

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Proposta de resolução que dispõe sobre mecanismos de alocação de horários de partida e chegada em aeroportos congestionados, em substituição às regras estabelecidas na Resolução ANAC nº 2, de 3 de julho de 2006.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. Do Objeto | 3 |
| 2. Da Fundamentação | 3 |
| 3. Da Motivação | 3 |
| 4. Do Mérito | 5 |
| 4.1. Das Regras de Alocação de <i>Slots</i> | 5 |
| 4.1.1. Da Regra Vigente | 5 |
| 4.1.2. Das Regras Internacionais de Alocação de <i>Slots</i> | 7 |
| 4.1.3. Da Proposta de Resolução..... | 10 |
| 4.1.3.1. Do Escopo | 10 |
| 4.1.3.2. Dos Parâmetros de Eficiência Operacional | 10 |
| 4.1.3.3. Da condição de Entrante | 12 |
| 4.1.3.4. Da Individualização do Aeroporto Coordenado | 14 |
| 4.1.3.5. Da Periodicidade da Aplicação da Resolução | 15 |
| 4.1.3.6. Da Declaração de Capacidade de Aeroporto Coordenado | 16 |
| 4.1.3.7. Do procedimento de coordenação e alocação de slots | 17 |
| 4.1.3.8. Dos Aeroportos de Interesse..... | 19 |
| 4.1.3.9. Das sanções administrativas | 20 |
| 5. Da Conclusão | 21 |

1. Do Objeto

1. Trata-se de proposta de resolução que dispõe sobre novos procedimentos de utilização de horários de partida e de chegada em aeroportos que operem no limite de sua capacidade, em substituição às regras estabelecidas na Resolução ANAC nº 2, de 3 de julho de 2006.
2. A presente proposição se coaduna com os objetivos das medidas de aprimoramento regulatório previstas nas diretrizes políticas constantes do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos, do Governo Federal, bem como convive com as diretrizes que informam a proposta de política de distribuição de slots no Aeroporto de Congonhas, submetida, pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (Sac), nesta mesma data, ao procedimento de audiência pública, uma vez que penaliza o uso ineficiente de infraestrutura escassa e, por conseguinte, incentiva a eficiência, a concorrência e promove o acesso à infraestrutura saturada.

2. Da Fundamentação

3. O crescimento do setor de aviação civil no Brasil tem pressionado a infraestrutura instalada ao ponto de se configurar uma barreira à entrada de novos competidores.
4. A concentração do mercado em poucas empresas, associada à existência de barreiras à entrada de novos competidores, pode levar a situações de equilíbrio ineficiente.
5. Em um contexto como este, torna-se essencial discutir regras regulatórias de utilização dos aeroportos existentes, em situação de saturação ou próximo a essa condição que penalizem o uso ineficiente dessa infraestrutura e, por conseguinte, incentivem a eficiência e a competição.

3. Da Motivação

6. Segundo a OCDE, “insumo essencial” ou “essential facility” é aquela infraestrutura à qual o acesso é fundamental para a provisão de bens ou serviços em um determinado mercado e cuja

duplicação não é economicamente eficiente ou razoável. As seguintes utilidades já foram consideradas “insumos essenciais”: ferrovias (trilhos e estações), aeroportos (slots, serviços de handling), portos, redes de distribuição (oleodutos, rede elétrica), rodoviárias e direitos de propriedade¹.

7. A classificação de um aeroporto como insumo essencial é determinada pelo mercado de oferta de infraestrutura em que o aeroporto se encontra, ou seja, se ele é o único capaz de viabilizar ligações aéreas entre a sua área de influência e os demais aeroportos ligados pelas empresas aéreas, devendo essa essencialidade ser reconhecida pelo regulador, uma vez que ele desempenha um papel fundamental na dinâmica dos mercados que dele dependem.
8. Na hipótese de um aeroporto saturado, que opere no limite de sua capacidade, outro fator se agrega à citada essencialidade: a existência de barreiras à entrada de empresas aéreas nos mercados envolvidos no aeroporto pela (i) inexistência de capacidade disponível e (ii) pela existência de uma regra de alocação de *slots*.
9. Esse fato foi suscitado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na decisão acerca da aquisição da empresa Varig pela GOL, quando se manifestou acerca das barreiras físicas no Aeroporto de Congonhas:

