



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF

Parecer n.º 200 / 2002 / COGDC/SEAE/MF

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2002.

**Referência:** Ofício MJ/ SDE/ GAB n.º 2965/02, de 28 de junho de 2002.

**Assunto:** Recomendação de sanção por prática de cartel no âmbito do Processo Administrativo n.º 08012.000852/2002-40

**Representante:** SDE "ex officio"

**Representadas:** TAM - Companhia de Investimentos em Transportes e Transbrasil S.A. Linhas Aéreas

**Conclusão:** Sanção por prática de cartel no mercado de transporte aéreo de passageiros.

**Versão:** Pública.

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos da Lei nº 8.884/94, parecer técnico referente ao Processo Administrativo n.º 08012.000852/2002-40.

Em seu Parecer nº 008, de 19 de janeiro de 2001, a SEAE manifestou-se à respeito desta prática quando da análise do Ato de Concentração n.º 08012.007398/00-70 em que as Representadas constavam como Requerentes e no qual as empresas notificaram às autoridades antitruste o estabelecimento de contratos de *codesharing* e *wet lease* para suas rotas domésticas. No decorrer da análise do referido ato, esta Secretaria identificou que as representadas deixaram de ofertar determinados trechos aéreos em período próximo ao referido acordo, o que indicava um acerto prévio de divisão geográfica de mercado. Foi pedida, então, a abertura de processo administrativo para apuração das práticas realizadas.

Instaurado o processo administrativo, a SEAE/MF vem, pelo presente parecer, reiterar sua posição em relação à conduta realizada pelas representadas.

## I. DAS PARTES ENVOLVIDAS

### I.1. Representante

1. Secretaria de Direito Econômico / Ministério da Justiça - "ex officio".

### I.2. Representados

#### I.2.1. TAM - Companhia de Investimentos em Transportes

2. O Grupo TAM foi criado em 1993, quando a empresa Táxi Aéreo Marília foi transformada em uma *holding* e passou a ser responsável pelas empresas controladas pelo Sr. Rolim Adolfo Amaro. Em 1997, quatro fundos de pensão administrados pelo Grupo Garantia adquiriram 24,79% das ações preferenciais do grupo. Foi então criada uma nova *holding* para o grupo chamada Companhia de Investimentos em Transportes. Com a reestruturação societária, a Táxi Aéreo de Marília passou a controlar 75,21% das ações preferenciais e 100% das ações ordinárias da Companhia de Investimento em Transportes.
3. O Grupo TAM opera o transporte aéreo regular nacional e internacional por meio da TAM Transportes Aéreos Meridionais e o transporte aéreo regional por meio da TAM Transporte Aéreos Regionais e da Helisul Linhas Aéreas. Essas duas empresas são controladas pela TAM – Companhia de Investimentos em Transportes.

#### I.2.2. Transbrasil S.A. Linhas Aéreas

4. A Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, doravante denominada Transbrasil, faz parte do Grupo Transbrasil que também inclui a Companhia Regional Interbrasil Star S.A. e a Companhia Cargueira Aerobrasil Serviços Aéreos S.A. Atualmente a Transbrasil encontra-se com suas operações suspensas.

## II. CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA

5. Em 27/04/2000 a TAM e a Transbrasil firmaram dois acordos, um de disponibilização recíproca de assentos (*codesharing*) e outro de Disponibilização de Frota Equipada (*wet lease*). O primeiro acordo dispunha acerca dos seguintes pontos:
  - a) as partes obrigavam-se a disponibilizar, uma à outra, para comercialização, trinta assentos em vôos especificados no anexo II do ato apresentado;
  - b) o preço de comercialização deveriam obedecer as tarifas da empresa transportadora de fato, com exceção dos vôos realizados na ponte aérea Congonhas/Santos Dumont, Santos Dumont/Congonhas, em que seriam aplicadas tarifas no valor de R\$ 143,00 (cento e quarenta e três reais), para ida e R\$ 286,00 (duzentos e oitenta e seis reais), ida e volta;

c) caso houvesse necessidade de comercialização de maior número de assentos, uma empresa solicitaria à outra, por escrito, autorização para comercialização de mais assentos no voo solicitado;

d) cada empresa pagaria à outra, vendedora do bilhete de passagem, a comissão correspondente ao percentual de 15% (quinze) por cento do valor líquido do bilhete de passagem, adicionado do percentual correspondente à comissão por ela paga aos agentes de viagens, admitidas revisões que, costumeiramente e de acordo com as regras de mercado, fazem com as respectivas agências de viagens;

e) as comissões seriam pagas através da Câmara de Compensação do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA.

