolução de nº 400/2016, é dever do consumidor protestar caso haja qualquer problema relativo ao despacho da bagagem, sob pena de presunção de conformidade.

Caso seja detectado, pelo consumidor, a extravio da bagagem despachada, deve ser realizado imediato protesto junto à companhia transportadora (art. 32 §1º da Res. 400/16). Diante do protesto, a prestadora de serviço deverá restituir da bagagem extraviada, observados os prazos determinados (art. 32 §2º, I e II da Res. 400/16). Por fim, caso a bagagem não seja localizada dentro do prazo estipulado no §2º supramencionado, o consumidor deverá ser indenizado.

No caso de danificação de bagagem despachada, por sua vez, o artigo 32 §§ 4º e 5º determina as seguintes providências: (i) reparo da avaria, quando possível; (ii) substituição da bagagem avariada por outra equivalente; e (iii) indenização ao passageiro no caso de violação. Consoante o disposto no artigo 33 da Resolução em tela, quaisquer eventuais despesas geradas ao consumidor que se encontra fora do seu domicílio deverão ser ressarcidas pela companhia aérea. O prazo para tal ressarcimento é de 7 dias contados da apresentação dos comprovantes das despesas.

Isto posto, é preciso observar que o principal fundamento para a edição da Resolução de nº 400/2016 foi a necessidade de abertura do mercado brasileiro para as denominadas empresas “*low cost*” (baixo custo). Para os apoiadores do instrumento normativo, as regras constantes no mesmo seriam um incentivo à diminuição das tarifas e preços aplicados pelas atuais empresas atuantes no

⁴¹ TOSTA, André; CALIL, Ana Luíza. As idas e vindas da cobrança de bagagens: Parece de fato cedo avaliar o impacto da resolução da ANAC. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/as-idas-e-vindas-da-cobranca-de-bagagens-27052019>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

mercado da aviação no país⁴². Entretanto, assim como a maioria das políticas elaboradas para influenciar o mercado, a Resolução nº 400/2016 não está livre de riscos.

É fato notório que o mercado de aviação civil nacional é restrito. A Resolução da ANAC, que visa aumentar o número de *players* neste mercado pode, contundo, acabar por desestabilizar o equilíbrio encontrado pelas companhias já atuantes no setor. Ao mesmo tempo, por mais que a Resolução supramencionada seja rígida ao estabelecer determinados prazos e indenizações que deverão ser de responsabilidade da companhia aérea, a mesma abre espaço para a discricionariedade das empresas atuantes.

Isso ocorre, por exemplo, no momento em que a Resolução define a franquia mínima de 10 quilos de bagagem de mão por passageiro, mas nada afirma sobre os preços e condições que deverão ser suportados pelos consumidores no caso de possuírem bagagem capaz de extrapolar este limite.

Diante de todo o exposto, resta evidente que o processo de liberalização ocorrido no setor da aviação civil brasileiro engendrou a democratização do transporte regular de passageiros, tendo em vista a queda dos preços médios das passagens aéreas domésticas e, consequentemente, o aumento de passageiros domésticos transportados.

⁴² PALOMARES, Rodrigo. **A Famigerada Resolução nº. 400 da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC**. 2017. Disponível em: <https://galvaoepalomares.jusbrasil.com.br/artigos/473873654/a-famigerada-resolucao-n-400-da-agencia-nacional-de-aviacao-civil-anac>. Acesso em: 07 fev. 2021.

2. DAS FALHAS DE MERCADO PRESENTES NO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS

A regulação setorial da aviação civil apresenta, em geral, uma tendência de crescimento significativo diante dos desafios que as falhas de mercado impõem. De acordo com George Stigler⁴³, as principais visões acerca do emprego da regulação são: (i) a primeira, acredita que sua instituição é devida para a proteção dos interesses públicos, (ii) a segunda, que se trata de um processo político, que carece de explicação racional, e por fim, (iii) a terceira, que afirma ser a regulação capturada e direcionada aos interesses dos próprios regulados.

Ocorre que, para que determinada regulação seja aplicada de forma eficaz em um mercado, não podemos desvencilhá-la do fato de que os mercados são imperfeitos e alguns necessitam de determinadas correções e interferências para que possam funcionar de acordo com princípios da ordem econômica, como o princípio da livre concorrência, disposto no art. 170, IV da CFRB/88. Neste contexto, surgem novas teorias econômicas que unem diversas causas para justificar o marco regulatório.

Sob a ótica econômica e concorrencial, as falhas de mercado são, substancialmente, as distorções negativas produzidas através da livre interação entre agentes econômicos situados dentro de um determinado mercado⁴⁴. Nesse sentido, são consideradas falhas de mercado, por exemplo, a assimetria de informação e as barreiras de entrada.

De acordo com Carlos Ragazzo⁴⁵, o processo de regulação no Brasil está se sofisticando ao longo do tempo. Em substituição à regulação objetiva de preços e de entrada no mercado em geral, os agentes reguladores atualmente vêm apresentando regulações de qualidade, que têm como propósito criar novos padrões capazes de amenizar as falhas de mercado e possibilitar a competição entre agentes econômicos.

Verifica-se que a regulação é necessária para mitigar as falhas de mercado, e isso independe da existência de qualquer outra justificativa capaz de legitimar a implementação do marco regulatório. O setor da aviação civil possui, essencialmente, as seguintes falhas: (i) barreiras à entrada e (ii) assimetria de informação.

⁴³ STIGLER, G. J. **Free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation**. Bell Journal of Economics. v.5, 1974;

⁴⁴ REIS, Tiago. **O que é uma falha de mercado e o que pode ser feito para corrigi-la?** 2018. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/falha-de-mercado/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁵ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. In: GUERRA, Sérgio (org.). **A Regulação da Concorrência**. In: Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

2.1. BARREIRAS À ENTRADA NO SETOR AÉREO

As barreiras à entrada são um conjunto de condições que dificultam a entrada de novos competidores em determinado mercado relevante. O setor de aviação civil brasileiro possui, basicamente, três barreiras: (i) estruturais, (ii) jurídicas e (iii) estratégicas.

As barreiras estruturais são resultantes das próprias condições e características do mercado aéreo, como acesso limitado a estruturas essenciais para sua atuação e altos custos fixos irrecuperáveis para as companhias aéreas operarem. Já as barreiras jurídicas, por sua vez, são decorrentes das legislações específicas de regulação setorial, enquanto as barreiras estratégicas estão relacionadas aos comportamentos praticados pelas companhias já atuantes no mercado com o objetivo de intensificar a sua posição de mercado, de modo a dificultar a entrada e crescimento de seus concorrentes⁴⁶.

Em suma, para o início das operações de uma companhia aérea, há diversas exigências como por exemplo: a observância das obrigações regulatórias, contratação e treinamento da tripulação, acesso à infraestrutura aeroportuária e aos *slots*⁴⁷, aquisição ou *leasing* de aviões, certificação de aeronaves, contratação de seguro para os aviões, investimento em comerciais publicitários e a criação de um programa de fidelidade.

2.1.1. Barreiras Estruturais

A primeira dimensão de análise da barreira estrutural do mercado aéreo é relativa à dificuldade no acesso de estruturas essenciais para operação de uma nova companhia aérea, tendo em vista a disponibilidade da infraestrutura física disponível, seja no espaço aéreo ou nos aeroportos. Isto posto, verifica-se a existência de uma barreira estrutural quando não há espaço disponível na infraestrutura aeroportuária ou no espaço aéreo para a entrada de um novo competidor.

⁴⁶ *Supra* 41.

⁴⁷ O termo *slot* refere-se ao “Horário estabelecido para o sobrevoos de um fixo de posição ou para a realização de uma operação de pouso ou decolagem. Na prática, em virtude das variáveis típicas das operações aéreas, o slot é entendido como uma ‘janela de tempo’ - por exemplo, um período da ordem de 5 minutos antes até 10 minutos depois do horário estabelecido.” Em: ANACPÉDIA. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr2230.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

De acordo com Marcelo Guarany, os aeroportos possuem três componentes essenciais de infraestrutura que possibilitam a operação das companhias aéreas, sendo que a limitação de qualquer um desses componentes poderia impedir a entrada de novas companhias aéreas no mercado:

- i. **Pista – utilizada para pousos e decolagens**, pode ser projetada para permitir uma operação mais rápida, o que possibilita a sua utilização por um número maior de aeronaves numa determinada unidade de tempo. Além disso, **um determinado aeroporto pode possuir mais de uma pista, possibilitando operações simultâneas**.
- ii. **Pátio – local de manobras e estacionamento das aeronaves**, seu tamanho condiciona a quantidade de aeronaves que pode ocupar simultaneamente um determinado aeroporto.
- iii. **Terminal – de passageiros ou de cargas, dimensiona a quantidade de pessoas ou mercadorias que pode ter acesso simultaneamente às aeronaves no pátio.**⁴⁸ (*grifo nosso*)

Assim sendo, um aeroporto saturado, que não possua disponibilidade de oferta de pista, pátio ou terminal, opera no limite de sua capacidade, de modo que representa uma barreira à entrada pela ausência de capacidade disponível e, portanto, pela falta de *slots* para alocação direcionado a um possível entrante.

Essa questão foi trazida pelo CADE, na decisão do Ato de Concentração nº 08012.003267/2007-14 referente a compra da Varig pela Gol Linhas Aéreas, quando se manifestou acerca das barreiras físicas no Aeroporto de Congonhas:

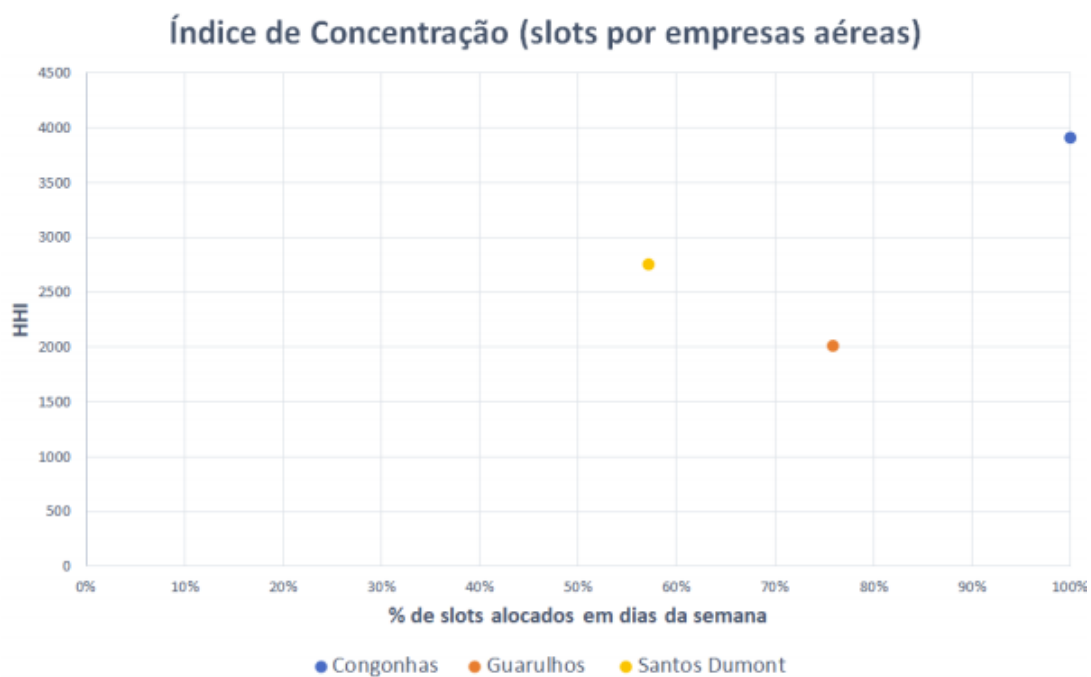
Em síntese, **a restrição de oferta de slots no aeroporto de Congonhas ergue-se como uma barreira econômica à entrada, em razão da existência de economias de escala no mercado de transporte aéreo de passageiros**. Esse aspecto do mercado é ainda agravado pela necessidade peculiar que os passageiros que embarcam e desembarcam em

⁴⁸ GUARANY, Marcelo Pacheco dos. **Análise jurídica da política regulatória de transporte aéreo no Brasil (2000-2010)**. 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

Congonhas têm de encontrar uma razoável oferta de voos numa mesma companhia para atender prontamente suas necessidades de ir e vir.⁴⁹ (*grifo nosso*)

Além disso, a ANAC na Nota Técnica nº9/2019⁵⁰ expõe que Congonhas, em exemplo, é um mercado altamente concentrado, o que pode ser comprovado através do índice de concentração de mercado de Herfindahl–Hirschman (HHI)⁵¹:

Gráfico 4 - Nível de Concentração dado pelo índice HHI dos Aeroportos de Congonhas, Guarulhos e Santos Dumont



O gráfico apresentado acima constata que os aeroportos Santos Dumont (RJ) e Guarulhos (SP) possuem níveis elevados de concentração, mas ainda possuem disponibilidade de

⁴⁹ BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ato de Concentração no 08012.003267/2007-14. CADE. Julgamento em 25/6/2008. Relator Conselheiro Luís Fernando Rigato Vasconcellos.

⁵⁰ NOTA TÉCNICA Nº 9/2019/GTCS/GOPE/SAS. 2019. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/slot/arquivos/sei_anac-3162313-nota-tecnica-1.pdf/view. Acesso em: 10 mar. 2021.

⁵¹ De acordo com o CADE, o HHI consiste em um índice tradicional para cálculo do grau de concentração dos mercados e é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas de um dado mercado. O HHI acima de 2.500 [ou 0,25 na escala de 0 a 1] descreveria um mercado altamente concentrado; HHI entre 1.500 e 2500 [ou entre 0,15 e 0,25], um mercado moderadamente concentrado; e HHI abaixo de 1.500 pontos [ou abaixo de 0,15], um mercado não concentrado. Em: Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal. 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

infraestrutura que possibilita que novos entrantes estabeleçam suas operações. Contudo, no aeroporto de Congonhas (SP) verifica-se a indisponibilidade de infraestrutura aeroportuária, de maneira que não se permite transformações na estrutura de concentração vigente.

Atualmente, o Projeto de Lei nº 5.442/2020⁵², que está em tramitação no Congresso Nacional possui como objetivo mitigar as barreiras de entrada relativas à infraestrutura aeroportuária. O referido Projeto visa destinar os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (“FNAC”) na cobertura de custos de desapropriações de áreas destinadas a ampliações da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil.

Em suma, as categorias de barreiras de entrada relativas à infraestrutura aeroportuária podem ser classificadas assim:

- (i) facilitação de acesso a infraestrutura aeroportuária a determinadas empresas aéreas, em detrimento a outras possíveis concorrentes; (ii) possíveis dificuldades de acesso a slots por novas empresas em aeroportos já operados por empresas já consolidadas no mercado; (iii) possíveis limitações capacidade para pousos e decolagens em horários de pico (de maior interesse na operação inicial de entrantes); e (iv) restrições de espaço físico para a instalação de novas estruturas de check-in, despacho de bagagens, tratamento e armazenagem de cargas por parte de novas empresas.⁵³

Já a segunda dimensão de análise tem como ponto de partida os fatores da economia de escala do mercado de aviação civil, que fazem com que o custo unitário médio dos serviços oferecidos por determinada companhia aérea caia na medida que a produção aumenta. Nesse sentido, observa-se que as companhias possuem custos fixos elevados, independentemente do seu nível de produção no curto prazo, como a compra, arrendamento mercantil, seguro, manutenção, depreciação e amortização⁵⁴ das frotas de aeronaves.

⁵²PL 5442/2020. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266425>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁵³Cadernos do CADE: MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS E CARGAS, de dezembro de 2017. Disponível em <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/Mercado_de_transporte_aereo_de_passageiros_e_cargas.pdf> Acesso em 15 mar. de 2021.

⁵⁴ É importante ressaltar que o escopo de interpretação da depreciação de aeronaves como custo fixo ou variável, depende do critério utilizado pelo contrato de *leasing*. Caso o critério adotado seja o ciclo de pouso e decolagem da aeronave, considera-se custo variável. Por outro lado, caso o critério seja o decorrer do tempo/vida útil econômica estimada, independentemente da utilização da aeronave, a despesa de depreciação e amortização será considerada como custo fixo.

Já os custos variáveis oscilam de acordo com o nível de produção, como o combustível de aviação, tarifas aeroportuárias e salários. No caso das companhias aéreas, os custos variáveis são relativamente baixos, embora sejam potencialmente voláteis (como os preços de combustível). Essa afirmação pode ser comprovada através das demonstrações financeiras das companhias aéreas brasileiras. Como exemplo, verifica-se abaixo, por meio da demonstração financeira consolidada do 4º Trimestre de 2020, alguns dos custos fixos e variáveis da Azul S.A. (tabela 2):

Tabela 2 – Demonstração Financeira Azul S.A. [2020]

Demonstração Financeira - Azul S.A.
31 de dezembro de 2020
(adaptado)



Custos e Despesas Operacionais Fixos	
Pagamento de arrendamentos (R\$ milhares)	834.086
Depreciação e amortização (R\$ milhões)	1.726,4
Seguros de aeronaves (R\$ milhares)	61.786
Materiais de manutenção e reparo (R\$ milhões)	449,8

Custos e Despesas Operacionais Variáveis	
Combustível de aviação (R\$ milhões)	1.508,8
Salários e benefícios (R\$ milhões)	1.426,6
Tarifas aeroportuárias (R\$ milhões)	465,6

55

Diante do exposto acima, verifica-se que as companhias aéreas possuem altos custos fixos e custos variáveis que tendem a ser relativamente baixos, embora possam ser voláteis. Empresas com uma combinação de alto custo fixo e custos variáveis relativamente baixos, em regra, tentam diluir seus custos fixos por diversas unidades de produção, como as passagens aéreas. De acordo com Backus e Wolla⁵⁶ essa combinação acaba criando incentivos econômicos de crescimento das

⁵⁵ RESULTADOS trimestrais: Demonstrações Financeiras. Demonstrações Financeiras. 2020. Disponível em: <https://ri.voeazul.com.br/informacoes-e-relatorios/resultados-trimestrais/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁵⁶ Carolyn Backus & Scott A. Wolla, 2018. "The Economics of Flying: How Competitive Are the Friendly Skies?," **Page One Economics Newsletter**, Federal Reserve Bank of St. Louis, pages 1-7, November.

companhias já existentes no mercado e, conseqüentemente, resulta em uma pequena quantidade de empresas muito grandes dominando um determinado setor, como no caso da aviação civil brasileira. Portanto, essa consolidação de posição e poder de mercado das companhias aéreas já atuantes constitui uma barreira de entrada para novos entrantes.

2.1.2. Barreiras Jurídicas ou Regulatórias

As barreiras jurídicas são derivadas do ordenamento jurídico vigente, de modo que são impostas de forma “artificial” pela regulação do setor. Com a instituição da ANAC em 2005 e com o advento da liberdade tarifária, as barreiras jurídicas adotadas nas décadas passadas foram sendo, gradualmente, reduzidas. No entanto, no âmbito das barreiras de entrada regulatórias, restaram duas principais questões a serem mitigadas: (i) controvérsia no regime jurídico adotado: concessão ou autorização? e (ii) limitação de 20% de capital estrangeiro nas companhias aéreas nacionais.

Inicialmente, o CBA dispõe que o serviço de transporte aéreo pode ser classificado em público ou privado, dependendo da modalidade do serviço prestado. Essa classificação é necessária para regulamentar quais atividades serão prestadas em regime público ou em regime privado. De acordo com o art.175 do referido Código, os serviços de transporte aéreo de passageiro regular ou não regular, doméstico ou internacional, são prestados em regime público.

Diante disso, o art. 180 dispõe que quando se tratar da delegação de exploração dos serviços de transporte aéreo de passageiro regular, esta dependerá sempre de prévia concessão. Assim sendo, a concessão para exploração dos serviços aéreos públicos é regulamentada pela Portaria n° 536/GC5, 18/08/1999⁵⁷, expedida ainda pelo Comando da Aeronáutica vinculado ao Ministério da Defesa.

Entretanto, não há qualquer previsão tanto no CBA quanto na portaria regulamentadora de ser necessária licitação prévia para a exploração dos serviços de transporte aéreo de passageiro regular. Dessa forma, se a companhia satisfaz todas as condições exigidas, deverá apenas ingressar com pedido de concessão ao poder público para se habilitar a explorar e operar o serviço. Verifica-se, portanto, que tal tipo de concessão se aproxima mais de uma autorização, tendo em vista a não realização dos processos prévios de licitação.

⁵⁷ PORTARIA N°536/GC5, DE 18 DE AGOSTO DE 1999. 1999. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/portarias-1999/portaria-no-0536-gc5-de-18-08-1999/@@display-file/arquivo_norma/port536GC5.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

A concessão de serviços públicos é prevista nos arts. 21 e 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CRFB/88”). Nesse sentido, o art. 21, XII, “c” dispõe que é de competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea. Já o art.175 restringe tanto a forma de delegação dos serviços públicos por concessão ou permissão quanto pela escolha dos prestadores desses serviços através de licitação. Desse modo, os serviços classificados sob regime público do CBA só poderiam ser prestados de acordo com o disposto pela CRFB/88.

Assim sendo, as companhias aéreas operantes no Brasil estariam, aparentemente, em situação irregular, tendo em vista que os serviços de transporte aéreo de passageiro regular em operação no país foram outorgados sem prévia licitação, conforme exige o art.175 da CRFB/88. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (“TCU”), no Acórdão n.º 346/2008⁵⁸, analisou a regularidade dos contratos de concessão de serviços de transporte aéreo regular de passageiros, celebrados sob o regime jurídico do art.180 do CBA.

