



VOTO

PROCESSO: 00058.047435/2020-12

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS AÉREOS

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei n.º 11.182/2005, em seus artigos 8º e 11, estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e o fomento da aviação civil, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência. Ainda o Regimento Interno atribui às superintendências, de modo geral, a competência para submeter à Diretoria propostas normativas decorrentes de suas respectivas competências.

1.2. Conclui-se, portanto, que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS revestido de amparo legal.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Retorna à deliberação deste Colegiado, após a realização de Audiência e de Consulta Pública pelo período de 85 dias, proposta de alteração da regulamentação de coordenação de aeroportos, incluindo as regras de alocação e de monitoramento de *slots* aeroportuários.

2.2. Inicialmente, cumprimento a todos que participaram do escrutínio público e destaque a qualidade e diversidade das contribuições, tanto em termos da expressiva representatividade que os participantes têm para o setor, como dos interesses e vieses de abordagem da matéria, os quais repercutiram em aprimoramentos da proposta pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS.

2.3. Cabe lembrar que o tema ora em deliberação foi incluído na Agenda Regulatória da ANAC em 2019, quando a Agência percebeu que as regras de distribuição de *slots* aplicáveis ao aeroporto de Congonhas, no bojo da redistribuição dos *slots* da então recém-falida empresa aérea Avianca, seriam maléficas à competição no aeroporto e, por conseguinte, aos usuários daquela infraestrutura. Desde então, a SAS empreendeu um profundo processo de revisão normativa da atual Resolução nº 338/2014, contemplando tomada de subsídios para compreensão dos problemas e possíveis soluções, elaboração de análise de impacto regulatório (AIR, com o apoio da Superintendência de Planejamento Institucional – SPI), consulta e audiência pública de propostas preliminares de resolução e da declaração de coordenação de Congonhas e, por fim, a proposta final ora em deliberação.

2.4. Após a tomada de subsídios e a elaboração da AIR, a SAS submeteu a este Colegiado uma proposta de ato normativo que substituirá a Resolução n.º 338/2014, com a inclusão de um novo nível de coordenação de aeroporto – nível 4 –, não presente na regulação anterior. Esta Diretoria, no entanto, entendeu que somente a proposta de resolução genérica, sem adentrar nos parâmetros específicos previstos para o aeroporto de Congonhas, não seria suficiente para atender a complexidade das discussões que se aproximavam com a consulta pública, solicitando então a inclusão da minuta de decisão que declara coordenado o aeroporto de Congonhas.

2.5. Ademais, optou esta Diretoria, por sugestão deste relator, por fazer algumas modificações na regulação que havia sido proposta inicialmente pela SAS. As principais alterações diziam respeito à supressão do conceito ora criado de atuante qualificado; ao aumento do número de *slots* atribuído aos *players* entrantes; à criação de regras de saída para evitar que os entrantes adotassem uma postura “aventureira” (ou seja, sem capacidade de operar); e, por fim, à possibilidade de criação de um mercado secundário de *slots* acompanhada de um teto de 40% de participação de mercado em Congonhas, como remédio para evitar eventual concentração potencialmente advinda dessa nova possibilidade.

2.6. Também determinou a Diretoria que a SAS realizasse sessão virtual de discussão pública, com o intuito de apresentar oralmente a nova proposta, bem como ouvir as contribuições dos interessados, de forma a facilitar o envio de contribuições formais na consulta documental.

2.7. Após as discussões com os interessados, a SAS analisou todas as contribuições e apresentou nova proposta de ato normativo, acompanhada da declaração de coordenação de todos os aeroportos coordenados – a saber, Congonhas, Guarulhos, Santos Dumont, Recife e Pampulha –, para apreciação deste colegiado. Em breve resumo, a nova proposta da SAS contempla os seguintes pontos:

