



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

OFÍCIO Nº 633/2023/ASPAR-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **WEVERTON**
Segundo-Secretário do Senado Federal

Assunto: **Requerimento de Informação nº 169/2023, de autoria do Senador Rogério Marinho.**

Senhor Segundo-Secretário,

1. Reporto-me ao Ofício nº 1.055 (SF), de 16 de outubro de 2023, o qual encaminha o Requerimento de Informação nº 169/2023, de autoria do Senador Rogério Marinho (PL/RN), que requer sejam prestadas informações sobre o Programa "Voa Brasil".
2. Sobre o assunto, cumpre informar preliminarmente, que o Programa Voa Brasil foi idealizado com o objetivo de fomentar a participação social de novos usuários ao modal aéreo e promover a otimização da utilização da capacidade ociosa das aeronaves por meio do estímulo da oferta de passagens aéreas domésticas no valor limite de R\$ 200 a um público alvo específico que atualmente não participa do mercado de transporte aéreo.
4. Acerca do tema, pontua-se que o Voa Brasil encontra-se em fase de desenvolvimento, tendo como premissas:
 - a) O Programa é baseado em adesão voluntária por parte das empresas aéreas que operam voos regulares no país;
 - d) As empresas aéreas terão autonomia para determinação do estoque de assentos, horários e rotas a serem disponibilizadas no âmbito do programa;
 - g) O objetivo é a criação de nova demanda - ou seja, um público que atualmente não voa - para estimular o acesso da população ao transporte aéreo; e
 - j) O programa é voluntário e não prevê uso de recursos públicos como forma de subsídios à aquisição de passagens aéreas.
7. Desse modo, o sistema que irá viabilizar a operacionalização do programa encontra-se em fase final de construção, envolvendo interlocução constante com as companhias aéreas participantes. Os detalhes técnicos acerca do programa encontram-se registrados no âmbito do Processo nº 50020.001387/2023-56, consubstanciados conforme Nota Técnica nº 84/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR, em complementação à Nota Informativa nº 33/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR, de 3 de maio de 2023, ambas em anexo.
8. Ademais, vale ressaltar que o lançamento do Programa Voa Brasil será amplamente divulgado tão logo o desenho do programa esteja concluído.

9. Por fim, sendo o que compete para o momento, este Ministério de Portos e Aeroportos encontra-se à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Anexos:

Nota Técnica nº 84/2023

Nota Informativa nº 33/2023

Atenciosamente,

SILVIO SERAFIM COSTA FILHO
Ministro de Estado de Portos e Aeroportos



Documento assinado eletronicamente por **Silvio Serafim Costa Filho**, **Ministro de Estado de Portos e Aeroportos**, em 16/11/2023, às 20:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7751525** e o código CRC **53ED175F**.



Referência: Processo nº 50020.000527/2023-79



SEI nº 7751525

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



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

DEPARTAMENTO DE OUTORGAS, PATRIMÔNIO E POLÍTICAS REGULATÓRIAS AEROPORTUÁRIAS

Nota Informativa nº 33/2023/DOPR -SAC-MPOR/SAC - MPOR

Brasília, 03 de maio de 2023

Referência: Processo nº 50020.001387/2023-56

Assunto: **Programa Voa Brasil**

1. RELATÓRIO

1. A presente Nota Informativa tem por escopo apresentar informações sobre o desenvolvimento do Programa Voa Brasil, idealizado pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), que tem por objetivo fomentar a inclusão social de (novos) usuários no modal aéreo e promover a otimização da utilização da capacidade ociosa das aeronaves por meio do estímulo da oferta de passagens aéreas domésticas no valor limite de duzentos reais a um público alvo específico que atualmente não participa do mercado de transporte aéreo. O programa tem por princípio basilar o respeito à liberdade tarifária e à livre concorrência. Sua adesão, pela iniciativa privada, tem natureza voluntária.

2. A iniciativa de estruturar o Voa Brasil é do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), órgão responsável por definir os objetivos, as premissas e as diretrizes do programa, tais como o grupo alvo dos beneficiários, identificação das bases de dados governamentais adequadas para a verificação positiva dos beneficiários do programa, além de prover a comunicação com os sistemas das empresas aéreas. O MPor também deverá disponibilizar um espaço digital em sítio eletrônico próprio para divulgar o Voa Brasil e os seus resultados.

3. Importante destacar que o Programa Voa Brasil está em fase de construção e discussão com os principais atores envolvidos. Nesse contexto, os parâmetros apresentadas ao longo do presente documento poderão sofrer ajustes e aprimoramentos.

2. COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

4. O Decreto nº 11.354/2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MPor, estabelece, em seu artigo 13, as competências da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), entre as quais destacam-se:

VI - assistir tecnicamente o Ministro de Estado nas matérias pertinentes aos programas e às iniciativas relativos ao setor de aviação civil;

VII - propor, coordenar e acompanhar políticas e diretrizes para gestão, regulação, segurança, desenvolvimento sustentável e prestação adequada dos serviços e das infraestruturas da aviação civil;

VIII - propor atualizações e orientar a implementação de planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Viação, relativo ao setor de aviação civil;

5. Por sua vez, o artigo 15 da referida norma estabelece as competências deste Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias (DOPR), das quais destacam-se:

I - assessorar o Secretário Nacional de Aviação Civil na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil;

II - propor e avaliar políticas e diretrizes para regulação econômica de serviços aéreos, infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, para estímulo ao desenvolvimento, à concorrência, à sustentabilidade ambiental e à prestação adequada dos serviços;

6. Desse modo, a formulação do Programa Voa Brasil está em consonância com as atribuições desta pasta ministerial, desta secretaria e deste departamento, conforme disposto no Decreto nº 11.354/2023.

3. FORMATO DO PROGRAMA

7. O programa prevê o acesso a passagens aéreas de baixo custo, até duzentos reais por trecho, não

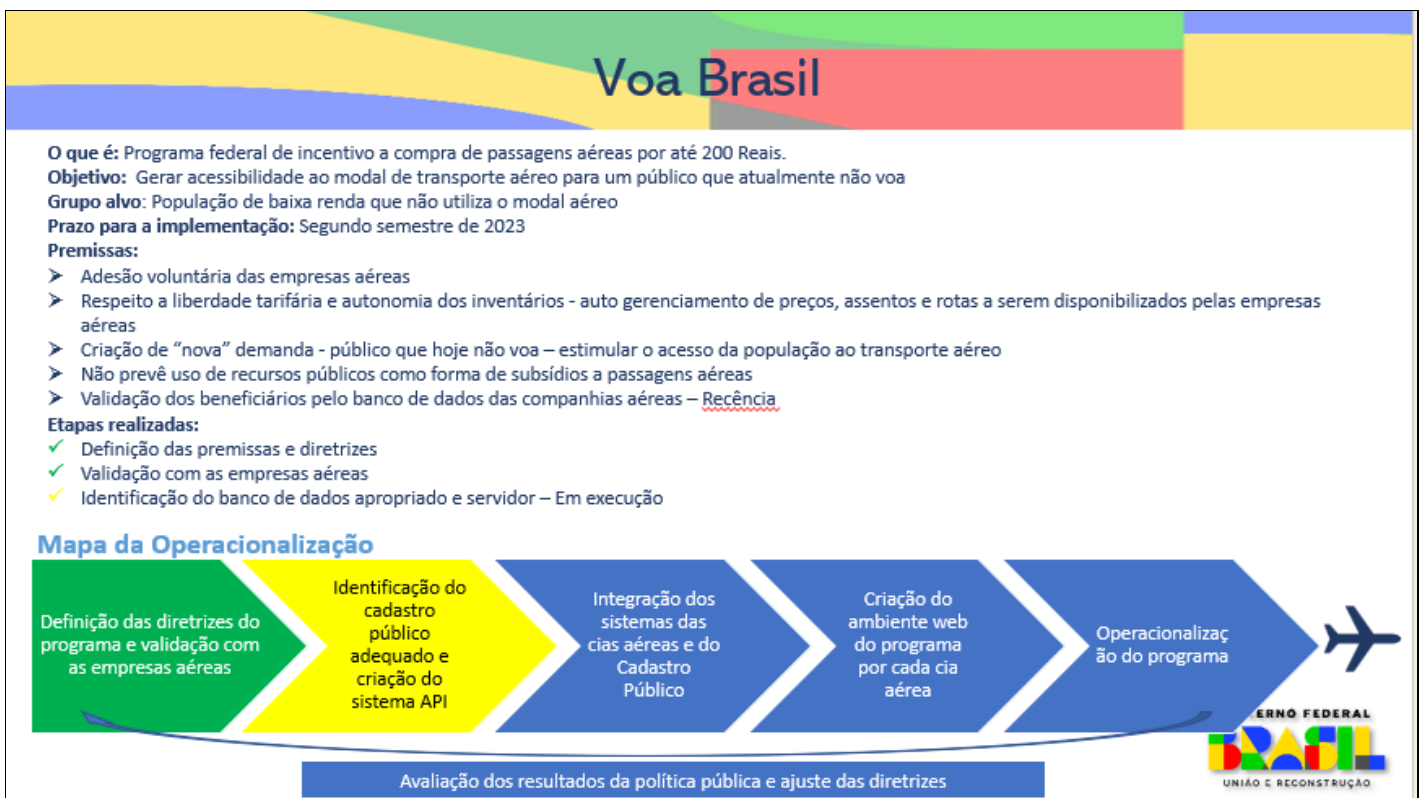
incluídas a tarifa de embarque, a parcelas da população de baixa e média renda e que, atualmente, não utilizam o transporte aéreo.