O Acórdão reconhece que o transporte aéreo não se caracteriza como monopólio natural, no qual não haveria condições de competição e, por isso, deveria se aplicar uma rígida regulação econômica. Assim, o instituto da concessão foi desenvolvido justamente para a prestação de serviços públicos em situações de monopólio natural e que, portanto, não seria o instrumento adequado para regular os serviços de transporte aéreo regular de passageiros no Brasil.

Isto posto, o TCU identifica a irregularidade nessas outorgas apenas pela perspectiva jurídica, tendo em vista que da perspectiva econômica e operacional a inexistência de um processo licitatório prévio não caracteriza um entrave para o regular desenvolvimento do setor aéreo, conforme dispõe a decisão do Plenário:

165. A desregulamentação e a eliminação de barreiras à entrada de novos competidores vêm trazendo resultados positivos, **demonstrando que a falta de licitação para outorgar novas concessões, apesar de ser um problema jurídico, não é um problema do ponto de vista operacional e econômico**. As vantagens para a sociedade em definir o transporte aéreo regular de passageiros como serviço público a ser prestado sob o instituto da concessão são questionáveis. [*grifo nosso*]

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 346/2008**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 5/03/2008. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-36736%22>>. Acesso em: 21 mar. 2021

No mesmo sentido Guarany⁵⁹ entende, dentro do contexto de análise do mercado aéreo, que:

(...) ainda que a Constituição exija a licitação para a outorga de concessão, o texto do CBAer, anterior a 1988, deveria ser adaptado para não impedir a livre iniciativa onde não há razão para restringi-la. **A concessão com prévia licitação deveria ocorrer apenas para os casos em que há limitação da participação de empresas no mercado, fato esse que não ocorre atualmente no setor.** [grifo nosso]

Desse modo, de acordo com o TCU, o contrato de concessão se configura apenas como um instrumento que habilita as empresas a explorar o serviço de transporte aéreo, de forma que a oferta de voos regulares é definida pela competição entre as companhias “habilitadas” por linhas ao longo do tempo, através da regra de distribuição de *slots* da ANAC. Assim sendo, atualmente, a licitação para outorga de concessão de serviços de transporte aéreo regular de passageiros estaria enquadrada na hipótese de inexigibilidade de licitação, uma vez que o interessado que satisfaça as exigências regulatórias pode explorar o serviço.

Já a barreira que limitava o capital estrangeiro nas companhias aéreas nacionais foi solucionada recentemente com o advento da Medida Provisória (“MP”) nº 863/2018, convertida em Lei Ordinária 13.842/2019 que autoriza as companhias aéreas com sede no Brasil a terem participação ilimitada de capital estrangeiro com direito a voto, através da revogação do inciso II, do art.181 do CBA.

De acordo com a exposição de motivos da referida MP, a limitação de 20% colocava obstáculos ao desenvolvimento do transporte aéreo no país, de modo que a eliminação de tal barreira traria como possíveis benefícios:

(...) o aumento da competição e desconcentração do mercado doméstico; o aumento da quantidade de rotas e cidades atendidas pelo transporte aéreo regular, bem como a melhor integração a rotas internacionais; a redução do preço médio de passagens; a absorção de novas práticas gerenciais e tecnologias utilizadas em mercados desenvolvidos; o maior acesso a fontes de financiamento, com redução dos custos operacionais; a geração de

⁵⁹ *Supra* 48.

emprego diretos e indiretos, com consequente aumento da renda média; e o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria aeronáutica.⁶⁰

Contudo, não é possível verificar ainda os efeitos concretos da eliminação dessa restrição no mercado aéreo brasileiro, tendo em vista que a pandemia de COVID-19 ocasionou severas restrições de circulação ao redor do mundo, afetando qualquer projeto de expansão, desenvolvimento e investimento em companhias aéreas. Apesar disso, é importante observar que o Brasil deixou de ser um dos países mais fechados a investimentos estrangeiros no setor aéreo, se colocando em posição de igualdade com seus vizinhos sul-americanos (Chile, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Bolívia) que permitem até 100% de controle acionário por investidores estrangeiros⁶¹.

2.1.3. Barreiras Estratégicas

Conforme exposto anteriormente, as barreiras estratégicas, também denominadas de comportamentais, são caracterizadas pela conduta das companhias já atuantes no mercado relevante. Em vista disso, através da legislação antitruste⁶², o CADE possui competência para prevenir e reprimir ações que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência. Atuando de forma a coibir atos de concentração econômica (aquisição, associação, fusão, incorporação) que possuam a capacidade de aumentar a partição de mercado de determinada companhia aérea, reduzindo, assim, o consequente o potencial aumento de poder de mercado daquela companhia.

Todavia, novos entrantes podem enfrentar obstáculos por empresas já atuantes, pelo poder de mercado intrínseco as rotas em que estas já operam. Este poderio gerado pelas rotas já existentes acaba reduzindo a intensidade da competição tanto dos novos entrantes quanto das empresas já inseridas no mercado aéreo brasileiro⁶³.

⁶⁰ EMN° 00060/2018 MTPA. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-863-18.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

⁶¹ Ibid, 2018.

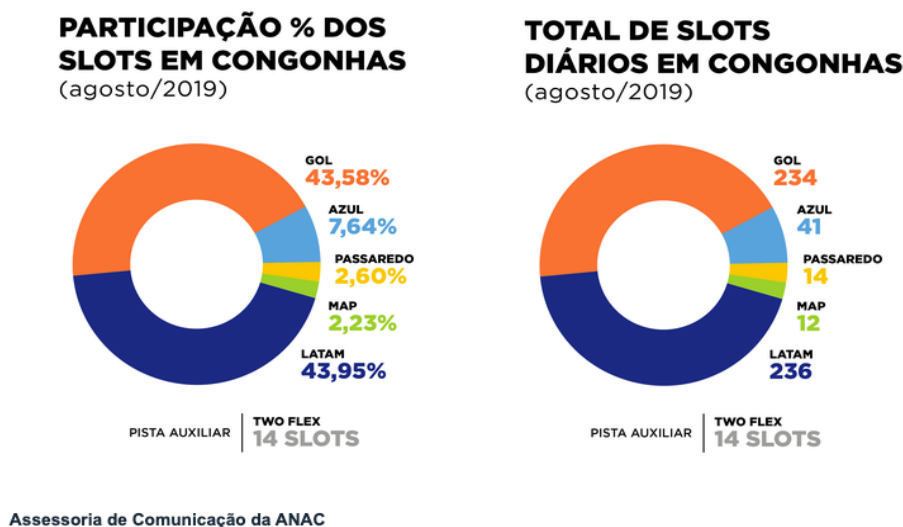
⁶² BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Brasília, DF, 30 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12529.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁶³ É importante ressaltar que as companhias aéreas estão inseridas em uma economia de rede: “*Segundo a definição em Economides e Himmelberg (1995) economias de rede acontecem quando uma rede apresenta externalidades positivas de consumo ou produção. Essas externalidades são claras no caso das linhas aéreas. Por exemplo, seja uma linha aérea que serve N aeroportos. Essa firma oferece potenciais $N(N-1)$ bens aos consumidores finais (passageiros). Um bem é definido com a ligação entre dois aeroportos. Se essa firma oferecer vôos para mais um aeroporto ela aumenta o número de potenciais bens em $2N$* ”. Em: FIUZA, Eduardo P. S.; PIONER, Heleno Martins. **Estudo**

Este último cenário foi observado recentemente no setor aéreo brasileiro: com a saída da Avianca Brasil (OceanAir Linhas Aéreas) do mercado brasileiro, as autorizações de pouso e decolagem (*slots*) da ponte aérea São Paulo (Congonhas - CGH) – Rio de Janeiro (Santos Dumont - SDU) operadas anteriormente pela Avianca começaram a ser disputadas publicamente pelos 3 grandes *players* do mercado: Gol, Latam e Azul.

Contudo, a Azul ainda não operava na ponte aérea alegando o poderio gerado por um suposto duopólio da Gol e Latam nas rotas de ponte aérea entre CHG e SDU. Diante disso, a Azul realizou a seguinte campanha publicitária nas redes sociais: “*A ponte aérea só tem duas opções. Você acha justo? Eu quero #AzulNaPonteAérea.*”⁶⁴. Ante o exposto, em agosto de 2019, a ANAC realizou a alocação provisória dos 41 *slots* da Avianca Brasil em Congonhas apenas para a Azul (15 *slots*), MAP (12 *slots*) e Passaredo (14 *slots*) nos horários que eram operados pela Avianca Brasil na pista principal⁶⁵, objetivando a promoção da concorrência de forma igualitária e justa entre os *players*:

Gráfico 5 – Redistribuição dos *slots* em CGH, após a saída da Avianca Brasil.



Econômico Sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos. 2009. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/Volume_Completo1.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁶⁴EUQUERO #AzulNaPonteAerea. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/azulinhasaereas/status/1134172880407674881>. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁶⁵ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ALOCAÇÃO de slots em Congonhas é definida: Novas empresas aéreas passam a operar no aeroporto. 2019. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/alocacao-de-slots-em-congonhas-e-definida>. Acesso em: 23 mar. 2021.

O compartilhamento de rotas ou acordos de *codeshare* também é uma medida estratégica das companhias aéreas já atuantes em determinado mercado que podem representar uma barreira à entrada. De acordo com o U.S. Department of Transportation⁶⁶, *codeshare* é um acordo de marketing entre duas ou mais companhias aéreas para compartilhar o mesmo voo. Isto é, um bilhete aéreo pode ser comprado através do canal de vendas de uma companhia aérea para um voo, que, na realidade, é operado por outra companhia aérea parceira.

Sendo assim, esses acordos possuem como objetivo o fortalecimento e expansão das companhias que celebraram o mesmo. Recentemente, através do comunicado ao mercado em 16 de junho de 2020⁶⁷, Azul e Latam anunciaram acordos de *codeshare* e de programas de fidelidade como uma resposta à COVID-19 e para complementar a malha aérea de ambas.

Em dezembro de 2020, no entanto, a Gol protocolou no CADE um pedido de análise do referido acordo e aplicação de sanções para Azul e Latam, tendo em vista que o *codeshare* celebrado entre elas, segundo a Gol, resulta em uma concentração de mercado, com efeitos anticompetitivos e prejudiciais ao consumidor:

O que se tem, na realidade, é uma relevante concentração em termos de capacidade de operação em referidas rotas, o que possibilita às companhias aéreas envolvidas efetivo exercício de seu poder de mercado, em detrimento da Gol (único concorrente das partes em referidas rotas) e, principalmente, dos usuários do serviço de transporte aéreo.⁶⁸

Verifica-se, desse modo, que os acordos de compartilhamento de rotas também podem representar obstáculos para as empresas que já operam em determinado mercado aéreo. Por outro lado, o momento atual também requer soluções nesse sentido, conforme observou André

⁶⁶ UNITED STATES. U.S. Department Of Transportation (org.). **Code Sharing**. Disponível em: <https://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/licensing/code-sharing>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁶⁷ AZUL e LATAM Airlines Brasil anunciam acordos de codeshare e de programas de fidelidade: Clientes poderão se conectar entre as malhas domésticas da Azul e da LATAM no Brasil, com a possibilidade de acumular pontos no programa de fidelidade de sua escolha. 2020. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/ed78542a-4e01-429a-8926-03d69ccfa307/4df407c8-3236-4c66-a96c-096e8928bf81_azul%20latam%20codeshare%20final_pt.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁶⁸ DYNIEWICZ, Luciana. Gol reclama no Cade contra operação conjunta de rivais Azul e Latam: as duas companhias começaram a operar rotas em parceria, o que motivou uma reclamação da Gol no órgão de proteção à concorrência; parceria entre Azul e Latam dominaria 77% da oferta determinados trechos. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gol-reclama-no-cade-contra-operacao-conjunta-de-rivais-azul-e-latam,70003562292>. Acesso em: 24 mar. 2021.

Castellini, sócio da Bain & Company e especialista no setor aéreo, que não vê prejuízo ao consumidor por ora. De acordo com ele:

(...) dada a proporção da crise e ao fato de a demanda estar hoje entre 50% e 60% do que seria normal, poderia ocorrer de as empresas considerarem certas rotas inviáveis financeiramente e desistirem completamente de realizá-las, o que implicaria em redução de oferta e alta de preços.⁶⁹

Ademais, na medida em que as companhias aéreas já atuantes conseguem utilizar dados sistemáticos do mercado no qual operam e ferramentas analíticas para tomar suas decisões estratégicas verifica-se, por conseguinte, um potencial aumento das barreiras para a obtenção desses dados detalhados de mercado fundamentados em pesquisas, impondo custos de entrada no setor aéreo. Assim sendo, a tomada de decisões sistemáticas por uma companhia aérea operante acaba influenciando diretamente na eficácia de suas despesas, no qual constitui uma potencial barreira de entrada para os novos entrantes⁷⁰.

Portanto, conforme observa Guarany, quanto mais barreiras à entrada em um setor da economia, maior será o poder de mercado da companhia ou das companhias já operantes, de modo que:

(...) como a entrada de novos competidores é dificultada, os agentes já estabelecidos no mercado se sentem mais confortáveis para precificarem seus produtos com preços mais elevados do que os observados no modelo de concorrência perfeita. Quanto menor for a probabilidade de que uma nova empresa possa atuar e competir com preços mais baixos, maior será esse poder de mercado dos incumbentes.⁷¹ [*grifo nosso*]

⁶⁹ Ibid, 2020.

⁷⁰ SCHNELL, Mirko C.A.. What determines the effectiveness of barriers to entry in liberalised airline markets? **Journal Of Air Transport Management**, [S.L.], v. 10, n. 6, p. 413-426, nov. 2004. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2004.07.001>.

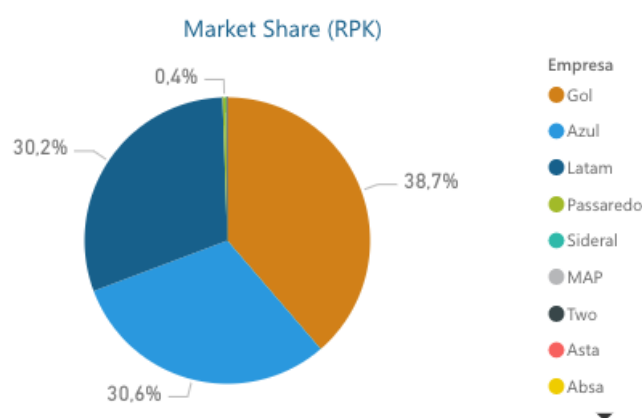
⁷¹ *Supra* 48.

2.2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO: MERCADO OLIGOPOLIZADO

O mercado de aviação civil brasileiro é notoriamente um mercado oligopolizado, dado que possui um pequeno número de ofertantes com ampla capilaridade no mercado nacional. Diante disso, constata-se, em janeiro de 2021, apenas 3 empresas dominantes na participação do mercado: Gol (38,7%); Azul (30,6%); Latam (30,2%), de acordo com os dados da ANAC.

Gráfico 3 - Market Share no setor da Aviação Civil – jan/2021⁷²

RPK (passageiros-quilômetros pagos)



Desse modo, as três principais companhias aéreas do mercado brasileiro possuem um potencial poder de mercado para estabelecer o preço final de seus produtos ofertados, dado que compõe um mercado oligopolista, nos termos de Ivo Teixeira:

(...) no oligopólio, o número de agentes é de tal forma reduzido que cada ofertante, na hora de elaborar suas estratégias, é racionalmente obrigado a levar em consideração as ações presentes e futuras dos demais concorrentes e vice-versa. Se esse pressuposto é verdadeiro e sendo o oligopólio um meio-termo entre a concorrência perfeita e o monopólio, nossa intuição nos leva a crer que, provavelmente, **cada membro do oligopólio deve possuir algum poder de mercado e, portanto, deve ser capaz de influenciar o preço final.**⁷³ [grifo nosso]

⁷² BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). DEMANDA e Oferta do Transporte Aéreo. 2021. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2UzMGE2ZmQ0OTBkMy00ZjMzLTk2MjAtMWE0MDI0YzkyYjFiliwiZCI6ImI1NzQ4ZjZILWI0YTQtNGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiJR9.> Acesso em: 11 fev. 2021.

⁷³ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel : teoria unificada da colusão**. São Paulo: Lex Editora S.A., 2007. 542 p.

Este poder de mercado é gerado pelas características intrínsecas ao setor, tais como, utilização de capital intensivo e de ativos específicos, retorno do investimento no negócio ocorre em longo prazo, presença de economias de escala, e assimetria de informação existente entre o consumidor final e as companhias aéreas, no qual estas possuem mais informações sobre a qualidade e o custo de produção de seus serviços do que aqueles. Essa assimetria pode resultar em seleção adversa, que surge quando produtos ou serviços de qualidades diferentes são comercializados⁷⁴, sendo que o consumidor não possui meios para avaliar a qualidade e nem o preço justo do que está contratando.

Os reguladores possuem um papel fundamental para mitigação dessa assimetria. A título exemplificativo, o Banco Central do Brasil (“BCB”) instituiu, recentemente, o *Open Banking*, que permite que o cliente de determinada instituição financeira compartilhe suas informações financeiras com outras instituições autorizadas pelo BCB⁷⁵. O acesso aos dados dos usuários possibilita que as outras instituições conheçam o cliente, proporcionando a estas oferecerem produtos e serviços customizados, de forma que o consumidor poderá ter acesso a tarifas mais baixas e que, consequentemente, reduz a assimetria de informação no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (“SFN”).

De modo análogo, para mitigar os efeitos da assimetria de informação a ANAC institui determinadas padronizações a serem observadas pelas companhias, de forma a uniformizar a qualidade dos serviços ofertados pelas aéreas. Conforme mencionado anteriormente, por exemplo, a Resolução nº 400/16 estabelece que todas as empresas forneçam uma franquia mínima de 10 quilos de bagagem de mão por passageiro, garante a todo consumidor o direito de arrependimento em até 24 horas após a compra da passagem e dispõe dos direitos no caso de extravio de bagagens despachadas.

Além disso, é imperativo a uniformização dos padrões de segurança, como a periodicidade da manutenção das aeronaves e de condições técnicas para voo, conforme observa Marcelo Guarany:

⁷⁴ PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomics**. 8. ed. New Jersey: Pearson Education, 2013. 743 p.

⁷⁵ BCB. Open banking. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openbanking>. Acesso em: 15 fev. 2021.

Outra forma de se reduzir os efeitos da falta de informação dos agentes é a exigência regulamentar de padrões mínimos para a produção de um bem ou a prestação de um serviço. No transporte aéreo, por exemplo, essa é a fundamentação econômica para a regulamentação técnica de segurança. Como é quase impossível que os passageiros disponham de informações sobre as condições técnicas das aeronaves na hora do voo, o Estado exige padrões mínimos a serem cumpridos pelas empresas aéreas, como a periodicidade em que cada manutenção deve ocorrer.⁷⁶ [grifo nosso]

Portanto, diante da natureza oligopolista do setor de aviação civil, de acordo com Brian Havel e Jeremias Prassl⁷⁷ torna-se imperativa a instituição de um órgão regulador especializado com expertise no setor aéreo - como a ANAC já existente no Brasil - para mitigar a assimetria de informação entre as companhias aéreas e o consumidor final, de modo a reduzir o poder de mercado dessas empresas. Nesse sentido, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”) reconheceu que:

A consolidação da própria Anac durante esses 10 anos muito representou no modelo de coordenação a ser aplicado ao setor: menor interferência direta e criação de condições e estímulos à liberdade tarifária e redução da assimetria de informação com a instituição de espaços de diálogo entre administração pública direta, órgão regulador, agentes do mercado regulado (concessionárias aeroportuárias públicas e privadas, empresas aéreas, empresas de handling, sindicatos e organizações representativas do setor) e cidadãos.⁷⁸ [grifo nosso]

2.2.1. Relação entre Regulação e Concorrência no Mercado Oligopolizado

Diante de um mercado oligopolizado, é imperativa a instituição de órgãos para controle concorrencial, com o objetivo principal de mitigar os efeitos decorrentes das falhas do mercado oligopolizado presentes no setor de aviação civil. No setor aéreo existem dois principais órgãos com esse objetivo: CADE e a ANAC.

⁷⁶ *Supra* 48.

⁷⁷ HAVEL, B. F.; PRASSL, J. Reforming Civil Aviation Regulation in the United Kingdom: The Civil Aviation Bill 2011-12. *Issues in Aviation Law and Policy*, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 321–326, 2011.

⁷⁸ *Supra* 53.

Verifica-se que a existência de conflito de competência em matéria concorrencial entre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”)⁷⁹ e algumas agências ainda é um ponto controvertido⁸⁰. No caso da ANAC, contudo, tal relação é estabelecida na sua própria lei de criação:

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.

A harmonização institucional entre a ANAC e o CADE são facilmente perceptíveis. A título exemplificativo, observa-se que as regras de alocação de *slots*⁸¹ são estabelecidas tanto pela Resolução nº2/2006 da ANAC quanto pelo Ato de Concentração 08012.000321/2010-67⁸² (caso Pantanal/TAM). Nesse sentido, complementando a resolução da agência, o voto do Conselheiro rel. Ricardo Machado Ruiz, no referido Ato de Concentração dispõe que as regras para o sorteio dos pares de slots, de acordo com a resolução, ocorrem da seguinte forma:

As companhias primeiramente são divididas em duas grades – as já ‘operantes’ no aeroporto e as ‘entrantes’ – e hierarquizadas, dentro de cada grade, mediante sorteio. As companhias operantes, alternadamente e seguindo a hierarquia estabelecida, escolhem quatro pares de slots cada. A seguir, as empresas entrantes escolhem um par de slots cada

⁷⁹ É o conjunto de órgãos governamentais responsável pela promoção de uma economia competitiva no Brasil, por meio da prevenção e da repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência, sendo sua atuação orientada pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Atualmente o SBDC é formado por dois órgãos governamentais: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, e Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEPRAC)

⁸⁰ ALMEIDA, Mariana Cavichioli Gomes. abordagem concorrencial da aviação civil no brasil e na argentina. **Revista do Ibrac – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**, São Paulo, v. 2011, n. 20, p.327-388, dez. 2011.

