



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Nota Técnica nº 23/2017-COGCR/SUCON/SEAE/MF

Em 22 de fevereiro de 2017

**Referência:** Ofícios ns. 0010/2017 -  
TCU/Seinfra Telecom, 0013/2017 -  
TCU/SeinfraTelecom, 0014/2017 -  
TCU/SeinfraTelecom e 0018/2017 -  
TCU/SeinfraTelecom, de 16/1/2017,  
provenientes do Tribunal de Contas da União  
(TCU).

**Assunto:** Advocacia da concorrência. Impacto  
concorrencial do item 5.15.1 do Edital de  
Leilão 1/2016 da Agência Nacional de Aviação  
Civil. Processos TC 035.257/2015-6, TC  
035.260/2015-7, TC 035.261/2015-3 e TC  
035.263/2015-6.

**Acesso:** Público

## **1. Introdução**

1. Por meio dos Ofícios ns. 0010/2017-TCU/SeinfraTelecom, 0013/2017-TCU/SeinfraTelecom, 0014/2017-TCU/SeinfraTelecom, e 0018/2017-TCU/Seinfra Telecom, de 16.1.2017, o Tribunal de Contas da União (TCU) solicita à Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) que se manifeste, naquilo que entender pertinente, sobre a adequação técnica, do ponto de vista concorrencial, da vedação contida no item 5.15.1 do Edital de Leilão nº 1/2016 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

2. O mencionado edital, vale dizer, já fora analisado por esta Secretaria durante o prazo de manifestação estipulado na Audiência Pública nº 9/2016 por meio do Parecer nº 175/2016-COGCR/SEAE/MF, de 20.6.2016. Nesse parecer, analisaram-se diversos aspectos do edital em questão, incluindo o item 5.15.1. Na ocasião, a Seae sugeriu à ANAC a reavaliação de alguns pontos que poderiam vir a impactar a concorrência do leilão, sendo que algumas dessas observações relacionam-se com as possíveis restrições de participação e de propriedade para a atual rodada de concessões aeroportuárias.

3. Sendo assim, o objetivo da presente nota técnica é reexaminar, do ponto de vista concorrencial, o supramencionado item do edital em questão.

## 2. Análise

4. O Edital de Leilão nº 01/2016 da ANAC refere-se à concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos de Porto Alegre (Salgado Filho); de Salvador (Deputado Luiz Eduardo Magalhaes), de Florianópolis (Hercílio Luz); e de Fortaleza (Pinto Martins). Em particular, o item 5.15.1 estabelece que, *in verbis*:

**“5.15.1. A Proponente apenas poderá ser titular de um único Aeroporto de cada Região Geográfica”.**

5. Trata-se de restrição à concessão de aeroportos localizados na mesma região geográfica, cujo objetivo seria garantir uma potencial concorrência entre os aeroportos concedidos por meio da entrada de novos operadores aeroportuários nessas regiões.

6. A fim de analisar a oportunidade e adequação técnica do item, cumpre revisitar parte da discussão concorrencial presente na atual rodada de concessão aeroportuária, bem como as resgatar as premissas que motivaram a inclusão da restrição geográfica.

7. Preliminarmente, o estabelecimento de restrições à concessão de aeroportos localizados na mesma região geográfica foi uma opção regulatória concorrencial indicada a partir dos argumentos técnicos apresentados na Nota nº 21/DERC/SPR/SAC-PR, da Secretaria de Aviação Civil (SAC), que buscou estudar a existência ou não de competição entre os aeroportos a serem licitados, com foco nos possíveis desdobramentos concorrenciais em diferentes mercados relevantes. Em virtude de tal caracterização, e ainda pela referência de *benchmarking* de concessões aeroportuárias do Reino Unido, México e Austrália, sugeriu-se a continuidade da estratégia de limitação à propriedade cruzada, repetindo algumas das previsões contidas desde o Edital nº 01/2013 da ANAC.