8. O programa tem por diretrizes e premissas:

- I - O respeito à liberdade tarifária e à livre concorrência;
- II - Autonomia dos inventários e autogerenciamento de preços - cada empresa aérea participante irá definir os trechos, horários e assentos que irão disponibilizar no âmbito do programa;
- III - A criação de nova demanda de passageiros que atualmente não voa;
- IV - O uso da capacidade ociosa do sistema;
- V - A não utilização de recursos públicos como forma de subsídio.

9. A operacionalização do programa dar-se-á a partir de adesão voluntária das empresas aéreas, definição do grupo alvo, criação do sistema operacional pelo governo federal e validação pelo sistema dos beneficiários junto às empresas aéreas.

10. A figura abaixo apresenta uma síntese dos principais aspectos abordados no desenho do programa:



11. Nesse contexto, importa ressaltar que as premissas do programa, acima descritas, foram apresentadas pelos quadros desta SAC em reuniões realizadas com as quatro principais empresas aéreas de aviação regular do país, quais sejam: Azul, Gol, Latam e Voe Pass, bem como com a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR). Todas se mostraram interessadas em aderir ao programa e de acordo com as premissas inicialmente estabelecidas. Ademais, foi possível prospectar sugestões a respeito da definição do grupo alvo e dos desafios para a operacionalização do programa.

12. Importante ainda destacar que o governo federal espera que o programa comece a ser operacionalizado no segundo semestre de 2023.

4. DEFINIÇÃO DO GRUPO ALVO

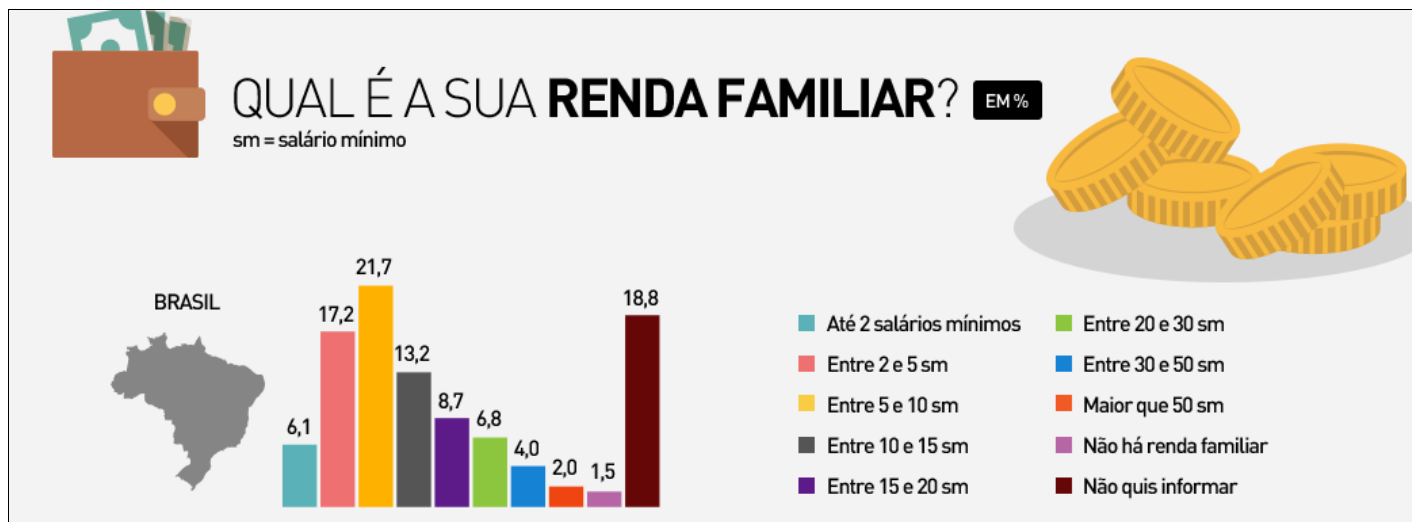
13. A partir dos dados da pesquisa "O Brasil que voa" (<https://antigo.infraestrutura.gov.br/obrasilquevoa/index.php>), realizada pela SAC no ano de 2014, a qual apresenta o perfil dos passageiros que voam no país, pode-se extrair algumas informações interessantes para a definição do público alvo do programa, em especial aquele que atualmente não acessa o modal aéreo.

14. Nesse contexto destacam-se alguns aspectos identificados pela pesquisa em relação aos usuários do transporte aéreo no país, quais sejam:

- I - 6,1% tem renda familiar de até 2 salários mínimos;
- II - 17,2% tem renda familiar entre 2 e 5 salários mínimos;

- III - 74,3% dos passageiros compram a passagem com menos de 30 dias de antecedência;
- IV - 2,2% dos passageiros que viajam tem idade acima de 66 anos; e
- V - 45% dos passageiros voaram a lazer, para visitar familiares ou para eventos culturais, esportivos ou sociais.

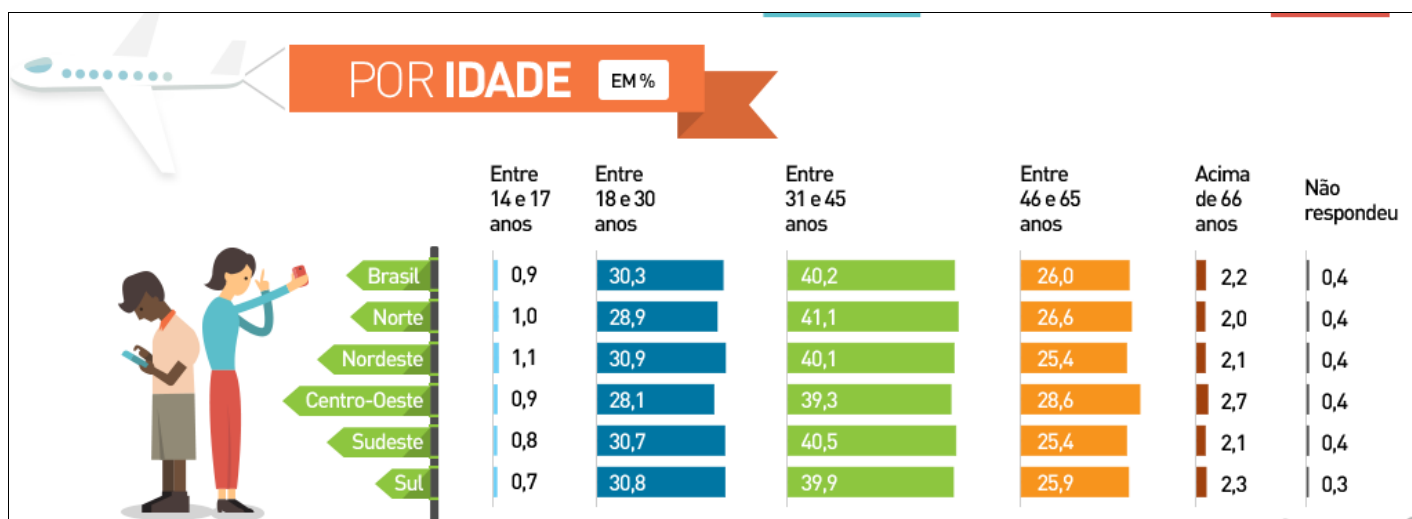
15. A figura abaixo apresenta o enquadramento dos usuários do modal aéreo que viajaram naquele ano nas faixas de renda familiar estabelecidas para a pesquisa:



16. Cumpre informar que, segundo dados do IBGE, em 2010, cerca de 43% das famílias brasileiras tinham renda de até 2 salários mínimos, e cerca de 34% entre 2 e 5 salários mínimos.

17. Com base nos dados apresentados, pode-se inferir que quase metade da população do país tem renda familiar de até 2 salários mínimos, entretanto, essa parcela representa apenas 6% dos usuários do modal aéreo.

18. A pesquisa apresenta também o gráfico por idade da população que voa, conforme figura reproduzida a seguir:



19. Considerando os dados do IBGE, a parcela da população acima de 65 anos, em 2021, representava mais de 10% da população, sendo que os mesmos representam pouco mais de 2% dos passageiros que voam.