“Em síntese, a restrição de oferta de *slots* no aeroporto de Congonhas ergue-se como uma barreira econômica à entrada, em razão da existência de economias de escala no mercado de transporte aéreo de passageiros. Esse aspecto do mercado é ainda agravado pela necessidade peculiar que os passageiros que embarcam e desembarcam em Congonhas têm de encontrar uma razoável oferta de voos numa mesma companhia para atender prontamente suas necessidades de ir e vir”².
10. A mesma decisão citou o parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda que concluiu que as regras de alocação de slots vigentes no Brasil deveriam ser aprimoradas para permitir maior concorrência nos aeroportos coordenados³.
11. Mais recentemente, na apreciação da operação de aquisição da Webjet pela Gol, a questão foi novamente enfrentada pelo CADE, conforme excerto extraído do voto do relator⁴:

1 Policy Roundtables: The Essential Facilities Concept. 1996.

2 Voto do Conselho Relator Fernando Rigato, no Ato de Concentração n. 08012.003267/2007-14.

3 Parecer nº 6041/2008/DF COGTL/SEAE/MF.

4 Ato de Concentração n. 08012.008378/2011-95

242. Ao meu ver, esta situação reduz o acesso à infraestrutura aeroportuária a entrantes e selecionam discriminadamente os players (e que já inviabiliza crer se estes seriam efetivamente os melhores competidores se regras mais equânimes existissem). Para além deste aspecto, os critérios para uso dos slots exigem patamares de eficiência muito modestos, o que pode gerar uma elevada subutilização de infraestrutura aeroportuária.

243. Estas questões apontam as barreiras legais do setor para o acesso a infraestrutura e efetiva prestação de serviços neste setor. Para a avaliação deste ato de concentração, o ponto crítico agora é avaliar a situação dos aeroportos em cujas rotas foram identificadas concentrações elevadas.

12. A presente proposição visa, portanto, revisitar a discussão e estabelecer aperfeiçoamento na regra que disciplina a utilização de infraestrutura aeroportuária escassa, a fim de coibir o seu uso inadequado e favorecer o acesso a essa infraestrutura e incentivar a competição.

4. Do Mérito

4.1. Das Regras de Alocação de Slots

4.1.1. Da Regra Vigente

13. Atualmente, a sistemática de alocação de *slots*, em aeroportos que operam no limite de sua capacidade operacional está disciplinada na Resolução ANAC nº 2, de 3 de julho de 2006.
14. A citada Resolução prevê a implementação de duas grades de rodízio em cada aeroporto, sendo uma destinada às empresas que já operam no aeroporto, em que seriam alocados 80% dos *slots* disponíveis e outra grade destinada às empresas entrantes, que receberia os 20% remanescentes. A norma, portanto, dispunha apenas sobre a alocação de *slots* disponíveis, preservando, desse modo, o direito de precedência das atuantes (*grandfather rights*).
15. O processo de implantação do sistema de rodízio de alocação de *slots*, instituído pela Resolução nº 2/ 2006, foi aplicado ao Aeroporto de Congonhas.
16. Na ocasião, as sociedades empresárias TOTAL, AIR MINAS e TRIP foram habilitadas a participar do mecanismo de alocação de *slots*. Não obstante, em razão de restrições operacionais impostas ao aeroporto de Congonhas, não houve a distribuição de *slots*.

17. Além das críticas por não ter sido implementada, a Resolução nº 2 foi questionada também pelo limitado percentual de *slots* reservados a novas entrantes – considerado insuficiente para garantir a contestabilidade do mercado – e, em especial, quanto às exigências de qualificação econômico-financeira.
18. De fato, o período de vigência da Resolução ANAC nº. 2/2006 demonstrou que a distribuição para novas empresas somente dos *slots* disponíveis ou não utilizados tem eficácia limitada, pois, em regra, inexistem *slots* nessas condições em aeroportos saturados. Nesses termos, a referida norma perpetua a precedência das atuantes (*grandfather rights*), funcionando como uma barreira à entrada de novos competidores⁵.
19. Esse argumento pode ser ilustrado pelo caso do aeroporto de Congonhas, o mais movimentado em termos de tráfego doméstico de passageiros.
20. Ainda que não se possa precisar o momento exato em que esse aeroporto se tornou saturado, observa-se que, no período compreendido entre 1998 e 2012, em que pese a quantidade de atuantes operando no mercado doméstico tenha se mantido razoavelmente constante e não obstante o expressivo crescimento da movimentação de passageiro não se vislumbram, à exceção da entrada de uma sociedade empresária em 2005, novas entradas no aeroporto de Congonhas, conforme se denota da Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Quantidade de empresas Regulares que operam no tráfego doméstico