8. Realizando uma análise dos mercados relevantes das infraestruturas da presente concessão aeroportuária, a SAC fez as seguintes recomendações<sup>1</sup>:

- **Em relação aos aeroportos Salgado Filho (Porto Alegre) e Hercílio Luz (Florianópolis), que o Edital apresente cláusula de vedação que impeça que o vencedor da licitação por um aeroporto possa vencer a do outro.** Ademais, no caso em que uma participação cruzada minoritária de menos de 15% seja permitida, tal como na última rodada de concessões aeroportuárias, vede-se a possibilidade de participação do sócio privado minoritário que detenha participação em um desses aeroportos no Conselho de Administração do outro aeroporto;
- **Em relação aos aeroportos de Salvador e Pinto Martins (Fortaleza), que o Edital apresente cláusula de vedação que impeça que o vencedor da licitação por um aeroporto possa vencer a do outro.** Ademais, no caso em que uma participação cruzada

---

<sup>1</sup> Nota nº 21/DERC/SPR/SAC-PR.

minoritária de menos de 15% seja permitida, tal como na última rodada de concessões aeroportuárias, vede-se a possibilidade de participação do sócio privado minoritário que detenha participação em um desses aeroportos no Conselho de Administração do outro aeroporto;

• **Em relação aos aeroportos de Salvador e Pinto Martins (Fortaleza), que o Edital apresente cláusula de vedação à participação do atual Concessionário do Aeroporto de Natal no processo de licitação. Caso se opte por flexibilizar a vedação, tal como na última rodada de concessões aeroportuárias, deve-se limitar a propriedade cruzada a uma participação minoritária de menos de 15%, com garantias contratuais efetivas de modo a que o detentor de um dos aeroportos não possua influência nas decisões relevantes do outro.”**

9. Em momento posterior, a ANAC submeteu a minuta do Edital de Leilão nº 01/2016 à Audiência Pública nº 09/2016, realizada no período de 4.5.2016 a 20.6.2016. Seguindo as diretrizes da SAC, a minuta do edital trazia os seguintes dispositivos concorrenciais relevantes:

“3.17 Os **acionistas da concessionária de serviço público de infraestrutura aeroportuária federal definida pelo Leilão nº 1/2011**, bem como os acionistas dos Acionistas Privados das concessionárias de serviço público de infraestrutura aeroportuária federal definidas pelos **Leilões nº 2/2011 e nº 1/2013**, suas Controladoras, Controladas e Coligadas, bem como as Controladas e Coligadas das Controladoras e das Controladas dos referidos acionistas, **não poderão apresentar, isoladamente, propostas econômicas para Aeroportos localizados na mesma Região Geográfica em que se situam os Aeroportos objetos de suas concessões”**.

“3.18. **Serão admitidas propostas econômicas dos acionistas da concessionária de serviço público de infraestrutura aeroportuária federal definida pelo Leilão nº 1/2011**, bem como dos acionistas dos Acionistas Privados das concessionárias de serviço público de infraestrutura aeroportuária federal definidas pelos **Leilões nº 2/2011 e nº 1/2013**, suas Controladoras, Controladas e Coligadas, bem como as Controladas e Coligadas das Controladoras e das Controladas dos referidos acionistas, **como membros de Consórcio, para Aeroportos localizados na mesma Região Geográfica em que se situam os Aeroportos objetos das respectivas concessões, observadas as disposições do presente item.”**

“3.18.1. **Um ou mais dos referidos acionistas não poderão ter participação igual ou superior a 15% (quinze por cento) do Consórcio, considerada a soma de suas participações.”**

“3.19. **Em qualquer hipótese, a participação das entidades indicadas no item 3.18** estará sujeita à **vedação à previsão**, por qualquer forma, inclusive acordo de acionistas, **de**

**participação na administração da Concessionária, ficando impossibilitada de eleger membros do Conselho de Administração ou da Diretoria.”**

(...)

**“5.15.1. A Proponente apenas poderá ser titular de um único Aeroporto de cada Região Geográfica.”**

“5.15.2. Em caso de uma mesma Proponente apresentar a maior oferta para mais de um Aeroporto da mesma Região Geográfica, será considerada titular daquele que resultar em maior Valor Global de Contribuição Fixa, considerados os quatro Aeroportos.”