20. Os dados acima mostram-se importantes para a análise e definição do público alvo do programa. Isso porque, conforme exposto na seção anterior, pretende-se com o programa capturar um público que atualmente não faz uso do transporte aéreo doméstico.

21. Nesse contexto, entende-se racional a definição de um público alvo nas faixas de renda mais baixas da população que não tem acesso ao modal aéreo, de maneira a trazer inclusão social. Igualmente, entende-se que a população acima de 65 anos e com baixa renda pode ser selecionada para uma versão piloto do programa, especialmente por ser de mais fácil identificação e por ter maior flexibilidade de datas e horários para voar, ocupando períodos de vale (baixa temporada), o que será um fator importante de alinhamento com os preços disponíveis, conforme será tratado em seção subsequente desta nota.

22. De modo a garantir que não se trata de um usuário frequente, o programa pretende fazer análise e validação do usuário por meio da checagem de sua *recência*, ou seja, quando foi a última vez que o potencial beneficiário fez uso do modal aéreo, excluindo-se assim usuários recentes (o que indica que fazem parte de um público que já está incluído no mercado).

23. Em outro giro, cumpre destacar que a definição do grupo alvo representa o maior desafio para o governo federal no âmbito da implantação do programa. Isso porque não se trata apenas de definir um grupo alvo, mas especialmente de se identificar um banco de dados capaz de validá-lo. Desafio semelhante é enfrentado por outros programas governamentais voltados a grupos específicos da população.

24. Nessa seara e de modo a se beneficiar de lições aprendidas e de aprimoramentos já existentes em outros cadastros públicos, o Programa Voa Brasil pretende utilizar base de dados governamentais já existentes e já validadas por outros programas.

25. Assim, de modo a trocar experiências com outras áreas do governo com maior expertise tanto no conhecimento, quanto na aplicabilidade das bases de dados existentes, estão sendo realizadas diversas reuniões entre equipes desta SAC e órgãos e empresas governamentais, tais como:

I - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

II - Ministério da Previdência Social;

III - Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (ConectaGov);

IV - SERPRO; e

V - DATAPREV.

26. Nesse contexto, foram analisados diversos bancos de dados existentes. Destacam-se:

I - Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;

III - E-SOCIAL;

V - Portal GOV.BR;

VII - Sistema de Gestão de Pessoas - SIGEPE;

IX - Fundo de Financiamento Estudantil - FIES;

XI - Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico;

XIII - Sistema Brasileiro de Informações Antecipadas de Passageiros - SISBRAIP

27. A partir das interações realizadas ao longo das reuniões, concluiu-se que a definição de um público alvo passa pela obtenção de acesso a um ou mais dos bancos de dados elencados, o que exigirá a celebração de acordos de cooperação técnica com os detentores dos bancos de dados a serem utilizados.

28. Ademais, será necessária a operacionalização de um sistema capaz de verificar e validar os beneficiários junto aos bancos de dados governamentais apropriados e levar a informação aos sistemas das empresas aéreas. As empresas aéreas, por sua vez, deverão ter um papel importante na validação do beneficiário como um usuário não frequente (critério de recência), até que haja um banco de dados governamental capaz de realizar esse filtro.

5. PRINCÍPIOS E PREMISSAS DO PROGRAMA

29. Conforme antecipado em seção anterior, o Programa Voa Brasil tem por natureza o respeito à liberdade tarifária e de oferta, ou seja, não é vinculativo e não definirá os trechos, horários e assentos disponibilizados para o programa pelas empresas aéreas. Nesse contexto, o Voa Brasil tem por princípio basilar a observância às seguintes leis, normas e premissas:

5.1 LIBERDADE TARIFÁRIA E LIVRE CONCORRÊNCIA

30. Nas últimas décadas, diversos foram os avanços obtidos no sentido de promover uma ampla liberalização do transporte aéreo no Brasil (avanços internacionalmente consagrados conhecidos como *airline deregulation* - que basicamente promovem a eliminação de restrições regulatórias a entrada de novas empresas no mercado, à oferta de assentos e à liberdade de preços). Em 1991 foram abolidas regras de 1975 que dividiam o Brasil em regiões que poderiam ser exploradas por apenas uma empresa aérea cada, o que permitiu a entrada de novas empresas em linhas aéreas regionais. Dez anos depois, em 2001, foi instituído o regime de liberdade tarifária, que retirava do poder público a capacidade de definir tarifas aéreas no mercado doméstico. Em 2005 os princípios de liberdade de preços e de oferta foram legalmente consagrados por meio da Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

31. Com efeito, desde agosto de 2001, as tarifas dos serviços de transporte aéreo são regidas pelo regime de liberdade tarifária. Esse regime foi instituído pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 248/2001 e ratificado pela Lei nº 11.182/2005. Também conhecida como Lei de Liberdade Tarifária, esse marco legal assegurou que as linhas aéreas possam ser exploradas por qualquer empresa aérea interessada, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço

adequado expedidas pela ANAC. Ademais, assegura que as tarifas aéreas serão definidas pelas empresas que prestam os serviços, vejamos:

Art. 48 (...)

§ 1º Fica assegurada às empresas prestadoras de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observadas exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas editadas pela Anac. [\(Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022\)](#)

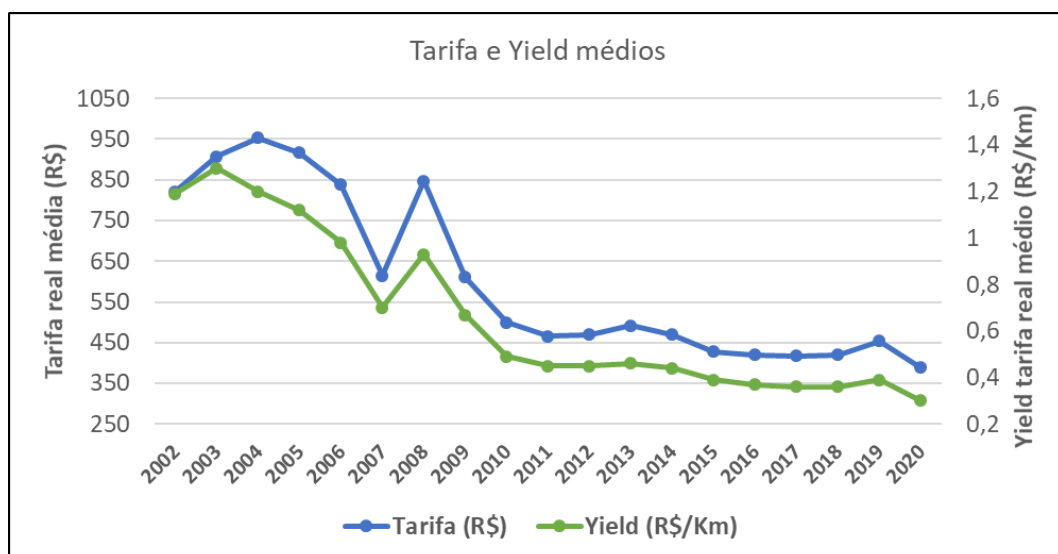
Art. 49. Na prestação de serviços aéreos, prevalecerá o regime de liberdade tarifária. [\(Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022\)](#)

32. A liberdade tarifária e a liberdade de oferta constituem pilares fundamentais da livre concorrência nos serviços de transporte aéreo no Brasil, em que o Estado não estabelece preços mínimos ou máximos dos serviços ou controla a oferta. Esses pilares foram responsáveis por quase quadruplicar o volume de passageiros transportados no Brasil após 2001, passando de cerca de 30 milhões em 2002 para 110 milhões em 2019.

33. De fato, a diferenciação de produtos, juntamente com a discriminação de preços e o sistema de controle de estoques, constitui um dos fundamentos do *yield management*, ferramenta de gerenciamento de receitas utilizada pelas empresas para comercialização de assentos. O *yield management* é realizado por meio da segmentação de consumidores com diferentes sensibilidades a preço e curvas de demanda. No setor aéreo, por exemplo, os passageiros em viagens a turismo são, geralmente, mais sensíveis a preço do que os passageiros em viagens a trabalho. Sendo assim, as tarifas promocionais costumam ser oferecidas com maior antecedência, enquanto as tarifas "cheias" são adquiridas por passageiros que precisam viajar a trabalho, possuem menor flexibilidade em relação a datas e horários e são menos sensíveis a preço.