- i. exclusão do nível 4 e maior alinhamento ao *Worldwide Airport Slot Guidelines* (WASG) como regra geral, porém com a possibilidade de adotar regra local para aeroportos exclusivamente domésticos, com a sugestão de aplicação somente para o aeroporto de Congonhas;
- ii. manutenção da possibilidade de mercado secundário, com regras mais claras e teto de participação um pouco maior em Congonhas, 45%, buscando tanto evitar posturas meramente especulativas quanto reduzir o potencial concentrador dessa solução de mercado;
- iii. incorporação de regras de habilitação para que empresas façam jus a *slots* concedidos primariamente (do banco de *slots*), em adição às regras de saída propostas pela Diretoria, como forma de evitar a entrada de empresas aventureiras, sem capacidade operacional para operar em Congonhas;
- iv. inclusão de um estágio adicional (prioritário) na distribuição de *slots* do banco do aeroporto de Congonhas, além do entrante, com a recalibragem da quantidade de *slots* atribuídos a entrantes;
- v. redefinição do parâmetro de regularidade para manutenção do histórico em Congonhas de 90% para 85%; e
- vi. criação, na regra geral, de critério que estimule a adoção de aeronaves mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e de mecanismo de engajamento construtivo entre operador aeroportuário e empresas aéreas, além de alguns ajustes redacionais.

2.8. Os detalhes sobre todos esses pontos serão abordados doravante, neste Voto.

2.9. Antes de adentrar no mérito das questões regulatórias, no entanto, vale salientar os recentes e vultuosos investimentos que a Infraero vem realizando no aeroporto de Congonhas. Tais obras ensejaram um pedido de ampliação da capacidade do aeroporto, efetuado pela Infraero, o qual se encontra em discussão junto à Agência (pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA). Nesse contexto, mostra-se ainda mais importante o estabelecimento prévio das regras para a alocação desse possível ganho de capacidade, além do atingimento dos objetivos traçados de aumento da concorrência em Congonhas, concebidos pela Agência quando da inclusão deste tema na Agenda Regulatória.

Alinhamento com Worldwide Airport Slot Guidelines - WASG

2.10. Cumpre destacar que o WASG é um manual publicado pela *Airport Council International* (ACI), pela *International Air Transport Association* (IATA), e pela *Worldwide Airport Coordinators Group* (WWACG), que tem a finalidade de fornecer à comunidade global de transporte aéreo um conjunto de diretrizes para alocação de *slots* em aeroportos coordenados e facilitados. Apesar de este não ser mandatário e existirem países com práticas diversas das orientações do WASG, a Anac reconhece e valoriza a importância de que as regras de alocação de *slots* em aeroportos brasileiros estejam harmonizadas com essas práticas internacionais, principalmente às diretrizes gerais e aos princípios básicos, tais como similaridade de regras, processos, procedimentos e calendário. Contudo, casos específicos requerem adaptações, principalmente em aeroportos eminentemente domésticos e com elevadíssimo grau de saturação.

2.11. Nesse sentido, devo lembrar que a opção regulatória submetida à consulta pública considerou a criação de um novo nível de coordenação de aeroporto – nível 4 –, alternativa não prevista no WASG, que traz apenas 3 níveis. Após a análise de várias contribuições ressaltando que essa inovação normativa iria de encontro ao princípio da harmonização com as boas práticas internacionais, a área técnica reavaliou e entende que as singularidades apresentadas especificamente no aeroporto de Congonhas poderiam ser bem endereçadas com a adoção de regras locais, exclusivas para esse aeroporto, sem a necessidade de criar mais um nível de coordenação. Ademais, buscou tornar o normativo ainda mais alinhado ao WASG, conforme será abordado posteriormente. Assim, a proposta ora em deliberação mantém o alinhamento à prática internacional com apenas 3 níveis de coordenação e com regras locais para o aeroporto de Congonhas.

2.12. A estrutura normativa deverá manter a lógica atual, qual seja: dispor as regras gerais aplicáveis a todos os aeroportos coordenados na Resolução - que se manterão bem aderentes às diretrizes e princípios do WASG, enquanto os parâmetros específicos de cada aeroporto constarão da “*Declaração de Aeroporto Coordenado*”. Tanto a Resolução quanto a Declaração são instrumentos deliberados por Decisão da Diretoria Colegiada e, neste momento, a única “*Declaração de Aeroporto Coordenado*” que demanda o estabelecimento de regras diferenciadas é a do aeroporto de Congonhas, a qual também compôs os documentos submetidos à consulta pública.

Mercado secundário e limite de participação

2.13. No tocante às inovações regulatórias, destaca-se a permissão do mercado secundário por meio da autorização da cessão de slots entre operadores aéreos de diferentes grupos econômicos. A medida também constou dos documentos submetidos à consulta pública e a área técnica aperfeiçoou as regras de contorno buscando reduzir os efeitos adversos mapeados nos estudos iniciais de análise de impacto regulatório, especialmente evitar o estabelecimento de um mercado especulativo de slots, bem como relativizar os entraves regulatórios existentes tanto para a entrada como para saída de empresas em aeroportos saturados.