**“5.15.4. A oferta que determinou a titularidade de uma Proponente em um Aeroporto, tornará inativa eventual outra oferta desta Proponente para o outro Aeroporto da mesma Região Geográfica enquanto esta permanecer com a titularidade daquele primeiro Aeroporto.”**

**“5.25. Só poderá ser adjudicado um único Aeroporto de cada Região Geográfica por Proponente.”**

10. Verifica-se que a ANAC, num primeiro momento, fez a opção pela regulação mais flexível, tendo em vista as recomendações da Nota nº 21/DERC/SPR/SAC-PR. Para melhor compreensão do tema, segue abaixo um quadro-resumo das restrições à participação do leilão inseridas no documento sujeito à primeira audiência pública (foram desconsideradas outras restrições presentes na minuta de Edital, por exemplo as limitações à propriedade cruzada referente ao operador aeroportuário):

**Quadro 1 – Resumo das restrições à participação no leilão**

<b>Público alvo</b>	<b>Agentes</b>	<b>Restrições</b>
Acionistas diretos e indiretos dos aeroportos já concedidos	Acionistas, Controladoras, Controladas, Coligadas, bem como as Controladas e Coligadas das Controladoras e das Controladas dos Leilões ns. 1/2011, 2/2011 e 1/2013*	. Não poderão apresentar, isoladamente, propostas econômicas para Aeroportos localizados na mesma Região Geográfica em que se situam os Aeroportos objetos de suas concessões. . Poderão participar como membros do Consórcio para Aeroportos localizados na mesma Região Geográfica em que se situam os Aeroportos objetos das respectivas concessões, desde que tenham menos de 15% de participação no Consórcio, considerada a soma de suas participações. . Não poderão participar da administração da Concessionária, ficando impossibilitada de eleger membros do Conselho de Administração ou da Diretoria.
Todos os participantes do Edital 1/2016	Proponentes	Poderá ser titular de um único Aeroporto de cada Região Geográfica (objeto desse Edital).

\*Aeroportos de Natal (São Gonçalo do Amarante), Guarulhos (Gov. André Franco Montoro), Campinas (Viracopos), Brasília (Pres. Juscelino Kubitscheck de Oliveira), Rio de Janeiro (Galeão) e Belo Horizonte (Tancredo Neves-Confins).

11. Posteriormente, a ANAC submeteu novamente a minuta do edital, com novos ajustes, à Audiência Pública nº 24/2016, realizada no período de 28.10.2016 a 7.11.2016 e, em seguida, publicou a minuta do Edital do Leilão nº 01/2016, em 19 de janeiro de 2017, com a seguinte redação:

“1.1.36. Proponente: pessoas jurídicas, fundos de investimento e entidades de previdência complementar participantes do Leilão, individualmente ou como membro de Consórcio.”

(...)

"3.3. **Uma mesma entidade, suas Controladoras, Controladas, Coligadas, ou entidades sob controle comum, isoladamente ou em Consórcio, somente poderão ser vencedoras de até dois dos Aeroportos objeto deste Edital, devendo observar** as regras aplicáveis ao Leilão, em especial o disposto no **item 5.25.**”

“5.15. A Proponente Titular do Aeroporto é aquela Proponente Classificada que apresentou a maior oferta para o Aeroporto até aquele momento do Leilão, respeitando os seguintes termos:

**5.15.1. A Proponente apenas poderá ser titular de um único Aeroporto de cada Região Geográfica.**

5.15.2. Em caso de uma mesma Proponente apresentar a maior oferta para mais de um Aeroporto da mesma Região Geográfica, será considerada titular daquele que resultar em maior Valor Global de Contribuição Fixa, considerados os quatro Aeroportos.

**5.15.4. A oferta que determinou a titularidade de uma Proponente em um Aeroporto, tornará inativa eventual outra oferta desta Proponente para o outro Aeroporto da mesma Região Geográfica** enquanto esta permanecer com a titularidade daquele primeiro Aeroporto.