34. Os mecanismos de gerenciamento de receitas levam as empresas a estabelecer preços diferenciados para assentos em um mesmo voo. Com isto, busca-se atender às diversas características do maior número possível de usuários, incluindo, entre estas características, o valor que estão dispostos a pagar por um assento (venda por perfil de passageiros). Desta forma, os operadores aéreos alcançam maiores níveis de ocupação de suas aeronaves, obtendo rentabilidade, que é o fator que sustenta a oferta do serviço. Ao permitir a oferta de serviços em condições mais aderentes às características e preferências de cada consumidor, o emprego do *yield management* possibilitou a proliferação de tarifas promocionais que permitiram a massificação do transporte aéreo, ao mesmo tempo em que se proporcionou maior taxa de ocupação e rentabilidade às empresas aéreas. Se isso não fosse permitido, todos os assentos corresponderiam a apenas um produto que teria um único preço, alcançando uma quantidade muito menor de usuários dispostos a pagar (mais) por transporte aéreo. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros (menos receita para as empresas aéreas e menos acesso a serviços para os consumidores).

35. O gráfico abaixo apresenta a redução da tarifa real média e do *yield* médio (preço por quilômetro) no período pós liberdade tarifária (2002 a 2020), já controlando para os efeitos da inflação. A redução é da ordem de impressionantes 75% do preço por quilômetro voado e de 60% da tarifa média, ambos em termos reais (no mesmo período o IPCA acumulou alta de 332% - jan/2002 a dez/2020).



36. Como pode-se perceber, o Brasil abandonou um paradigma em que o Estado regulava fortemente a atividade de agentes econômicos privados no transporte aéreo (empresas aéreas e passageiros). Em seu lugar, adotou um modelo em que cabe ao Estado regular e fiscalizar aspectos essenciais, como a segurança operacional, além de fomentar o desenvolvimento sem adentrar em questões como quantidade ofertada, preços e rotas.

37. Nesse contexto, o programa possui natureza voluntária e todas as empresas atuantes no Brasil

têm a liberdade de escolha, tanto para a adesão, quanto para a definição dos trechos, assentos e horários que irão disponibilizar (inventário de estoques e autogerenciamento de preços). Essa observância à liberdade tarifária e livre concorrência é fundamental e atrai investimentos para o setor, estimula o crescimento do mercado, amplia a oferta e o acesso aos serviços aéreos.

38. Desse modo, cumpre informar que o Voa Brasil observa a legislação, não interfere nas normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela ANAC e não exige a elaboração de análise de impacto regulatório (AIR), considerando que não há a proposição de nenhuma alteração regulatória.

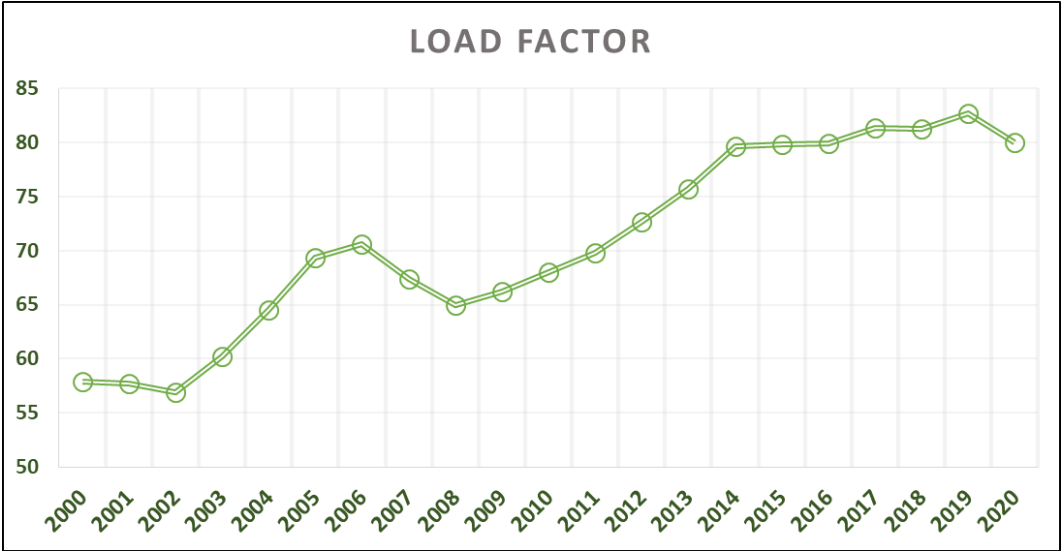
5.2 CRIAÇÃO DE NOVA DEMANDA E USO DA CAPACIDADE OCIOSA DO SISTEMA

39. Conforme relatado em seções anteriores desta nota, uma das premissas do programa está na ocupação de capacidade ociosa das aeronaves de modo a trazer maior eficiência ao setor.

40. De fato, um dos indicadores de eficiência do setor aéreo é o *load factor* das aeronaves. O indicador *load factor* pode ser medido pelo número de *passageiros-quilômetros pagos transportados* dividido pelo número de *assentos-quilômetros ofertados*. Em outras palavras, a taxa de ocupação das aeronaves (em termos percentuais).

41. Via de regra, quanto maior a ocupação da aeronave, maior a eficiência do voo (o *load factor* ideal de cada operação é definido pela própria empresa aérea e pode levar em conta questões como peso máximo de decolagem (PMD), tamanho da pista e agilidade e pontualidade das operações).

42. A gráfico abaixo apresenta o *load factor* médio das operações no período pós liberdade tarifária (2002 a 2020):



43. Observa-se no gráfico acima que a desregulamentação do setor e o modelo de liberdade tarifária implementado a partir do início do século propiciaram um incremento substancial na taxa de ocupação das aeronaves, possibilitando aumento na eficiência das operações e redução das tarifas praticadas.

44. De maneira complementar, no âmbito do escopo do Programa Voa Brasil, faz-se interessante uma análise das médias mensais de ocupação das aeronaves (*load factor*). O gráfico abaixo apresenta a taxa média de ocupação mensal dos anos de 2013 a 2023 do mercado aéreo doméstico:

Média mensal load factor de 2013 a 2023

Mês	(RPK/ASK)% Médio
janeiro	83,01%
fevereiro	79,08%
março	76,35%
abril	77,52%
maio	77,26%
junho	78,08%
julho	81,78%
agosto	79,00%
setembro	80,20%
outubro	80,71%
novembro	81,47%
dezembro	81,22%

45. Da figura acima, constata-se que o *load factor* médio anual do mercado doméstico do país encontra-se próximo a 80%. Isso significa que cerca de 20% dos assentos disponíveis nos voos realizados pelas empresas aéreas, na média, não estão sendo ocupados. Igualmente, nota-se que os meses de fevereiro a junho e de agosto a outubro apresentam uma taxa de ocupação inferior aos demais meses do ano. Representam, portanto, os chamados períodos de vale ou baixa temporada.

46. Nesse contexto, o programa tem por objetivo possibilitar a ocupação de parte destes assentos ociosos por passageiros com alta elasticidade-preço a passagens aéreas e pertencentes a grupos sociais de renda mais baixa. A definição do grupo alvo de aposentados de baixa renda para a fase piloto do programa utiliza o racional de que se trata de uma classe de pessoas que têm flexibilidade de dias e horários para preencher, especialmente, os assentos ociosos ofertados na baixa temporada, indo assim ao encontro dos ideais do programa.

47. Por outro lado, o critério de não permitir que passageiros frequentes sejam beneficiários do programa (critério de recência) busca garantir que o programa está gerando uma nova demanda, ou seja, pessoas que atualmente não fazem uso do transporte aéreo.

48. Espera-se, assim, que com a maior eficiência no uso dos equipamentos, o programa possa gerar externalidades positivas como a redução do *ticket* médio ofertado para passageiros fora do programa.

49. Tal lógica tem por finalidade incrementar a eficiência dos voos, promover a inclusão social, o aumento da eficiência do setor, a agregação de valor, a integração nacional e a diversificação econômica em cadeias estratégicas para o desenvolvimento, com destaque para os setores aéreo e de turismo.

5.3 A NÃO UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS COMO FORMA DE SUBSÍDIO ÀS PASSAGENS AÉREAS DE BAIXO CUSTO

50. Conforme explorado no item 5.1, o desenvolvimento do transporte aéreo em um sistema de livre concorrência – que inclui entre seus principais aspectos a liberdade tarifária – possibilitou maior eficiência econômica, maiores níveis de qualidade e menores preços, contribuindo para o acesso de mais pessoas ao modal aéreo e proporcionando maior bem-estar social.

51. Nessa esteira, não há previsão de subsídios às empresas aéreas que decidirem aderir ao Programa Voa Brasil. De fato, constata-se que o mercado aéreo doméstico já pratica preços dentro da faixa estipulada para o programa (cerca de 12 milhões vendidas a até R\$ 200 em 2022). Nesse contexto, mostra-se como desafio para a implementação do programa a definição do público alvo adequado que, por diversos motivos - tais como falta de acesso a propagandas promocionais, dificuldades de acesso a canais digitais, desconhecimento dos preços praticados, resistência em relação ao modal aéreo (por exemplo, têm medo ou consideram um meio de transporte para classes de alta renda), entre outros - atualmente não acessa os serviços de transporte aéreo.