| Ano | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Brasil | 20 | 21 | 19 | 15 | 16 | 15 | 16 | 20 | 19 | 16 | 15 | 27 | 23 | 20 | 17 |
| Congonhas | 12 | 14 | 13 | 12 | 9 | 9 | 9 | 10 | 9 | 5 | 5 | 6 | 8 | 7 | 7 |
| % Congonhas/Brasil | 60% | 67% | 68% | 80% | 56% | 60% | 56% | 50% | 47% | 31% | 33% | 22% | 35% | 35% | 41% |

Fonte: ANAC

21. Como resultado, em 2009, a nova Política Nacional de Aviação Civil – PNAC estabeleceu diretrizes que ressaltam a importância da utilização eficiente da infraestrutura. Dentre tais diretrizes, destacam-se:
- Desenvolver incentivos econômicos e regulatórios de forma a gerir a demanda e otimizar o uso dos aeroportos, ordenando os serviços de transporte aéreo.
 - Acompanhar o comportamento do mercado de transporte aéreo visando à adoção de medidas para atender a demanda com base na eficiência econômica, buscando o

⁵ Guimarães e Salgado (2003).

incremento da oferta e a ampliação da capacidade da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis.

- Aprimorar o marco regulatório da aviação civil que promova, estimule e incentive a competição.
- Elaborar normas e procedimentos para facilitar o acesso de potenciais entrantes naqueles aeródromos que apresentem saturação de tráfego com vistas à ampliação da competição.
- Permitir a utilização da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis até o limite da capacidade estabelecida, segundo regras previamente estipuladas e em coordenação com os usuários e sem comprometimento da segurança operacional.

4.1.2. Das Regras Internacionais de Alocação de Slots

22. Ao se analisar a experiência internacional relacionada à questão da distribuição de *slots* nos aeroportos mais movimentados, pode-se notar que não há um modelo único. Pelo contrário, a busca por maneiras mais eficientes de se tratar a alocação dos *slots* levou à adoção de diferentes modelos ao redor do mundo. Adicionalmente, nenhum dos modelos adotados tem sido considerado satisfatório, levando as autoridades internacionais a discutir novas alternativas e possíveis alterações nas regras em vigor.
23. Os Estados Unidos, ao contrário de outros países, não adotam o princípio de precedência histórica, mas sim o princípio do “*first come first served*”. Por esse princípio, o primeiro a solicitar o *slot* tem o direito de utilizá-lo. Entretanto, após o *Deregulation Act*, a demanda por *slots* cresceu de forma que o citado princípio já não mais se mostra adequado à realidade norte-americana.
24. Dessa forma, novas medidas que garantissem a mobilidade dos *slots* foram necessárias. Essas medidas respeitaram o precedente histórico para os *slots* já alocados, mas autorizavam a sua livre comercialização (Buy-Sell Rule), ressalvando-se a necessidade de se manter uma utilização de 80% para a manutenção dos *slots*.
25. Posteriormente, preocupações a respeito da competitividade do mercado aéreo americano levaram à edição de uma nova norma, a “*Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century (AIR 21)*”. Esta nova norma, editada em Abril de 2000, procurava melhorar os serviços

nas cidades menores e incentivar a entrada de novos competidores. Neste sentido, a norma determinou a retirada gradual das restrições de números de *slots* em vigor e a criação de “exceções” de *slots*, que na prática eram a criação de novos *slots* imediatamente, dentre outras medidas.