⁸¹ O termo *slots* é utilizado para definir uma faixa de tempo (relacionada a determinado espaço) que uma companhia aérea pode utilizar para realizar os procedimentos de aterrissagem e decolagem de sua aeronave em determinado aeroporto.

⁸² BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ato de Concentração no 08012.000321/2010-67. CADE. Julgamento em 18/8/2010. Relator Conselheiro Ricardo Machado Ruiz.

uma. O procedimento segue até acabarem os slots ou mais nenhuma empresa demonstrar interesse nos slots que sobraram.

Nesse sentido, ainda no que se refere à relação entre a ANAC e o CADE, em dezembro de 2009, estes assinaram o Acordo de Cooperação Técnica, registrado na ANAC sob o n. 60800.062970/2009-51 e no Cade sob o n. 08700.003810/2009-89. Este prevê um mecanismo de contribuição mútua no que tange a casos envolvendo aviação civil. O principal objetivo desse acordo é preservar a independência das duas autoridades dentro das atribuições estabelecidas em suas respectivas leis de criação⁸³.

Entre as várias formas de colaboração previstas, tal acordo enfatizou o disposto na lei de criação da ANAC, ao estabelecer no §1º da 2ª cláusula sobre o dever da ANAC de informar o CADE das práticas que restrinjam a concorrência nos setores por ela regulados. Segundo o acordo:

A Anac sempre que verificar a existência de indícios de práticas restritivas à livre concorrência no setor de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, **dará conhecimento dos fatos por meio de ofício ao Cade, que tomará as providências cabíveis de acordo com os preceitos da Lei 8.884/1994.** [grifo nosso]

Em seguida, foi estipulado que o CADE deverá notificar a ANAC antes da assinatura dos Termos de Compromisso de Cessação de Práticas, toda vez que tais termos envolverem indícios de infrações à legislação ou aos regulamentos de responsabilidade da ANAC. Desse modo, a ANAC terá a oportunidade de participar da negociação, respeitados os regimentos desta para celebração de termos dessa natureza.

A ANAC, por outro lado, deverá notificar o CADE antes da celebração de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, para que, ocorrendo indícios de infrações nos moldes da Lei 8.884/1994 e verificada a existência de averiguações preliminares ou processo administrativo em curso, ocorra a possibilidade do CADE participar do acordo, sempre em observância ao art. 129-D de seu Regimento Interno.

⁸³ Falkenburger, Fábio; Lima, Heloísa Helena Monteiro de. **Acordo entre o Cade e a Anac**. São Paulo: DCI, 12.02.2010.

Nessas circunstâncias, verifica-se a atuação dos instrumentos concorrenciais, por exemplo, através da última grande fusão entre companhias aéreas (LAN e TAM)⁸⁴ que foi aprovada pela ANAC⁸⁵ e, em seguida, aprovada com restrições pelo CADE. O órgão antitruste diagnosticou que a criação da Latam acarretaria uma grande concentração de mercado na rota Guarulhos (São Paulo) - Santiago (Chile) - Guarulhos (SP), onde a nova companhia dominaria mais de 80% do transporte de passageiros. Assim, o conselheiro relator Olavo Chinaglia condicionou a fusão à duas linhas de ação:

- (i) A Latam deveria efetuar permuta de slots e infraestrutura aeroportuária no aeroporto de Guarulhos, que permita a nova(s) empresa(s) operar em duas frequências diárias na rota São Paulo – Santiago – São Paulo, por meio de voos diretos.
- (ii) Além disso, foi condicionado a LATAM submeter ao CADE sua escolha pela aliança global que irá participar. Atualmente a Tam faz parte da Star Alliance e a Lan da One World. Com a decisão do relator, a Latam participará somente de um dos programas.

Entretanto, quanto à última questão das alianças globais, esta foi resolvida pela autoridade antitruste chilena. Desse modo, tal preocupação acabou por não fazer parte do conjunto de remédios aplicados pelo CADE. Assim sendo, é notório como a atuação preventiva do CADE permitiu que não houvesse prejuízos ao restante do mercado aéreo. Diante do exposto, resta evidente que tanto o CADE quanto a ANAC são órgãos de extrema importância para a regulamentação da concorrência no setor da aviação civil.

⁸⁴ Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. Ato de Concentração n. 08012.009497/2010-84. Relator: Conselheiro Olavo Chinaglia. Brasília. J. em: 14/12/2011.

⁸⁵ ANAC aprova fusão das companhias aéreas TAM e LAN: A fusão das companhias aéreas TAM, do Brasil, e LAN Airlines, do Chile, recebeu sinal verde da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). A agência não forneceu detalhes sobre o tema, informando apenas que a operação foi aprovada na reunião ordinária de ontem. 2011. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,anac-aprova-fusao-das-companhias-aereas-tam-e-lan,57216e>. Acesso em: 15 fev. 2021.

3. CRISE SANITÁRIA: COVID-19 E AVIAÇÃO CIVIL

3.1. CENÁRIO EPIDEMIOLÓGICO NA PERSPECTIVA DO SETOR AÉREO

A extraordinária circunstância da crise sanitária ocasionada pela COVID-19 tem demandado soluções instantâneas das autoridades públicas ao redor do mundo. Perante esse cenário de incertezas, o poder público é requisitado, diariamente, a tomar decisões com o objetivo de reduzir os impactos gerados pela pandemia, sob o risco de colapso não apenas do sistema de saúde, mas da economia e dos próprios serviços públicos.

Diversas providências vêm sendo adotadas como respostas pontuais aos problemas emergenciais, de forma a não impossibilitar a adoção de medidas mais adequadas posteriormente, quando as consequências da COVID-19 puderem ser apreciadas adequadamente. É evidente que o setor de aviação civil foi um dos mais atingidos pela crise, dada a drástica redução da demanda por voos domésticos e internacionais, conforme demonstrado pelos dados do transporte aéreo de 2020 da ANAC:

Gráfico 6 – Dados do Transporte Aéreo 2020 (janeiro a dezembro)⁸⁶



⁸⁶ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Com pandemia indicadores do setor aéreo reduzem 50% em 2020: último semestre do ano marca retomada do setor. Último semestre do ano marca retomada do setor. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/com-pandemia-indicadores-do-setor-aereo-reduzem-50-em-2020>. Acesso em: 29 mar. 2021.

Desse modo, no acumulado do ano de 2020, a demanda por voos domésticos apresentou uma redução de 48,7%, sendo o pior desempenho apurado nos indicadores em mais de uma década. A título exemplificativo, de acordo com o CEO da Latam Airlines Brasil, Jerome Cadier, a queda das vendas chegou a mais de 90% da receita⁸⁷.

Com a maior parte das frotas paradas nos pátios dos aeroportos, as companhias aéreas demandam respostas de curto e a longo prazo para sobreviverem. É importante ressaltar que a maior parte das empresas não possui caixa para comprar as aeronaves. Assim, as companhias aéreas alugam os aviões por meio de um contrato de arrendamento mercantil ("*leasing*"), utilizam a aeronave e, através do fluxo de caixa, é realizado o pagamento do arrendamento mês a mês.

Adicionalmente, a preparação de um avião para ficar parado, como as três principais companhias do mercado têm feito, custa entre R\$ 20 mil e R\$ 120 mil, além das revisões mensais, que custam até R\$ 13 mil por avião na LATAM, aérea que possui a maior frota do país. Acrescenta-se o custo de deixar os aviões estacionados em hangares ou nos aeroportos⁸⁸.

As consequências para o setor são drásticas e evidentes. Para sobreviver, as companhias aéreas estão renegociando prazos de pagamentos e isenções com arrendadores e as concessionárias que são donas dos hangares. Cortaram e suspenderam salários e solicitaram ajuda e suporte governamental.

Ressalta-se que a aviação civil é um serviço essencial para a sociedade civil, servindo a malha aérea como uma maneira de integração do território nacional. A essencialidade do serviço é resguardada inclusive em tempos de pandemia, conforme dispôs o Governo Federal no Decreto nº 10.282/2020, que regulamentou a Lei nº 13.979/2020 e definiu quais são os serviços e atividades essenciais. O Decreto regulamentador contemplou o modal aéreo de transporte, nos termos do inciso V do artigo 3º, incluindo o serviço no rol daqueles "*indispensáveis ao atendimento das*

⁸⁷ CASSOL, Leonardo. Presidente da Latam fala sobre recuperação judicial, preço das passagens e o futuro da empresa no Brasil. 2020. Disponível em: [https://www.melhoresdestinos.com.br/entrevista-jerome-cadier-ceo-latam.html#:~:text=Jerome%20Cadier%20\(Latam\)%3A%20A,Peru\)%20os%20voos%20pararam%20totalmente..](https://www.melhoresdestinos.com.br/entrevista-jerome-cadier-ceo-latam.html#:~:text=Jerome%20Cadier%20(Latam)%3A%20A,Peru)%20os%20voos%20pararam%20totalmente..) Acesso em: 29 mar. 2021.

⁸⁸ MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan. Companhias aéreas têm custo milionário com aviões em solo por coronavírus: Gol, Latam e Azul renegociam aluguel de aeronaves, reduzem salários e pedem socorro ao governo. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/companhias-aereas-tem-custo-milionario-com-avioes-em-solo-por-coronavirus.shtml#:~:text=Companhias%20a%C3%A9reas%20desativam%20avi%C3%B5es%20ap%C3%B3s%20pandemia%20de%20coronav%C3%ADrus%20paralisar%20setor&text=A%20conta%20por%20avi%C3%A3o%20pode,Brasil%20pagava%20no%20Airbus%20A320.> Acesso em: 30 mar. 2021.

necessidades inadiáveis da comunidade, que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”⁸⁹.

Além do referido Decreto emitido pelo Governo Federal, a ANAC emitiu ainda uma nota técnica⁹⁰ integrando como atividades essenciais as atividades acessórias e de suporte ao transporte de passageiros, estando incluídas as atividades de formação e adestramento de pessoal de aviação civil oferecidas pelos aeroclubes, escolas de aviação civil e centros de instrução de aviação civil.

Além do transporte regular de passageiros, a atividade aeronáutica tem sua utilidade pública reiterada pela possibilidade de seus profissionais cumprirem missões de emergência e de notório interesse da coletividade⁹¹, como o transporte de cilindros de oxigênio, em caráter de urgência, para as regiões que estavam desabastecidas desse insumo fundamental no enfrentamento da COVID-19 e nas quais o transporte aéreo é o único modal eficiente em termos logísticos.

Diante desse contexto e conforme o Informativo 01/2020 da ANAC⁹², as companhias aéreas cumpriram com seu papel de responsabilidade social, através da malha aérea mínima que contemplou todas as unidades da federação brasileira, mantendo voos essenciais para a circulação de profissionais da saúde e de segurança pública, de órgãos vitais, de equipamentos médicos hospitalares, de materiais imprescindíveis e, posteriormente, no transporte de vacinas para a contenção da pandemia da COVID-19 no Brasil.

Juliano Noman, Diretor-Presidente da ANAC, ressaltou a relevância dessa medida para a manutenção do transporte aéreo:

A aviação de vários países está parando por completo. O que estamos fazendo no Brasil é porque sabemos que **o serviço aéreo é essencial para ajudar o País a superar esse**

⁸⁹BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

⁹⁰ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). NOTA TÉCNICA Nº 21/2020/GTOF/GCOI/SPO: Enquadramento das atividades de Escolas, Aeroclubes e CIAC's em atividades essenciais. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/5/3CA59783C1DD52_NotaTecnicaANACn.21.2020.GTOF.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021

⁹¹ Ibid, 2020.

⁹² BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). PILOTOS, COMISSÁRIOS E AEROVIÁRIOS SÃO ESSENCIAIS PARA O BRASIL DERROTAR A COVID-19: INFORMATIVO 01/2020 – COVID-19. 2020. Disponível em: https://www.anac.gov.br/coronavirus/arquivos/INFORMATIVO_0120COVID19.pdf. Acesso em: 02 abr. 2021.

cenário sem precedentes, permitindo o deslocamento de materiais, profissionais de saúde e das pessoas que ainda precisam viajar.⁹³ [grifo nosso]

Isto posto, é válido trazer ao debate da essencialidade do serviço de transporte aéreo no enfrentamento da pandemia da COVID-19 a doutrina utilitarista de Jeremy Bentham, teoria na qual se definem previamente os bens a serem atingidos ou protegidos, e usa-se o Direito como meio de consegui-los. De acordo com o autor:

Por princípio da utilidade, entendemos o princípio segundo o qual toda a ação, qualquer que seja, deve ser aprovada ou rejeitada em função da sua tendência de aumentar ou reduzir o bem-estar das partes afetadas pela ação (...). Designamos por utilidade a tendência de alguma coisa em alcançar o bem-estar, o bem, a beleza, a felicidade, as vantagens, etc. O conceito de utilidade não deve ser reduzido ao sentido corrente de modo de vida com um fim imediato.⁹⁴

Nesse contexto, uma eventual paralização total do serviço poderia acentuar ainda mais os efeitos da crise sanitária, levando o país a um estado caótico, demonstrando, nos termos de Bentham, a utilidade do transporte aéreo para o enfrentamento da pandemia e para a manutenção do bem-estar da população.

Resta evidente, portanto, a necessidade do Estado auxiliar as companhias aéreas operantes a atravessarem esse período com baixa demanda, ao mesmo tempo que fornecem uma malha aérea essencial para a sociedade. Caso essas companhias, que sofreram uma drástica redução no fluxo de caixa, não se recuperem e venham à falência, os custos sociais e econômicos do desemprego em toda cadeia produtiva e da desestruturação da logística do transporte aéreo com os quais o país terá de arcar serão mais elevados do que um possível suporte financeiro nesse momento. A falência de apenas uma companhia aérea nacional pode trazer além dos mencionados impactos no âmbito econômico, consequências na qualidade de vida e bem-estar da população.

⁹³ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Malha aérea essencial começa no sábado (28): Iniciativa garante que nenhum estado brasileiro fique sem ligação aérea. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/malha-aerea-essencial-comeca-no-sabado-28>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁹⁴ BENTHAM, J. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

3.2. O PAPEL DOS REGULADORES DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA CRISE SANITÁRIA

É fato notório que a crise sanitária trouxe uma restrição de circulação, sendo que a essência desse setor é a mobilidade. Diante dessa situação extraordinária, os órgãos reguladores mencionados no primeiro capítulo tiveram que atuar de maneira instantânea para fornecer amplas medidas de suporte e coordenação para o setor aéreo, com o objetivo de minimizar os impactos negativos da pandemia sobre o setor e para que não ocorresse uma paralização por completo do serviço.

Conforme mencionado anteriormente, a ANAC garantiu que houvesse uma continuidade do serviço de transporte aéreo através do estabelecimento de uma quantidade mínima de voos diários, mantendo corredores logísticos aéreos. A instauração de uma malha aérea essencial teve como propósito a manutenção de uma malha emergencial com ao menos uma ligação aérea em todos Estados brasileiros, conforme se observa no mapa abaixo:

Figura 2 - Malha Aérea Essencial por Estado/Companhia Aérea



⁹⁵ *Supra* 93.

Desse modo, as empresas aéreas operaram, em conjunto, 1.241 voos semanais em abril de 2020, sendo 483 voos da Latam, 405 voos da Azul e 353 voos da Gol. A ANAC adotou diversas outras medidas regulatórias emergenciais com o objetivo de fornecer uma maior flexibilidade para as companhias aéreas, como a alteração da regra de uso dos *slots* por conta da pandemia e pela prorrogação dos prazos de habilitações, certificados, autorizações, averbações, credenciamentos, treinamentos e exames operacionais de pilotos, comissários, mecânicos de voo e demais profissionais credenciados⁹⁶.

A agência reguladora de aviação civil emitiu um *waiver*, instrumento que isenta as empresas do cumprimento de determinadas exigências ou regulamentos, abonando o cancelamento de *slots* das companhias pelo não cumprimento do cálculo do índice de regularidade (um dos indicadores de desempenho) para a obtenção de direitos históricos pelas empresas. Ou seja, as companhias aéreas que cancelaram suas operações em determinados trechos poderão manter seus horários no futuro, de modo que não percam o direito ao uso do *slot*.

Essa medida está em consonância com decisão similar tomada por outras organizações e autoridades de aviação civil, como a *European Airport Coordinators Association* (EUACA) e a *Federal Aviation Administration* (FAA)⁹⁷. Outra providência importante adotada pela agência foi a prorrogação dos prazos de habilitações e certificados para os profissionais da aviação, com a finalidade de manter a prestação do serviço de transporte aéreo sem a dependência de revalidações na ANAC⁹⁸.

Nesse contexto, a agência reguladora deliberou pela aprovação do transporte de carga em cabine de passageiros, com o objetivo de autorizar provisoriamente operações com transporte de carga na cabine de passageiros para viabilizar a rápida e contínua entrega de mercadorias e insumos

⁹⁶BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Principais medidas do setor aéreo após início da pandemia de Covid-19 – Linha do Tempo. 2021. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/coronavirus/linha-do-tempo>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁹⁷ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ANAC altera regra de uso de slots por conta do coronavírus: Medidas valem de março a outubro de 2020. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/nota-a-imprensa>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁹⁸ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Em razão do coronavírus, ANAC prorroga validade de habilitações e certificados por 120 dias: Atividades de AVSEC terão prazo até outubro e operadores de aeródromos ficam isentos de realizar reuniões obrigatórias até junho. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/em-razao-do-coronavirus-anac-prorroga-validade-de-habilitacoes-e-certificados-por-120-dias>. Acesso em: 02 abr. 2021.

fundamentais no momento de pandemia, como alimentos, suprimentos médicos e Equipamentos de Proteção Individual (EPI), além de outros produtos hospitalares⁹⁹.

Além disso, com o fechamento das fronteiras internacionais e cancelamento de voos das companhias aéreas ocasionadas pela pandemia, a ANAC auxiliou na repatriação de diversos brasileiros que estavam em outros países impedidos de retornar ao Brasil através da disponibilização de um formulário online para obter informações de brasileiros que já possuíam bilhete aéreo adquirido e não estavam conseguindo retornar ao Brasil.

A partir dos dados coletados pela agência, as autoridades brasileiras realizaram esforços para possibilitar o retorno dos brasileiros que tiveram seus voos cancelados em países que impuseram restrições para o deslocamento aéreo¹⁰⁰. Já em outubro de 2020, o Ministério da Infraestrutura e a ANAC lançaram o programa Voo Simples, que possui o propósito de fomentar a entrada de novos agentes no setor aéreo, reduzir a assimetria de informação no setor, aumentar a segurança jurídica e a transparência regulatória¹⁰¹.

O programa modernizou as regras para simplificar, desburocratizar e atrair investimentos para a aviação geral brasileira, trazendo mais de 50 medidas para reduzir os custos do setor, mitigar os impactos causados pela pandemia e gerar mais empregos. Entre as medidas adotadas está a simplificação de critérios para empresas de pequeno porte, tendo em vista que não há racionalidade para uma empresa de pequeno porte possuir as mesmas exigências regulatórias de uma empresa de grande porte, dadas as distintas complexidades nas operações e das aeronaves.

Outra medida importante está na adoção de documentação digital e na simplificação dos processos para fabricação, importação, registro e certificação de aeronaves e componentes, de acordo com o Diretor-Presidente da ANAC o Voo Simples é: *“Um programa que vem para tirar*

⁹⁹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ANAC aprova transporte aéreo exclusivo de carga em cabine de passageiros: Medida emergencial busca facilitar a entrega de equipamentos, alimentos e produtos de saúde. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/anac-aprova-transporte-aereo-exclusivo-de-carga-em-cabine-de-passageiros>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹⁰⁰ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Brasileiro no exterior: formulário consular será entrada única de informações: Dados obtidos pela ANAC até 14/04 são compartilhados com o MRE. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/brasileiro-no-exterior-formulario-consular-sera-entrada-unica-de-informacoes>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹⁰¹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)/Ministério da Infraestrutura. Voo Simples: Programa de Modernização das Regras da Aviação Geral. 2020. Disponível em: https://www.anac.gov.br/noticias/2020/imagens/principais-medidas-voo-simples_904.pdf. Acesso em: 03 abr. 2021.

*da frente a burocracia, tirar da frente o que não é necessário, e focar naquilo que realmente importa”*¹⁰².

Reforçando a filosofia do Voo Simples, a ANAC em março de 2021 realizou uma “faxina normativa” deliberando pela revogação de mais 279 normas que se encontravam caducasas ou obsoletas, sendo que a maioria era referente a portarias publicadas pelo antigo DAC. Diante dessa depuração normativa a agência reguladora procedeu com mais um avanço para a melhora do ambiente regulatório do setor aéreo¹⁰³.