2.14. A meu ver, as regras propostas para o mercado secundário oferecem mecanismos compatíveis aos incentivos regulatórios pretendidos, com a exceção do prazo de 10 temporadas equivalentes (10 anos) para que as empresas que cederam slots a outras que não sejam do mesmo grupo econômico, possam voltar a receber slots do banco. Devo lembrar que a cessão de slots provenientes do banco só pode ocorrer após a empresa ter obtido histórico por 3 temporadas equivalentes consecutivas, ou seja, essa é uma barreira de saída que requer uma operação que atenda aos exigentes padrões de regularidade, condição que tende a ser onerosa para operadores pouco eficientes. Somada a essa medida, a área técnica propõe um interstício para que a empresa fique sem receber novos slots do banco, visando a evitar especulação e distorções na distribuição de slots. Essa medida, contudo, não deve inviabilizar que uma empresa que realmente precise reduzir a oferta a níveis eficientes ou até mesmo sair temporariamente do aeroporto, possa pleitear novos slots no médio prazo. Nesse sentido, avalio que o interstício de prazo equivalente à barreira de saída para o mercado secundário, qual seja, de 3 temporadas equivalentes, já se apresenta suficiente para mitigar os incentivos danosos e permitir que a empresa de transporte aéreo que cedeu slots para empresa de outro grupo econômico, caso se mantenha interessada e atenda aos critérios de qualificação, possa pleitear novos slots do banco.

2.15. Ainda com relação ao mercado secundário, também é preciso deixar claro mais dois pontos: i) o slot não integra o patrimônio da empresa de transporte aéreo ou do operador aéreo e representa o uso temporário da infraestrutura aeroportuária, cuja manutenção dos históricos de slots depende do cumprimento dos critérios estabelecidos nos respectivos normativos; e ii) que a ANAC não se responsabiliza pela fiscalização de quaisquer acordos e contratos entre as partes, mas tão somente pelo mero procedimento formal, aferindo se as trocas e cessões de slots observam as regras e os parâmetros regulatórios vigentes, adotando as medidas previstas.

2.16. Uma outra proposição que merece atenção é o limite de participação que se aplicará, neste momento, tão somente ao aeroporto de Congonhas^[1]. É uma implementação de regra local devido a uma situação particular desse aeroporto no contexto do mercado doméstico brasileiro e que trará maior garantia à contestabilidade do mercado. O limite submetido à consulta pública foi de 40%, entretanto, após as análises estatísticas e econométricas, a área técnica propôs o valor de 45% por entender que esse valor não configura impeditivo ao crescimento imediato dos concorrentes dominantes, mas deve representar um desestímulo à acumulação de slots em mercado secundário e o consequente aumento da concentração. Além disso, ao se considerar o possível aumento de capacidade do aeroporto de Congonhas, estima-se que as principais empresas aéreas incumbentes possam chegar a ter entre 38% e 44% dos slots alocados, o que na prática permitirá que essas empresas continuem crescendo com base nas regras em deliberação.

2.17. Em operações de fusão, de aquisição ou de qualquer outra modalidade de consolidação empresarial, ressalvadas as competências e avaliações do órgão de defesa da concorrência – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) –, *a priori*, o limite de participação estabelecido pela ANAC também deverá ser observado de forma que caso o resultado dessas operações ultrapasse o limite estabelecido, os slots excedentes poderão ser cedidos para outra empresa de diferente grupo econômico ou ainda serem devolvidos para o banco para realocação. A inteligência combinada dos artigos 13 e 15 da proposta de Resolução já contém esse entendimento. Contudo, tendo em vista este ser um quesito caro para a efetivação do mercado secundário e para o planejamento das empresas aéreas, é preciso conferir a maior clareza possível no normativo e, para tal, proponho a adição dos parágrafos 9º e 10º no Art. 15 da Resolução, com a seguinte redação:

Art. 15. Será permitida a cessão de slots entre empresas de transporte aéreo que operam ou planejam operar no aeroporto, mediante convalidação da ANAC que avaliará as características de cada operação e a capacidade aeroportuária declarada para o aeroporto.