26. Como consequência do maior número de voos autorizados, os atrasos observados nos aeroportos do país dispararam. Assim, em novembro de 2000, a quantidade de novos *slots* decorrentes da AIR 21 foi limitada e estes foram alocados por meio de sorteio.
27. As alterações introduzidas associadas à crise financeira das empresas aéreas tradicionais, chamadas de “legacy airlines” facilitaram o surgimento e o crescimento das companhias de baixo custo. Assim, o número de empresas competidoras nos maiores mercados americanos aumentou de 2,9 em 1998 para 3,3 em 2006⁶.
28. Na União Europeia, a alocação dos *slots* nos aeroportos saturados é feita por coordenadores designados para cada aeroporto – ASCs (Airport Scheduling Committees). Estes monitoram as atividades das companhias aéreas nos aeroportos, de forma a estabelecer o precedente histórico⁷.
29. Assim, as companhias aéreas fazem suas solicitações de *slots* ao coordenador, o qual cruza os pedidos com a disponibilidade, e identifica períodos em que os pedidos de *slots* excedem a capacidade do aeroporto em questão. A precedência histórica é respeitada, desde que a companhia tenha operado pelo menos 80% dos voos agendados no mesmo período no exercício anterior⁸, e a seguir, para as sociedades com menores prioridades, são ofertadas *slots* em horários próximos aos solicitados.
30. Na Austrália, o modelo para alocação de *slots* em aeroportos saturados possui como figura central o Slot Manager, que tem como função desenvolver o modelo de alocação de *slots*, além de efetuar sua aplicação e gerenciamento.
31. Os *slots* (ou grupo de *slots*) podem ser alocados em duas situações: a qualquer tempo, antes de cada temporada (scheduling seasons), ou durante as temporadas, que ocorrem no inverno e no verão, quando são alocados os *slots* constantes do pool⁹.

6 GAO (2008) – dados referentes aos 5000 maiores mercados americanos (city pair markets)

7 Por esse princípio, se a empresa usou o slot no período anterior, manterá o direito de utilizá-lo novamente no próximo período.

8 Conhecido como princípio do “use it or lose it”.

9 São colocados no “slot pool” aqueles slots que não foram alocados a nenhuma operadora antes de cada temporada.

32. Para ter acesso a determinado *slot* (ou grupo de *slots*) a operadora deverá encaminhar solicitação formal (application) ao *Slot Manager* requerendo o slot, o qual será alocado segundo as regras de prioridade. O requerimento pode ser feito a qualquer tempo ou a convite do *Slot Manager*, e deverá informar data e horário do slot desejado, tipo de aeronave, tipo de movimento (pouso ou decolagem), ponto de origem ou destino.
33. A alocação dos *slots* aos operadores que encaminharam seus requerimentos aos *Slot Manager* deve obedecer a seguinte ordem de prioridade: os *slots* devem ser alocados, primeiramente, às operadoras que possuem precedência histórica relativa ao *slot* solicitado. Os *slots* remanescentes devem ser alocados entre sociedades especificadas como incumbentes ou entrantes, e por fim, os *slots* são alocados às operadoras que prestam serviço de transporte aéreo regional (transporte entre pontos de um mesmo estado), aviação geral e charter.
34. Um critério adicionalmente adotado na Austrália é o “*size of aircraft test*”, segundo o qual as aeronaves utilizadas deverão ter no mínimo o tamanho proposto pelo operador em seu requerimento inicial, uma vez que o tamanho da aeronave a ser utilizada influencia na ordem de prioridades que as empresas terão para serem alocadas *slots*.
35. Nota-se, assim, que não há consenso sobre a forma ideal de se lidar com a questão da alocação de *slots* em aeroportos que operem no limite de sua capacidade. Neste sentido, faz-se necessária a adoção de uma solução própria que melhor se adapte ao contexto brasileiro.
36. A ICAO recentemente publicou um artigo (ATConf/6-WP/11) onde fez sugestões de textos para acordos bilaterais entre os países com relação ao processo de alocação de *slots*. O objetivo desse trabalho foi buscar uma solução paliativa quanto ao problema de infraestrutura aeroportuária de forma a otimizar o seu uso, e subsidiar os acordos bilaterais entre os países já que não é comum nos acordos a questão de alocação de *slots*.