5.4 BANCOS PÚBLICOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES

52. Bancos públicos e outras instituições poderão fazer parte do programa de maneira complementar. Com efeito, os bancos público, assim como bancos privados, poderão ser agentes de financiamento para compra dos bilhetes aéreos, porém, como informado na seção anterior, não há a previsão de subsídios. Portanto, entende-se que as condições de financiamento deverão ser definidas pelos próprios agentes de mercado. Em um segundo momento poderá ser avaliado a integração de instituições que fazem empréstimos vinculados ao pagamento (crédito consignado) ao programa.

53. Ademais, nota-se que o programa tem um grande potencial de atração de outras instituições e setores especialmente ligados ao turismo, tais como: concessionárias de aeroportos, redes hoteleiras e pousadas, prefeituras, agentes de turismo locais etc. O incremento de novos usuários no modal aéreo pode trazer externalidades positivas também para esses agentes, os quais poderão desenvolver linhas de negócio voltadas aos beneficiários do Programa Voa Brasil gerando o desenvolvimento de novas cadeias econômicas locais e nichos de mercado específicos.

5.5 OBSERVÂNCIA À LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

54. A Lei nº 13.709/2018, ou Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), foi promulgada para proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e a livre formação da personalidade de cada indivíduo. A lei engloba um amplo conjunto de operações que podem ocorrer em meios manuais ou digitais e rege o tratamento de dados pessoais dispostos em meio físico ou digital disponibilizados por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado.

55. No âmbito da LGPD, o tratamento dos dados pessoais pode ser realizado por dois agentes de tratamento: o *controlador* e o *operador*. Além deles, há a figura do *encarregado*, que é a pessoa indicada pelo controlador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, o operador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

56. O tratamento de dados diz respeito a qualquer atividade que utiliza um dado pessoal na execução da sua operação, como, por exemplo: coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação,

modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

57. Antes de iniciar qualquer tipo de tratamento de dados pessoais, o agente deve se certificar que a finalidade da operação está registrada de forma clara e explícita e os propósitos especificados e informados aos titulares dos dados. No caso do setor público, a principal finalidade do tratamento está relacionada à execução de políticas públicas, devidamente previstas em lei, regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos semelhantes.

58. No caso particular, o Programa Voa Brasil prevê a celebração de acordos de cooperação técnica com os órgãos responsáveis pelas bases de dados com respeito a regras e determinações previstas na LGPD. Essas e outras questões fundamentais serão observadas pelo MPor para assegurar a conformidade do tratamento dos dados pessoais de acordo com as hipóteses legais e princípios da LGPD.

6. III. CONCLUSÃO

59. A presente nota informativa buscou apresentar informações sobre o desenvolvimento do Programa Voa Brasil, idealizado pelo Ministério de Portos e Aeroportos - MPor, cujo objetivo principal é fomentar a inclusão de (novos) usuários no modal aéreo, de modo a promover otimização da utilização de capacidade ociosa das aeronaves por meio do estímulo da oferta de passagens aéreas domésticas no valor limite de duzentos reais a um público alvo específico que atualmente não participa do mercado de transporte aéreo. O programa terá adesão voluntária pelas companhias aéreas, respeitadas a liberdade tarifária e a livre concorrência.

60. Inicialmente, esclareceu-se que o desenvolvimento do Programa Voa Brasil está em consonância com as atribuições do MPor, da SAC e deste DOPR, estabelecidas pelo Decreto 11.354, de 2023.

61. Em seguida, foram apresentadas a formatação, diretrizes e premissas do programa. Esclareceu-se que sua operacionalização dar-se-á a partir da definição do grupo alvo, criação de sistema operacional pelo governo federal e validação dos beneficiários junto às empresas aéreas. Com base em dados estatísticos da população e da pesquisa "O Brasil que voa", vislumbra-se que a definição do público alvo do programa ocorra a partir de faixas da população que atualmente não fazem uso do transporte aéreo.

62. Espera-se que o programa entre em operação no segundo semestre do ano corrente.

63. À consideração superior.

JACKELINE GONÇALVES DE OLIVEIRA
Analista de Infraestrutura

MICHELE NUNES FREIRES CERQUEIRA
Coordenadora de Políticas Regulatórias

DANIEL MEIRELES TRISTÃO
Coordenador Geral de Políticas Regulatórias Substituto

De acordo. Encaminhe-se o presente processo ao Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério de Portos e Aeroportos para análise e providências cabíveis.

RAFAEL PEREIRA SCHERRE
Diretor do Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meireles Tristao, Coordenador Geral**, em 05/05/2023, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Jackeline Gonçalves De Oliveira, Analista de Infraestrutura**, em 05/05/2023, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Michele Nunes Freires Cerqueira, Coordenador(a)**, em 05/05/2023, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Pereira Scherre, Diretor de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias**, em 05/05/2023, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7089041** e o código CRC **181F6A54**.



Referência: Processo nº 50020.001387/2023-56



SEI nº 7089041

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



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

NOTA TÉCNICA Nº 84/2023/DOPR -SAC-MPOR/SAC - MPOR

Brasília, 05 de julho de 2023.

PROCESSO Nº 50020.001387/2023-56

INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

Referência: Processo nº 50020.001387/2023-56

Assunto: Programa Voa Brasil

1. RELATÓRIO

1. A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar uma análise sobre o desenvolvimento do Programa Voa Brasil, concebido pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), em complementação à Nota Informativa nº 33/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR (SEI nº 7089041), datada de 3 de maio de 2023.

2. O objetivo do Voa Brasil é fomentar a inclusão social de novos usuários no transporte aéreo e otimizar a eficiência do setor, aproveitando a capacidade ociosa das aeronaves através do estímulo à oferta de passagens aéreas domésticas por um valor máximo de duzentos reais a um público alvo específico que atualmente não participa do mercado de transporte aéreo. Ademais, conforme detalhando na Nota informativa mencionada, o Programa tem por princípio basilar o respeito à liberdade tarifária e à livre concorrência.

3. Inicialmente, será realizada análise da competência institucional para o desenvolvimento do programa. Em seguida, serão apresentadas as premissas, a definição do público-alvo, os bancos de dados utilizados e a solução operacional. Por fim, apresenta-se o regulamento e a minuta de portaria propostos para a implementação do programa.

4. Vale ressaltar que o Programa Voa Brasil está em fase de desenvolvimento, o que implica que os parâmetros ainda podem sofrer alterações e aprimoramentos.

2. COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

5. O Decreto nº 11.354/2023, que aprova a Estrutura Regimental do MPor, estabelece, em seu artigo 13, as competências da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), entre as quais destacam-se:

VI - assistir tecnicamente o Ministro de Estado nas matérias pertinentes aos programas e às iniciativas relativos ao setor de aviação civil;

VII - propor, coordenar e acompanhar políticas e diretrizes para gestão, regulação, segurança, desenvolvimento sustentável e prestação adequada dos serviços e das infraestruturas da aviação civil;

VIII - propor atualizações e orientar a implementação de planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Viação, relativo ao setor de aviação civil;

6. O artigo 15 da referida norma estabelece as competências deste Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias (DOPR), das quais destacam-se:

I - assessorar o Secretário Nacional de Aviação Civil na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil;

II - propor e avaliar políticas e diretrizes para regulação econômica de serviços aéreos, infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, para estímulo ao desenvolvimento, à concorrência, à sustentabilidade ambiental e à prestação adequada dos serviços;

7. Portanto, a formulação do Programa Voa Brasil está em consonância com as atribuições desta pasta ministerial, conforme disposto no Decreto nº 11.354/2023.

3. PREMISSAS DO PROGRAMA

8. O Programa prevê o acesso a passagens aéreas de baixo custo, com um limite inicial de duzentos reais por trecho (excluindo a tarifa de embarque), para uma parte da população de baixa e média renda que, atualmente, não utiliza o transporte aéreo regularmente.

9. Conforme apontado na Nota Informativa nº 33/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR, o Programa tem por diretrizes e premissas:

I - O respeito à liberdade tarifária e à livre concorrência;

II - Autonomia dos inventários e autogerenciamento de preços - cada empresa aérea participante irá definir os trechos, horários e assentos que irão disponibilizar no âmbito do Programa;

III - A criação de nova demanda de passageiros que atualmente não voa;

IV - O uso da capacidade ociosa do sistema; e

V - A não utilização de recursos públicos como forma de subsídio.

10. As premissas supracitadas foram apresentadas e validadas junto às quatro principais empresas aéreas de aviação regular doméstica do país, quais sejam: Azul, Gol, Latam e VoePass, bem como com a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR). Na ocasião, as referidas empresas manifestaram interesse na adesão ao Voa Brasil nos termos apresentados, sem prejuízo de aprimoramentos decorrentes de interações posteriores, conforme será relatado ao longo da presente nota técnica.