**5.25. Só poderá ser adjudicado um único Aeroporto de cada Região Geográfica por Proponente.**”

12. É oportuno assinalar que os dispositivos que estabeleciam a limitação à propriedade cruzada de até 15% dos acionistas diretos e indiretos dos concessionários dos Leilões ns. 01/2011, 2/2011 e 1/2013, presente na versão anterior da minuta do edital, foram retirados, mantendo-se a limitação da adjudicação de um único aeroporto de cada região geográfica. Se de um lado a exclusão dos itens 3.17 e demais itens, que limitavam a participação dos acionistas diretos e indiretos dos aeroportos já concedidos, ampliou o número potencial de participantes do edital; de outro, permitiu-se a participação dos acionistas privados do aeroporto de Natal na aquisição de mais uma infraestrutura da região Nordeste, aumentando potencialmente a concentração do mercado aeroportuário nesta região.

13. A redação do Edital de Leilão nº 01/2016 da ANAC apresenta, em nosso entender, um elemento que merece destaque para sua perfeita interpretação. A leitura integrada dos itens 3.3 e 5.25 permite concluir que a restrição de concorrência de mesma região se dá apenas entre os 4 aeroportos (Fortaleza, Salvador, Porto Alegre e Florianópolis), objeto do presente edital, não afetando a participação dos atuais acionistas privados, membros das concessionárias que já detém outorgas de aeroportos licitados (Leilões ns. 1/2011, 2/2011 e 1/2013). Confirma tal entendimento o fato de que, na minuta de edital submetida à Audiência Pública nº 09/2016, foi incluída a restrição de concorrência para os atuais concessionários em dispositivos específicos (itens 3.17 e 3.18) em relação aos demais itens, que estabelecem a restrição geográfica genérica aplicada aos proponentes da nova rodada de concessão aeroportuária (itens 5.15.1 e 5.25).

14. A exclusão dos itens 3.17 e 3.18 foi motivada a partir de alguns apontamentos recebidos nas audiências públicas, que contestavam a substituíbilidade do aeroporto de Natal em relação aos aeroportos de Salvador e Fortaleza. Assim, diante da constatação de determinadas singularidades da infraestrutura aeroportuária de Natal, que inclui a sua localização, a reversão de receitas do contrato de concessão do ASGA<sup>2</sup>, capacidade de formação de *hubs*, etc., reconheceu-se o baixo potencial de competição entre o aeroporto de Natal e os aeroportos de Salvador e Fortaleza<sup>3</sup>, ainda que inseridos no mesmo mercado relevante.

15. O objetivo básico com a restrição imputada pelo item 5.15.1 seria promover a concorrência entre os aeroportos situados em uma mesma região geográfica. Assim, presume-se que os aeroportos de Porto Alegre e de Florianópolis estariam no mesmo mercado relevante da região Sul e os aeroportos de Salvador e Fortaleza estariam no mesmo mercado relevante do Nordeste.

16. A delimitação do mercado relevante é a base conceitual e técnica para justificar se dois ou mais aeroportos concorrem entre si de maneira a se decidir sobre a adequabilidade do item 5.15.1 do Edital nº 01/2016 da ANAC. Como critério básico, se dois ou mais aeroportos estiverem em um mesmo mercado relevante, é defensável, do ponto de vista da advocacia da concorrência, que um mesmo agente econômico seja impedido de operar mais de um desses aeroportos, abrindo espaço para outro agente e ampliando a diversidade de ofertantes em benefício dos usuários dos serviços aeroportuários.

17. A SAC vem trabalhando nesses conceitos desde 2013 com a elaboração da Nota Técnica nº 33/IDERC/SPRJSAC-PR, de 20 de setembro de 2013, bem como posteriormente por meio da Nota Técnica nº 21/IDERC/SPRJSAC-PR, de 20 de setembro de 2013.

18. A metodologia, já adotada nos estudos das concessões passadas (Notas técnicas 24/DEOUT/SAC-PR, de 9 de dezembro de 2011, e 33/DERC/SPR/SAC-PR, de 20 de setembro

---

<sup>2</sup> Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (ASGA).

<sup>3</sup> Relatório de Contribuições.

de 2013), busca identificar a pressão competitiva dos aeroportos com base na identificação dos mercados relevantes, consideradas as dimensões produto e geográfica.

