



## VOTO

**PROCESSO: 00058.519988/2017-77**

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS AÉREOS - SAS**

**RELATOR: DIRETOR RICARDO BEZERRA**

### 1. FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Conforme prevê o art. 2º da lei de Criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, compete à Agência regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

1.2. Por sua vez, o art. 11, inciso V, da referida lei também dispõe ser de competência da Diretoria Colegiada exercer o poder normativo da Agência.

1.3. O presente procedimento administrativo foi instaurado pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos, por meio da Nota Técnica nº 17(SEI)/2017/GTCS/GOPE/SAS (Doc. 1012605), tendo em vista a alteração da Resolução nº 338, de 22 de junho de 2014 e, por consequência, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, com o objetivo de promover melhorias necessárias ao atual processo de monitoramento de *slots* em aeroportos coordenados por meio da inclusão de dispositivos que estabelecem a remessa de informações de operações aéreas pelos Administradores Aeroportuários e as novas regras de abono da penalização de operações aéreas por segregação de responsabilidades entre os entes que compõem a cadeia do transporte aéreo.

1.4. Importante lembrar que a Resolução nº 338, de 22 de julho de 2014, regulamenta o procedimento de alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados (*slots*) e dispõe sobre os aeroportos de interesse.

1.5. A Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, preconiza:

Art. 32. À Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos compete:

I - submeter à Diretoria:

a) projetos de atos normativos relativos à outorga e à exploração de serviços aéreos públicos, inclusive no que se refere sobre direitos e deveres dos usuários de serviços de transporte aéreo público e condições de acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo, observadas as atribuições da SFI;

(...)

IX - executar as atividades relacionadas ao registro prévio para exploração de linhas aéreas e à autorização dos serviços de transporte aéreo público;

(...)

XIII - monitorar as operações dos serviços aéreos públicos;

(...)

XX - alocar e monitorar os horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados e monitorar os aeroportos de interesse;"

1.6. Destarte, a matéria em discussão é de alçada da Diretoria da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS dentro de sua área de atuação, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o tema proposto.

## 2. DA ANÁLISE

2.1. Trata o presente processo de proposta de alteração da Resolução nº 338, de 22 de junho de 2014 e, por consequência, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, com o objetivo de promover melhorias necessárias ao atual processo de monitoramento de *slots* em aeroportos coordenados.

2.2. Preliminarmente, há que se destacar que o presente processo é oriundo da Audiência Pública nº 02/2018, cuja aprovação pela Diretoria Colegiada provém da Reunião Deliberativa de 23 de janeiro de 2018.

2.3. Naquela oportunidade, esta diretoria relatou o processo e destacou em seu Voto o teor da proposta promove a inclusão de dispositivos que estabelecem a remessa de informações de operações aéreas pelos Administradores Aeroportuários e as novas regras de abono da penalização de operações aéreas por segregação de responsabilidades entre os entes que compõe a cadeia do transporte aéreo.

2.4. Vale lembrar que a área técnica apontou que no atual modelo as empresas ficam suscetíveis ao incentivo de alterar os dados a fim de manter seus históricos sem se preocupar com a performance dos voos, pois acaba que esse processo da forma que é aplicado hoje faz com que a própria empresa aérea gere prova contra si mesma. Ademais, salientou a importância de se aprimorar o processo de monitoramento do uso dos *slots* através da utilização dos dados das operações aéreas registrados pelo Administrador Aeroportuário.

2.5. Por esta razão, adoto de antemão, como parte integrante deste Voto, o completo teor do Relatório e Voto prolatados na data referida.

2.6. Passo, portanto, a analisar o processo a partir da ocorrência da Audiência Pública.

2.7. Colocadas estas questões iniciais, passo à análise das sugestões de alterações apresentadas pela área técnica, para ao final apresentar meu voto.

2.8. De plano, consigna-se que em conformidade com a Instrução Normativa nº 61, de 3 de julho de 2012, que estabelece os procedimentos gerais para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios no âmbito da ANAC, foi elaborado o Formulário de Análise de Proposição Ato Normativo (Doc. 1838376).

2.9. Resumidamente, a proposta de alteração da Resolução nº 338/2014 que foi apresentada na Audiência Pública nº 02/2018 versa sobre quatro pontos: i) utilização dos dados do aeroporto para a realização do Monitoramento do Slot Alocado; ii) segregação de responsabilidade da cadeia de Transporte Aéreo na aplicação do Monitoramento; iii) aplicação da regra do “*misuse*” na apuração do histórico de *slots*; e iv) a utilização do fator de intencionalidade para fins de apuração das infrações.

