



VOTO

PROCESSO: 00058.017254/2020-53

INTERESSADO: MAP LINHAS AÉREAS LTDA.

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, em seu art. 8º conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como para conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos; regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível, bem como decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência.

1.2. Nesse sentido, resta evidente a competência da Diretoria Colegiada da Agência para analisar e julgar o presente recurso administrativo.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos autos, observa-se que a MAP LINHAS AÉREAS foi regularmente notificada do indeferimento do pedido de não penalização dos índices de regularidade das séries de *slots* alocadas no Aeroporto de Congonhas (SBSP), para a temporada Inverno 2019 (W19 - 27/10/19 a 28/03/20), ocasião em que lhe foi oportunizada manifestação, a qual foi protocolada tempestivamente e considerada na decisão de primeira instância. Ato contínuo, a empresa foi notificada do teor da Decisão, sobre a qual interpôs recurso tempestivo, devidamente apreciado pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), que manteve a decisão recorrida. Não obstante, o regulado apresentou um novo recurso, desta vez direcionado à Diretoria Colegiada, cuja admissibilidade foi avaliada pela SAS que, em sede de reconsideração, manteve a decisão recorrida e encaminhou o pleito para avaliação do Colegiado. Portanto, o curso dos atos demonstra a observância do contraditório e da ampla defesa, bem como a regularidade processual.

2.2. Em apertada síntese, a MAP recorre contra a Decisão exarada pela SAS, alegando que: (i) não houve intencionalidade ou falta de capacidade operacional da empresa no uso dos slots; (ii) houve indisponibilidade de aeronaves da sua frota por motivos alheios à sua vontade e por questões relacionadas ao retorno de algumas operações na região norte do país; (iii) houve demora por parte da ANAC, em analisar um pedido de aprovação de acordo de “*interchange*” (intercâmbio de aeronaves) entre as empresas MAP e PASSAREDO; (iv) não houve intimação pela ANAC quanto ao pedido de fretamento de aeronave da PASSAREDO; e (v) há excesso de formalismo na avaliação porquanto a MAP e a PASSAREDO integram o mesmo grupo econômico.

2.3. De antemão, adoto como razões de decidir o inteiro teor do Despacho Decisório SAS de 06/07/2020 (SEI nº 4505811), em consonância com o disposto no § 1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99^[1], e passo a analisar o que importa^[2].

2.4. A ANAC, como princípio basilar, adota para o transporte aéreo o regime de liberdade de rota e de liberdade de tarifa, com objetivo de oportunizar o maior nível de concorrência possível.

- 2.5. No entanto, em alguns aeroportos, a capacidade de infraestrutura disponibilizada é inferior à demandada pelas empresas aéreas, caracterizando-se uma falha de mercado de barreira à entrada de novas empresas que pretendem ali operar.
- 2.6. A Agência trata esse problema por meio de uma coordenação disciplinada do acesso ao mercado, cujas premissas são garantir a entrada do maior número de interessados capacitados e atender ao maior número de usuários, primando por uma exploração eficiente da infraestrutura através do uso adequado dos *slots*.
- 2.7. No que se refere ao presente caso, vale lembrar que, em 21/06/19, a ANAC determinou a suspensão da outorga para exploração de serviços aéreos da AVIANCA e, assim, os 41 *slots* alocados a ela no aeroporto de Congonhas (SBSP) foram retomados para redistribuição pela Agência.
- 2.8. Tendo em conta a relevância deste aeroporto para a malha aérea nacional e a oportunidade de fomentar a concorrência e o uso eficiente da infraestrutura, visando à redução dos preços das passagens aéreas aos usuários, a Diretoria Colegiada da Agência determinou que a referida realocação fosse precedida de tomada de subsídios entre as partes interessadas. Entre outros, participaram da consulta (i) empresas aéreas (MAP, PASSAREDO, LATAM, GOL e AZUL), (ii) órgãos públicos (SEAE, SENACON, SAC e MPF), (iii) associações (ABEAR E IATA) e (iv) a INFRAERO^[3].
- 2.9. Ato contínuo, a Diretoria Colegiada decidiu que 100% do percentual do banco de *slots* seria distribuído provisoriamente às empresas aéreas entrantes no aeroporto e aumentou o limite para até 54 *slots*/dia para distribuição às empresas consideradas como tal^[4]. Com efeito, foram alocados 12 *slots* à MAP, 14 à PASSAREDO e 15 à AZUL (média diária). É importante frisar que, conforme a Decisão nº. 109, de 2019 esses slots constituem um banco próprio cuja alocação é provisória e não se confunde com os demais slots do aeroporto, e apenas passarão a integrar o banco de slots após a revisão da Resolução nº 338, de 2014.
- 2.10. Cabe ressaltar que, após a alocação dos *slots*, a Agência monitorou o seu uso, agindo de forma proativa e preventiva no intuito de que todas as premissas da distribuição inicial fossem fielmente cumpridas pelas empresas, garantindo-se o atendimento ao interesse público no domínio da complexidade da intervenção regulatória.
- 2.11. Com relação à argumentação da Recorrente de que há excesso de formalismo na avaliação da área técnica, porquanto a MAP e a PASSAREDO fazem parte de um mesmo grupo econômico, repisa-se que, para que um grupo econômico possa ser considerado na utilização de *slots*, a ANAC deve ter ciência prévia desse agrupamento à distribuição e isso não é mera formalidade.
- 2.12. Os efeitos decorrentes da associação econômica iniciam-se antes mesmo da alocação dos *slots* - ou seja, esse agrupamento é considerado nos critérios que visam a mitigar a concentração de mercado. Assim, não é admissível que um grupo de empresas, ao se aglomerar economicamente após a alocação de *slots* ou que somente dê ciência à ANAC após essa alocação, se beneficie desta associação na operacionalização do uso da infraestrutura. No limite, a regulação busca evitar que os *slots* alocados às empresas consideradas como novas entrantes, ou seja, que tiveram prioridade na distribuição, sejam efetivamente operacionalizados por empresas que não receberam os *slots*, de modo a garantir as premissas regulatórias sem distorção do esforço de coordenação do acesso ao mercado.
- 2.13. No mesmo sentido, direciona-se a questão do fretamento de aeronaves de terceiros como forma de cumprimento criativo do requisito regulamentar. Conforme exposto, a priorização de entrantes no aeroporto é para que se aumente o número de *players* e, com isso, a concorrência. No entanto, isto somente é possível se a completa operação da empresa aérea for efetivamente realizada por ela, e é por este motivo que, ao pleitear *slots* em aeroportos coordenados, a empresa deve garantir que detém a