4. DEFINIÇÃO DO GRUPO ALVO INICIAL

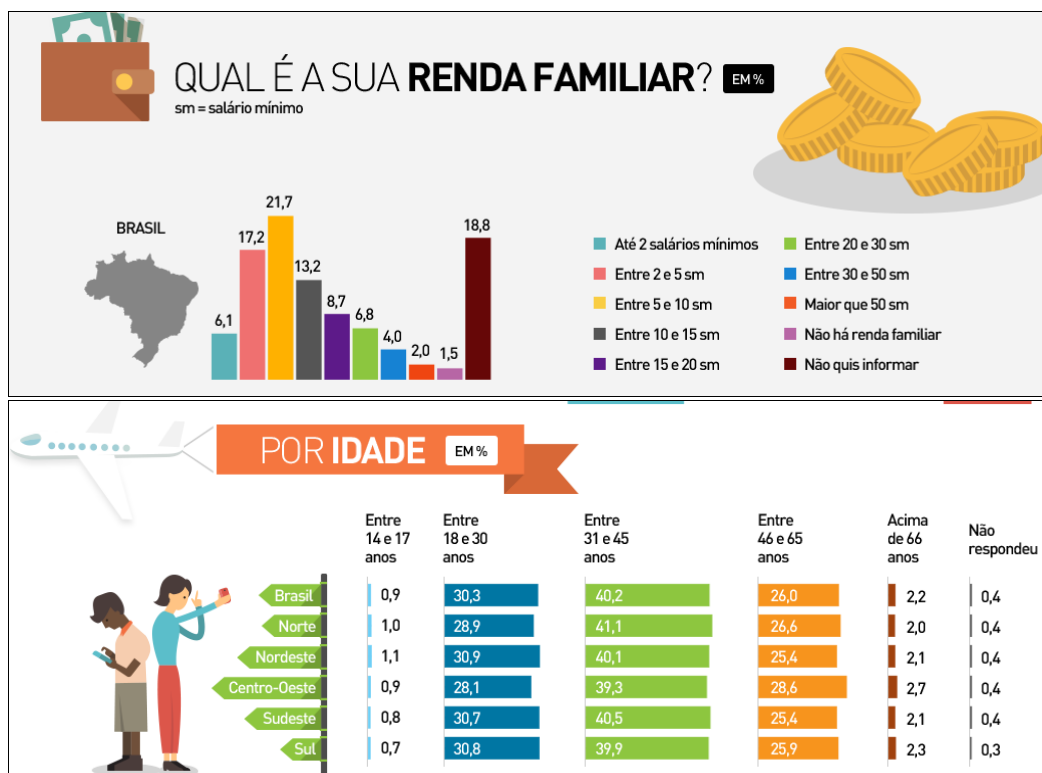
11. Consoante ao disposto na mencionada Nota Informativa nº 33/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR e de modo a atender à premissa do programa para definição de público alvo que atualmente não participa do mercado de transporte aéreo, a partir dos dados da pesquisa "O Brasil que voa" (<https://antigo.infraestrutura.gov.br/obrasilquevoa/index.php>), realizada pela SAC no ano de 2014, a qual apresenta o perfil dos passageiros que voam no país, pode-se extrair algumas informações interessantes para a definição do público alvo do programa, em especial aquele que atualmente não acessa o modal aéreo. Destacam-se dois parâmetros identificados que foram fundamentais para a definição do público alvo da fase piloto do programa, quais sejam:

I - Apesar de compor cerca de 43% da população do país (IBGE, 2010), a parcela da população com renda familiar de até 2 salários mínimos representa apenas 6,1% dos passageiros que fizeram viagens aéreas.

II - A população com idade acima de 66 anos, que representa mais de 10% da população do país (IBGE, 2021), corresponde a apenas 2,2% dos passageiros que voaram.

13. Dessa forma, conclui-se que a população com renda familiar de até 2 salários mínimos e/ou com idade acima de 66 anos possui uma representação reduzida no contexto do transporte aéreo, alinhando-se, assim, com o objetivo central de inclusão do programa de atrair novos usuários para o modal aéreo.

14. As figuras abaixo apresentam o enquadramento dos usuários do modal aéreo que viajaram naquele ano por faixas de renda familiar estabelecidas para a pesquisa e por idade:



16. É importante ressaltar que a definição do público-alvo com base apenas na renda familiar de até 2 salários mínimos abrangeria quase metade da população do país, o que poderia acarretar diversos desafios para o programa, como uma alta taxa de frustração entre os demandantes devido à oferta limitada de passagens dentro do programa, além de dificuldades técnicas para desenvolver um sistema robusto capaz de lidar com uma demanda tão expressiva. Diante disso, tornou-se necessário aprimorar os critérios de seleção do projeto.

17. Por outro lado, estabelecer um critério de renda familiar em comparação com a renda individual também se mostrou um desafio, tanto na definição do conceito de núcleo familiar quanto na busca nas diversas bases de dados das rendas de todos os membros da família. Portanto, optou-se pela definição mais apropriada de um público-alvo por meio da validação da renda individual do beneficiário.

19. Nesse contexto, considerando a necessidade de delimitar um segmento específico da população de baixa renda para o programa, a baixa representatividade das pessoas acima de 65 anos no transporte aéreo e que o programa tem por escopo disponibilizar passagens de baixa custo, que tendem a estar disponíveis nos períodos de "vale", ou seja, em datas e horários menos demandados, definiu-se para a fase piloto do programa o público alvo de aposentados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, com renda de até 2 salários mínimos. Com efeito, trata-se de um público com banco de dados consistente e maior flexibilidade de datas e horários para viajar, o que será um fator importante de alinhamento com a oferta disponível.

22. Por fim, uma vez que o objetivo do programa é atrair um público que atualmente não utiliza o transporte aéreo doméstico, decidiu-se criar um filtro adicional. Passageiros que tenham voado em qualquer uma das companhias aéreas participantes do programa nos últimos 12 meses, identificados por meio do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), não serão elegíveis como beneficiários do programa, com o intuito de excluir usuários que tenham voado recentemente.

23. Portanto, o público alvo para a fase piloto do programa serão os aposentados do Regime Geral da Previdência Social - RGPS pelo INSS, com renda de até 2 salários mínimos e que não tenham voado nos últimos 12 meses.

5. BANCO DE DADOS

25. A definição do grupo alvo representou um dos desafios significativos para o Governo Federal no contexto da implantação do Programa Voa Brasil. Isso porque não se trata apenas de identificar um grupo alvo, mas especialmente de se identificar um conjunto de dados confiável e abrangente capaz de validá-lo. Desafio semelhante é enfrentado por outros programas governamentais voltados a segmentos específicos da população.

26. Com o intuito de promover a troca de experiências com outras áreas do governo que possuem maior expertise no conhecimento, na elaboração e na aplicação de bases de dados existentes, uma série de reuniões foi conduzida entre as equipes da Secretaria de Aviação Civil (SAC) e diversos órgãos e empresas públicas, tais como:

- I - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- II - Ministério da Previdência Social;
- III - Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (ConectaGov);
- IV - SERPRO; e
- V - DATAPREV.

27. Foram estudados diversas possibilidades de utilização das bases de dados existentes, com destaque para as seguintes:

- I - Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;
- III - E-SOCIAL;
- V - Portal GOV.BR;
- VII - Sistema de Gestão de Pessoas - SIGEPE;
- IX - Fundo de Financiamento Estudantil - FIES;
- XI - Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico;
- XIII - Sistema Brasileiro de Informações Antecipadas de Passageiros - SISBRAIP; e
- XIV - Compartilha Renda (SERPRO) / Compartilha RFB (RFB).

28. Com base nas interações realizadas, ficou evidente que qualquer público-alvo escolhido exigiria o acesso a um ou mais dos bancos de dados listados.

29. Inicialmente, foi avaliada a possibilidade de incluir beneficiários inscritos no Cadastro Único (CadÚnico) e beneficiários de outros programas de assistência social, como o Bolsa Família. No entanto, constatou-se que a faixa de renda máxima de até meio salário mínimo por pessoa não seria suficiente para cobrir

os custos de compra de passagens aéreas, mesmo considerando o limite de 200 reais, e outros gastos relacionados à viagem. Além disso, esse critério englobaria uma parcela substancial da população, o que poderia acarretar nos mesmos problemas sistêmicos e frustrações mencionados na seção anterior.

30. Em seguida, avaliou-se a inclusão de beneficiários de programas estudantis, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Nesse caso, levando em consideração que as companhias aéreas participantes do programa devem concentrar a oferta de passagens em períodos de baixa demanda, como fora da temporada de férias e durante a semana, identificou-se que os estudantes não teriam a flexibilidade necessária para viajar nesses períodos específicos. Isso poderia resultar em um descompasso entre a oferta e a demanda.