2.10. No Voto DIR/RB (Doc. 1324857) foi recomendado que a área técnica harmonizasse a proposta de Portaria sobre os procedimentos e prazos relativos à publicação de dados sobre operações aéreas aos preceitos da Instrução Normativa nº 115, de 14 de agosto de 2017, que institui a Política de Governança de Informações Digitais - PGID da ANAC.

2.11. Nesse sentido, informa a área técnica que a equipe da GTCS, concomitante ao período da audiência pública, trabalhou conjuntamente com outras Gerências desta Agência para o atendimento do mencionado acima. Diversas reuniões e debates com a GEIC/SRA (Gerência de Informação e Contabilidade) e GESI/STI (Gerência de Sistema e Informações) ocorreram de forma a buscar a harmonização entre as bases de dados, já que a GEIC/SRA também demanda do Operador Aeroportuário a informação das Operações Aéreas realizadas através da Resolução nº 464/2018.

2.12. Debruçado sobre o Anexo 1 - relatório preliminar de análise das contribuições recebidas na Audiência Pública nº 02/2018 (Doc. 1838023), pode-se depreender o posicionamento positivo quanto ao uso dos dados dos Aeroportos para fins do monitoramento e quanto à segregação de responsabilidade na cadeia do transporte aéreo, bem com que a maior parte das contribuições aborda a questão da Pontualidade para fins de obtenção de histórico.

2.13. Nesse contexto, a área técnica elaborou a Nota Técnica nº 6/2018/GTCS/GOPE/SAS (Doc. 1836733), apresentando a nova proposta na qual foi mantido o escopo original, e harmonizando o regulamento observadas as contribuições, resultando nos seguintes aprimoramento:

- i) Manutenção do índice de Regularidade, com aplicação da segregação de responsabilidade;

- ii) Utilização do “desvio tolerado”, para fins de análise da pontualidade, apuração de tendências e intencionalidade, ou seja, o mau uso do *slot* independentemente de segregação de responsabilidade;
- iii) A avaliação do mau uso intencional com eventual consequência da não obtenção do histórico de *slots*;
- iv) Monitoramento semanal para avaliação de comportamentos sistematicamente diferentes do *slot* alocado;
- v) Encaminhamento das não-conformidades às empresas aéreas para a devida solução; e
- vi) Não obtenção do Histórico de *slots* caso a empresa aérea não aplique as medidas necessárias para correção da não conformidade.

2.14. Neste contexto, entende a área técnica que com a base de dados das operações aéreas realizadas sendo enviadas pelo administrador aeroportuário haverá maior confiabilidade e precisão, muito mais próximo do realmente ocorrido. Exemplificando, no caso do Aeroporto de Guarulhos, os horários são preenchidos automaticamente via sistema ACARS, sem alteração manual. Em teste piloto junto ao Aeroporto de Guarulhos, a qualidade da informação do dado enviado trouxe diversos ganhos para o resultado do monitoramento, devido a operação registrada corresponder efetivamente ao que foi de fato realizado.

2.15. Em relação ao Monitoramento semanal das operações dos *slots* alocados, as empresas aéreas poderão acompanhar melhor a evolução de cada histórico de *slot*. Bem como a ANAC terá melhores condições de acompanhar as operações, atuando junto às empresas aéreas na melhoria de performance e na verificação de comportamentos de má utilização do *slot* (*misuse*).

2.16. Sendo assim, é possível vislumbrar as seguintes melhorias:

- i) Melhor adequação quanto ao modelo internacional de monitoramento ao se utilizar o dado do próprio aeroporto;
- ii) Melhor qualificação da informação referente aos motivos de atrasos e cancelamentos, e a correta responsabilização quanto às regras de abono;
- iii) Maior controle quanto às justificativas apresentadas; e
- iv) Não contaminação de dados com a figura do auto reporte de não conformidades realizadas no planejamento de voos regulares (antecipações, atrasos ou cancelamentos) à ANAC.