19. Segundo a SAC, a literatura internacional mais recente que trata do assunto, em particular ACI (1999); Forsyth et al. (2010); Starkie (2002); e Tretheway e Kincaid (2005), tem identificado vários tipos de serviços prestados por aeroportos e que se caracterizam como mercados específicos. A dimensão do produto do mercado relevante foi classificada em seis tipos de tráfego (com possibilidade de sobreposição horizontal entre as atividades): (i) tráfego doméstico de passageiros; (ii) tráfego internacional de passageiros; (iii) tráfego doméstico de carga; (iv) tráfego internacional de cargas; (v) tráfego doméstico de conexão de passageiros; e (vi) tráfego internacional de conexão de passageiros.

20. Os Quadros 2 e 3 resumem a caracterização desses tipos de tráfego.

**Quadro 2 – Mercados relevantes para os aeroportos de Porto Alegre e Florianópolis**

Dimensão Produto	Critérios para delimitação geográfica	Dimensão Geográfica
Tráfego de passageiros (mercado doméstico)	Até 1 hora de distância (de carro)	Mercados distintos
Tráfego de passageiros (mercado internacional)	Análise subjetiva. Não existe aeroporto internacional entre as duas cidades e esses aeroportos podem disputar passagens internacionais (especialmente por brasileiros entre as duas cidades). <sup>4</sup>	Mesmo mercado relevante
Tráfego de carga (mercado doméstico)	Análise subjetiva. Não apresentou uma distância de corte, mas no caso do mercado doméstico acredita-se que a distância é significativa a ponto de um aeroporto não competir com o outro por uma carga originária do próprio país.	Mercados distintos
Tráfego de carga (mercado internacional)	Análise subjetiva. Não apresentou uma distância de corte, mas no caso do mercado internacional acredita-se que a distância (mesmo sendo de 460 km) não impede que um aeroporto concorre com o outro por cargas vindas de outros países para a região sul.	Mesmo mercado relevante
Tráfego de conexão de passageiros (doméstico)	Análise subjetiva. Não apresenta um critério objetivo de corte. Mas como o % de conexão nesses aeroportos é muito baixo (menor que 5%), presume-se que esses aeroportos teriam pouco espaço para desenvolverem conexões domésticas (estão no “final de linha”).	Mercados distintos
Tráfego de conexão de passageiros (internacional)	Análise subjetiva. Não apresenta um critério objetivo de corte. Mas como o % de conexão nesses aeroportos é muito baixo (menor que 5%), presume-se que esses aeroportos teriam pouco espaço para desenvolverem conexões internacionais com países do cone sul (competem com os aeroportos do Sudeste)	Mercados distintos

<sup>4</sup> Vale destacar que a nota técnica da SAC cita inicialmente o critério comumente utilizado pela literatura internacional de até 2 horas de distância (de carro). Por esse critério, os dois aeroportos estariam em mercados distintos.

**Quadro 3 – Mercados relevantes para os aeroportos de Salvador e Fortaleza**

<b>Dimensão Produto</b>	<b>Critérios para delimitação geográfica</b>	<b>Dimensão Geográfica</b>
Tráfego de passageiros (mercado doméstico)	Além da distância (muito além de 2 horas de carro), existem diversos aeroportos na região que podem oferecer alternativas.	Mercados distintos
Tráfego de passageiros (mercado internacional)	Além da distância (muito além de 2 horas de carro), destaca-se que existem aeroportos entre as duas cidades que podem servir como alternativa.	Mercados distintos
Tráfego de carga (mercado doméstico)	Análise subjetiva. Não apresentou uma distância de corte, mas no caso do mercado doméstico acredita-se que a distância (1.195 km) é significativa a ponto de um aeroporto não competir com o outro por uma carga originária do próprio país.	Mercados distintos
Tráfego de carga (mercado internacional)	Análise subjetiva. Não apresentou uma distância de corte, mas no caso do mercado internacional acredita-se que a distância (mesmo sendo de 1.195 km) não impede que um aeroporto concorre com o outro por cargas vindas de outros países para a região nordeste.	Mesmo mercado relevante
Tráfego de conexão de passageiros (doméstico)	Análise subjetiva. Não apresenta um critério objetivo de corte. O % de conexão nesses aeroportos é um pouco maior (entre 7 e 8%), embora ainda relativamente baixo se comparado com sudeste. No entanto, a intensa disputa pelo hub da TAM evidencia a concorrência entre esses aeroportos.	Mesmo mercado relevante
Tráfego de conexão de passageiros (internacional)		