[...]

§ 9º Em operações de fusão, aquisição ou outra modalidade de consolidação empresarial que ultrapassem o limite de participação percentual de slots previamente estabelecido, ressalvadas as competências e avaliações do órgão ou entidade do governo federal responsável pela defesa da concorrência, a quantidade de séries de slots excedentes deverá ser cedida para outras empresas de transporte aéreo de diferente grupo econômico ou devolvida ao banco de slots.

§ 10º Em caso de descumprimento do disposto no § 9º do caput, a ANAC poderá proceder com a retomada da quantidade de séries de slots excedentes.

2.18. Cabe destacar a deferência, na redação do § 9º proposto, à atuação da autoridade antitruste do Estado Brasileiro. Considerando a atual situação do aeroporto de Congonhas, bem como os estudos técnicos apresentados pela SAS, a declaração de coordenação desse aeroporto estabelece, como regra geral (*ex-ante*), um teto de participação de 45%, o qual deve se aplicar não apenas às operações no mercado secundário de slots, mas também aos processos de consolidação, sob pena de esvaziar a eficácia desse remédio regulatório, criado para mitigar a possibilidade de

concentração. No entanto, em processos específicos de consolidação, reconheço a autoridade do órgão antitruste para avaliar *ex-post* a conveniência e oportunidade da aplicabilidade desse remédio em processos de consolidação, levando em conta os prós e contras de casos específicos. Caso a autoridade antitruste considere então conveniente e oportuna a superação do teto, deverá comunicar à ANAC, que então poderá proceder à alteração da declaração de coordenação de Congonhas, sem prejuízo da interação entre ambos os reguladores no bojo da avaliação desses processos, a critério da autoridade antitruste.

Regras de habilitação para obter slots do banco em Congonhas

2.19. Um outro aspecto que foi objeto de inúmeras contribuições na consulta pública, de forma quase unânime, é com relação à necessidade de adoção de critérios de qualificação para acesso à infraestrutura aeroportuária, principalmente para o aeroporto de Congonhas. Quesitos como participação de mercado, planos de negócios, capacidade financeira ou operativa, experiência recente e tempo de existência foram sugeridos na consulta pública. A área técnica estudou cada sugestão e endossou a necessidade de se ter critérios mínimos de qualificação e priorização, exclusivamente aplicáveis para o aeroporto de Congonhas, e ponderou que, o que melhor sintetizaria essas qualificações seria um *mix* de 3 possibilidades, a saber:

- 1ª: a empresa ter realizado transporte aéreo remunerado de passageiros, no âmbito do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 121, nos últimos 3 anos antecedentes ao início da preparação da temporada, com utilização de, na média, mais que 4 aeronaves nessas operações; ou
- 2ª: ter participação no mercado doméstico de pelo menos 4% do RPK (passageiros-quilômetros transportados) no último ano (excluindo Congonhas); ou
- 3ª: ter participação no mercado doméstico de pelo menos 2% do RPK (passageiros-quilômetros transportados) nos últimos dois anos (também excluindo Congonhas).

2.20. Entendo que os critérios propostos pela SAS realmente reduzem a possibilidade de introdução de operadores ineficientes, "aventureiros" ou que não possuam capacidade operacional mínima. No entanto, a calibragem dos parâmetros deve ser tal que a participação das empresas no mercado doméstico não devem ser uma barreira desproporcional em relação ao mercado real. Por exemplo, em 2019 apenas 4 empresas aéreas juntas (incluindo a *Avianca*) detinham 99,54% do RPK doméstico no Brasil (excluindo Congonhas) e a próxima empresa no ranking detinha apenas 0,32% do RPK. Como esses critérios também serão utilizados para fins de priorização na alocação dos *slots* e que estão sendo contabilizadas apenas as participações no mercado doméstico brasileiro fora de Congonhas, sugiro reduzir esses critérios de participação mínima para 2% do RPK no último ano ou em 1% nos últimos 2 anos. Além de serem mais aderentes à realidade histórica da aviação civil brasileira, esses novos critérios podem servir como um incentivo mais crível para o surgimento de novas empresas no mercado nacional ou, ainda, para o crescimento de empresas já existentes – sobretudo com a perspectiva de aumento da capacidade do aeroporto, cujo edital de concessão para o setor privado acabou de ser aprovado por este Colegiado –, o que teria o condão de aumentar a concorrência no setor de transporte aéreo brasileiro.