Já o Governo Federal, através da atuação da Secretaria Nacional de Aviação Civil (“SAC”) vinculada ao Ministério da Infraestrutura, editou e publicou a MP nº 925 de 2020, dada a urgência e relevância na adoção de determinadas medidas, convertida posteriormente na Lei nº14.034 de 2020¹⁰⁴. Essa normativa possui como finalidade principal a promoção de um alívio imediato de caixa das companhias do setor de aviação civil, devido a brusca redução na demanda por serviços de transporte aéreo decorrente dos efeitos da pandemia em nível global. Diante disso, a exposição de motivos da supramencionada MP identifica que:

Com a drástica redução da demanda presente e futura, **as empresas tiveram suas receitas consideravelmente reduzidas**. Além disso, **a recente desvalorização da moeda brasileira teve impacto negativo para as empresas do setor, já que vários de seus custos são dolarizados**. Em virtude dessa situação, as empresas aéreas brasileiras têm enfrentado dificuldade para honrar seus compromissos, **motivo pelo qual estão expostas ao risco de insolvência**.¹⁰⁵ [grifo nosso]

Diante disso, a legislação emergencial autorizou as companhias a dilatarem o prazo de reembolso para os usuários que cancelaram ou tiveram seus voos cancelados em decorrência da

¹⁰² BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Programa Voo Simples traz regras mais modernas para o setor da aviação brasileira: São iniciativas que buscam a simplificação de procedimentos e alinhamento às regras internacionais mantendo os altos níveis de segurança exigidos. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/10/programa-voo-simples-traz-regras-mais-modernas-para-o-setor-da-aviacao-brasileira>. Acesso em: 03 abr. 2021.

¹⁰³ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ANAC melhora ambiente regulatório ao revogar mais 279 normas defasadas: Revogação de portarias editadas pelo antigo DAC compõe maior parte de faxina normativa. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/anac-melhora-ambiente-regulatorio-ao-revogar-mais-279-normas-defasadas>. Acesso em: 03 abr. 2021.

¹⁰⁴BRASIL. Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19. 150. ed. Brasília, DF, 06 ago. 2020. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.034-de-5-de-agosto-de-2020-270712514>. Acesso em: 03 abr. 2021.

¹⁰⁵BRASIL. Ministério da Infraestrutura. EM nº 00010/2020 MINFRA. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-925-20.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

pandemia, dado que o microssistema consumerista confere às companhias um prazo máximo de 7 dias para realizar o reembolso. Contudo, este prazo curto drenaria rapidamente a liquidez de caixa das companhias.

A solução apresentada pela regulamentação para diminuir as pressões sobre o fluxo de caixa de curto prazo foi a extensão desse prazo para 12 meses, mantida a assistência material prevista em lei. A dilatação de prazo também veio acompanhada de incentivos para que o consumidor, ao invés de solicitar o reembolso, deixasse o valor integralmente pago como crédito nas companhias aéreas para remarcar a viagem em um momento futuro.

Esse incentivo é operacionalizado através da isenção de penalidades geralmente dispostas nos contratos de transporte aéreo para os passageiros que aceitassem a conversão dos valores pagos em créditos. Além da isenção, os passageiros poderiam receber um valor em crédito maior em relação ao dispendido originalmente na passagem aérea e teriam até 18 meses para utilizarem os créditos, contados de seu recebimento.

Essa medida proporcionou flexibilidade aos consumidores diante das incertezas sobre a duração da disseminação do Sars-CoV-2 e a recuperação das atividades econômicas, através da retomada das atividades laborais e de lazer¹⁰⁶. Desse modo, a MP nº925 vai ao encontro do acordado no Termo de Ajustamento de Conduta (“TAC”) que foi celebrado em apenas 2 dias após a edição da referida normativa.

O TAC foi um acordo assinado entre a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (“ABEAR”), Azul Linhas Aéreas, os Ministérios Público Federal (“MPF”) e do DF e Territórios (“MPDFT”) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (“Senacon”) que também garantiu a harmonização dos direitos e obrigações entre os consumidores e as empresas aéreas diante do cenário pandêmico a partir da flexibilização das regras de remarcação, cancelamento e reembolso das passagens aéreas¹⁰⁷.

Outra providência adotada pelo Governo Federal foi a edição do Decreto nº 10.284/2020,¹⁰⁸ que dilatou o prazo de vencimento das tarifas de navegação aérea, permitindo que os proprietários

¹⁰⁶ Ibid, 2020.

¹⁰⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): Regrimentos envolvendo o cancelamento de voos nacionais e internacionais por conta da pandemia de COVID-19. 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TAC_aereas.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

¹⁰⁸ BRASIL. Decreto nº 10.284, de 20 de março de 2020. Dispõe sobre a dilação do prazo de vencimento das tarifas de navegação aérea, durante o período de enfrentamento da pandemia da covid-19. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10284.htm. Acesso em: 05 abr. 2021.

ou exploradores de aeronaves gerenciassem seus capitais de giro para atravessar o período de maior adversidade financeira em virtude da forte pressão sobre o fluxo de caixa das empresas aéreas.

Assim, o objetivo principal dessa dilatação de prazo foi o de garantir a mobilidade mínima do setor aéreo mediante um auxílio de curto prazo para o fluxo de caixa das companhias aéreas regulares, taxi aéreo e aviação geral, durante o período de enfrentamento da COVID-19. Já o Departamento de Controle do Espaço Aéreo atuou de forma a otimizar a logística de operações das companhias no espaço aéreo com o intuito de mitigar os impactos econômicos gerados pela pandemia.

Para o DECEA a redução do tráfego aéreo trouxe o desafio de encontrar soluções que possibilitassem, com a baixa demanda, diminuir a complexidade das regras do espaço aéreo para que as companhias aéreas e os usuários da aviação em geral dispusessem de operações mais ágeis e eficientes, de modo a promover uma economia de combustível.

Ary Rodrigues Bertolino, Brigadeiro do Ar e Chefe do Subdepartamento de Operações do DECEA, informou que o Departamento realizou uma readequação da malha das aerovias, tendo a partir de então diversos voos diretos que geraram uma economia de 5 a 10 minutos no tempo de voo, dependendo da distância¹⁰⁹.

De acordo com os dados disponibilizados pelo DECEA, as iniciativas em termos de otimização das etapas de saída, rota e chegada nas principais Áreas de Controle Terminal (“TMA”)¹¹⁰ do Brasil resultaram em uma economia de combustível para os três principais *players* nacionais do mercado de transporte aéreo regular de passageiros. No mês de abril de 2020, por exemplo, foram economizados o equivalente a cerca de duzentos trechos de voo entre São Paulo (Guarulhos - GRU) – Rio de Janeiro (Galeão - GIG). Desse modo, pode se constatar na tabela abaixo a mencionada economia de combustível e, por conseguinte, a redução de emissão de CO₂ na atmosfera:

¹⁰⁹ BLOCO #01 – Medidas do governo para mitigar e lidar com a COVID-19 no setor de transporte aéreo. [S.L]: Airconnected, 2020. (132 min.), son., color. Disponível em: <https://portal.airconnected.com.br/2020/04/29/bloco-01-medidas-do-governo-para-mitigar-e-lidar-com-a-covid-19-no-setor-de-transporte-aereo/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

¹¹⁰ É uma área designada do espaço aéreo controlado em torno de um grande aeroporto onde há um alto volume de tráfego. Em: TMA - Terminal Manoeuvring Area. Disponível em: <https://ansperformance.eu/acronym/tma/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Tabela 3 – Resultado total das iniciativas de otimização no espaço aéreo.¹¹¹

	NM	Min	FUEL (kg)	CO ₂ (kg)
AZUL	14141	1964.575	62204.98	196567.7
GOL	38478	6403.35	247750.6	782891.9
LATAM	18452	3012.25	89994.25	284381.8
TOTAL	71071	11380.18	399949.8	1263841

Ademais, considerando o alto custo de estacionamento das aeronaves das empresas aéreas nos hangares ou nos aeroportos, foi cedido o uso especial de pátios sob administração militar para o estacionamento dos aviões dessas empresas. A cessão do espaço realizou-se a título gratuito e precário, enquanto vigorar o estado de calamidade pública ocasionada pela pandemia¹¹².

Isto posto, verifica-se que os órgãos reguladores do setor aéreo brasileiro agiram de maneira imediata e eficaz na mitigação dos efeitos da pandemia, convergindo com a primeira visão de regulação apresentada por Stigler, no qual sua instituição é devida para a proteção dos interesses públicos. Na mesma linha, observada por Carlos Ragazzo sobre o processo regulatório atual, verificou-se que os reguladores brasileiros da aviação civil também apresentaram regulações de qualidade, na medida em que operacionalizaram soluções eficientes diante do cenário pandêmico.

¹¹¹ BRASIL. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Plano de Operações: Retomada COVID-19. 2020. Disponível em: https://www.decea.gov.br/static/uploads/2020/06/2019-painel_po_retomada_covid19.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

¹¹² BRASIL. Ministério da Defesa. Organizações da FAB recebem aeronaves civis em pátios operacionais: Ação faz parte das medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao novo Coronavírus. 2020. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35614/OPERA%C3%87%C3%83O%20COVID-19%20-%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20da%20FAB%20recebem%20aeronaves%20civis%20em%20p%C3%A1tios%20operacionais>. Acesso em: 05 abr. 2021.

4. O RESGATE GOVERNAMENTAL DAS COMPANHIAS AÉREAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Este capítulo irá demonstrar como os governos, no contexto da crise sanitária, devem socorrer financeiramente as companhias aéreas que operam em suas respectivas jurisdições, considerando o fato de que o serviço de transporte aéreo é essencial para a sociedade, principalmente, no suporte ao enfrentamento de uma crise sanitária. Nas palavras de Jerome Cadier, CEO da Latam Airlines Brasil: “A gente está enfrentando uma coisa que não podia se imaginar, e o 11 de setembro foi um solução perto do que estamos vivendo hoje”¹¹³. Diferentemente da crise de segurança gerada pelos atos de terrorismo, a atual crise sanitária não possui resposta imediata e eficaz contra o inimigo comum.

Em outros termos, apesar das medidas de higienização adotadas pelas companhias aéreas, não há como instaurar procedimentos de segurança, como um Raio-X, para eliminar qualquer possibilidade de se contrair o vírus Sar-CoV-2 durante uma viagem aérea. Isso acarreta uma baixa demanda a longo prazo e, conseqüentemente, uma crise sem precedentes para o setor da aviação civil.

Em decorrência desse contexto global, as empresas aéreas ao redor do mundo vêm enfrentando dificuldades para honrar seus compromissos¹¹⁴, motivo pelo qual estão expostas ao risco de insolvência. Diante desse cenário, o resgate governamental (*bailout*) é um dos mecanismos que os governos possuem para socorrer as companhias. Nos termos de Posner e Casey o resgate é, essencialmente: “(...) uma transferência de dinheiro ou outros recursos do governo para um agente privado (ou algumas vezes para outro governo)”¹¹⁵

O principal objetivo do *bailout* é proteger o caixa da empresa a curto e médio prazo, permitindo que a companhia com restrição de liquidez reestruture suas operações, a fim de permitir que esse agente econômico pague seus credores. É importante ressaltar que a quantia monetária

¹¹³ OYAMA, Érico. Latam prevê volume de passageiros similar a período anterior à pandemia só em 2023: Jerome Cadier, CEO no Brasil, revela que até agora companhia não conseguiu empréstimos para capital de giro. 2020. WEBINAR DO JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/casa-jota/latam-passageiros-pandemia-17062020>. Acesso em: 07 abr. 2021.

¹¹⁴ GUIMARÃES, Leonardo. Avianca e Latam mostram o tamanho da crise no setor aéreo; veja outros casos: Falência da Avianca não é caso isolado, embora não tenha sido culpa da pandemia; Latam pediu recuperação judicial nos EUA e em países da América do Sul. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/07/15/avianca-latam-e-american-airlines-mostram-o-tamanho-da-crise-no-setor-aereo>. Acesso em: 07 abr. 2021.

¹¹⁵ *Supra* 3 - Tradução livre.

fornecida a título de resgate deve atender aos interesses da empresa e não de seus acionistas e executivos.

O instrumento do *bailout* também atende ao interesse público e pode maximizar o bem-estar social no contexto de uma crise sanitária, dado que a sociedade não desejaria a falência e a consequente descontinuidade nos serviços de companhias aéreas viáveis economicamente e com uma malha aérea com ampla conectividade pelo país. Tendo em vista que com a falência dessas empresas durante e após a crise, teríamos grandes problemas de fornecimento o que também impactaria nos preços dos serviços prestados pelas companhias aéreas.

Outro efeito indesejável é o impacto negativo na cadeia de empregos que o desaparecimento de qualquer dessas empresas no mercado brasileiro ocasionaria. Na perspectiva brasileira, um estudo feito pela Oxford Economics mostrou que a Latam tem no Brasil 21 mil empregos diretos que geram, na cadeia, quase 900 mil postos de trabalho: “*É mais de 1,5% do PIB do Brasil em função de uma companhia aérea*”, destaca o CEO da companhia no Brasil¹¹⁶.

Apesar do exposto acima, um dos pontos principais na discussão a respeito da legitimidade do resgate governamental de empresas é o denominado risco moral. O conceito de risco moral teve sua formação e origem no mercado de seguros, sendo identificado na situação no qual indivíduos ou empresas se encontram totalmente seguradas, mas não podem ser meticulosamente monitoradas pela companhia de seguro, dado que esta dispõe de informações limitadas, fenômeno conhecido como assimetria de informações¹¹⁷.

Diante disso, os indivíduos ou empresas poderiam mudar seus comportamentos após a aquisição do seguro. Ou seja, o segurado passa a ser incentivado a se expor a maiores riscos em suas ações, uma vez que poderá usufruir do seguro caso ocorram consequências negativas. Raciocínio análogo é aplicável no caso de um eventual resgate governamental das companhias aéreas, podendo resultar em fenômeno semelhante: um cenário em que as empresas tomam decisões com uma assunção de risco maior, pois caso futuramente fiquem à beira da falência, o governo poderia salvá-las da insolvência.

Essa hipótese está equivocada já em seu pressuposto, em razão de considerar que qualquer situação de crise poderia resultar em um resgate governamental. Todavia, a situação aqui é

¹¹⁶ *Supra* 113.

¹¹⁷ BONATTO, Alexsandro. O problema do risco moral. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/o-problema-do-risco-moral#:~:text=O%20termo%20risco%20moral%20foi,de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20limitada%2C%20seu%20comportamento>. Acesso em 12 abr. 2021.

excepcional, dado que se trata de uma crise sanitária mundial ocasionada pelo vírus Sars-CoV-2. Em outras palavras, nenhuma das companhias aéreas possivelmente candidatas ao resgate entraram em crise de liquidez por falhas na gestão. O setor da aviação civil, inclusive, estava em um momento de aceleração e de investimentos, mas foi afetado por um fator externo e de força maior.

As três maiores companhias aéreas brasileiras, até o momento anterior aos primórdios da crise desencadeada pela COVID-19, consistiam em empresas sólidas, sem problemas com liquidez conforme pode ser demonstrado em seus relatórios financeiros de 2019¹¹⁸. Assim sendo, a causa de seu choque de caixa tem raízes na desafiadora situação econômica que o país enfrenta, uma causa estritamente externa, e que, portanto, pode justificar a atuação do governo como um ente que venha a resgatar tais companhias de uma eventual falência.

Nesse sentido, sob a ótica do risco moral, é pertinente fazer uma comparação entre a situação enfrentada pela companhia Ocean Air (“Avianca Brasil”) em 2019, que não se recuperou de um processo de recuperação judicial, em oposição ao Grupo Latam Airlines, que solicitou recuperação judicial em maio de 2020.

No caso da Avianca Brasil, a recuperação judicial foi solicitada quando a companhia já estava com diversos pagamentos atrasados e, nesse caso, não houve resgate governamental, sendo decretada a falência da empresa. Esse desenrolar dos acontecimentos é condizente com as raízes do próprio instituto do *bailout*, pois, uma vez que a situação da Avianca Brasil foi causada por problemas de gestão da companhia¹¹⁹, a realização de um resgate poderia representar um incentivo para futuros aventureiros que almejam entrar no mercado aéreo.

Em outras palavras, o resgate governamental de uma empresa cuja situação de dificuldade financeira está descolada da condição na qual o seu setor se encontra no geral - e é ocasionada unicamente por fatores internos à companhia - representa, de fato, um risco moral.

Contudo, o resgate governamental das companhias aéreas no atual cenário não se encaixa nessa situação de risco moral, como poderia se observar em um eventual resgate da Latam Airlines.

¹¹⁸ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas - 2019. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-2019>. Acesso em: 12 abr. 2021.

¹¹⁹MARCADA por erros de gestão, Avianca pede recuperação judicial. 2018. Disponível em: <http://aerovarios.org.br/2018/12/12/marcada-por-erros-de-gestao-avianca-pede-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Nesse momento, essa companhia não é a única no mercado a estar com dificuldades, uma vez que o cenário da aviação civil como um todo encontra-se em crise e diante de um contexto excepcional.

A empresa, antes da pandemia, estava em um momento de expansão, com fluxo de caixa normalizado e uma operação sólida¹²⁰. Na realidade, a degradação de sua situação financeira e, por conseguinte, seu pedido de recuperação judicial com base no Capítulo 11 da lei de falências dos Estados Unidos tem como causa direta a queda de demanda e a crise econômica ocasionadas pela pandemia da COVID-19¹²¹.

Portanto, devido a excepcionalidade do momento e ao histórico de solvência da companhia, resta evidente o caráter extraordinário de um eventual resgate governamental. Assim sendo, o instituto do resgate quando utilizado em situações excepcionais não representa risco moral, já que sua utilização para o enfrentamento dos efeitos da pandemia não significa que, em um cenário futuro, caso outras companhias aéreas encontrem-se à beira da falência, poderão ser resgatadas pelo governo a qualquer pretexto.

4.1. DA ATUAÇÃO DO GOVERNO NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO DIANTE DA CRISE

A crise sanitária, instaurada de forma repentina no mundo, exigiu atuações governamentais imediatas e precisas em diversos setores. No caso específico das companhias aéreas foi necessária a estruturação de um suporte governamental para auxiliar as companhias atravessarem esse período de crise de liquidez em seus caixas. No entanto, esse auxílio governamental fora operacionalizado de formas distintas nas jurisdições brasileira e americana.

4.1.1. Da Atuação do Governo Norte-Americano

Nos Estados Unidos, em março de 2020 foi previsto que sem a intervenção governamental, a maioria das companhias aéreas iria à falência, de acordo com a previsão da consultoria *CAPA*

¹²⁰ LATAM deve contratar 150 pessoas e internacionalização do aeroporto deixará MRO competitivo mundialmente. 2018. Disponível em: <https://saocarlosemrede.com.br/latam-deve-contratar-150-pessoas-e-internacionalizacao-do-aeroporto-deixara-mro-competitivo-mundialmente/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

¹²¹ LATAM announces reorganization to ensure long-term sustainability. 2020. Disponível em: https://www.latam.com/en_un/press-room/releases/LATAM-announces-reorganization-to-ensure-long-term-sustainability/. Acesso em: 16 abr. 2021.

*Centre for Aviation*¹²². Perante o exposto, em 16 de março de 2020, o *Airlines for America* grupo comercial que representa a indústria aérea dos EUA solicitou um pacote de ajuda do governo federal de, aproximadamente, US\$ 50 bilhões¹²³.

O resgate solicitado assumiria a forma de (i) subsídios governamentais; (ii) empréstimos e (iii) isenções fiscais. O grupo comercial solicitou até US\$ 25 bilhões em subsídios para companhias aéreas de passageiros e até US\$ 4 bilhões em subsídios para transportadoras de carga, e os mesmos valores para os empréstimos. O grupo também demandou que o processo de resgate fosse simples, direto, simplificado e que deveria ser aberto para todas as companhias aéreas americanas¹²⁴.

Nesse contexto, foi editado o *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (“*CARES Act*”), que foi um projeto de estímulo econômico de US\$ 2,2 trilhões aprovado pelo Congresso dos EUA e sancionado pelo presidente Donald Trump em 27 de março de 2020¹²⁵. O *CARES Act* autorizou o *U.S. Department of the Treasury* (“*Treasury*”) a realizar empréstimos para fornecer liquidez a negócios elegíveis pela legislação que tiveram perdas decorrentes dos efeitos da pandemia.

O governo americano acabou concedendo parte como empréstimos e parte como subsídios para pagar credores, comissários de bordo, pilotos e outros funcionários da cadeia produtiva. Todavia, as negociações de resgate entre as companhias aéreas e o governo tornaram-se controversas devido à falta de regulamentação preexistente e ao empenho do *Treasury* de que as grandes companhias pagassem pelo menos parte do dinheiro que receberam.

Os dois lados finalmente concordaram que o apoio do governo seria estruturado como parte de concessão e parte de empréstimo e o *Treasury* também receberia “*warrants*”¹²⁶ que são títulos

¹²² CAPA - Centre for Aviation. COVID-19. By the end of May, most world airlines will be bankrupt. 2020. Disponível em: <https://centreforaviation.com/analysis/reports/covid-19-by-the-end-of-may-most-world-airlines-will-be-bankrupt-517512>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹²³ WALLACE, Gregory. US airline industry seeks about \$50 billion in federal help. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/03/16/business/us-airlines-federal-bailout/index.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹²⁴ Airlines For America. A4A Recommendations. 2020. Disponível em: <https://www.airlines.org/wp-content/uploads/2020/03/A4A-Recommendations-3-16-20.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹²⁵ H.R.748 - CARES Act. 2020. 116th Congress (2019-2020). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748>. Acesso em: 20 abr. 2021.