capacidade operacional requerida no atendimento a todos os critérios exigidos em sua operação no aeroporto.

2.14. Certamente, ao pleitear *slots* em Congonhas, a empresa área já deveria ter conhecimento prévio de toda a complexidade envolvida para a operação nesse aeroporto, que é uma das mais exigentes do país. Problemas de manutenção da frota de aeronaves, problemas relacionados à tripulação e demais dificuldades operacionais deveriam ser resolvidas única e exclusivamente pela empresa, de forma tempestiva, sob pena de não atingimento do patamar mínimo de regularidade, pois como bem frisou a área técnica, os *slots* alocados à MAP deveriam ser operacionalizados por ela mesma.

2.15. Mesmo diante da clara regulamentação e das inúmeras reuniões e esclarecimentos prestados pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS) diretamente ao regulado, antes mesmo de iniciar suas operações no aeroporto, a empresa já aventava a possibilidade de fretar aeronaves da PASSAREDO. Isto, a meu ver, já era um indício de que a sua capacidade operacional poderia não ser suficiente para cumprir com o compromisso assumido ao receber os 12 *slots* no Aeroporto de Congonhas.

2.16. Cabe ressaltar o compromisso desta Agência no sentido de aumentar a concorrência e reduzir barreiras à entrada, sobretudo quando se trata da exploração de infraestruturas escassas – compromisso este claramente demonstrado no âmbito do processo de redistribuição dos *slots* da Avianca em Congonhas. Desta maneira, considero que a Agência deve ser coerente com estes princípios ao longo do processo de monitoramento de uso dos *slots* alocados, de forma a evitar distorções dos mecanismos de ampliação de acesso.

2.17. Por fim, considerando a regularidade processual, as análises técnicas colacionadas aos autos e a fundamentação regulatória praticada pela ANAC, não encontro motivos para reformar a Decisão recorrida.

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, **VOTO pelo CONHECIMENTO** do recurso interposto pela **MAP LINHAS AÉREAS LTDA**, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se a Decisão recorrida (SEI nº 4505811) em todos os seus termos.

3.2. É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor

[1] "Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

[2] Parecer nº 00158/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 29 de agosto de 2019 (Doc. nº 3432482)

"24. Ressalte-se, ainda, que, consoante entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça acerca do §1º do art. 489 do CPC 2015 e da fundamentação das decisões, o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, possuindo o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida:

O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão.

O julgador possui o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida.

Assim, mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra a decisão que não se pronunciou sobre determinado argumento que era incapaz de infirmar a conclusão adotada."

STJ. 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região.), julgado em 8/6/2016 (Info 585). (Doc. nº 301655945)

[3] 00058.026533/2019-74

[4] [Decisão nº 109, de 25 de julho de 2019.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 01/09/2020, às 19:08, 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://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4713179** e o código CRC **8C437FF6**.

SEI nº 4713179