2.21. Ainda com relação ao critério de qualificação, observa-se que a proposta de Declaração de Aeroporto Coordenado de Congonhas limitou o inciso I do Art. 2º a critérios que devem ser atendidos por uma única empresa de transporte aéreo, enquanto os critérios definidos nos incisos II e III podem ser atendidos por empresas que possuam a requerida participação no mercado. Avalio que esse racional é coerente com o *mix* de possibilidades, exigindo-se experiência e frota mínima para uma única empresa acessar o aeroporto, enquanto a participação efetiva no mercado, por meio do RPK, que busca um perfil mais eficiente e com potencial competidor, pode ser atendida por empresas de um mesmo grupo econômico. Assim, é preciso adequar o parágrafo 3º desse mesmo artigo de forma a deixar claro que os parâmetros de participação de mercado (incisos II e III) considerarão o grupo econômico a que pertence a empresa, enquanto o porte mínimo (inciso I) refere-se, tão somente, àquela empresa específica. Para tal proponho:

Art. 2º No Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP), poderão solicitar *slots* na submissão inicial somente as empresas de transporte aéreo que atendam a qualquer das seguintes condições de qualificação:

[...]

§ 3º Para os fins do disposto no inciso I do caput, não se aplicará o disposto no art. 13 da Resolução nº XXXXX.

2.22. Igualmente, é importante deixar claro que esses critérios de qualificação são verificados na etapa de submissão inicial, nos termos do previsto no art. 2º da Declaração de Aeroporto Coordenado, ou seja, eles são verificados tanto para as entrantes pleitearem *slots* do banco, como para as empresas que já operam continuarem aptas a receber *slots* em decorrência dos históricos. No entanto, os *slots* advindos do mercado secundário têm um perfil diferenciado, pois não são oriundos do banco e os critérios de eficiência estão relacionados ao custo afundado (não recuperável) no investimento, o que elimina a necessidade de estabelecer exigências mínimas de qualificação, experiência recente ou participação no mercado^[1]. Além disso, a empresa de transporte aéreo que ceder *slots* para empresas de diferentes grupos econômicos não receberá *slots* do banco por 3 temporadas equivalentes, desincentivando o uso inadequado desse procedimento. Nesse sentido, proponho que sejam incluídos os parágrafos 4º e 5º do art. 2º da Declaração de Aeroporto Coordenado de Congonhas, nos seguintes termos:

Art. 2º No Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP), poderão solicitar *slots* na submissão inicial somente as empresas de transporte aéreo que atendam a qualquer das seguintes condições de qualificação:

[...]

§ 4º As empresas de transporte aéreo poderão solicitar na submissão inicial os históricos de *slots* obtidos por meio de cessão de *slots*, independentemente do atendimento aos critérios dispostos nos incisos I, II ou III do caput.

§ 5º As empresas de transporte aéreo poderão solicitar na submissão inicial novas solicitações de *slots* (banco de *slots*), desde que atendam aos critérios dispostos nos incisos I, II ou III do caput.

Crítérios e parâmetros de distribuição de slots do banco em Congonhas

2.23. Por falar em acesso ao aeroporto de Congonhas, é preciso lembrar que com uma quantidade reduzida de empresas incumbentes no aeroporto, com o banco de *slots* reduzido ou inexistente ao longo do tempo e com a distribuição feita no padrão WASG - destinando 50% do banco para incumbentes e 50% para novos entrantes, houve a perpetuação histórica da situação de desequilíbrio distributivo. Na ocasião da falência da *Avianca* em 2019, por se tratar de uma ação provisória, a Agência elevou o patamar de 5 para 54 *slots* para que uma empresa aérea pudesse ser considerada entrante e promoveu a distribuição de todos os *slots* do banco para as entrantes, sem que tivesse adotado qualquer critério de qualificação prévia. Já no âmbito da presente revisão normativa, a área técnica manteve o entendimento de que 100% do banco continue a ser distribuído prioritariamente para os entrantes, contudo, recomenda que o parâmetro de quantidade de *slots* seja novamente realinhado ao disposto pelo WASG, em 6 *slots*/dia. As discussões e estudos apresentados tanto na tomada de subsídios quanto na consulta pública mostram que um entrante com poucos *slots* e em horários muito dispersos não é capaz de construir uma malha competitiva em mercados eminentemente domésticos (caso de Congonhas).