21. Com relação à dimensão geográfica, dadas as grandes distâncias envolvidas entre os aeroportos das duas regiões (o aeroporto de Florianópolis está a 2.695 km do aeroporto de Salvador – maior distância entre os aeroportos da rodada de concessão), considerou-se apropriado analisar a interface do par de aeroportos do Sul (Porto Alegre/Florianópolis) e o par de aeroportos do Nordeste (Salvador/Fortaleza).

22. Adicionalmente, buscou-se analisar o potencial de concorrência dos novos aeroportos, objetos da atual concessão, e os demais aeroportos operados pela iniciativa privada. Nesse contexto, dada a localização dos aeroportos da atual rodada de concessões (dois no Sul e dois no Nordeste) e as grandes distâncias envolvidas entre os novos aeroportos a serem concedidos e os aeroportos explorados pela iniciativa privada, foi realizada a análise da substituíbilidade apenas do aeroporto de Natal e os aeroportos da região Nordeste (Salvador e Fortaleza)<sup>5</sup>.

23. Relacionado a essa questão, o TCU questiona a possibilidade de ampliar a análise concorrencial da presente concessão de modo a incluir a influência de outros aeroportos próximos aos aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza. Nesse sentido, em que medida, por exemplo, a área de influência do aeroporto de Curitiba mitiga os eventuais riscos à concorrência por um único grupo operando os aeroportos de Florianópolis e Porto Alegre?

<sup>5</sup> Nota nº 21/DERC/SPR/SAC-PR.



24. À luz da dimensão geográfica do mercado relevante aeroportuário, é possível incluir outros aeroportos regionais na análise da substituíbilidade dos aeroportos a serem concedidos, tanto na região Nordeste (i.e. aeroporto de Recife/Gilberto Freire ou aeroporto de João Pessoa/Presidente Castro Pinto como no Sul (i.e. aeroporto de Curitiba/Afonso Pena ou aeroporto de Navegantes/Ministro Victor Konder). Nesse contexto, seria necessário também uma análise mais detalhada sobre a dimensão do produto do mercado relevante dos respectivos aeroportos, considerando os seis tipos de tráfegos.

25. Ocorre que os aeroportos brasileiros nas regiões Sul e Nordeste, à exceção dos acionistas privados diretos e indiretos ligados ao Leilão nº 01/2011 da ANAC, são administrados por uma única empresa pública, a Infraero, o que reduz o potencial de competição aeroportuária, dada a inexistência de diversidade na base de ofertantes. Assim, dado esse cenário de características praticamente monopolísticas nessas duas regiões geográficas, a análise de potencial de competição fica prejudicada.

26. A competição efetiva se dá num ambiente no qual não há propriedade cruzada, isto é, concentração na propriedade nos mesmos operadores aeroportuários. Nesse caso, entende-se que a análise da substituíbilidade dos respectivos aeroportos a serem concedidos não foi prejudicada pela ausência de comparação com os demais aeroportos administrados pela Infraero, pois não há elementos que indiquem o aumento da concentração do mercado com possibilidade de prejudicar a concorrência e o bem-estar dos consumidores, dado que a Infraero, maior *player* atuante no mercado, deverá perder *market share* com o processo de licitação em andamento. Atualmente, um dos objetivos da presente concessão é desconcentrar o mercado aeroportuário e desonerar o Estado das obrigações financeiras e administrativas das respectivas infraestruturas, o que levaria ao afastamento da participação da Infraero no processo de concessão dos aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza.

27. Desse modo, parece ser adequado e pertinente excluir da análise de substituíbilidade dos aeroportos a serem concedidos os demais aeroportos da região Nordeste e do Sul administrados integralmente pela empresa pública, visto que objetivo da presente rodada de concessão é ampliar a participação da iniciativa privada nos investimentos para a expansão da infraestrutura aeroportuária, incentivando a inovação e a melhoria contínua da eficiência operacional por meio da concorrência entre os aeroportos<sup>6</sup>.