31. Por fim, conforme já apresentado, entendeu-se que os aposentados de renda até 2 salários mínimos reuniam as condições adequadas para composição do público alvo da fase piloto por apresentarem as características já descritas, quais sejam: público de fácil identificação em banco de dados existente, com flexibilidade para viajar em períodos de baixa temporada e que atualmente tem pouco representatividade no uso de serviços aéreo.

6. SOLUÇÃO OPERACIONAL

32. Desde a concepção do Programa Voa Brasil, a solução operacional foi um dos temas de maior discussão e interação entre a SAC, as empresas aéreas e as empresas públicas de processamento de dados como SERPRO e DATAPREV.

34. Após as interações iniciais, foram vislumbradas especialmente duas possibilidades:

36. i) validação pelo Governo Federal do usuário como beneficiário na página de cada empresa aérea para acesso a um ambiente web da empresa aérea do Programa Voa Brasil ;

38. ii) criação de portal *web* ou aplicativo do Governo Federal para validação do beneficiário e integração com as *Application Programming Interfaces* (APIs) de todas as empresas aéreas para disponibilização do serviço de busca e seleção de voos no próprio portal do Programa (modelo *Skyscanner* e Decolar).

41. Considerando a facilidade para o usuário do programa, em fazer a consulta simultânea aos inventários de todas as empresas de uma só vez a partir de um único portal, e ainda, a facilidade para as empresas aéreas, em não terem que desenvolver ferramenta própria para operação do Programa, optou-se pela opção II, onde o governo será o protagonista na criação do sistema.

42. No que tange a definição da empresa responsável pela implantação do programa, esta SAC realizou diversas reuniões tanto com as equipes da DATAPREV quanto com o SERPRO. Em respeito ao princípio da economicidade dos atos administrativos e considerando que o SERPRO apresentou proposta muito mais vantajosa para a administração pública, do ponto de vista econômico, para o desenvolvimento do sistema, optou-se pela contratação do SERPRO. Ademais, importa considerar que o MPOR já tinha contrato vigente com o SERPRO para realização de serviços semelhantes. Assim, foi possível fazer uma "contratação" mais célere a partir de aditivo contratual gerido pela área técnica responsável pelo contrato - Subsecretaria de Gestão e Estratégica, Tecnologia e Inovação-SGETI/MT, conforme processo SEI n. 50000.006217/2023-04.

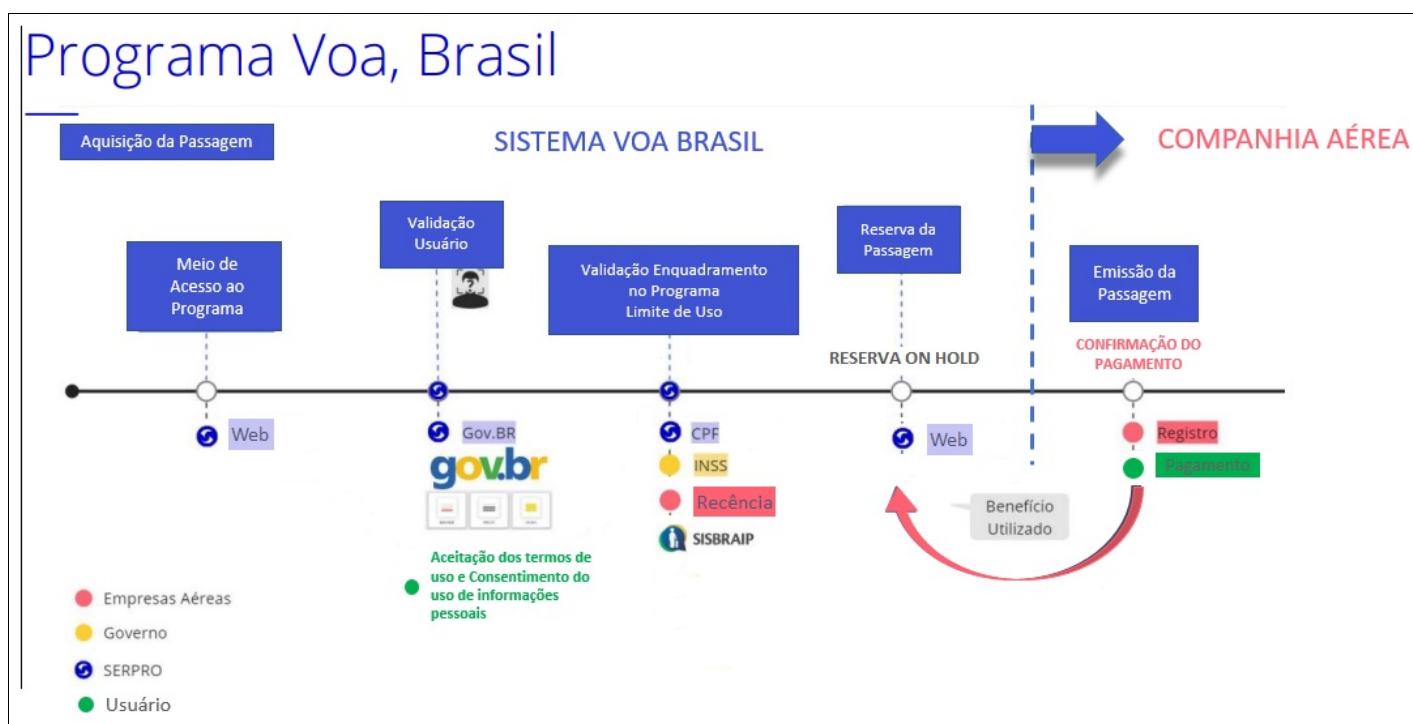
43. Dessa forma, em 05 de julho de 2023 foi aberta nova demanda / ordem de serviço junto ao SERPRO, para desenvolvimento de um Produto Mínimo Viável (MVP), cuja descrição encontra-se reproduzida a seguir:

"DESCRIÇÃO:

O MVP da solução deverá ser composto por uma plataforma responsiva composta de:

1. Portal web de acesso público;
2. Capacidade de autenticação do usuário por meio do login da conta gov.br;
3. Validação do usuário como beneficiário do Programa, conforme definição de requisitos posteriores, utilizando os dados de aposentados;
4. Integração com até 4 empresas aéreas para: - consultar voos disponíveis para o benefício - geração de uma reserva com status "on hold" - confirmação de pagamento da reserva - cancelamento da reserva "on hold";
5. Permitir o fluxo de pesquisa de voos e geração de reserva "on hold" pelo usuário;
6. Direcionar usuário para área de checkout da empresa aérea da reserva gerada; e
7. Alteração do status de beneficiário após confirmação do pagamento da reserva."

44. Sob a ótica do fluxo do sistema, a descrição do produto que vem sendo desenvolvido junto ao SERPRO prevê a produção de portal *web* de acesso público com informações sobre as regras do programa e com capacidade para autenticar o usuário por meio do login da conta Gov.br. Verificada a identidade do usuário, o mesmo deverá aceitar os termos de participação, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Após a validação do usuário como beneficiário, libera-se o acesso à busca por itinerário e datas, sendo permitida a aquisição de dois trechos por beneficiário. Para tanto, o sistema faz a integração com as APIs das empresas aéreas, as quais disponibilizarão as opções de rota e data que constarão no portal. Então, o beneficiário deverá confirmar o(s) voo(s) selecionado(s) e em seguida preencher os dados pessoais solicitados para efetivação da reserva. A reserva da passagem aérea pretendida será realizada no portal do Programa Voa Brasil, que direcionará o usuário para o pagamento no site da companhia aérea escolhida. Após a reserva, **o beneficiário deverá finalizar a compra no site da empresa aérea selecionada**. Finalmente, o *status* de beneficiário é alterado mediante confirmação do pagamento da reserva. As etapas do programa encontram-se consolidadas na figura abaixo.



45. Ao longo da estruturação do projeto, este DOPR/SAC/MPor vem realizando diversas reuniões e interações com SERPRO, SGETI/MT, empresas aéreas envolvidas, Ministério da Previdência Social, INSS, Dataprev, Polícia Federal, além de articulações internas, no âmbito do MPor, de modo a viabilizar a implantação do projeto. A previsão é que o programa seja lançado no segundo semestre de 2023.