2.24. Como já mencionei, as diretrizes de acesso ao mercado exaradas pelo WASG são voltadas principalmente para os aeroportos internacionais, que requerem elevado nível de padronização. Nesses casos, os 6 *slots* diários, ou 3 voos internacionais (pouso e decolagem), geralmente são realizados com aeronaves diferentes, em rotas muito mais longas, o que garante uma entrada mínima no aeroporto com até 3 rotas diárias distintas. Por outro lado, olhando para o mercado doméstico brasileiro, especialmente no aeroporto de Congonhas, como as rotas tendem a ser mais curtas que as internacionais e a logística mais integrada e facilitada, uma mesma aeronave pode operar 3 ou mais voos completos diários.

2.25. Diante disso, considero inapropriado aplicar o paradigma internacional às especificidades de Congonhas e, para garantir mais contestabilidade e incentivo a novos entrantes, proponho que o entrante nesse aeroporto possa ter acesso a até 18 *slots* diários. E ainda, como estaremos lidando com entrantes previamente qualificados, essa maior quantidade de *slots* pode conferir maior capacidade de contestação do mercado, além de uma maior quantidade de destinos atendidos pelo aeroporto.

2.26. Outrossim, como Congonhas é um aeroporto central, com infraestrutura saturada e de grande demanda de passageiros, é desejável que mais empresas aéreas consigam estabelecer competição nas principais rotas provenientes ou destinadas àquele aeroporto. Desse modo, acompanho a sugestão da área técnica de conferir priorização, até certo limite, na distribuição dos *slots* em relação às incumbentes. As empresas habilitadas a essa prioridade na distribuição devem atender critérios predefinidos de eficiência, mais exigentes do que o critério mínimo para se constituir entrante, a fim de conferir efetiva contestação nesse mercado saturado. Após extensa análise econométrica, a SAS concluiu que o quantitativo de 80 *slots*/dia a operadores qualificados não dominantes no aeroporto de Congonhas é o parâmetro ideal para aplicar uma priorização na alocação dos *slots*, proposta que adoto neste Voto.

2.27. Ainda com relação à distribuição, a área técnica identificou um possível efeito indesejável na proposta submetida à consulta pública, criada por este relator e aprovada pelo Colegiado, notadamente com relação a possibilidade de recebimento de *slots* provenientes do banco acima do limite de participação, mas sem a percepção de históricos. Seriam aqueles *slots* alocados aos incumbentes, acima do teto, mas que não houve outra empresa interessada durante o processo de alocação. Essa proposta mostrou-se inapropriada na medida em que criaria “*slots* de segunda classe”, para os quais os operadores aéreos não contariam com incentivos para sua operação no mesmo nível de serviço dos *slots* com direitos históricos e, ainda, a manutenção de um banco de *slots* inoperante e “reservado” para um possível *player* futuro, até então inexistente, seria ainda mais ineficiente do ponto de vista da alocação da infraestrutura. Reconheço que, acertadamente, a área técnica ajustou as minutas para contemplar a possibilidade de serem concedidos históricos em *slots* provenientes do banco de *slots*, mesmo que percebidos acima do limite de participação - quando não houver demanda-, aperfeiçoando a proposta conforme as contribuições recebidas. Afinal, se hipoteticamente uma empresa adquire *slots* em Congonhas em um momento de falta de escassez (quando outras optam por não solicitar), operando-os de forma eficiente (dentro do padrão de regularidade exigido), não há motivo para que o regulador imponha à primeira a perda dos *slots* num momento posterior, em que esses *slots* passariam a ser escassos (ou seja, demandados por outras empresas).

Meta de regularidade em Congonhas

2.28. Com relação à meta de regularidade, atualmente definida em 90% para o aeroporto de Congonhas, a área técnica reconhece que empresas aéreas mantêm aeronaves “reservas”, em solo, para necessidades eventuais e, que isso pode ser entendido como um impacto colateral, possivelmente associado a uma meta de regularidade superdimensionada. E ainda, avalia que “*A manutenção de um recurso oneroso em stand by visando atender a um critério regulatório, em situação que não se reverte em benefício aos usuários do transporte aéreo, não é saudável e se configura em um custo adicional, provavelmente desnecessário, o que possivelmente poderá impactar no preço das tarifas aéreas*”. Dessa forma a SAS propõe a redução dessa meta para 85%.