2.17. Após análise da Procuradoria Federal junto à ANAC, foi exarado o Parecer nº 128/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 1960759), no qual analisou-se não terem sido vislumbrados óbices para a consecução do ato pretendido. Entretanto, no Despacho nº 00383/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 1960766), foram feitas algumas recomendações sobre a utilização do termo *intencionalidade* do mau uso de *slots* e à sistemática de sanções, das quais transcrevo abaixo sobre a intencionalidade do mau uso dos *slots*:

*Do ponto de vista jurídico, ressalta-se a necessidade de alertar a área técnica para a intencionalidade do mau uso dos slots, termo utilizado em diversos trechos da norma proposta. Parece fazer contraposição às situações que são abonadas, ou seja, aquelas que, embora tenham implicado em alteração das operações, não interferirão negativamente no cálculo do índice de regularidade. Em última medida, não penalizarão a empresa na alocação de slots. A redação proposta do art. 2º, XVI-A conceitua o mau uso sem fazer referência à intenção do agente, o que se afigura adequado em razão da desnecessidade de dolo para configurar as alterações que possam impactar negativamente a alocação de slots ou que possam configurar infração administrativa à norma. Não se pretende, contudo, que a responsabilidade seja de risco integral, o que resta resguardado em razão das situações de abono tratadas no art. 38-B, § 1º, da proposição apresentada. Nessa linha, ocorrências causadas por situações que refogem à capacidade de gerenciamento da empresa não serão tomadas em conta no cálculo do índice de regularidade. No entanto, situações que não são intencionais, a exemplo de manutenção, problemas no checkin e contingência de pessoal, se inserem na cadeia de responsabilidade das empresas de transporte aéreo e devem ser consideradas para apuração de índices que impactem a alocação de slots (conforme, inclusive, tratado na proposta de redação do § 2º do art. 38-B). Nessa linha, recomenda-se à área técnica que revise a redação dos itens 38-C, 43, 45, 46, 47, §4º do art. 54 e a tipificação das infrações na tabela anexa quando faz remissão ao termo intencionalidade. O uso do termo, além de inserir uma dificuldade adicional na execução da norma, qual seja, a de inquirir a real intenção do agente, parece se distanciar da pretensão da área técnica e contradiz a própria lógica da proposta de redação do art. 38-B.*

2.18. Por sugestão da área técnica, para que o assunto fosse amplamente debatido e todas as dúvidas referente aos mecanismos apresentados fossem sanadas, foi realizada uma reunião presencial com a participação da GTCS, da Procuradoria e da Assessoria da Diretor Relator, na qual foi feita uma apresentação técnica sobre o tema objetivando dirimir todas as dúvidas acerca da proposta de ato normativo, especificamente quanto aos mecanismos associados ao processo de monitoramento de *slots* em aeroportos coordenados.

2.19. Em conclusão ao que foi discutido na reunião, foi demonstrado como será feito o monitoramento de *slots* em aeroportos coordenados, bem como que a GTCS tem condições técnicas de aplicar o modelo que está sendo proposto, através do uso de dados das operações aéreas e de sistemas próprios de tecnologia da informação. Logo, todos os aspectos levantados pelo Parecer e Despachos exarados pela Procuradoria foram abordados e devidamente tratados, não havendo, portanto, nenhum óbice quanto ao prosseguimento do processo para deliberação final da Diretoria Colegiada da Anac.

2.20. Por derradeiro, durante análise do processo verificou-se pelo Despacho GTCS (Doc. 1991764) que a área técnica encaminhará posteriormente propostas de alteração nas Decisões de Declaração de Aeroporto Coordenado, de forma a adequá-las aos novos parâmetros de coordenação em aeroportos coordenados estabelecidos no artigo 1º, inciso V, da proposta de Ato Normativo (Doc. 2011691).

2.21. Tendo em vista que as novas Decisões de Declaração de Aeroporto Coordenado, que estabelecem os parâmetros de coordenação de um aeroporto, são consequências diretas da nova proposta de Ato Normativo, e portanto, intrinsecamente relacionados, entende-se que processualmente, face ao princípio da economia processual e eficiência administrativa, a melhor alternativa é que toda a matéria esteja inserida no mesmo processo.