6. O segundo acordo, tinha prazo de vigência fixado em 60 (sessenta) dias, renováveis por igual período, e apresentava como pontos principais os seguintes itens:

a) as requerentes disponibilizariam mutuamente, tantas aeronaves quanto fosse possível, abastecidas e equipadas, com a finalidade de atender às necessidades e execução das operações pretendidas pelas empresas em cada programa de linhas, desde que existisse disponibilidade para tanto e que fossem obedecidas todas e quaisquer limitações e restrições impostas pela autoridade concedente;

b) caberia sempre à transportadora de fato, e à sua equipe técnica, as responsabilidades das operações efetuadas com suas aeronaves, se responsabilizando, também, a transportadora de fato, por todas as Tarifas Aeroportuárias decorrentes de cada operação efetuada com suas aeronaves;

c) os custos, bem como as receitas decorrentes das operações, caberiam à empresa detentora da aeronave;

d) as requerentes fariam um completo acerto de contas, a cada período de 13 dias, fora o decêndio, para a eliminação de eventuais diferenças observadas ao longo das operações, contemplando especialmente, crédito ou débitos decorrentes de serviços de reserva, rampa, pista e promoções tarifárias especiais, “pró-rata” por trecho transportado, dentre outras ocorrências possíveis, mediante a Câmara de Compensação do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA;

e) a cada inserção de aeronave de qualquer uma das requerentes, haveria um comunicado emitido pelo Departamento de Aviação Civil, especificando as condições de voos e a data de início das operações.

7. Esses acordos foram apresentados como Ato de Concentração ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, e a SEAE/MF emitiu seu parecer em 19 de janeiro de 2001, recomendando:

- a eliminação do acordo de *code sharing* da comissão correspondente ao percentual de 15% do valor líquido do bilhete pago à empresa que emite bilhetes de passagem para a outra, nas rotas em que a participação conjunta das requerentes era elevada;

- a exclusão do acordo de disponibilização conjunta de assentos das rotas Curitiba-Porto Alegre, Curitiba-Guarulhos, Curitiba-Florianópolis e Santos Dumont - Congonhas;
  - a abertura de processo administrativo para investigação de indícios de infrações à ordem econômica, divisão geográfica de mercados nas rotas listadas no quadro I a seguir.
8. Ao final de 2000, os acordos foram extintos por falta de renovação. Por este motivo, a SDE/MJ concluiu que o Ato de Concentração deveria ser arquivado por perda de objeto. Porém, o término dos acordos não isentou as empresas da responsabilidade sobre a infração à ordem econômica praticada.
9. O processo administrativo foi, então, instaurado com vistas a investigar a prática de divisão geográfica de mercados verificada por esta Secretaria durante a análise do ato em questão. A SEAE/MF verificou que no período de março a maio de 2000, a TAM deixou de operar em dez das 27 rotas envolvidas nos acordos com a Transbrasil. A Transbrasil, por seu turno, deixou de operar na lucrativa rota Santos Dumont - Congonhas no dia 29/05/2002, pouco mais de um mês após os acordos<sup>1</sup>.
10. As rotas nas quais a TAM deixou de operar são as seguintes:

### Quadro I

Rotas cujas operações foram canceladas pela TAM

<b>Rotas</b>	<b>Data inicial das operações</b>	<b>Data final das operações</b>
Guarulhos-Manaus	Abril de 2000	Maior de 2000
Manaus-Guarulhos	Abril de 2000	Maior de 2000
Brasília-Porto Velho	Março de 2000	Maior de 2000
Porto Velho-Brasília	Março de 2000	Maior de 2000
Salvador-Maceió	Março de 2000	Abril de 2000
Maceió-Salvador	Fevereiro de 2000	Março de 2000
Recife-Galeão	Fevereiro de 2000	Março de 2000
Fortaleza-São Luiz	Abril de 2000	Maior de 2000
Guarulhos-Florianópolis	Fevereiro de 2000	Abril de 2000
Florianópolis-Guarulhos	Fevereiro de 2000	Março de 2000

Fonte: TAM - Quadro retirado do Parecer n.º 008/01 COGDC-DF/SEAE/MF.

11. A TAM defendeu-se alegando que abandonou rotas que não eram lucrativas. Entretanto, a TAM deixou de operar em rotas que haviam sido inauguradas pouco antes da elaboração do acordo. O que provavelmente foi feito após ter realizado estudos que tivessem indicado que a empresa fosse obter lucro com estas rotas.
12. A Transbrasil, por sua vez, alegou que dificuldades financeiras a impediram de continuar operando na rota Santos Dumont-Congonhas. Exatamente por este mesmo motivo é estranho o fato da empresa ter suspenso suas atividades numa rota tão lucrativa.