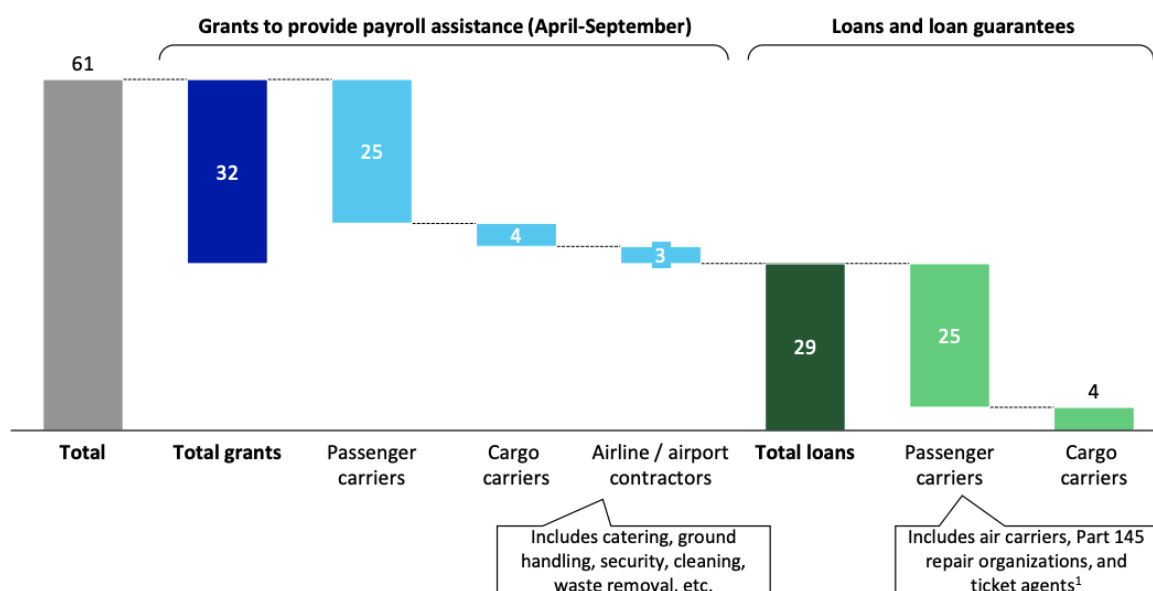
¹²⁶ RAPPEPORT, Alan; CHOKSHI, Niraj. Crippled Airline Industry to Get \$25 Billion Bailout, Part of It as Loans: airlines will receive billions of dollars in grants and loans to pay flight attendants, pilots and other employees. Airlines will receive billions of dollars in grants and loans to pay flight attendants, pilots and other employees. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/04/14/business/coronavirus-airlines-bailout-treasury-department.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

de crédito em forma de garantia que poderiam ser convertidos em ações (“bônus de subscrição”). Ou seja, caso determinada companhia não honre seus compromissos financeiros, o Estado pode converter a dívida em participação acionária e, assim se tornar sócio da companhia aérea inadimplente.

O *CARES Act* disponibilizou dois principais fundos para o setor de aviação civil. Em primeiro lugar, está o *Air Carrier Worker Support Program* previsto na *Section 4112*, que forneceu através de subsídios um total de US\$ 25 bilhões para as companhias aéreas de passageiros e US\$ 4 bilhões para transportadoras de carga direcionados para apoio à folha de pagamento dessas empresas a partir do dia 01 de abril de 2020 até 30 de setembro de 2020, com o objetivo de evitar demissões em massa e, assim, manter o emprego dos pilotos, comissários de bordo, agentes de reservas e mecânicos.

Em segundo lugar, está o *Business Lending Program* previsto na *Section 4003*, que concedeu empréstimos na ordem de US\$ 25 bilhões para as companhias aéreas de passageiros e US\$ 4 bilhões para transportadoras de carga, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Total funds provided to aviation industry under CARES
US \$B



Source: H.R. 748

Note: 1. Ticket agent is defined as person (except an air carrier, a foreign air carrier, or an employee of an air carrier or foreign air carrier) that as a principal or agent sells, offers for sale, negotiates for, or holds itself out as selling, providing, or arranging for, air transportation. Defined in section 40102 of title 49 U.S. Code

127

¹²⁷ AVIATION IMPLICATIONS OF CARES ACT: Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act. 2020. Oliver Wyman. Disponível em: https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/media/2020/apr/CARES_Act_Aviation.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

Em contrapartida ao resgate por subsídios e empréstimos, o *CARES Act* realizou algumas exigências como a manutenção dos níveis de emprego no mesmo patamar do dia 24 de março na medida do possível e, em nenhuma hipótese, reduzir seus níveis de emprego em mais de 10% até 30 de setembro de 2020. Além de concordar em não realizar programas de recompra de ações, exceto se exigida por uma obrigação contratual em vigor no dia 27 de março de 2020 e consentir em não pagar dividendos ou fazer outras distribuições de capital com relação às ações ordinárias da companhia até 12 meses após o empréstimo ter sido pago.

Adicionalmente, para os subsídios fornecidos através do *Air Carrier Worker Support Program* as companhias deveriam concordar com determinadas restrições à remuneração dos funcionários como a não redução do salário e, ao mesmo tempo, o não pagamento de qualquer um dos diretores corporativos da companhia ou funcionários cuja remuneração total excedeu US\$425.000 no ano de 2019¹²⁸.

O *CARES Act* também exige que o *Treasury* receba a título de proteção financeira garantias como bônus de subscrição (*warrant*), *equity* e instrumento de dívida sênior (*senior debt instrument*)¹²⁹. Ademais, tendo em vista a transparência das relações governamentais e a utilização do dinheiro do contribuinte, a referida legislação requer que o *Treasury* publique em seu site, no prazo de 72 horas após qualquer transação de empréstimo, informações sobre a transação, incluindo seus termos materiais e documentação relevante¹³⁰.

Em face do exposto, a seguir verifica-se um mapeamento geral da operacionalização do resgate governamental direcionado para o setor da aviação civil nos Estados Unidos:

¹²⁸ U.S. Department of the Treasury. PAYROLL SUPPORT PROGRAM AGREEMENT. 2020. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Form-of-PSP-Agreement.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹²⁹ O financiamento de uma empresa por instrumento de dívida sênior oferece o menor risco e a maior prioridade de reembolso para o credor, em comparação com outros tipos de dívida, dado que geralmente é garantida por ativos. Os detentores de um *senior debt instrument* têm direito ao reembolso antes dos acionistas, caso a empresa entre em processo de falência e liquidação. Em: SENIOR Debt: Debt with claim priority. 2020. Disponível em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/senior-debt/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹³⁰ U.S. Department of the Treasury. Loans to Air Carriers, Eligible Businesses, and National Security Businesses: Section 4003 of the Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act (CARES Act) authorizes the Treasury Department to make loans, loan guarantees, and other investments to provide liquidity to eligible businesses related to losses incurred as a result of the coronavirus pandemic. 2020. Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-industry/loans-to-air-carriers-eligible-businesses-and-national-security-businesses>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Tabela 4 – Formas de Resgate nos EUA¹³¹

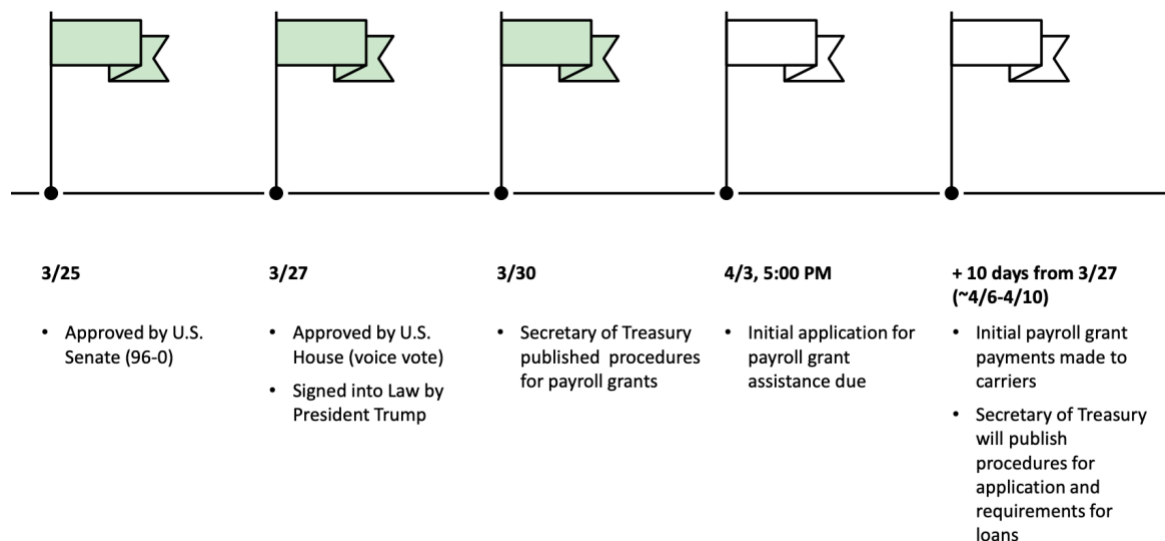
Forma de Resgate/ Características	Subsídios (foi disponibilizado para cobrir salários e benefícios de 1º de abril a 30 de setembro)	Empréstimos
Elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Transportadoras aéreas (passageiros e carga). • Fornecedores de companhias aéreas e aeroportos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transportadoras aéreas (passageiros e carga). • Part 145 repair organizations. • Agente de venda de passagens.
Provisão	<ul style="list-style-type: none"> • Os fundos destinam-se a cobrir salários e benefícios de 1º de abril a 30 de setembro. • Com base nos valores informados ao Departamento de Transporte no período de 1º de abril a 30 de setembro de 2019 ou através das demonstrações financeiras. • Abrange funcionários, mas não os executivos corporativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A obrigação deve ser "incorrida com prudência". • O empréstimo deve ser garantido ou feito a uma taxa que reflita o risco (com base no rendimento médio atual do Tesouro). • Prazo máximo do empréstimo: 5 anos.
Condições	<ul style="list-style-type: none"> • Não pode realizar demissões involuntárias ou reduzir taxas de pagamento e benefícios até 30 de setembro de 2020. • Nenhuma recompra de ações até 30 de setembro de 2021. • Nenhum dividendo pode ser distribuído até 30 de setembro de 2021. • O Departamento de Transporte pode exigir que a transportadora mantenha o serviço aéreo regular até março de 2022. <ul style="list-style-type: none"> - Instruído a priorizar comunidades pequenas e remotas para manter as cadeias de abastecimento de saúde. • Restrições na remuneração dos funcionários até março de 2022. • Assistência não condicionada à negociação com representantes da companhia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manter os níveis de emprego de 24 de março a 30 de setembro de 2020 (não pode reduzir mais de 10%). • Sem recompra de ações durante o prazo de empréstimo e por mais 12 meses após o término. • Nenhum dividendo pode ser distribuído durante o prazo de empréstimo e por mais 12 meses após o término. • O Departamento de Transporte pode exigir que a transportadora mantenha o serviço aéreo regular até março de 2022. <ul style="list-style-type: none"> - Instruído a priorizar comunidades pequenas e remotas para manter as cadeias de abastecimento de saúde.

¹³¹ Elaboração própria com informações fornecidas em *Supra* 132.

	<ul style="list-style-type: none"> • Pode recusar assistência para aqueles que estão avaliando ou que tomaram medidas para iniciar o pedido de falência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Restrições na remuneração dos funcionários e por mais 12 meses após o término.
Garantia Financeira do Governo	<ul style="list-style-type: none"> • O <i>Treasury</i> <u>pode</u> receber bônus de subscrição, opções, ações preferenciais, títulos de dívida ou outro instrumento financeiro emitido pelo beneficiário da assistência financeira. • Com o objetivo de fornecer compensação adequada ao Governo Federal pela assistência. - Termos definidos pela <i>Secretary of Treasury</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • O <i>Treasury</i> <u>deve</u> receber bônus de subscrição (<i>warrant</i>), <i>equity</i> e instrumento de dívida sênior (<i>senior debt instrument</i>). • Termos definidos pela <i>Secretary of Treasury</i> - Deve fornecer benefícios razoáveis aos contribuintes em termos de valorização do patrimônio líquido. • Proibido o perdão do empréstimo. • Empréstimos tratados como dívida para fins fiscais.
Procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos publicados em 30.03.2020, inscrições iniciais começaram em 03.04.2020. • Os pagamentos iniciais devem ser feitos às transportadoras aéreas 10 dias após a promulgação da lei. • A <i>Secretary of Treasury</i> deve determinar um método apropriado para distribuição de pagamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A <i>Secretary of Treasury</i> publicará os procedimentos de aplicação e requisitos 10 dias após a promulgação da lei. • A <i>Secretary of Treasury</i> está autorizada a usar bancos para desempenhar funções que determinar necessárias.

Outro fator determinante para a eficácia do resgate nos Estados Unidos foi a rápida disponibilização dos recursos financeiros obtidos através dos subsídios e dos empréstimos. Entre a sanção do presidente Donald Trump e a concessão inicial dos subsídios para o pagamento dos salários ou da publicação pelo *Secretary of Treasury* dos procedimentos para aplicação e requerimentos para a concessão dos empréstimos decorreu o prazo de apenas, aproximadamente, 10 dias. Conforme é possível observar na linha do tempo abaixo:

CARES ACT TIMELINE



132

4.1.2. Da Atuação do Governo Brasileiro

No Brasil, foi anunciada no final de março de 2020 a estruturação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (“BNDES”) de um programa de financiamento para as companhias aéreas conseguirem cumprir seus compromissos financeiros, diante da queda abrupta da demanda. Era esperado que o valor total do crédito a ser concedido para as 3 companhias aéreas nacionais fosse de R\$ 6 bilhões de reais, os quais deveriam ser distribuídos igualmente entre Azul Linhas Aéreas, Gol Linhas Aéreas e LATAM Airlines Brasil. Ou seja, cada uma delas deveria receber o valor de R\$ 2 bilhões¹³³:

Companhia	Azul	Gol	Latam
R\$	2 bilhões	2 bilhões	2 bilhões

¹³² *Supra* 132.

¹³³ ROSA, Bruno; LAGE, Janaína. Azul, Gol e Latam aderem a socorro bilionário do BNDES: Prazo de adesão terminava hoje. Ajuda, de R\$ 6 bi, será capitaneada pela instituição e bancos privados. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/azul-gol-latam-aderem-socorro-bilionario-do-bndes-124428577+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 17 abr. 2021.

O modelo estruturado previa que o BNDES alocasse até 60% dos recursos financeiros, investidores 30% e os bancos comerciais 10%. Todavia, a proposta foi julgada como onerosa e de uso restrito, tendo em vista que o crédito fornecido não poderia ser utilizado para liquidar as dívidas que iriam vencer. Como observam Bouças, Góes e Moreira:

As negociações demoraram tanto que as empresas aéreas Gol e Azul ajustaram despesas e formaram caixa suficiente para operar com folga até o ano que vem. A Latam também ganhou fôlego importante com a recuperação judicial nos Estados Unidos. Em dezembro termina o prazo para as empresas decidirem se tomarão os recursos do pacote do BNDES, que também conta com participação de bancos privados.¹³⁵

Diante disso, o prazo para o aceite da oferta foi encerrado sem que nenhuma companhia aérea brasileira celebrasse o financiamento estruturado pelo BNDES. Ao contrário disso, as próprias empresas tiveram que reestruturar e renegociar seus compromissos financeiros por conta própria, conforme a análise a seguir.

4.1.2.a. Azul Linhas Aéreas Brasileiras

A Azul, por exemplo, contratou a empresa de consultoria Galeazzi & Associados para auxiliar na redução da malha aérea, nos cortes salariais, no programa de licença não remunerada, assim como na suspensão das entregas de aeronaves em 2020.

Já para oferecer suporte na estratégia do plano de frota e no relacionamento com as fabricantes e empresas de arrendamento de aeronaves, a Azul contratou a Plane View Partners, consultores de aviação. Para auxiliar nas negociações comerciais a Azul contratou os escritórios de advocacia Pinheiro Neto e TWK¹³⁶. A companhia obteve êxito em suas negociações e já no

¹³⁴ Elaboração própria.

¹³⁵ BOUÇAS, Cibelle. Pacote de R\$ 6 bilhões é caro e não decola: Programa que tem 60% de recursos do BNDES, negociado há mais de 6 meses, dura até dezembro. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/10/19/pacote-de-r-6-bilhoes-e-car-e-nao-decola.ghml>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹³⁶ AZUL contrata consultores para aumentar eficiência face ao Covid-19. 2020. Comunicado ao Mercado Abril | 2020. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/ed78542a-4e01-429a-8926-03d69ccfa307/ca10b32a-8623-4ebb-9a80-56212f167b42_Azul%20contrata%20assessorias%20especializadas.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

final de julho de 2020 a Azul informou ao mercado que havia concluído as renegociações de dívidas com seus credores. Ante o exposto, John Rodgerson, presidente da Azul, afirmou ao Valor Econômico:

“Fechamos todas as negociações com fornecedores e bancos. Todos sabem que a empresa sofre com o Covid-19. Não foi um problema de gestão da Azul que nos prejudicou, foi um problema no mundo todo. Todos sabem que temos uma empresa super saudável e estão nos apoiando neste momento”¹³⁷ [grifo nosso]

Além disso, a Azul foi ao mercado de capitais, em novembro de 2020, para conseguir liquidez de caixa. Sendo assim, foi realizada uma oferta pública de distribuição de debêntures conversíveis em ações preferenciais que perfizeram um total de R\$ 1.745.900.000,00 para o caixa da empresa¹³⁸.

4.1.2.b. Gol Linhas Aéreas

A Gol atuou de forma semelhante à Azul ao renegociar suas próprias dívidas de maneira autônoma e reduzir os custos fixos de operação. A Gol conseguiu prorrogar a amortização de R\$156 milhões em debêntures locais do 2º trimestre de 2020 para 2022 e realizar a rolagem dos vencimentos de curto prazo existentes dos bancos locais e aumento dos limites de crédito para manter todas as linhas de capital de giro existentes (majoradas para incorporar o real depreciado).

Adicionalmente, a Gol reduziu, no 2º trimestre de 2020, 50% da folha de pagamento por meio de diversas iniciativas de compensação e diferimento (número de horas, horas extras, licença não remunerada, férias não remuneradas, suspensão de pagamentos de participação nos lucros, diferimentos de impostos e cortes salariais de 35% para todos os funcionários e 40% para os 30

¹³⁷ BOUÇAS, Cibelle. Azul já concluiu renegociação de dívidas com credores, diz presidente: “Fechamos todas as negociações com fornecedores e bancos”, afirmou ao Valor John Rodgerson. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/07/28/azul-j-concluiu-renegociao-de-dvidas-com-credores-diz-presidente.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹³⁸ ANÚNCIO DE ENCERRAMENTO DE OFERTA PÚBLICA DE DISTRIBUIÇÃO DE DEBÊNTURES CONVERSÍVEIS EM AÇÕES PREFERENCIAIS, DA ESPÉCIE COM GARANTIA REAL, COM GARANTIA FIDEJUSSÓRIA ADICIONAL, DA PRIMEIRA EMISSÃO DE AZUL S.A. 2021. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/ed78542a-4e01-429a-8926-03d69ccfa307/83be2563-6456-f16a-c0a1-57b6d7b90b80?origin=1>. Acesso em: 19 abr. 2021.

principais executivos) e conseguiu a concessão de carência pelo período de 6 meses e diferimento dos pagamentos de *leasing* por igual período com os arrendadores de aeronaves¹³⁹.

4.1.2.c. LATAM Airlines Brasil

Conforme mencionado anteriormente, o grupo Latam Airlines anunciou em maio de 2020 que havia entrado em recuperação judicial com base no Capítulo 11 da lei de falências dos Estados Unidos. Em um primeiro momento, apenas as suas afiliadas no Chile, Peru, Colômbia, Equador e Estados Unidos entraram com pedido de proteção voluntária no âmbito do processo de reorganização financeira do Capítulo 11, enquanto as afiliadas da LATAM na Argentina, Brasil e Paraguai não estavam incluídas no pedido¹⁴⁰.

Contudo, a LATAM Airlines Argentina encerrou suas operações em 17 de junho:

*“É uma notícia lamentável mas inevitável. Hoje a LATAM deve focar na transformação do Grupo para se adaptar à aviação no pós COVID-19”, afirmou Roberto Alvo, CEO do Grupo LATAM Airlines. “A Argentina tem sido e seguirá sendo sempre um país fundamental. As outras filiais do Grupo LATAM continuarão conectando os passageiros deste país com a América Latina e com o mundo”, completou Alvo.*¹⁴¹

Por outro lado, a LATAM Airlines Brasil não havia sido incluída no pedido do Capítulo 11, dado que estavam em curso as negociações com o governo brasileiro sobre os próximos passos e suporte financeiro para suas operações no Brasil¹⁴². Conforme análise do Alexandre Henrique Frigieri:

¹³⁹ GOL anuncia Atualização ao Investidor 07/04/2020. 2020. Disponível em: https://ri.voegol.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54300&id=0&submenu=0&img=0&ano=2020. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁴⁰ *Supra* 121.

¹⁴¹ LATAM Airlines Argentina encerra operações e outras subsidiárias do Grupo seguirão operando destinos internacionais no país: O encerramento das operações da LATAM Airlines Argentina, por tempo indeterminado, ocorre em função das condições atuais do setor na Argentina, agravadas pela pandemia do COVID-19, em que não se visualiza a viabilidade de um projeto de operação sustentável. 2020. Disponível em: https://www.latam.com/pt_br/sala-de-imprensa/noticias/LATAM-Airlines-Argentina-encerra-operacoes-e-outras-subsidiarias-seguirao-operando-destinos-internacionais-no-pais/. Acesso em: 25 abr. 2021.