2.22. Assim, por meio do Despacho GTCS (Doc. 2089595) foram encaminhadas 17 (dezesete) minutas de Decisão de Diretoria que declaram a coordenação dos aeroportos abaixo, conforme transcrito abaixo:

“Ressaltamos que essas propostas de Decisão têm como **única finalidade adequar os parâmetros de coordenação** dos Aeroportos Coordenados aos novos mecanismos definidos pela Proposta de Ato Normativo (documento SEI n 2089423): (grifo nosso)

	Aeroporto	Código IATA	Código ICAO	Decisão Vigente	Nova Proposta de Decisão
1	São Paulo - Guarulhos	GRU	SBGR	<a href="#">Decisão nº 102, 02/09/2015</a>	Documento SEI nº 2089822
2	Rio de Janeiro - Santos Dumont	SDU	SBRJ	<a href="#">Decisão nº 104, 02/09/2015</a>	Documento SEI nº 2089972
3	São Paulo - Congonhas	CGH	SBSP	<a href="#">Decisão nº 096, 10/08/2016</a>	Documento SEI nº 2090134
4	Belém	BEL	SBBE	<a href="#">Decisão nº 153, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2090392
5	Cuiabá	CGB	SBCY	<a href="#">Decisão nº 154, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2090804
6	Curitiba	CWB	SBCT	<a href="#">Decisão nº 155, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2090931

7	Florianópolis	FLN	SBFL	<a href="#">Decisão nº 156, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091070
8	Fortaleza	FOR	SBFZ	<a href="#">Decisão nº 157, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091099
9	Goiânia	GYN	SBGO	<a href="#">Decisão nº 158, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091135
10	Foz do Iguaçu	IGU	SBFI	<a href="#">Decisão nº 159, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091226
11	Manaus	MAO	SBEG	<a href="#">Decisão nº 160, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091259
12	Maceió	MCZ	SBMO	<a href="#">Decisão nº 161, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091269
13	Porto Alegre	POA	SBPA	<a href="#">Decisão nº 162, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091283
14	Recife	REC	SBRF	<a href="#">Decisão nº 163, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091319
15	Salvador	SSA	SBSV	<a href="#">Decisão nº 164, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091456
16	Vitória	VIX	SBVT	<a href="#">Decisão nº 165, 20/09/2017</a>	Documento SEI nº 2091470
17	Belo Horizonte - Pampulha	PLU	SBBH	<a href="#">Decisão nº 189, 01/11/2017</a>	Documento SEI nº 2091488

2.23. As alterações feitas nas referidas propostas de Decisão de Diretoria foram realizadas no § 1º do art. 1º, quais sejam, a retirada da meta de pontualidade (inciso VII) e a inserção do inciso VII-A no, conforme abaixo transcrito:

*“§ 1º A coordenação atenderá aos seguintes parâmetros, nos termos do art. 8º da Resolução nº 338, de 22 de julho de 2014:*

*(...)*

*VII - meta de regularidade para avaliação da eficiência na utilização das séries de slots no aeroporto: 80% (oitenta por cento);*

*VII-A - desvio tolerado em relação ao horário do slot alocado para avaliação da pontualidade de chegadas e partidas no aeroporto: 15 (quinze) minutos; “*

2.24. De todo o exposto, importante destacar os benefícios esperados com a estruturação da base de dados das operações aéreas realizadas com as informações publicadas pelo administrador aeroportuário: maior confiabilidade, precisão e melhor qualificação das informações referentes aos motivos de atrasos e cancelamentos, o monitoramento semanal das operações dos *slots* alocados, a melhor adequação quanto ao modelo internacional de monitoramento ao se utilizar o dado do próprio aeroporto, maior controle quanto às justificativas apresentadas, dentre outros.

### 3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Posto isso, ante a manifestação da área técnica desta Agência, exarada por meio da Nota Técnica nº 6/2018/GTCS/GOPE/SAS (Doc. 1836733), bem como do Despacho nº. 00132/2018/PG/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 1960783), acolho os elementos constantes dos autos e **VOTO FAVORAVELMENTE pela APROVAÇÃO da proposta de alteração das Resoluções ANAC nº 338, 22 de julho de 2014, e nº 25, de 25 de abril de 2008**, nos termos da minuta de Ato Normativo apresentada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (Doc. 2089423), e **pela APROVAÇÃO das Decisões de Diretoria que declaram coordenados os aeroportos de São Paulo - Guarulhos, Rio de Janeiro - Santos Dumont, São Paulo - Congonhas, Belém, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Foz do Iguaçu, Manaus, Maceió, Porto Alegre, Recife, Salvador, Vitória e Belo Horizonte - Pampulha**, conforme o calendário de atividades a ser estabelecido em Portaria da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos.

É como voto.

**RICARDO BEZERRA**  
Diretor-Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 22/08/2018, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2048477** e o código CRC **1F55FAEE**.

SEI nº 2048477