4.1.3. Da Proposta de Resolução

4.1.3.1. Do Escopo

37. O escopo de atuação da Resolução 2/2006 são os serviços aéreos regulares domésticos de passageiros. Em razão dessa limitação, torna-se impossível a alocação de slots para serviços aéreos regulares internacionais, serviços não regulares e serviços cargueiros, trazendo mecanismos diferentes para o acesso à infraestrutura escassa.
38. A presente proposta amplia o escopo do processo de alocação de slots, uma vez que a nova norma permite que todas as empresas que pretendam operar num aeroporto coordenado possam planejar adequadamente seus investimentos, aumentando a segurança jurídica e a competitividade do país.

4.1.3.2. Dos Parâmetros de Eficiência Operacional

39. Conforme já apresentado, a Resolução 2/2006 impõe apenas a regularidade das operações como parâmetro de eficiência operacional para a utilização dos slots distribuídos. Portanto, não leva em consideração a perspectiva da pontualidade das operações, relevante para a avaliação da adequada utilização da infraestrutura.
40. Além disso, o percentual de regularidade imposto é fixo, 80% de regularidade mensal em um período de observação de 90 dias, o que impossibilita a avaliação da utilização dos slots a partir de particularidades do aeroporto coordenado.
41. A proposta em apreço incorpora a regularidade como parâmetro de eficiência operacional. Desse modo, a empresa aérea perderá o histórico de slots (de cada série de slots) para a próxima temporada equivalente caso não atinja **o mínimo da meta de regularidade e o mínimo da meta de pontualidade** para a série de slots durante toda a temporada. Veja-se:

Art. 44. A empresa de transporte aéreo não obterá o histórico de slots para a próxima temporada equivalente na ocorrência de qualquer dos seguintes casos:

I - operação abaixo do mínimo da meta de regularidade;

II - operação abaixo do mínimo da meta de pontualidade;

III - perda da outorga concedida pela autoridade competente para a exploração de serviços aéreos;
ou

IV - caso se verifique, posteriormente, que a empresa de transporte aéreo não detinha histórico de slots.

§ 1º As séries de slots que não gerarem histórico de slots serão transferidas para o banco de slots da próxima temporada equivalente.

§ 2º Para o fim previsto no inciso III, no caso de empresas estrangeiras de transporte aéreo não-regular, serão consideradas as licenças de operação expedidas nos respectivos países de origem signatários da ICAO.

Art. 45. A empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo podem perder os slots ou as séries de slots durante a terceira etapa de coordenação na ocorrência de qualquer dos seguintes casos:

I - operação abaixo do mínimo da meta de regularidade;

II - perda ou suspensão da outorga concedida pela autoridade competente para a exploração de serviços aéreos;

III - caso se verifique posteriormente que a empresa de transporte aéreo não detinha o histórico de slots;

IV – caso não sejam sanadas as pendências informadas durante o processo de alocação de um slot em até dois dias da data de operação ou do início da série de slots; ou

V - caso a empresa de transporte aéreo proceda à devolução de slots de maneira a descaracterizar uma série de slots.

§ 1º Todos os slots provenientes das regras deste artigo serão transferidos para o banco de slots da temporada, além de não gerarem histórico de slots para a próxima temporada equivalente.

§ 2º Para os fins previstos no inciso I, a perda da série de slots ocorrerá a partir do momento em que se verifique que a empresa de transporte aéreo não tenha condições de cumprir com a meta de regularidade até o final da temporada, apenas para os casos em que não tenha sido iniciado o

serviço aéreo referente à série de slots alocada, ou a qualquer momento no caso dos incisos II, III, IV e V.

§ 3º Para os fins previstos no inciso II, no caso de empresas estrangeiras de transporte aéreo não-regular, serão consideradas as licenças de operação expedidas nos respectivos países de origem signatários da ICAO.

42. Nesse sentido, os aeroportos coordenados passam a possuir duas metas de utilização individualizadas que devem ser observadas conjuntamente, regularidade e pontualidade, conforme o grau de concentração e do interesse da Agência em aumentar a contestabilidade daquele mercado, podem ser ajustadas para cada aeroporto.