<sup>1</sup> Estas informações foram obtidas através do ofício 2135/2000 - COGDC-DF/SEAE/MF.

13. Os indícios levantados pela SEAE/MF apontam para a troca de informações entre as empresas, que já estariam decidindo fazer uma segmentação geográfica do mercado, em período anterior à formalização de sua associação. Isto porque, em algumas das rotas, a TAM deixou de operar em período imediatamente anterior à celebração dos acordos.
14. Este tipo de conduta, qual seja, a divisão geográfica de mercado entre concorrentes, representa infração à ordem econômica tipificada no Artigo 20, I e III e no Artigo 21, III, ambos da Lei 8.884/94.

### **III. DAS PROVAS CONCLUSIVAS OU INDÍCIOS**

15. Os indícios disponíveis são a proximidade das datas em que a TAM e a Transbrasil deixaram de operar nas rotas supracitadas, da data em que foram celebrados os acordos de *codesharing* e *wet lease*. Em alguns casos, inclusive, a suspensão das atividades ocorreu antes do acordo. Isto indicaria que durante as negociações para implementação dos acordos as representadas já estariam trocando informações e implementando a divisão geográfica de mercado.

### **IV. DO MERCADO RELEVANTE**

#### **IV.1. Dimensão Produto**

16. O mercado relevante, na dimensão produto, é o de transporte aéreo de passageiros. Este mercado foi assim considerado pelo baixo grau de substitutibilidade existente entre os outros meios de transporte e o transporte aéreo. Esse fato é corroborado pelo preço das passagens aéreas, significativamente mais elevadas que as demais, assim como pelo perfil da demanda dos passageiros de avião, composta em sua maioria (74%) por executivos de meia idade e alto poder aquisitivo<sup>2</sup>, segmento notadamente caracterizado pela baixa elasticidade demanda por bilhetes aéreos. O tempo de traslado, adicionalmente, figura como importante variável determinante na escolha por passagens aéreas, dificultando sobremaneira a possibilidade de substituição por outros tipos de transportes mais demorados.

#### **IV.2. Dimensão Geográfica**

17. As rotas envolvidas na prática investigada são as seguintes: Rio (Santos Dumont) - São Paulo (Congonhas), São Paulo (Guarulhos) - Manaus, Brasília - Porto Velho, Salvador - Maceió, Rio de Janeiro (Aeroporto Internacional) - Recife, Fortaleza - São Luiz, e São Paulo (Guarulhos) - Florianópolis. A dimensão geográfica considerada será, então, composta por estas rotas em que ocorreu a divisão de mercado por parte das empresas.

---

<sup>2</sup> Gazeta Mercantil. “Análise Setorial – Transporte Aéreo.” *Panorama Setorial*. Agosto de 1998. Vol. I. Doravante “Gazeta Mercantil”, p. 58.

## V. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

### V.1. Participações de Mercado

18. No quadro a seguir são apresentadas as participações de mercado conjuntas das empresas TAM e Transbrasil nos mercados relevantes analisados. Como a conduta analisada envolve o exercício coordenado de poder de mercado, a participação conjunta das empresas é a medida mais adequada para medir a possibilidade de exercício de poder de mercado. As participações apresentadas referem-se ao período de julho a dezembro de 1999, até quatro meses antes da assinatura dos acordos de cooperação entre as duas companhias que ocorreu em 27/04/2000. Estes dados foram retirados do Parecer n.º 008/2001 COGDC-DF/SEAE/MF de janeiro de 2001.

**Quadro 2**

<b>Rota</b>	<b>Participação (%)</b>
Brasília – Porto Velho	25,95%
São Luiz – Fortaleza	53,19%
Galeão – Recife	25,74%
Guarulhos – Manaus	17,25%
Guarulhos – Florianópolis	47,81%
Salvador – Maceió	33,61%
Santos Dumont – Congonhas	44,5%

Fonte: Departamento de Aviação Civil (DAC)

19. Do exposto no quadro acima, conclui-se que, com exceção da rota Guarulhos-Manaus, em todas as demais rotas a participação conjunta das representadas excede os 20%, patamar considerado elevado pelos critérios de análise da SEAE/MF. Em três das rotas, incluindo a mais importante delas que é a Santos Dumont - Congonhas, esta participação está próxima dos 50%.
20. Além disso, sabe-se que este mercado é caracterizado por um pequeno número de empresas concorrentes em cada rota, o que indica que a concentração nestes mercados é muito elevada. O C4 é próximo a 100% em todos os mercados.
21. Conclui-se, portanto que havia possibilidade das empresas exercerem seu poder de mercado.