28. Ademais, dentre os mercados elencados, alguns deles teriam dimensão geográfica regional, o que justificaria a inclusão dos pares de aeroportos de Porto Alegre/Florianópolis no mercado regional do Sul e Salvador/Fortaleza, do Nordeste. Em particular, o estudo considera que o tráfego de passageiros e de cargas poderiam concorrer na região sul. No Nordeste, além desses dois tipos de serviços prestados por um aeroporto (tráfego de passageiros e de cargas), os serviços de conexão também poderiam ser concorrentes.

29. Em suma, a Seae entende que as referidas notas fundamentam a definição dos

---

<sup>6</sup> Diretrizes da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

mercados em questão, justificando assim a inclusão dos pares de aeroportos num mesmo mercado relevante, qual seja, Porto Alegre/Florianópolis no mercado da região sul e Salvador/Fortaleza no mercado da região nordeste. Sendo assim, impedir que um mesmo proponente seja vencedor nos dois aeroportos de uma mesma região nos parece estratégia oportuna e adequada para promover a concorrência no setor aeroportuário do país.

30. É importante destacar que a participação dos acionistas diretos e indiretos dos aeroportos já concedidos na presente rodada de concessão pode ensejar alguma concentração de mercado, cuja análise da posição dominante da empresa ou do grupo de empresas pode ser realizada, dentre outros, a partir dos critérios estabelecidos no art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência<sup>7</sup>. O controle de uma parcela substancial de mercado seria uma condição necessária, mas não suficiente, para o exercício do poder de mercado<sup>8</sup>.

31. As concentrações podem, ao diminuir o número de participantes no mercado, facilitar a adoção de condutas anticompetitivas (aumento de preços, redução da qualidade, diminuição da variedade ou redução das inovações). Entretanto, a concentração de mercado, na medida em que proporcionem vantagens competitivas para as empresas participantes (economias de escala, economias de escopo e redução dos custos de transação, entre outros), podem também aumentar o bem-estar econômico.

32. Portanto, no caso do edital em análise e considerando que seria presumível a possibilidade de exercício de forma abusiva de poder dominante em concentrações de mercado superiores a 20%, nos termos do art. 36, §2º, da Lei nº 12.529, de 2011, seria benéfica ao ambiente concorrencial a inclusão de cláusulas no edital que, concomitantemente, (i) restringissem a possibilidade de que um proponente venha a adquirir quinhão de mercado superior a esse percentual e (ii) aumentassem a diversidade de ofertantes no mercado. Com isso, o item 5.15.1 foi

---

<sup>7</sup> Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

<sup>8</sup> O exercício do poder de mercado consiste no ato de uma empresa unilateralmente, ou de um grupo de empresas coordenadamente, aumentar os preços (ou reduzir quantidades), diminuir a qualidade ou a variedade dos produtos ou serviços, ou ainda, reduzir o ritmo de inovações com relação aos níveis que vigorariam sob condições de concorrência irrestrita, por um período razoável de tempo, com a finalidade de aumentar seus lucros. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001. DOU nº 158-E, de 17/08/01, Seção 01.

ao encontro de ambas as premissas.

### **3. Conclusões**

33. Ante todo o exposto, a restrição imposta pelo item 5.15.1 do Edital de Leilão nº 1/2016 da Agência Nacional de Aviação Civil parece adequada e oportuna do ponto de vista da promoção da concorrência, a despeito das dificuldades (limitações) inerentes à delimitação de mercados relevantes.

34. Assim, acredita-se que os apontamentos acima sejam suficientes para justificar, do ponto de vista concorrencial, a inclusão do item 5.15.1, esclarecendo o questionamento suscitado pelo Tribunal de Contas da União.

À apreciação superior.

HAITAM LABOISSIÉRE NASER  
Gerente

RICARDO COELHO DE FARIA  
Coordenador

De acordo. Encaminhe-se ao Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

DANIEL PALARO CANHETE  
Coordenador-Geral de Advocacia da Concorrência em Setores Regulados

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário de Acompanhamento Econômico

ÂNGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE  
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

De acordo.

MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JÚNIOR  
Secretário de Acompanhamento Econômico