2.29. Avalio, no entanto, que a meta de regularidade para o aeroporto de Congonhas deve se alinhar às metas dos demais aeroportos coordenados e ao WASG, que é de 80%. É um critério crítico para o planejamento das empresas aéreas e que podem retornar em benefícios aos passageiros. O principal incentivo para que uma empresa preste serviços com regularidade e pontualidade é a manutenção do seu potencial competitivo frente às demais empresas, sobretudo no bojo do incremento de concorrência no aeroporto, esperado em decorrência das alterações regulatórias tratadas no âmbito do presente processo. Ademais, a exigência superior ao padrão de 80% tende a imputar altos custos operacionais aos operadores, custos estes que acabam impactando no potencial de repasse de preço do incremento de competição promovido por esta alteração normativa. Desse modo, proponho a redução de meta de regularidade de 85% para 80% para o aeroporto de Congonhas.

Incentivo à sustentabilidade ambiental e ao engajamento construtivo

2.30. Ainda como resultado da consulta pública, é importante ressaltar a acertada inclusão de regras que privilegiem aspectos ambientais na alocação de *slots* (inciso I do art. 35). Em se tratando de um aeroporto super saturado, localizado no centro da cidade de São Paulo, é bastante apropriada a inclusão de um incentivo à adoção de aeronaves ambientalmente mais sustentáveis para operar no aeroporto. Por outro lado, é importante que esse incentivo não provoque, de uma hora para outra, uma ruptura no planejamento de frota das empresas aéreas, sob pena de gerar insegurança jurídica. Dessa maneira, considero adequada a magnitude do incentivo proposto pela SAS, sinalizando a preocupação do órgão regulador com a utilização de aeronaves mais sustentáveis.

2.31. Outra mudança importante, alinhada com as boas práticas internacionais, é a previsão da participação das empresas aéreas no processo de declaração de capacidade dos aeroportos (*consultation*). Este é um tema introduzido pela Agência na regulação dos contratos de concessão de aeroportos pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA), bem como nas avaliações de risco em isenções recentes propostas pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) – inclusive a aplicável ao Aeroporto de Santos Dumont, relatada pelo Diretor Luiz Ricardo Nascimento e aprovada na última Reunião de Diretoria - 9ª Reunião Deliberativa. O mecanismo tem se demonstrado uma ferramenta de extrema importância na indução da efetiva cooperação, engajamento e compartilhamento de informações entre os operadores aeroportuários e as partes interessadas relevantes nas concessões, promovendo acordos e soluções negociadas. Nessa linha, proponho uma pequena adequação no texto do parágrafo 3º do Art. 6º da Resolução, de modo a conferir maior assertividade ao fim esperado, passando-o para a seguinte redação:

Art. 6º O operador do aeroporto é o responsável pela emissão da declaração de capacidade aeroportuária, que deverá conter os parâmetros de coordenação relativos aos componentes pista, pátio e terminal.

[...]

§ 3º Na elaboração da declaração de capacidade aeroportuária, o operador do aeroporto deverá consultar as empresas de transporte aéreo regular de passageiros que operam no aeroporto e, no que for possível, levar em consideração as sugestões e acordos realizados, buscando melhorar a eficiência operacional e a capacidade do aeroporto, podendo ainda ser estabelecido um comitê específico para tal fim.

2.32. Com relação aos efeitos da Resolução e das respectivas Declarações de Aeroportos Coordenados, vale ressaltar que somente terão eficácia a partir da temporada *Summer 2023*. Para a temporada em curso e para a temporada *Winter 2022* prevalecem os efeitos das Resoluções n.º 338, de 22 de julho de 2014 e n.º 487, de 22 de agosto de 2018, vigentes na presente data.