4.1.3.3. Da condição de Entrante

43. A resolução 2/2006 estabelece um critério fixo para a classificação de empresas como novas entrantes, não levando em conta as características de concentração e contestabilidade dos aeroportos, bem como determina que a razão de distribuição de slots seja de uma escolha de empresas novas entrantes para cada quatro escolhas de empresas atuantes, aumentando a concentração de slots alocados para essas em detrimento daquelas.
44. A proposta de resolução em tela altera essa lógica ao estabelecer que tanto o critério de classificação de empresas entrantes quanto os percentuais de slots que devem ser reservados a essas empresas no processo de alocação inicial de cada temporada sejam definidos de acordo com as características de cada aeroporto, e que as empresas entrantes têm a preferência na alocação dos slots disponíveis.
45. Para tanto, a proposta de norma considera empresa aérea entrante:

Art. 2º Para os fins da presente Resolução, considera-se:

XI - empresa aérea entrante: empresa de transporte aéreo cuja quantidade de slots após processamento de uma série de slots solicitada num aeroporto coordenado fique igual ou abaixo da quantidade de slots definida pela parametrização da declaração de aeroporto coordenado para aquele dia da semana em uma temporada;

Art. 8º Devem constar na declaração de aeroporto coordenado as seguintes informações e parâmetros de coordenação:

VIII - número de slots alocados por dia, por empresa de transporte aéreo, para ser considerada empresa aérea entrante no aeroporto;

§ 2º O parâmetro mencionado no inciso VIII deverá ser fixado em, no mínimo, quatro slots.

46. A proposição altera também a partição dos slots a serem distribuídos entre empresas aéreas atuantes e entrantes, privilegiando esta última, de modo a fomentar a entrada de novas empresas aéreas e, por conseguinte, gerar a contestação das empresas já instaladas. Nesse sentido, a proposta estabelece:

Art. 8º Devem constar na declaração de aeroporto coordenado as seguintes informações e parâmetros de coordenação:

IX - percentual do banco de slots que será distribuído inicialmente às empresas aéreas entrantes no aeroporto;

§ 3º O parâmetro mencionado no inciso IX deverá ser fixado em, no mínimo, cinquenta por cento.

Art. 23. As novas solicitações de slots serão alocadas segundo a seguinte ordem:

§ 1º Serão alocados inicialmente slots às empresas aéreas entrantes, de acordo com o percentual mínimo definido pela declaração de aeroporto coordenado.

47. Ademais, a proposta permite que empresas aéreas, ainda que não estejam completamente constituídas, possam solicitar slots, bem como simplifica o procedimento, ao dispensar a redistribuição de slots de amarras de mecanismos administrativos similares a um processo licitatório, constituído de requisitos semelhantes aos exigidos para a constituição de uma empresa aérea, mantidos, em todas as circunstâncias, todos os requisitos técnico-operacionais pertinentes à operação do voo.
48. Destaque-se que, para evitar distorções e comportamentos oportunistas, a norma trabalha, para efeitos de classificação em atuantes e entrantes, o conceito de grupo econômico.

4.1.3.4. Da Individualização do Aeroporto Coordenado

49. Devido à quantidade de aeroportos existentes no Brasil, ao elevado crescimento da aviação civil, e principalmente, à complexidade e especificidade existente em cada aeroporto, não se poderia atribuir parâmetros de coordenação únicos para todos os aeroportos. Portanto, dependendo da importância do aeroporto, do nível de saturação e do objetivo pretendido, será possível, aeroporto por aeroporto, especificar o valor de cada um dos parâmetros na declaração de aeroporto coordenado, conforme estabelecido no capítulo III do Título I (Art. 8º).

Art. 8º Devem constar na declaração de aeroporto coordenado as seguintes informações e parâmetros de coordenação:

I - nome do aeroporto;

II - motivo da coordenação;

III - período, dias da semana e horários que serão coordenados;

IV - modalidades de serviços aéreos que devem solicitar slots;

V - modalidades de serviços aéreos que são elegíveis para constituição de séries de slots;

VI - limitações de operação, relacionadas a aspectos técnicos;

VII - metas de eficiência de regularidade e de pontualidade na utilização das séries de slots no aeroporto;

VIII - número de slots alocados por dia, por empresa de transporte aéreo, para ser considerada empresa aérea entrante no aeroporto;

IX - percentual do banco de slots que será distribuído inicialmente às empresas aéreas entrantes no aeroporto;

X - quantidade mínima de slots para ser considerada uma série de slots no aeroporto; e

XI - desvio tolerado em relação ao horário de slot alocado para as chegadas e partidas.