¹⁴² *Supra* 121.

Inicialmente, a decisão de não incluir a empresa localizada no Brasil foi puramente econômica, isto porque estava em negociação com o BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) um pacote de ajuda no valor de R\$ 6 bilhões de reais ao todo (a LATAM teria direito à 1/3 desse valor), que aliviaria o caixa da empresa.

Os débitos listados pela empresa, que acionou o *chapter* 11 da lei americana pedindo recuperação da holding, somam cerca de 18 bilhões de dólares, o que a empresa alega representar 95% do seu passivo total.¹⁴³ [grifo nosso]

No entanto, em 09 de julho de 2020 a LATAM Airlines Brasil passou a integrar o processo do Capítulo 11, com o objetivo de reestruturar seus passivos financeiros e administrar de maneira eficiente a sua frota no país. Nesse sentido, Jerome Cadier, CEO da LATAM Airlines Brasil declarou que:

“Adicionalmente, este movimento pode facilitar o financiamento que está em negociação com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), além de oferecer uma opção mais segura ao Banco, já que o DIP (Debtor-in-possession) tem prioridade em relação a outros passivos da empresa”¹⁴⁴

Entretanto, a proposta do BNDES, ante o exposto acima, foi considerada onerosa e de uso restrito para as companhias aéreas brasileiras, de modo que não houve adesão por nenhuma delas. Provavelmente, a complexidade nas negociações com o governo brasileiro para ofertar uma proposta exequível foi um dos motivadores da incorporação da sua afiliada brasileira sob a proteção do Capítulo 11, de acordo com Frigieri:

A negociação com o BNDES no sentido de obter um pacote emergencial de socorro já era esperado para julho. O recurso prometido para as três empresas é visto como insuficiente até mesmo pelo Governo, mas a equipe econômica é reticente em liberar maior quantidade de verba.

¹⁴³ FRIGIERI, Alexandre Henrique. **Latam Airlines Brasil e o pedido de recuperação judicial nos Estados Unidos: Decisão econômica ou jurídica?**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/337948/latam-airlines-brasil-e-o-pedido-de-recuperacao-judicial-nos-estados-unidos>. Acesso em: 25 abr. 2021.

¹⁴⁴ LATAM Airlines Brasil se integra à reorganização financeira do Grupo LATAM Airlines nos EUA: Companhia continuará a voar sem nenhum impacto nas suas operações de passageiros, cargas, reservas, vouchers ou pontos LATAM Pass. 2020. Disponível em: https://www.latam.com/pt_br/sala-de-imprensa/noticias/latam_brasil_integra_reorganizacao_financeira_estados_unidos/. Acesso em: 25 abr. 2021.

E pelo motivo da incerteza nos investimentos e a duração prolongada da crise sanitária os gestores da empresa resolveram por aderir ao pedido de recuperação do Grupo LATAM, representado acima, que tramita nos EUA.¹⁴⁵ [grifo nosso]

Diante desse cenário, foram levantados questionamentos sobre o racional da incorporação da filial brasileira no processo em curso nos EUA ao invés da abertura de um processo de recuperação judicial com base na Lei nº 11.101/05¹⁴⁶. A principal razão pela qual a LATAM optou por integrar a filial brasileira ao processo em curso nos EUA, sob o regime do Capítulo 11, foi a excepcionalidade contida no art.199, §1º da Lei nº 11.101/05 que permite aos arrendadores mercantis em reaverem suas aeronaves sem a necessidade de habilitação no concurso de credores, trazendo como consequência a paralização por completo de suas operações: “(...) *o que impediria a geração de caixa uma vez que os ativos geradores de renda do empreendimento (seus aviões) seriam retirados do domínio da empresa*”¹⁴⁷.

Já na jurisdição americana não há esse risco, dado que os arrendadores se submetem às regras do concurso de credores no processo judicial. Outro motivador da escolha pelos Estados Unidos é o instrumento de *Debtor-in-possession* (DIP) presente na jurisdição que tem por objetivo atenuar os riscos de novos investidores incentivando-os a aportar capital em companhias com dificuldades financeiras, conforme descreve Frigieri:

O DIP proporciona um "direito absoluto" de preferência àquele financiador, inclusive sobre bens já onerados anteriormente pelo devedor. Significa dizer que, **em decorrência dessa ferramenta, na prática, quem investe em empresas em recuperação nos EUA (Chapter 11) não perderá sua garantia que, na verdade, sobrepõe-se às outras garantias de outros credores.**

Esse novo credor fica poderoso a ponto de cometer ingerências no cotidiano funcional da empresa e determinar o rumo de parte dos investimentos. Isso faz com que o seguimento de empresas em recuperação se torne investimento atrativo para o capital impulsionando e auxiliando a manutenção da atividade econômica, principal objetivo de um processo recuperacional.

¹⁴⁵ *Supra* 143.

¹⁴⁶ BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF, 09 fev. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

¹⁴⁷ *Supra* 143.

Não há benefício semelhante na lei brasileira. Não há um mercado aquecido de compra de ativos estressados, nem regras que possam facilitar a liquidação dos ativos para a obtenção de capital. Isso faz com que os potenciais investidores se afastem de empresas em processo de recuperação pois o mercado brasileiro de empresas em crise não é um mercado atrativo ao financiamento dos investidores. Esses motivos dificultam a capitalização das empresas que precisam de financiamento para obterem uma chance de, efetivamente, recuperarem sua operação.¹⁴⁸ [grifo nosso]

Até o presente momento, a Azul e Gol demonstraram capacidade de renegociar e reestruturar seus passivos sem a necessidade de um resgate governamental, apesar da Azul ter iniciado seu plano de demissões em julho de 2020¹⁴⁹. Diante disso, a eventual necessidade de utilização do instrumento de resgate deverá ser observada no decorrer do tempo, dado que as renegociações não garantem o restabelecimento da demanda e, por conseguinte, do fluxo de caixa como nos períodos de pré-pandemia.

Já a LATAM Airlines Brasil precisou recorrer ao instrumento do Capítulo 11, tendo em vista a demora nas negociações com o BNDES e a proposta de financiamento onerosa e de uso restrito, sendo considerada, portanto, pouco atrativa para as aéreas nacionais. As consequências da falta do resgate governamental brasileiro se fizeram sentir na LATAM Airlines Brasil, de modo que em agosto de 2020 a companhia iniciou seu plano de demissão de 2.728 tripulantes:

Jefferson Cestari, diretor de recursos humanos da Latam Brasil, disse que a companhia está fazendo uma redução de 30% no seu quadro de funcionários, em média, incluindo profissionais de escritório e equipes que operam em solo nos aeroportos (os chamados aeroviários). Antes da crise enfrentada pela companhia devido à pandemia de covid-19, a Latam empregava no Brasil 22 mil pessoas.¹⁵⁰ [grifo nosso]

¹⁴⁸ *Supra* 143.

¹⁴⁹ SORIMA NETO, João. Em meio à crise no setor aéreo, Azul inicia plano de demissões: Sindicato Nacional dos Aeroviários estima que 500 empregados foram desligados da empresa no país. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/em-meio-crise-no-setor-aereo-azul-inicia-plano-de-demissoes-24514660>. Acesso em: 29 jun. 2021.

¹⁵⁰ BOUÇAS, Cibelle. Latam Brasil começa a demitir 2,7 mil tripulantes na sexta-feira: O programa de demissão voluntária se encerra hoje e a Latam vai contar o número de interessados a partir de quarta-feira. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/08/04/latam-brasil-comea-a-demitir-27-mil-tripulantes-na-sexta-feira.ghhtml>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Adicionalmente, especula-se a eventual compra da LATAM Airlines Brasil pela Azul, dado que nesse momento de crise sanitária a consolidação no mercado representa uma oportunidade no setor para mitigar as dívidas dessas companhias e enfrentar a pressão de custo do real mais fraco em relação ao dólar americano¹⁵¹. O presidente da Gol, Paulo Kakinoff, alegou que uma eventual fusão entre a Latam Airlines Brasil e a Azul seria aprovada pelos reguladores brasileiros como o CADE, apesar das discussões sobre os remédios a serem adotados nessa hipótese¹⁵².

Em face do exposto, fica demonstrado que no Brasil não houve políticas públicas para o resgate das empresas atuantes no setor de aviação civil, mas apenas a estruturação de um programa de financiamento restrito e oneroso para as companhias aéreas. Enquanto nos Estados Unidos ocorreu a formulação de políticas públicas de resgate adaptados para os diversos setores da economia, inclusive direcionado, de modo amplo, ao setor de aviação civil.

4.2. A RECONSTRUÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL NA ERA PÓS-COVID-19: A OPERACIONALIZAÇÃO DO RESGATE GOVERNAMENTAL

Conforme evidenciado anteriormente, o resgate governamental deve, em regra, ser implementado em situações de crise e emergência quando as companhias enfrentam circunstâncias além de seu controle. Nesse sentido, Block¹⁵³ esclarece que a tomada de decisão do resgate envolve a alocação de risco das perdas econômicas, de modo que o resgate governamental aloca as perdas no contribuinte em geral.

Consequentemente, é fundamental para qualquer política pública de resgate uma presunção clara contra a intervenção estatal que pode ser superada apenas em certas situações especializadas, como no atual contexto de crise sanitária ocasionado pela pandemia da COVID-19. Assim sendo,

¹⁵¹ AZUL and Latam Split Over Merger Talk in Brazil. 2021. Disponível em: <https://airlineweekly.com/article/2021/06/01/azul-and-latam-split-over-merger-talk-in-brazil/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

¹⁵² FAVARO, Cristian. Cade aprovaria fusão entre Azul e Latam, diz Gol: A Gol prevê que no primeiro trimestre de 2022 o mercado corporativo doméstico já estará recuperado. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/06/25/cade-aprovaria-fusao-entre-azul-e-latam-diz-gol.ghml>. Acesso em: 26 jun. 2021.

¹⁵³ BLOCK, C. D. Overt and Covert Bailouts: Developing a Public Bailout Policy. *Indiana Law Journal*, [s. l.], v. 67, n. 4, p. 951–1038, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/indana67&i=965>. Acesso em: 27 abr. 2021.

quando uma “catástrofe comunitária”¹⁵⁴ acarreta um potencial colapso financeiro de empresas do setor, o resgate governamental se torna imprescindível. Em exemplo analógico, verifica-se isso quando o Congresso norte-americano concedeu um alívio (*relief*) especial nos requisitos de fusão para os bancos que estavam em processo de falência, como observa a Suprema Corte dos EUA no caso *United States v. Third National Bank*¹⁵⁵:

O Congresso também estava preocupado com os bancos em perigo de colapso – bancos não tão profundamente com problemas a pontos de invocar a tradicional defesa da “empresa em falência”, **mas mesmo assim correndo o risco de se tornarem em breve instituições financeiramente insustentáveis**. O Congresso parece ter percebido que a falência de um banco é uma catástrofe da comunidade muito maior do que a falência de uma empresa industrial ou de varejo, **e que um risco de falência muito menor do que o exigido pela doutrina da falência de empresas deveria ser suficiente para justificar a etapa de prevenção bastante radical** de uma fusão anticompetitiva. [*tradução livre*]
[grifo nosso]

Entretanto, o resgate não é um instrumento previamente regulado e, assim sendo, podem ocorrer falhas procedimentais que precisam ser mitigadas. Isto posto, torna-se necessário a imposição de determinadas condições para operacionalizar a concessão de um resgate governamental em situações de crise sanitária, de modo que ele não sofra com potenciais desvios de finalidade.

Além do modelo adotado nos Estados Unidos, há outras formas de estruturar o resgate governamental através de garantias fornecidas pelo Estado para os novos empréstimos das companhias contraídas no mercado financeiro, no qual incentivaria as instituições financeiras a concederem crédito diante das garantias fornecidas pelo governo. Entretanto, apenas a estruturação dessas operações, por si, não garante o cumprimento dos objetivos do *bailout*.

Nesse sentido, para deliberar se determinada companhia aérea poderá utilizar o instrumento de resgate, o *World Bank* reconhece que os governos devem levar em consideração os seguintes pressupostos de análise: (i) importância da conectividade fornecida em termos de malha; (ii) impacto econômico do desaparecimento da companhia; (iii) viabilidade da companhia antes da

¹⁵⁴ Ibid, 1991.

¹⁵⁵ U.S. Supreme Court. *United States v. Third Nat'l Bank of Nashville*, 390 U.S. 171 (1968). Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/390/171.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

crise; (iv) probabilidade de reestruturação ou do resgate bem-sucedido da companhia; (v) liquidação versus continuidade das atividades; e (vi) custos de oportunidade¹⁵⁶.

Assim sendo, o poder público brasileiro precisará analisar os aspectos operacionais e financeiros de cada companhia aérea individualmente, de modo que consiga estabelecer qual seria o impacto econômico e social do desaparecimento dessa companhia no mercado de aviação civil - identificando, assim, a importância da malha aérea da empresa para a conectividade do país e a sua viabilidade antes da crise, respectivamente. A análise desses pressupostos permitirá que os governos tenham a assunção de risco mitigada, de forma que as companhias escolhidas para resgate sejam as que possuam maiores chances de serem viáveis no mercado pós-pandemia.

Logo após, verifica-se a necessidade de operacionalizar a imposição de condicionantes nas operações de resgate – assim como foi realizado nos Estados Unidos - a fim de que os principais objetivos do mecanismo sejam atingidos. Em primeiro lugar, verifica-se a necessidade de condicionar a concessão do resgate à paralisação das bonificações dos executivos e demais colaboradores das companhias aéreas, tendo em vista que os recursos do *bailout* devem ser destinados apenas à recuperação da empresa.

Outra condicionante que deve ser obrigatória é a proibição da empresa em realizar a operação de recompra de ações (*buyback*). Em uma recompra, determinada companhia entra no mercado e compra suas próprias ações pelo preço predominante no mercado de um vendedor disposto e depois retira essas ações, reduzindo o número de ações em circulação.

Diante da queda generalizada no valor das ações das companhias aéreas ao redor do mundo, torna-se interessante economicamente - a princípio - a recompra das próprias ações pela companhia para mantê-las em tesouraria até que elas se valorizem novamente. No entanto, essa operação levaria à falta de flexibilidade financeira da empresa, o que pode criar um comportamento destrutivo de curto prazo, especialmente em um ambiente econômico desafiador, em que se deve priorizar a manutenção do fluxo de caixa. Dessa forma, a importância em manter o fluxo de caixa das companhias aéreas é uma questão de relevante interesse público na continuidade da prestação adequada dos serviços de aviação civil.

¹⁵⁶ Schlumberger; Charles E. World Bank Group Air Transport. ICAO Virtual Meeting for Ministers of Health, Tourism and Transportation and Civil Aviation Authorities Directors General on Aviation Recovery in the North American, Central American and Caribbean States. 2020. Disponível em: <https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2020/DG4RDVConf/NACCDGVC4-P17-WorldBank.pdf#search=bailout>. Acesso em: 28 abr. 2021.

A redução dos salários dos executivos das companhias aéreas também deve ser uma condicionante adotada para a concessão dos recursos financeiros. A finalidade do resgate não é a manutenção dos salários dos executivos, ao contrário, é para a preservação do fluxo de caixa da empresa. É uma medida tão importante que, mesmo não sendo uma condicionante obrigatória de um resgate, as companhias estão adotando espontaneamente.

No Brasil, por exemplo, foi o caso da companhia GOL Linhas Aéreas que confirmou à Superintendência da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) o corte de salários de colaboradores. Os diretores, presidentes e vice-presidentes tiveram corte de 40% no salário entre os meses de março a junho. Além de redução salarial dos executivos, a GOL informou que os colaboradores internos e aeroviários tiveram a jornada reduzida em 35%, assim como os benefícios e salários¹⁵⁷.

Aliado a essa medida, a promoção de licenças rotativas e não remuneradas deve ser também uma condicionante obrigatória. Tendo em vista que o custo inicial para contratação de colaboradores é muito alto, dado o alto custo de treinamento. Por exemplo, um piloto, depois de contratado, demora - aproximadamente - 6 meses para ficar ativo na companhia¹⁵⁸. Assim sendo, através da utilização de mecanismos que visam a conservação das relações empregatícias, evita-se um dispêndio de recursos financeiros desnecessários a médio e longo prazo, evitando-se prejuízos para a própria companhia em um futuro próximo.

Outra condicionante a ser adotada para as companhias aéreas é a reestruturação da malha aérea, de forma a reduzir a sobreposição das rotas aéreas e proporcionar, posteriormente, uma recuperação e crescimento sustentável. A sobreposição de malha diante de uma situação de redução drástica de demanda torna as rotas sobrepostas ineficientes e, por consequência, mais custosas para as companhias aéreas que podem voar com ainda com menos passageiros pagantes por quilômetro. Essa condicionante pode ser imposta pelo governo através da sua respectiva agência reguladora, como foi o caso da malha aérea essencial instituída pela ANAC no Brasil.

Por outro ângulo, os governos também devem incentivar o comportamento sustentável do setor de aviação civil. Desta forma, qualquer resgate de companhias do setor deve ser condicionado

¹⁵⁷ SANTOS, Poliana. GOL (GOLL4) confirma à CVM redução salarial dos colaboradores. 2020. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/noticias/gol-goll4-confirma-a-cvm-reducao-salarial-dos-colaboradores/#:~:text=Os%20diretores%2C%20presidentes%20e%20vice,como%20os%20benef%C3%ADcios%20e%20sal%C3%A1rios..> Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁵⁸ *Supra* 90.

às metas socioambientais de emissões de carbono nulas, com metas provisórias e um plano a cumprir. Em consonância com os programas para a redução de emissões de CO₂ provenientes dos voos, como o *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (“CORSIA”) da Organização da Aviação Civil Internacional (“OACI”)¹⁵⁹.

Se as companhias aéreas não cumprirem essas condições, ou qualquer número de metas intermediárias relacionadas ao clima, o financiamento do resgate deverá ser convertido em patrimônio líquido, para que o próprio contribuinte possa deter uma participação indireta através do Estado. Dessa maneira, tanto os executivos quanto os acionistas das companhias aéreas teriam fortes incentivos financeiros para cumprir as metas de redução de CO₂, os governos melhorariam seu progresso para cumprir os compromissos internacionais do clima e o mundo se beneficiaria com a mitigação no avanço do aquecimento global¹⁶⁰.

Um exemplo, nesse sentido, ocorreu com a companhia aérea francesa "AirFrance" em abril de 2020. O governo francês ofereceu à companhia aérea um pacote de 7 bilhões de euros composto por empréstimos bancários garantidos pelo Estado. Em troca das garantias de empréstimo, a companhia aérea prometeu reduzir as emissões domésticas de CO₂ em 50% até 2024. A ministra do Meio Ambiente da França, Elisabeth Borne, disse que a Air France terá que reduzir “drasticamente” seu tráfego aéreo doméstico em troca de garantias de empréstimos estatais¹⁶¹.

É importante ressaltar que os órgãos de controle governamentais devem reduzir o risco político de apadrinhamento, ou seja, beneficiar mais determinadas companhias em detrimento de outras, por uma escolha meramente política. Posto isto, é notório que não deve ocorrer, em qualquer hipótese, a discriminação dos destinatários aos recursos financeiros baseados em preferências e/ou oportunidades políticas. Em outras palavras, as companhias aéreas devem receber esses recursos de forma equânime ou, quando não, baseados em parâmetros objetivos como o porte da empresa e as necessidades de cada uma.

¹⁵⁹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). CORSIA. 2019. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/meio-ambiente/corsia>. Acesso em: 27 abr. 2020.

¹⁶⁰ O'CALLAGHAN, Brian; HEPBURN, Cameron. Why airline bailouts are so unpopular with economists. 2020. Disponível em: <https://theconversation.com/why-airline-bailouts-are-so-unpopular-with-economists-137372>. Acesso em: 28 abr. 2021.

¹⁶¹ REUTERS. Lufthansa retomará voos para 20 destinos a partir de meados de junho: Air France precisará reduzir tráfego doméstico em troca de garantias estatais, diz ministra. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lufthansa-retomara-voos-para-20-destinos-partir-de-meados-de-junho-24443773+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 28 abr. 2020.

De acordo com o *World Bank*¹⁶², em suma, os governos possuem as seguintes opções para apoiar as companhias aéreas durante a crise sanitária, através de: (i) subsídios incondicionais ou condicionados; (ii) empréstimos com taxa de juros baixos e pagamento diferido; (iii) garantias para facilitar o financiamento provado; (iv) nacionalização (parcial ou total); (v) suporte indireto com a isenção ou diferimento dos impostos; (vii) reestruturação e privatização; e (viii) liquidação e reinício das operações (como no caso da SWISSAIR¹⁶³).

Desse modo, verifica-se que nem todas as formas de resgate possuem altos custos para o governo. Os empréstimos ou as garantias de empréstimos acabam tendo um custo relativamente baixo, tendo em vista que possuem como garantias bônus de subscrição, *equity* e instrumento de dívida sênior. Além disso, a tendência é que tanto esses empréstimos quanto as taxas de despesas administrativas sejam pagos ao decorrer do tempo. Já os subsídios, o suporte indireto com a isenção ou diferimento dos impostos devidos das companhias envolvem custos significativos para o governo, dado que não possuem previsão de retorno da contribuição do resgate e do dinheiro para o contribuinte.