46. No que tange às bases de dados, uma vez decidido pelo público alvo de aposentados pelo INSS com rendimento máximo de até dois salários mínimos, esta SAC encaminhou o Ofício nº 327/2023/GAB-SAC-MPOR/SAC-MPOR (SEI nº 7124643) e o Ofício nº 387/2023/GAB-SAC-MPOR/SAC-MPOR (SEI nº 7200958) solicitando à Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social acesso à base de dados referente aos aposentados e pensionistas do INSS com a indicação daqueles cuja renda do benefício não ultrapassa dois salários-mínimos, de modo a viabilizar a implantação do Programa Voa Brasil nessa etapa piloto. Nesse contexto, informa-se que, no momento, tratativas avançadas estão em curso, tanto com o INSS, quanto com a Dataprev para disponibilização dessa base de dados.

47. No que se refere ao critério de recência, este MPor solicitou à Polícia Federal a utilização dos dados do Sistema de Informações Antecipadas sobre Passageiros (*Advance Passenger Information* - API) referente a voos domésticos de que trata a Resolução Anac nº 255, de 13/11/2012, conforme Ofício nº 468/2023/GAB-SAC-MPOR/SAC-MPOR (SEI nº 7264326).

48. Sobre o tema, importante destacar que a obrigatoriedade das empresas aéreas enviarem os dados de Informações Antecipadas sobre Passageiros (API) e do Registro de Identificação de Passageiros (PNR) dos voos domésticos para a Polícia Federal, a partir de 3 de maio de 2021, decorre da Resolução ANAC nº 595, de 11 de novembro de 2020, a qual alterou a já mencionada Resolução nº 255/2012, e cuja operacionalização ocorre no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica - ACT (SEI nº 5268250) celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Polícia Federal, e o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, com intervenção do Ministério da Infraestrutura, por meio desta SAC. Cumpre informar que a transferência de dados não personalizados, devidamente anonimizados, para a SAC para fins de balizamento de planejamento e políticas públicas para o setor aéreo, bem como a permissão da transferência de tais dados a outros órgãos da Administração Pública Federal para fins estatísticos e como subsídio a políticas públicas, quando autorizado pela Polícia Federal, já fazem parte do objetivo geral do plano de trabalho do referido ACT (SEI nº 5268324).

49. Em resposta, o Ofício nº 115/2023/DPA/PF (SEI nº 7361913), de 05 de julho de 2023, da PF, manifestou-se por *não vislumbrar óbices para que a SAC possa usar os dados despersonalizados da base de dados de API (Advance Passenger Information) de voos domésticos, hospedados no SERPRO, para que sejam realizadas consultas de CPFs de passageiros que aderirem ao Programa Voa Brasil*. Ressaltou ainda o uso exclusivo dos dados nos termos do ACT supramencionado para fins de elaboração de políticas públicas para o setor aéreo.

50. Sem embargo, considerando que a base de dados dos passageiros domésticos, em sua integralidade, ainda não está disponível via SISBRAIP, esta Secretaria consultou a Assessoria Especial do Controle Interno do MPor (AECI/MPor) sobre a viabilidade, no que tange aos requisitos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), para a disponibilização, pelas companhias aéreas, do histórico de CPFs que voaram nos últimos 12 meses, de modo a viabilizar a utilização do critério de recência ainda na fase piloto do Programa Voa Brasil, conforme Ofício nº 214/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR (SEI nº 7355065).

52. Em resposta à consulta, a AECI/MPor manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 2/2023/AECI-MPOR (SEI nº 7391011), a qual apresentou como base legal para a demanda o disposto no inciso III do art. 7º, conforme apresentado abaixo.

"Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

(...) Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

(...) II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:

(...) b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;" (Grifado)

53. Na oportunidade, aclarou-se sobre a necessidade de observação de ao menos dois aspectos para as políticas públicas: i) existência de ato formal que institui a política pública, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres); e que em atendimento ao art. 23 da LGPD, o tratamento dos dados seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público. Destacou, por fim, ser imprescindível que sejam observados a boa-fé e os princípios estabelecidos no art. 6º da LGPD.

54. Diante do exposto e considerando que, no presente momento, os dados referentes a passageiros de voos domésticos começaram a ser enviados ao SISBRAIP, esta SAC está estudando, juntamente com o SERPRO, a melhor forma de realizar a consulta do critério recência no âmbito do programa.

55. Finalmente, no que se refere à autenticação do usuário pelo sistema, optou-se por utilizar a conta Gov.br, também hospedada junto ao SERPRO. Conforme consta na página do serviço na *internet*, trata-se de meio de acesso digital do usuário aos serviços públicos digitais, a qual garante a identificação e autenticação de cada cidadão que acessa os serviços oferecidos, permitindo o controle de acesso unificado junto ao sistema. Dessa forma, com um único usuário e senha o interessado poderá utilizar todos os serviços públicos digitais que estejam integrados com a conta, garantindo um nível de segurança compatível com o grau de exigência, natureza e criticidade dos dados e das informações pertinentes ao serviço público solicitado.

7. MINUTA DE PORTARIA

56. Considerando a relevância em haver normativa sobre o tema, propõe-se como anexo à presente nota técnica minuta de Portaria que institui o Programa Voa Brasil (SEI nº 7398411). O documento proposto divide-se em três capítulos, os quais tratam, respectivamente, das Premissas do Programa, das Condições Gerais e, por fim, das Disposições Finais e Transitórias.

8. REGULAMENTO

57. Conforme exposto em seção anterior, a proposta de Regulamento do Programa Voa Brasil é apresentada em anexo à presente nota técnica (SEI nº 7386647). O objetivo do documento é apresentar de forma clara e objetiva as regras e orientações para participação no programa.

58. Buscou-se enfatizar no Regulamento que o Programa Voa Brasil não envolve subsídio governamental, que a adesão pelas companhias aéreas é voluntária e que não haverá gerenciamento do Governo Federal sobre rotas, datas, horários e assentos a serem disponibilizados no âmbito do Programa.

59. Em seguida, o Regulamento apresenta o público alvo do programa: aposentados do INSS (Regime Geral de Previdência Social), com renda mensal bruta de até dois salários mínimos e que não tenham voado por qualquer companhia aérea nos últimos 12 meses. Informa-se ainda que o benefício é pessoal e intransferível.

60. Na sequência, é apresentado o passo a passo do usuário para participação no programa.

61. Por fim, informa-se sobre os serviços incluídos na compra da passagem, como transporte de uma bagagem de mão de até 10kg e sobre os serviços adicionais a serem contratados junto à companhia aérea contratada.

9. CONCLUSÃO

62. A presente nota técnica buscou apresentar informações sobre o desenvolvimento do Programa Voa Brasil, concebido pelo Ministério de Portos e Aeroportos - MPor, cujo objetivo é fomentar a inclusão social de novos usuários no setor de transporte aéreo e promover a eficiência do setor, por meio da otimização da utilização da capacidade ociosa das aeronaves através do estímulo da oferta de passagens aéreas domésticas no valor limite de duzentos reais a um público alvo específico que atualmente não participa do mercado de transporte aéreo.

63. Inicialmente, esclareceu-se que o desenvolvimento do Programa Voa Brasil está em consonância com as competências institucionais do MPor, estabelecidas pelo Decreto nº 11.354, de 2023.

64. A seguir, elucidou-se as premissas do programa com destaque para a adesão voluntária pelas companhias aéreas, autonomia na definição de rotas, datas, horários e assentos a serem disponibilizados no âmbito do Programa, bem como ausência de subsídios públicos.

65. Na sequência, foi apresentada a fundamentação e os parâmetros utilizados para a definição do público alvo da primeira fase do Programa, qual seja: aposentados do INSS (Regime Geral de Previdência Social), com renda mensal bruta de até dois salários mínimos e que não tenham voado por qualquer companhia aérea nos últimos 12 meses. Abordou-se, ainda, as questões correlatas aos bancos de dados públicos para validação dos beneficiários do programa.

66. Em seguida, descreveu-se de forma detalhada e ilustrada o desenvolvimento da solução operacional do Programa. A previsão é que o programa seja lançado no segundo semestre de 2023.
67. Por fim, apresentam-se como anexos à presente nota técnica a proposta de Regulamento para a fase inicial do Programa (SEI nº 7386647) e a minuta de Portaria que institui o Programa Voa Brasil (SEI nº 7398411).
68. À consideração superior.

CARLA PRISCILA KWIEK
Chefe da Divisão de Políticas Regulatórias

MICHELE NUNES FREIRES CERQUEIRA
Coordenadora de Políticas Regulatórias

De acordo. Encaminhe-se o presente processo ao Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério de Portos e Aeroportos para análise e providências cabíveis.

DANIEL MEIRELES TRISTÃO
Diretor do Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias substituto



Documento assinado eletronicamente por **Carla Priscila Kwiek, Analista Superior**, em 15/08/2023, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Michele Nunes Freires Cerqueira, Coordenador(a)**, em 15/08/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meireles Tristão, Diretor Substituto**, em 15/08/2023, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7307296** e o código CRC **F684D652**.



Referência: Processo nº 50020.001387/2023-56



SEI nº 7307296

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