2.33. Por fim, cumprimento de forma honrosa a todas às áreas técnicas envolvidas nesse processo, em especial aos técnicos da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS, pelo brilhante e incansável trabalho diuturno ao longo desses últimos 3 anos, em que foram apresentados densos estudos de impactos regulatórios, realizadas tomada de subsídios, consulta pública, audiência pública, além de incontáveis reuniões setoriais e individuais com Ministérios, órgãos de controle e defesa da concorrência, representantes do poder legislativo, operadores aéreos e aeroportuários, associações nacionais e internacionais que representam as mais variadas frentes do mercado, universidades, escritórios de advocacia, entre outros. Enfim, foram inúmeros especialistas e profissionais altamente qualificados que, com certeza, contribuíram para o aprimoramento regulatório de uma das normas do setor aéreo que seguramente foi uma das mais debatidas e estudadas até que se apresentasse madura o suficiente para a presente deliberação.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, considerando as análises técnicas e jurídicas realizadas, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da Resolução que regulamenta a coordenação de aeroportos e dispõe sobre as regras

de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária (7277938), bem como pela aprovação de decisões correlatas de declaração de aeroporto coordenado referente aos aeroportos de Congonhas (SBSP), Guarulhos (SBGR), Santos Dumont (SBRJ), Recife (SBRF) e Pampulha (SBBH) conforme minutas (7277971, 7201012, 7201028, 7201048, 7201071)^[2], as quais já contém as seguintes alterações:

1. Na proposta de ato normativo Resolução (Regulamenta a coordenação de aeroportos e dispõe sobre as regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária):

- refinamento das regras aplicáveis ao mercado secundário de *slots*, tornando mais clara a aplicação do teto de participação, quando existente, aos processos de consolidação de empresas aéreas, observadas as competências da autoridade antitruste (§§ 9º e 10 do art. 15);
- ajuste no interstício para que uma empresa de transporte aéreo que ceder *slots* para empresas de diferentes grupos econômicos possa voltar a receber *slots* do banco, passando de 10 (dez) para 3 (três) temporadas equivalentes (§ 1º do art. 15); e
- reforço aos princípios de engajamento construtivo e *consultation* no bojo do processo de declaração de capacidade de aeroportos coordenados (§3º do art. 6º).

2. Na proposta de ato normativo Decisão (Declara coordenado o Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre):

- revisão dos critérios de habilitação para recepção dos *slots* do banco em Congonhas: de 4% para 2% no ano anterior ao da distribuição, e de 2% para 1% nos dois anos anteriores (incisos II e III do art. 2º);
- delimitação mais clara da regra de habilitação do porte mínimo aplicável à empresa aérea específica e não ao grupo econômico (§3º do art. 2º);
- exclusão da aplicabilidade da regra de habilitação para empresas que adquirem *slots* no mercado secundário e reforço na necessidade de que essas regras sejam atendidas quando da solicitação de slots do banco (§§4º e 5º do art. 2º);
- recalibragem da quantidade de *slots* atribuídos a entrantes de 6 *slots*/dia para 18 *slots*/dia (inciso IX do art. 1º); e
- harmonização do parâmetro de regularidade de Congonhas com o dos demais aeroportos coordenados, em alinhamento ao WASG (inciso VII do art. 1º).

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor

[1] Apesar de muito contestada na consulta pública, a proposta de um teto de participação no aeroporto já foi sugerida pela autoridade antitruste inglesa (Competition & Market Authority) – embora não adotada pelo regulador setorial – em um contexto em que se avalia a utilização de soluções de mercado para a alocação de slots (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/888765/CMA_advice_on_DfT_on_competition_impacts_of_airport_slot_allocation.pdf).

Naquele documento, a discussão ocorreu no bojo da avaliação de um mercado primário de slots (leilão de slots do banco). Porém, o mesmo raciocínio também se aplica ao mercado secundário: empresas incumbentes, tudo mais mantido constante (inclusive a estrutura de custos e perfil operacional), tendem a valorar mais um slot que as não incumbentes, de forma que o mercado de slots (tanto primário quanto secundário) pode gerar maior concentração – o que também é verificado na literatura empírica, conforme relatado na Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS (5077329). Nesse contexto, reconhece-se o mercado secundário como uma solução potencialmente eficiente (sobretudo porque reduz o custo de transação das negociações de slots), porém se adota o remédio regulatório do teto de participação com o objetivo de assegurar que essas soluções de mercado não ensejem maior concentração no aeroporto excessivamente saturado.

[2] Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTRC (7196741), Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTRC (7200900), Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTRC (7201012), Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTRC (7201028), Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTRC (7201048) e Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTRC (7201071).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 06/06/2022, às 14:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **7249564** e o código CRC **A0DD864E**.