Por essa razão, a operacionalização com a imposição das condicionantes no resgate governamental, independentemente dos custos envolvidos, mostra-se de extrema importância. No caso dos empréstimos e garantias fornecidas pelo governo, apesar da previsão de retorno e das garantias fornecidas pela companhia, o resgate pode falhar se não operacionalizado de maneira a garantir a sustentabilidade da empresa em longo prazo, o que poderia gerar, no limite, prejuízos ao governo e contribuinte. Da mesma forma, o suporte indireto e os subsídios fornecidos pelo governo poderiam não acarretar o retorno desejável para o contribuinte, de modo que, conforme demonstrado anteriormente, toda a sociedade enfrentaria os prejuízos diretos e indiretos da falência de uma companhia aérea.

Nesse mesmo sentido, o *World Bank*¹⁶⁴ reconhece que o apoio dos governos deve ser considerado nos seguintes aspectos: (i) importância da conectividade fornecida; (ii) impacto econômico do desaparecimento da companhia; (iii) viabilidade da companhia antes da crise; (iv)

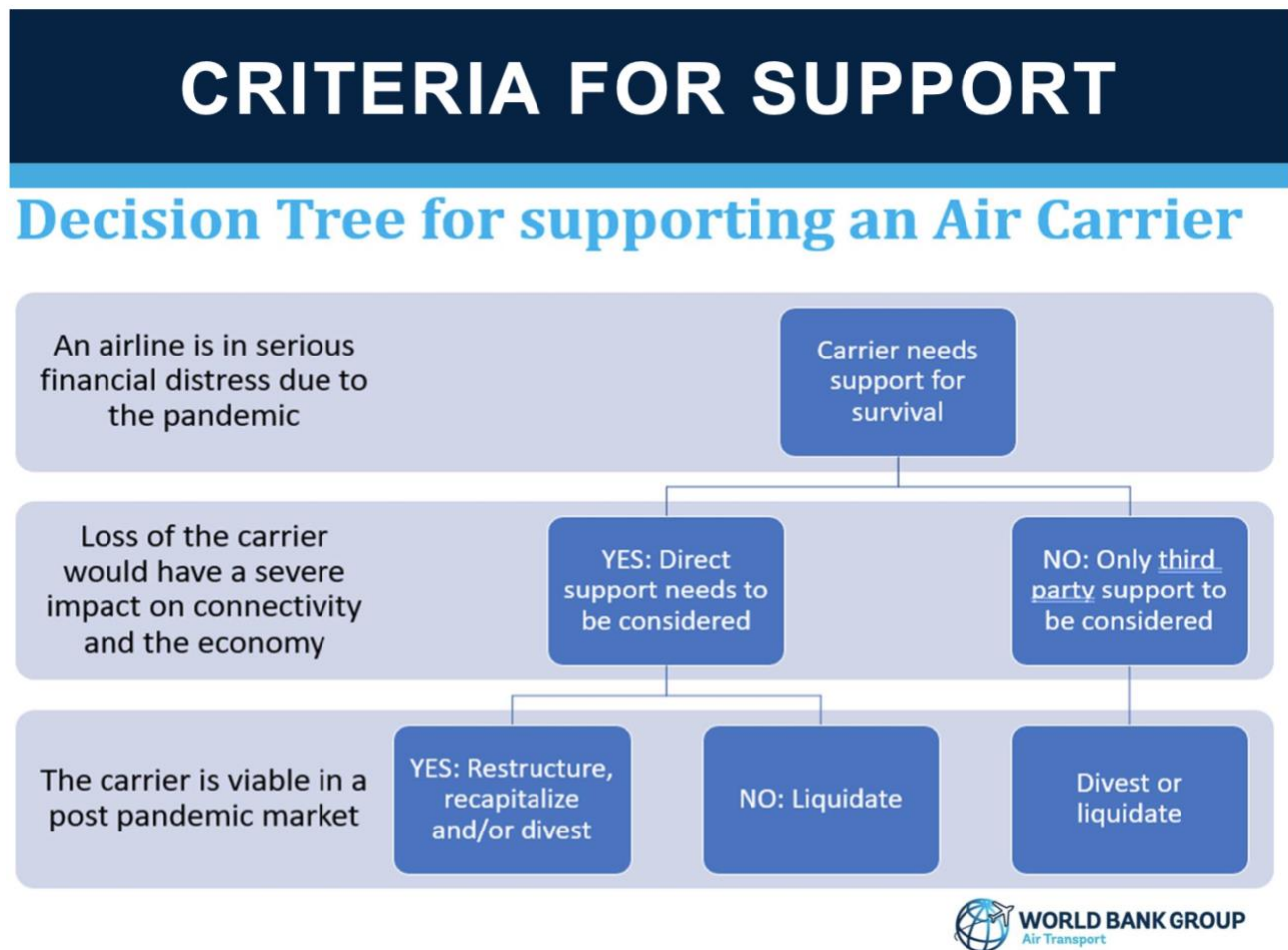
¹⁶² *Supra* 141.

¹⁶³ Ocorreu através do estabelecimento da SWISS (anteriormente conhecida como *Crossair and Swiss International Air Lines*) como uma companhia aérea sucessora da liquidação da Swissair. Em: VERMOOTEN, J. Closure and restart as an option for a sustainable South African national airline. **Journal of Transport & Supply Chain Management**, [s. l.], v. 14, p. 1–17, 2020. Disponível em: <https://jtsm.co.za/index.php/jtsm/article/view/477/887>. Acesso em: 01 maio 2021.

¹⁶⁴ *Supra* 141.

probabilidade de reestruturação ou do resgate bem-sucedido da companhia; (v) liquidação *versus* continuidade das atividades; e (vi) custos de oportunidade¹⁶⁵.

Diante disso, foi elaborado pelo *World Bank* a seguinte árvore de decisão com as alternativas de tomada de decisão para o apoio das transportadoras aéreas:



166

De acordo com a árvore acima, o primeiro critério a ser analisado é se a companhia aérea está com sérias dificuldades financeiras devido à pandemia. Caso afirmativo, a companhia precisará de suporte para sobreviver. Em seguida, o segundo critério de análise seria avaliar se a

¹⁶⁵ O custo de oportunidade é um conceito teórico que mensura o custo daquilo que se deixa de fazer quando é preciso fazer uma escolha de qualquer tipo. Em: CUSTO de oportunidade. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/custo-de-oportunidade/>. Acesso em: 03 maio 2021.

¹⁶⁶ *Supra* 141.

perda da companhia teria um forte impacto na conectividade e na economia. Caso negativo, apenas o suporte de terceiros (do mercado) deve ser considerado e mesmo que a companhia aérea seja viável em um mercado pós-pandemia (terceiro critério), as únicas alternativas seriam sua alienação ou liquidação.

Por outro lado, caso a perda da companhia tenha um forte impacto na conectividade e na economia será necessário levar em consideração um suporte direto (governamental). Por último, o terceiro critério é a avaliação da viabilidade da companhia aérea em um mercado pós-pandemia, caso positivo o governo pode apoiar a companhia através da reestruturação, recapitalização e /ou alienação. Caso negativo, a alternativa seria liquidar a companhia.

É importante ressaltar que nem todos os esforços de resgate governamentais podem ser bem-sucedidos, mesmo com o cumprimento de todas as condicionantes mencionadas. Mesmo após a tentativa de resgate, a companhia pode falir, resultando em perdas para os *stakeholders* (credores, investidores, colaboradores e outros). Nesse caso, a perda para o contribuinte é limitada ao valor comprometido com o esforço de resgate. Se o governo assumir uma participação acionária na empresa como parte do resgate, este pode ganhar ou perder junto com outros investidores.

Portanto, é necessário que haja o desenvolvimento de políticas públicas nacionais voltadas à operacionalização de condicionantes para o resgate governamental de companhias aéreas em períodos de crises sanitárias, visto ser um dos setores mais atingidos pela restrição de circulação e com serviços de extrema importância para a sociedade tanto em período de normalidade quanto em emergencial, como no caso de uma crise sanitária.

CONCLUSÃO

O mercado de aviação civil brasileiro possui reguladores especializados na coordenação e regulamentação das atividades de transporte aéreo regular de passageiros. Esse mercado evoluiu de acordo com as práticas regulatórias internacionais, onde a liberalização dos serviços aéreos domésticos já transcorreu. Evidencia-se a instituição da liberdade tarifária, a eliminação da restrição de investimento do capital estrangeiro nas companhias aéreas nacionais e a liberalização das regras relativas ao transporte de bagagens.

Assim sendo, o processo de liberalização ocorrido no setor da aviação civil brasileiro engendrou a democratização do transporte regular de passageiros, tendo em vista a ocorrência de queda dos preços médios das passagens aéreas domésticas e, por conseguinte, o aumento de passageiros domésticos transportados. Trata-se de um mercado que atua a partir da perspectiva privada, com progressivos níveis de competição, que tiveram efeitos positivos tanto para os consumidores quanto para as companhias.

Adicionalmente, foi constado pelo Tribunal de Contas da União que a desregulamentação e a eliminação de barreiras à entrada de novos competidores vêm trazendo resultados positivos, demonstrando que a falta de licitação para outorgar novas concessões, apesar de ser um problema jurídico, não é um problema do ponto de vista operacional e econômico. Desse modo, de acordo com o TCU, o regime jurídico da autorização pode conferir, em termos de flexibilidade, melhor adequabilidade para manter o setor aéreo funcionando segundo sua atual dinâmica operacional.

Apesar do contínuo crescimento do setor nos últimos tempos, a COVID-19 impôs complicações financeiras para o setor devido à necessidade de se restringir a circulação de pessoas ao redor do mundo. Diante desse cenário, as entidades públicas são demandadas, cotidianamente, a tomar decisões que visem a mitigação dos efeitos da pandemia. Nesse sentido, foi constatado que a ANAC, a SAC e o DECEA, órgãos reguladores do setor aéreo brasileiro, agiram de maneira imediata e eficaz na mitigação dos efeitos da pandemia, apresentando regulações de qualidade, na medida em que operacionalizaram soluções eficientes diante do cenário pandêmico.

No entanto, apenas as regulações de qualidade não são suficientes para salvar as empresas aéreas da crise de liquidez imposta pela pandemia. O modelo de negócios das companhias depende, basicamente, do contínuo fluxo de caixa advindo das compras de passagens aéreas, para que

possam realizar o pagamento de suas despesas recorrentes, como, por exemplo, o pagamento do arrendamento mercantil das aeronaves que ocorre mês a mês.

Diante desse contexto excepcional de crise e emergência, verifica-se o instrumento do resgate governamental como uma possível solução para a crise de liquidez das empresas aéreas. O risco moral foi abordado e afastou-se a hipótese de que um eventual resgate governamental das companhias aéreas com dificuldades financeiras geradas por causa de uma crise sanitária poderia resultar em um instrumento incentivador no qual as empresas passariam a arriscar mais no futuro. Dado que, restou demonstrado que a instituição do resgate só deverá ocorrer em contextos extraordinários, como uma crise sanitária.

Foi analisada a importância do instrumento do resgate governamental tanto para a reestruturação das companhias aéreas quanto para a sociedade civil, desde que operacionalizado com a imposição de condicionantes e pressupostos de análise.

No Brasil não houve políticas públicas para o resgate governamental das companhias aéreas, mas apenas a estruturação de um programa de financiamento restrito e oneroso, o qual não foi utilizado pelas aéreas nacionais. Assim, a Azul e Gol tiveram que renegociar e reestruturar seus passivos de forma autônoma. Enquanto a afiliada brasileira da LATAM acabou sendo incorporada no processo de recuperação judicial do Grupo Latam Airlines em curso nos Estados Unidos.

Desse modo, verifica-se que a falha do resgate governamental brasileiro teve como consequência direta as demissões na Azul e LATAM. Além disso, as demais consequências poderão ser observadas no decorrer do tempo, como o possível aumento no preço das passagens aéreas, tendo em vista que o custo dos juros remuneratórios dos empréstimos e das renegociações, realizadas junto aos agentes privados, deverá ser embutido nas passagens e, desse modo, repassado aos consumidores finais. Assim, a elevação dos preços dos bilhetes aéreos colocará em risco a já conquistada democratização do serviço de transporte aéreo regular de passageiros.

Já nos Estados Unidos ocorreu a formulação de políticas públicas de resgate adaptados para os diversos setores da economia, inclusive direcionado, de modo amplo, ao setor de aviação civil. Nesse sentido, o resgate das aéreas nos EUA foi operacionalizado pelo *CARES Act*, que concedeu parte dos recursos financeiros como empréstimos e parte como subsídios para pagar credores, comissários de bordo, pilotos e outros funcionários da cadeia produtiva.

Diante disso, o resgate por subsídios e empréstimos tiveram como contrapartida determinadas exigências, como a manutenção dos níveis de emprego, a não realização de

programas de recompra de ações e o não pagamento de dividendos ou distribuição de capital com relação às ações ordinárias da companhia até 12 meses após o empréstimo ter sido pago.

Através do estudo comparado com a solução trazida pelo direito estadunidense, foi realizada uma análise propositiva de quais deveriam ser as condicionantes e os pressupostos de análise para a operacionalização das políticas públicas de resgate governamental voltadas para as companhias aéreas brasileiras.

Isto posto, os seguintes pressupostos de análise foram considerados para a operacionalização do resgate: (i) importância da conectividade fornecida em termos de malha; (ii) impacto econômico do desaparecimento da companhia; (iii) viabilidade da companhia antes da crise; (iv) probabilidade de reestruturação ou do resgate bem-sucedido da companhia; (v) liquidação versus continuidade das atividades; e (vi) custos de oportunidade.

Em seguida, foi suscitada a necessidade de imposição das seguintes condicionantes: (i) a paralisação das bonificações dos executivos e demais colaboradores; (ii) a proibição da empresa em realizar a operação de recompra de ações (*buyback*); (iii) a redução dos salários dos executivos; (iv) a promoção de licenças rotativas e não remuneradas; (v) a reestruturação da malha aérea; (vi) o cumprimento da meta de emissões nulas de carbono até 2050, com metas provisórias e um plano a executar; e (vii) o governo deverá garantir que os recursos financeiros sejam distribuídos de forma equânime ou, quando não, baseados em parâmetros objetivos como o porte da companhia e as necessidades de cada uma.

A crise ocasionada pela COVID-19 trata-se de situação inédita e excepcional, e, até o momento anterior ao seu surgimento, as companhias aéreas nacionais não apresentavam problemas de liquidez de caixa. Nenhuma das três aéreas nacionais tiveram falhas na gestão das empresas como motivador da atual crise de liquidez.

Na realidade, o fato gerador dessa crise foi a imposição de restrições à circulação de pessoas em todo o mundo, o que gerou uma queda abrupta na demanda por voos e, por conseguinte, instaurou uma crise de liquidez nos seus respectivos caixas. Portanto, devido a excepcionalidade do momento, resta evidente o caráter extraordinário para utilização do mecanismo de resgate governamental com o objetivo de auxiliar financeiramente as companhias aéreas durante a travessia da crise sanitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACÓRDÃO Nº 2955/2018 – TCU – Plenário. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/1275020182.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

AIRLINES FOR AMERICA. A4A Recommendations. 2020. Disponível em: <https://www.airlines.org/wp-content/uploads/2020/03/A4A-Recommendations-3-16-20.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ALMEIDA, Mariana Cavichioli Gomes. ABORDAGEM CONCORRENCIAL DA AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL E NA ARGENTINA. Revista do Ibrac – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional, São Paulo, v. 2011, n. 20, p.327-388, dez. 2011.

ANAC aprova fusão das companhias aéreas TAM e LAN: A fusão das companhias aéreas TAM, do Brasil, e LAN Airlines, do Chile, recebeu sinal verde da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). A agência não forneceu detalhes sobre o tema, informando apenas que a operação foi aprovada na reunião ordinária de ontem. 2011. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,anac-aprova-fusao-das-companhias-aereas-tam-e-lan,57216e>. Acesso em: 15 fev. 2021.

ANACPÉDIA. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_esp/tr3850.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

ANÚNCIO DE ENCERRAMENTO DE OFERTA PÚBLICA DE DISTRIBUIÇÃO DE DEBÊNTURES CONVERSÍVEIS EM AÇÕES PREFERENCIAIS, DA ESPÉCIE COM GARANTIA REAL, COM GARANTIA FIDEJUSSÓRIA ADICIONAL, DA PRIMEIRA EMISSÃO DE AZUL S.A. 2021. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/ed78542a-4e01-429a-8926-03d69ccfa307/83be2563-6456-f16a-c0a1-57b6d7b90b80?origin=1>. Acesso em: 19 abr. 2021.

AUTORIZA o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm>. Acesso em: 16 jan. 2021.

AVIATION IMPLICATIONS OF CARES ACT: Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act. 2020. Oliver Wyman. Disponível em: https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/v2/media/2020/apr/CARES_Act_Aviation.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

AZUL and Latam Split Over Merger Talk in Brazil. 2021. Disponível em: <https://airlineweekly.com/article/2021/06/01/azul-and-latam-split-over-merger-talk-in-brazil/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

AZUL contrata consultores para aumentar eficiência face ao Covid-19. 2020. Comunicado ao Mercado Abril | 2020. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/ed78542a-4e01-429a-8926-03d69ccfa307/ca10b32a-8623-4ebb-9a80-56212f167b42_Azul%20contrata%20assessorias%20especializadas.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

AZUL e LATAM Airlines Brasil anunciam acordos de codeshare e de programas de fidelidade: Clientes poderão se conectar entre as malhas domésticas da Azul e da LATAM no Brasil, com a possibilidade de acumular pontos no programa de fidelidade de sua escolha. 2020. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/ed78542a-4e01-429a-8926-03d69ccfa307/4df407c8-3236-4c66-a96c-096e8928bf81_azul%20latam%20codeshare%20final_pt.pdf. Acesso em: 24 mar. 2021.

BCB. Open banking. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openbanking>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BENTHAM, J. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BLOCK, C. D. Overt and Covert Bailouts: Developing a Public Bailout Policy. **Indiana Law Journal**, [s. l.], v. 67, n. 4, p. 951–1038, 1991. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/indana67&i=965>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BLOCO #01 – Medidas do governo para mitigar e lidar com a COVID-19 no setor de transporte aéreo. [S.L]: Airconnected, 2020. (132 min.), son., color. Disponível em: <https://portal.airconnected.com.br/2020/04/29/bloco-01-medidas-do-governo-para-mitigar-e-lidar-com-a-covid-19-no-setor-de-transporte-aereo/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BONATTO, Alessandro. O problema do risco moral. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/o-problema-do-risco-moral#:~:text=O%20termo%20risco%20moral%20foi,de%20informa%C3%A7%C3%A3o%20limit%20ada%2C%20seu%20comportamento>. Acesso em 12 abr. 2021.

BOUÇAS, Cibelle. Azul já concluiu renegociação de dívidas com credores, diz presidente: “Fechamos todas as negociações com fornecedores e bancos”, afirmou ao Valor John Rodgerson. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/07/28/azul-j-concluiu-renegociao-de-dvidas-com-credores-diz-presidente.ghml>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BOUÇAS, Cibelle. Latam Brasil começa a demitir 2,7 mil tripulantes na sexta-feira: O programa de demissão voluntária se encerra hoje e a Latam vai contar o número de interessados a partir de quarta-feira. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/08/04/latam-brasil-comea-a-demitir-27-mil-tripulantes-na-sexta-feira.ghml>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BOUÇAS, Cibelle. Pacote de R\$ 6 bilhões é caro e não decola: Programa que tem 60% de recursos do BNDES, negociado há mais de 6 meses, dura até dezembro. 2020. Disponível em:

<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/10/19/pacote-de-r-6-bilhoes-e-carro-e-nao-decola.ghtml>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ato de Concentração no 08012.003267/2007-14. CADE. Julgamento em 25/6/2008. Relator Conselheiro Luís Fernando Rigato Vasconcellos.

BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ato de Concentração no 08012.000321/2010-67. CADE. Julgamento em 18/8/2010. Relator Conselheiro Ricardo Machado Ruiz.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ANAC melhora ambiente regulatório ao revogar mais 279 normas defasadas: Revogação de portarias editadas pelo antigo DAC compõe maior parte de faxina normativa. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/anac-melhora-ambiente-regulatorio-ao-revogar-mais-279-normas-defasadas>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ALOCAÇÃO de slots em Congonhas é definida: Novas empresas aéreas passam a operar no aeroporto. Novas empresas aéreas passam a operar no aeroporto. 2019. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/alocacao-de-slots-em-congonhas-e-definida>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ANAC altera regra de uso de slots por conta do coronavírus: Medidas valem de março a outubro de 2020. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/nota-a-imprensa>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). ANAC aprova transporte aéreo exclusivo de carga em cabine de passageiros: Medida emergencial busca facilitar a entrega de equipamentos, alimentos e produtos de saúde. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/anac-aprova-transporte-aereo-exclusivo-de-carga-em-cabine-de-passageiros>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Brasileiro no exterior: formulário consular será entrada única de informações: Dados obtidos pela ANAC até 14/04 são compartilhados com o MRE. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/brasileiro-no-exterior-formulario-consular-sera-entrada-unica-de-informacoes>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Com pandemia indicadores do setor aéreo reduzem 50% em 2020: último semestre do ano marca retomada do setor. Último semestre do ano marca retomada do setor. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/com-pandemia-indicadores-do-setor-aereo-reduzem-50-em-2020>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). CORSIA. 2019. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/meio-ambiente/corsia>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). DEMANDA e Oferta do Transporte Aéreo. 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiM2UzMGE2ZmQtOTBkMy00ZjMzLTk2MjAtMWE0MDI0YzkzYjFiliwidCI6ImI1NzQ4ZjZILWI0YTQtNGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOiR9>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas - 2019. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-2019>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Em razão do coronavírus, ANAC prorroga validade de habilitações e certificados por 120 dias: Atividades de AVSEC terão prazo até outubro e operadores de aeródromos ficam isentos de realizar reuniões obrigatórias até junho. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/em-razao-do-coronavirus-anac-prorroga-validade-de-habilitacoes-e-certificados-por-120-dias>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Histórico da Aviação Civil Brasileira: Departamento de Aviação Civil - DAC. Disponível em: <https://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoAviacaoCivil.asp>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Malha aérea essencial começa no sábado (28): Iniciativa garante que nenhum estado brasileiro fique sem ligação aérea. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/malha-aerea-essencial-comeca-no-sabado-28>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). NOTA TÉCNICA Nº 21/2020/GTOF/GCOI/SPO: Enquadramento das atividades de Escolas, Aeroclubes e CIAC's em atividades essenciais. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/5/3CA59783C1DD52_NotaTecnicaANACn.21.2020.GTOF.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). PILOTOS, COMISSÁRIOS E AEROVIÁRIOS SÃO ESSENCIAIS PARA O BRASIL DERROTAR A COVID-19: INFORMATIVO 01/2020 – COVID-19. 2020. Disponível em: https://www.anac.gov.br/coronavirus/arquivos/INFORMATIVO_0120COVID19.pdf. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Principais medidas do setor aéreo após início da pandemia de Covid-19 – Linha do Tempo. 2021. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/coronavirus/linha-do-tempo>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Programa Voo Simples traz regras mais modernas para o setor da aviação brasileira: São iniciativas que buscam a simplificação de procedimentos e alinhamento às regras internacionais mantendo os altos níveis de segurança exigidos. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e>

transportes/2020/10/programa-voo-simples-traz-regras-mais-modernas-para-o-setor-da-aviacao-brasileira. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)/Ministério da Infraestrutura. Voo Simples: Programa de Modernização das Regras da Aviação Geral. 2020. Disponível em: https://www.anac.gov.br/noticias/2020/imagens/principais-medidas-voo-simples_904.pdf. Acesso em: 03 abr. 2021.

Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. Ato de Concentração n. 08012.009497/2010-84. Relator: Conselheiro Olavo Chinaglia. Brasília. J. em: 14/12/2011. BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.284, de 20 de março de 2020. Dispõe sobre a dilação do prazo de vencimento das tarifas de navegação aérea, durante o período de enfrentamento da pandemia da covid-19. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10284.htm. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Plano de Operações: Retomada COVID-19. 2020. Disponível em: https://www.decea.gov.br/static/uploads/2020/06/2019-painel_po_retomada_covid19.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF, 09 fev. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Brasília, DF, 30 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19. 150. ed. Brasília, DF, 06 ago. 2020. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.034-de-5-de-agosto-de-2020-270712514>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Organizações da FAB recebem aeronaves civis em pátios operacionais: Ação faz parte das medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao novo Coronavírus. 2020. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35614/OPERA%C3%87%C3%83O%20COVID-19%20-%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20da%20FAB%20recebem%20aeronaves%20civis%20em%20p%C3%A1tios%20operacionais>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. EM nº 00010/2020 MINFRA. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-925-20.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): Regramentos envolvendo o cancelamento de voos nacionais e internacionais por conta da pandemia de COVID-19. 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TAC_aereas.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 346/2008**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 5/03/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-36736%22>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, in Lua Nova, nº45, 1998, pp.49-95.

Cadernos do CADE: MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS E CARGAS, de dezembro de 2017. Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/Mercado_de_transporte_aereo_de_passageiros_e_cargas.pdf> Acesso em 15 mar. de 2021.

CAPA - Centre for Aviation. COVID-19. By the end of May, most world airlines will be bankrupt. 2020. Disponível em: <https://centreforaviation.com/analysis/reports/covid-19-by-the-end-of-may-most-world-airlines-will-be-bankrupt-517512>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Carolyn Backus & Scott A. Wolla, 2018. "The Economics of Flying: How Competitive Are the Friendly Skies?," **Page One Economics Newsletter**, Federal Reserve Bank of St. Louis, pages 1-7, November.

CASSOL, Leonardo. Presidente da Latam fala sobre recuperação judicial, preço das passagens e o futuro da empresa no Brasil. 2020. Disponível em: [https://www.melhoresdestinos.com.br/entrevista-jerome-cadier-ceo-latam.html#:~:text=Jerome%20Cadier%20\(Latam\)%3A%20A,Peru\)%20os%20voos%20pararam%20totalmente..](https://www.melhoresdestinos.com.br/entrevista-jerome-cadier-ceo-latam.html#:~:text=Jerome%20Cadier%20(Latam)%3A%20A,Peru)%20os%20voos%20pararam%20totalmente..) Acesso em: 29 mar. 2021.

CÓDIGO Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CONSULTA Interativa: Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/tarifas-por-ligacao>. Acesso em: 05 fev. 2021.

CRIA a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CUSTO de oportunidade. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/custo-de-oportunidade/>. Acesso em: 03 maio 2021.

DECRETO No 3.564, DE 17 DE AGOSTO DE 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3564.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

DECRETO Nº 47.046, DE 19 DE OUTUBRO DE 1959: Regula a fixação das tarifas das linhas regulares de transporte aéreo e dá outras providências. 1959. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-47046-19-outubro-1959-386215-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jan. 2021.

DECRETO Nº 5.196 DE 26 DE AGOSTO DE 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5196.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

DECRETO-LEI Nº 483, DE 8 DE JUNHO DE 1938: Institue o Código Brasileiro do Ar. 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0483impressao.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Competências. 2001. Disponível em: <https://www.decea.mil.br/?i=quem-somos&p=competencias>. Acesso em: 15 jan. 2021.

DYNIWICZ, Luciana. Gol reclama no Cade contra operação conjunta de rivais Azul e Latam: as duas companhias começaram a operar rotas em parceria, o que motivou uma reclamação da gol no órgão de proteção à concorrência; parceria entre azul e latam dominaria 77% da oferta determinados trechos. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gol-reclama-no-cade-contra-operacao-conjunta-de-rivais-azul-e-latam,70003562292>. Acesso em: 24 mar. 2021.

EMNº 00060/2018 MTPA. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-863-18.pdf. Acesso em: 21 mar. 2021.

Eric Posner & Anthony Casey, "A Framework for Bailout Regulation," 91 **Notre Dame Law Review** 479 (2015).

EUQUERO #AzulNaPonteAerea. 2019. Disponível em: <https://twitter.com/azulinhasaereas/status/1134172880407674881>. Acesso em: 23 mar. 2021.

Falkenburger, Fábio; Lima, Heloísa Helena Monteiro de. **Acordo entre o Cade e a Anac**. São Paulo: DCI, 12.02.2010.

FAVARO, Cristian. Cade aprovaria fusão entre Azul e Latam, diz Gol: A Gol prevê que no primeiro trimestre de 2022 o mercado corporativo doméstico já estará recuperado. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/06/25/cade-aprovaria-fusao-entre-azul-e-latam-diz-gol.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2021.

FIUZA, Eduardo P. S.; PIONER, Heleno Martins. **Estudo Econômico Sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos**. 2009. Disponível em: https://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/Volume_Completo1.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

FRANCO, Leandro Alexi. A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE A CONCORRÊNCIA. Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional, São Paulo, v. 2005, n. 12, p.41-73, jan. 2005.

FRIGIERI, Alexandre Henrique. **Latam Airlines Brasil e o pedido de recuperação judicial nos Estados Unidos: Decisão econômica ou jurídica?** 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/337948/latam-airlines-brasil-e-o-pedido-de-recuperacao-judicial-nos-estados-unidos>. Acesso em: 25 abr. 2021.

GADELHA, Daniel. Azul passa a cobrar preços dinâmicos na bagagem despachada de seus voos nacionais. 2020. Disponível em: <https://www.melhoresdestinos.com.br/azul-bagagem-despachada-dinamico.html#:~:text=A%20Azul%20passou%20a%20cobrar,%2480%2C%20a%20depende%20da%20rota..> Acesso em: 07 fev. 2021.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel : teoria unificada da colusão**. São Paulo: Lex Editora S.A., 2007. 542 p.

GOL anuncia Atualização ao Investidor 07/04/2020. 2020. Disponível em: https://ri.voegol.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54300&id=0&submenu=0&img=0&ano=2020. Acesso em: 19 abr. 2021.

GUARANY, Marcelo Pacheco dos. **Análise jurídica da política regulatória de transporte aéreo no Brasil (2000-2010)**. 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal. 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GUIMARÃES, Leonardo. Avianca e Latam mostram o tamanho da crise no setor aéreo; veja outros casos: Falência da Avianca não é caso isolado, embora não tenha sido culpa da pandemia; Latam pediu recuperação judicial nos EUA e em países da América do Sul. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/07/15/avianca-latam-e-american-airlines-mostram-o-tamanho-da-crise-no-setor-aereo>. Acesso em: 07 abr. 2021.

GUSMÃO, Rossana Malta de Souza. Regulação e defesa da concorrência no setor aéreo. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2904, 14 jun. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19333>. Acesso em: 05 fev. 2021.

H.R.748 - CARES Act. 2020. 116th Congress (2019-2020). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748>. Acesso em: 20 abr. 2021.

HAVEL, B. F.; PRASSL, J. Reforming Civil Aviation Regulation in the United Kingdom: The Civil Aviation Bill 2011-12. **Issues in Aviation Law and Policy**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 321–326, 2011.

HISTÓRICO das Tarifas Aéreas Domésticas no Brasil. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/historico-das-tarifas-aereas-domesticas-no-brasil>. Acesso em: 27 jan. 2021.

LATAM Airlines Argentina encerra operações e outras subsidiárias do Grupo seguirão operando destinos internacionais no país: O encerramento das operações da LATAM Airlines Argentina, por tempo indeterminado, ocorre em função das condições atuais do setor na Argentina, agravadas pela pandemia do COVID-19, em que não se visualiza a viabilidade de um projeto de operação sustentável. 2020. Disponível em: https://www.latam.com/pt_br/sala-de-imprensa/noticias/LATAM-Airlines-Argentina-encerra-operacoes-e-outras-subsidiarias-seguirao-operando-destinos-internacionais-no-pais/. Acesso em: 25 abr. 2021.

LATAM Airlines Brasil se integra à reorganização financeira do Grupo LATAM Airlines nos EUA: Companhia continuará a voar sem nenhum impacto nas suas operações de passageiros, cargas, reservas, vouchers ou pontos LATAM Pass. 2020. Disponível em: https://www.latam.com/pt_br/sala-de-imprensa/noticias/latam_brasil_integra_reorganizacao_financeira_estados_unidos/. Acesso em: 25 abr. 2021.

LATAM announces reorganization to ensure long-term sustainability. 2020. Disponível em: https://www.latam.com/en_un/press-room/releases/LATAM-announces-reorganization-to-ensure-long-term-sustainability/. Acesso em: 16 abr. 2021.

LATAM deve contratar 150 pessoas e internacionalização do aeroporto deixará MRO competitivo mundialmente. 2018. Disponível em: <https://saocarlosemrede.com.br/latam-deve-contratar-150-pessoas-e-internacionalizacao-do-aeroporto-deixara-mro-competitivo-mundialmente/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MARCADA por erros de gestão, Avianca pede recuperação judicial. 2018. Disponível em: <http://aerovios.org.br/2018/12/12/marcada-por-erros-de-gestao-avianca-pede-recuperacao-judicial/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan. Companhias aéreas têm custo milionário com aviões em solo por coronavírus: Gol, Latam e Azul renegociam aluguel de aeronaves, reduzem salários e pedem socorro ao governo. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/companhias-aereas-tem-custo-milionario-com-avioes-em-solo-por-coronavirus.shtml#:~:text=Companhias%20a%C3%A9reas%20desativam%20avi%C3%B5es%20ap%C3%B3s%20pandemia%20de%20coronav%C3%ADrus%20paralisar>

%20setor&text=A%20conta%20por%20avi%C3%A3o%20pode,Brasil%20pagava%20no%20Airbus%20A320. Acesso em: 30 mar. 2021.

MERCADO do Transporte Aéreo. 2019. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 05 fev. 2021.

NOTA TÉCNICA Nº 9/2019/GTCS/GOPE/SAS. 2019. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/slot/arquivos/sei_anac-3162313-nota-tecnica-1.pdf/view. Acesso em: 10 mar. 2021.

O'CALLAGHAN, Brian; HEPBURN, Cameron. Why airline bailouts are so unpopular with economists. 2020. Disponível em: <https://theconversation.com/why-airline-bailouts-are-so-unpopular-with-economists-137372>. Acesso em: 28 abr. 2021.

OYAMA, Érico. 'Setor de saúde como um todo vai sair maior dessa crise', diz ex-diretor da ANS: JOTA recebeu 3 ex-diretores da ANS, Anvisa e Anac em webinar inaugural sobre regulação em tempos de pandemia. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/casa-jota/setor-de-saude-como-um-todo-vai-sair-maior-dessa-crise-diz-ex-diretor-da-ans-15042020>. Acesso em: 02 dez. 2020.

OYAMA, Érico. Latam prevê volume de passageiros similar a período anterior à pandemia só em 2023: Jerome Cadier, CEO no Brasil, revela que até agora companhia não conseguiu empréstimos para capital de giro. 2020. WEBINAR DO JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/casa-jota/latam-passageiros-pandemia-17062020>. Acesso em: 07 abr. 2021.

PALOMARES, Rodrigo. **A Famigerada Resolução nº. 400 da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.** 2017. Disponível em: <https://galvaoepalomares.jusbrasil.com.br/artigos/473873654/a-famigerada-resolucao-n-400-da-agencia-nacional-de-aviacao-civil-anac>. Acesso em: 07 fev. 2021.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **MICROECONOMICS.** 8. ed. New Jersey: Pearson Education, 2013. 743 p.

PINHEIRO, Armando Castelar e SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, cap 6.

PINTO, Victor Carvalho. **O marco regulatório da aviação civil:** elementos para a reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99289>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

PL 5442/2020. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2266425>. Acesso em: 15 mar. 2021.

PORTARIA nº 248, de 10 de agosto de 2001. 2001. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2001/portaria-no-248-de-10-de-agosto-de-2001>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PORTARIA nº 318/SPL, DE 04 DE OUTUBRO DE 1989: Dispõe sobre a flexibilização de tarifas aéreas domésticas de passageiros. Dispõe sobre a flexibilização de tarifas aéreas domésticas de passageiros. 1989. Disponível em: <https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/PD1989-0318.PDF>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PORTARIA Nº536/GC5, DE 18 DE AGOSTO DE 1999. 1999. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/portarias-1999/portaria-no-0536-gc5-de-18-08-1999/@@display-file/arquivo_norma/port536GC5.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

QUINTINO, Larissa. Latam adota preços dinâmicos para despacho de malas em voos internacionais: esquema é semelhante ao de compra de passagens, que varia conforme a demanda; para voos entre a América do sul, por exemplo, preço varia de US\$ 6 a US\$ 45. Esquema é semelhante ao de compra de passagens, que varia conforme a demanda; para voos entre a América do Sul, por exemplo, preço varia de US\$ 6 a US\$ 45. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/latam-adota-precos-dinamicos-para-despacho-de-malas-em-voos-internacionais/>. Acesso em: 07 fev. 2021.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. In: GUERRA, Sérgio (org.). **A Regulação da Concorrência**. In: Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RAPPEPORT, Alan; CHOKSHI, Niraj. Crippled Airline Industry to Get \$25 Billion Bailout, Part of It as Loans: airlines will receive billions of dollars in grants and loans to pay flight attendants, pilots and other employees. Airlines will receive billions of dollars in grants and loans to pay flight attendants, pilots and other employees. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/04/14/business/coronavirus-airlines-bailout-treasury-department.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

REIS, Tiago. **O que é uma falha de mercado e o que pode ser feito para corrigi-la?** 2018. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/falha-de-mercado/>. Acesso em: 10 fev. 2021.

RELATÓRIO Anual. 2017. Disponível em: https://www4.infraero.gov.br/media/674585/relatorio_anual_2017.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

RESOLUÇÃO Nº 400, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2016: Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. 2016. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 07 fev. 2021.

RESOLUÇÃO nº 8/2001 do CONAC (Conselho Nacional de Aviação Civil), de 09 de agosto de 2001. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/483014/RESPOSTA_RECURSO_1_Resposta%20Anexo%20ao%20Pedido%20de%2

0Informao% 20% 20Protocolo% 20N% 2000086.000277-2016-13% 20-% 20Maurcio% 20Gattai% 20Gomes.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

RESULTADOS trimestrais: Demonstrações Financeiras. Demonstrações Financeiras. 2020. Disponível em: <https://ri.voeazul.com.br/informacoes-e-relatorios/resultados-trimestrais/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

REUTERS. Lufthansa retomará voos para 20 destinos a partir de meados de junho: Air France precisará reduzir tráfego doméstico em troca de garantias estatais, diz ministra. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lufthansa-retomara-voos-para-20-destinos-partir-de-meados-de-junho-24443773+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 28 abr. 2020.

RODRIGUES, Gabriel S. de G.; WEYDMANN, Celso Leonardo. **Regulação e desempenho do setor aéreo comercial brasileiro**. 2009. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/download/4211/2546>>

ROSA, Bruno; LAGE, Janaína. Azul, Gol e Latam aderem a socorro bilionário do BNDES: Prazo de adesão terminava hoje. Ajuda, de R\$ 6 bi, será capitaneada pela instituição e bancos privados. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/azul-gol-latam-aderem-socorro-bilionario-do-bndes-124428577+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SAIBA os seus direitos em casos de atraso, cancelamento e remarcação de voo: Resolução nº 400 da ANAC estabelece as regras para cada uma dessas situações. Resolução nº 400 da ANAC estabelece as regras para cada uma dessas situações. 2019. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/saiba-os-seus-direitos-em-casos-de-atraso-cancelamento-e-remarcacao-de-voo#:~:text=A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20400%2F2016,de%20voo%20pela%20empresa%20a%C3%A9rea>. Acesso em: 07 fev. 2021.

SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo S.; Introdução. In: **Marcos regulatórios no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 6-10.

SANTOS, Poliana. GOL (GOLL4) confirma à CVM redução salarial dos colaboradores. 2020. Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/noticias/gol-goll4-confirma-a-cvm-reducao-salarial-dos-colaboradores/#:~:text=Os%20diretores%2C%20presidentes%20e%20vice,como%20os%20benef%C3%ADcios%20e%20sal%C3%A1rios..> Acesso em: 27 abr. 2021.

SATTAR, M. F. et al. Covid-19 Global, Pandemic Impact on World Economy. **Technium Social Sciences Journal**, [s. l.], v. 11, p. 165–xviii, 2020. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/techssj11&i=182>. Acesso em: 2 dez. 2020.

Schlumberger; Charles E. World Bank Group Air Transport. ICAO Virtual Meeting for Ministers of Health, Tourism and Transportation and Civil Aviation Authorities Directors General on Aviation Recovery in the North American, Central American and Caribbean States. 2020. Disponível em: <https://www.icao.int/NACC/Documents/Meetings/2020/DG4RDVConf/NACC%20DGVC4-P17-WorldBank.pdf#search=bailout>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SCHNELL, Mirko C.A.. What determines the effectiveness of barriers to entry in liberalised airline markets? **Journal Of Air Transport Management**, [S.L.], v. 10, n. 6, p. 413-426, nov. 2004. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2004.07.001>.

SENIOR Debt: Debt with claim priority. 2020. Disponível em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/senior-debt/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SORIMA NETO, João. Em meio à crise no setor aéreo, Azul inicia plano de demissões: Sindicato Nacional dos Aeroviários estima que 500 empregados foram desligados da empresa no país. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/em-meio-crise-no-setor-aereo-azul-inicia-plano-de-demissoes-24514660>. Acesso em: 29 jun. 2021.

STIGLER, G. J. **Free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation**. Bell Journal of Economics. v.5, 1974;

TJSP. AC n. 1026045-33.2014.8.26.0002. 17ª Câmara Direito Privado. Des. Rel. Souza Lopes. J.: 18/05/16.

TMA - Terminal Manoeuvring Area. Disponível em: <https://ansperformance.eu/acronym/tma/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

TOSTA, André; CALIL, Ana Luíza. As idas e vindas da cobrança de bagagens: Parece de fato cedo avaliar o impacto da resolução da ANAC. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/as-idas-e-vindas-da-cobranca-de-bagagens-27052019>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

U.S. Department of the Treasury. Loans to Air Carriers, Eligible Businesses, and National Security Businesses: Section 4003 of the Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act (CARES Act) authorizes the Treasury Department to make loans, loan guarantees, and other investments to provide liquidity to eligible businesses related to losses incurred as a result of the coronavirus pandemic. 2020. Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-industry/loans-to-air-carriers-eligible-businesses-and-national-security-businesses>. Acesso em: 20 abr. 2021.

U.S. Department of the Treasury. PAYROLL SUPPORT PROGRAM AGREEMENT. 2020. Disponível em: <https://home.treasury.gov/system/files/136/Form-of-PSP-Agreement.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

U.S. Supreme Court. United States v. Third Nat'l Bank of Nashville, 390 U.S. 171 (1968). Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/390/171.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

UNITED STATES. U.S. Department Of Transportation (org.). **Code Sharing**. Disponível em: <https://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/licensing/code-sharing>. Acesso em: 24 mar. 2021.

VERMOOTEN, J. Closure and restart as an option for a sustainable South African national airline. **Journal of Transport & Supply Chain Management**, [s. l.], v. 14, p. 1–17, 2020. Disponível em: <https://jtscm.co.za/index.php/jtscm/article/view/477/887>. Acesso em: 01 maio 2021.

WALLACE, Gregory. US airline industry seeks about \$50 billion in federal help. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/03/16/business/us-airlines-federal-bailout/index.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.