## VI. PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DO PODER DE MERCADO

### VI.1. Entrada

22. No mercado de aviação brasileiro as escalas mínimas viáveis podem ser consideradas relativamente altas. Embora não se tenha uma estimativa precisa do montante de investimento necessário para montagem de uma estrutura economicamente eficiente, a existência de algumas barreiras à entrada revela que a

escala mínima viável para atuação de um possível entrante é relativamente elevada. Dentre as barreiras à entrada, serão discutidos três tipos: barreiras institucionais e regulatórias, barreiras econômicas, barreiras físicas e barreiras de informação.

23. Dentre as barreiras institucionais destaca-se a obrigatoriedade de concessão prévia para transportes aéreos regulares, ou de autorização no caso de transportes aéreos não-regulares. A permissão para atuação nestes segmentos deve ser dada pelo DAC, e somente pessoas jurídicas brasileiras podem requerer esta permissão.
24. Em relação às barreiras econômicas, a mais importante é a restrição imposta à participação de capital estrangeiro no capital das empresas aéreas que operam no país. Este limite é de 20%.
25. Já as barreiras físicas estão ligadas à estrutura dos aeroportos brasileiros, mais especificamente, à disponibilidade de *slots*<sup>3</sup> e portões de embarque.
26. Com base na existência destas barreiras, pode-se concluir que as barreiras à entrada neste mercado são elevadas, o que impede que a entrada de novas firmas no mercado seja um fator impeditivo do exercício de poder de mercado por parte das incumbentes.

## **VI.2. Produtos Substitutos**

27. Não há, como já exposto no item IV.1 (mercado relevante, dimensão produto).

## **VII. DO DANO**

28. O dano ao consumidor ocorre pela redução do número de empresas concorrentes nas rotas em que houve paralisação das operações por parte das empresas. Esta estratégia, ocorre para evitar que as empresas concorram diretamente, o que reduziria os preços das passagens. Com isso, os consumidores acabam pagando um preço mais alto do que o que vigoraria caso as empresas competissem.

---

<sup>3</sup> *Slot* é o tempo autorizado para uma aeronave aterrissar ou decolar e está ligado à capacidade de passageiros e aeronaves do aeroporto.

## VIII. CONCLUSÃO

29. Com base na investigação preliminar realizada por esta Secretaria durante a análise do Ato de Concentração n.º 08012.007398/00-70, bem como nas defesas apresentadas pelas representadas, vimos, pelo presente parecer, apresentar as seguintes conclusões:
- 1) As rotas em que a TAM deixou de operar, sob o argumento de não serem lucrativas, haviam sido recém inauguradas, algumas menos de um mês antes da suspensão das atividades, o que, presumivelmente, foi precedido por um estudo de viabilidade econômica da operação nesta rota;
  - 2) uma empresa que encontrava-se em dificuldades financeiras como a Transbrasil não suspenderia suas atividades em uma rota notadamente lucrativa, como a ponte aérea Rio-São Paulo, sem algum incentivo maior em contrapartida. As operações deveriam ter sido suspensas em rotas menos lucrativas. A ponte aérea Rio-São Paulo é notadamente uma das rotas mais lucrativas do mundo. Em vista disso não se justifica a decisão de uma empresa atravessando dificuldades financeiras, como a Transbrasil, de suspender suas atividades em tal percurso;
  - 3) as discussões para implementação dos acordos de *codesharing* e *wet lease* podem ter servido para troca de informações entre as empresas para a implementação da divisão de mercados;
  - 4) a troca de informações, que resultou na divisão geográfica de mercado entre as empresas, ocorreu antes do fechamento dos referidos contratos, uma vez que a TAM suspendeu suas operações em algumas rotas em período imediatamente anterior à data de 27/04/2000, quando os referidos contratos entraram em vigor.
30. Pelos motivos acima expostos, esta SEAE/MF entende que a conduta em análise não pode ter sido fruto de decisões racionais tomadas pelas empresas aéreas de forma independente. Portanto, esta Secretaria reitera as conclusões indicadas no Parecer nº 008/01 e recomenda a punição das representadas no presente processo administrativo nos termos da lei.

À apreciação superior.

MARCOS ANDRÉ MATTOS DE LIMA  
Técnico

MARIANA TAVARES DE ARAÚJO  
Coordenadora-Geral

De Acordo.

CRISTIANE ALKMIN JUNQUEIRA SCHMIDT  
Secretária-Adjunta

CLAUDIO MONTEIRO CONSIDERA  
Secretário