§1º A definição dos parâmetros de coordenação será feita de forma individualizada para cada aeroporto coordenado.

§ 2º O parâmetro mencionado no inciso VIII deverá ser fixado em, no mínimo, quatro slots.

§ 3º O parâmetro mencionado no inciso IX deverá ser fixado em, no mínimo, cinquenta por cento.

§ 4º O parâmetro mencionado no inciso X deverá ser fixado em, no mínimo, cinco slots.

§ 5º Os parâmetros para as metas de regularidade e de pontualidade deverão ser fixados em, no mínimo, oitenta por cento e setenta e cinco por cento, respectivamente.

§ 6º O parâmetro mencionado no inciso XI deverá ser de no máximo sessenta minutos, e sua definição deverá observar a categoria da aeronave ou o tempo de duração do voo.

50. Com isso, é possível estabelecer para cada aeroporto declarado coordenado o nível de exigência necessário para alcançar os objetivos pretendidos, seja o uso mais eficiente da infraestrutura aeroportuária, ou o incentivo a concorrência e a entrada de novas empresas.

4.1.3.5. Da Periodicidade da Aplicação da Resolução

51. A resolução 2/2006 estabelece que o não atingimento do índice de regularidade mensal igual ou superior a 80 % (oitenta por cento) da operação prevista, durante o período de noventa dias consecutivos, incorre na perda do direito de precedência dos *slots*.
52. Isso implica que uma empresa pode deixar de operar um slot por dois meses consecutivos e mantê-lo, desde que no terceiro mês ela atinja o percentual de realização estabelecido em norma.
53. A proposta de nova resolução divide o ano em dois períodos de coordenação, onde o desempenho das empresas para a obtenção de históricos de slots, e consequente precedência na alocação de infraestrutura para a temporada subsequente, é medido durante cada uma delas.
54. O processo de coordenação e alocação de slots será dividido em duas temporadas ao ano (Verão e Inverno – referência do hemisfério norte). A adoção pelas temporadas do hemisfério norte se deve principalmente à padronização e harmonização quanto ao modelo internacionalmente aplicado, proporcionando uma maior conectividade entre a malha aérea brasileira e a malha aérea internacional.

55. Da mesma forma, para cada temporada existirá um calendário de atividades estabelecendo prazos e ações para todo o processo de coordenação. Uma das vantagens deste modelo é que as empresas aéreas saberão, com muita antecedência em relação ao início das operações, que terão a infraestrutura aeroportuária necessária para a prestação do serviço disponível. Tal antecedência gera maior estabilidade ao mercado.
56. Nesse aspecto o novo processo é contínuo, dividido em etapas com objetivos estabelecidos, que permite um melhor planejamento das empresas e dos administradores de infraestrutura. O ano é dividido em duas temporadas, cada uma monitorada individualmente, dando previsibilidade e facilitando o processo de planejamento das empresas e operadores aeroportuários.

4.1.3.6. Da Declaração de Capacidade de Aeroporto Coordenado

57. Uma barreira ao iniciar o trabalho de alocação de slots é conhecer qual a capacidade da infraestrutura aeroportuária. Os parâmetros relativos à capacidade instalada são utilizados como o ponto de partida no processo de alocação, pois representam o limite permitido para efetuar a alocação do slot. Dessa forma, esta proposta de Resolução disciplina minimamente no capítulo IV do Título I como se dá a declaração de capacidade de aeroporto coordenado. Portanto, no processo de coordenação e alocação de slots tenta-se otimizar ao máximo o uso da infraestrutura aeroportuária até o limite da capacidade disponível.

Art. 9º O operador do aeroporto, em coordenação com o órgão responsável pelo controle do espaço aéreo, é responsável pela análise e definição da capacidade do aeroporto coordenado, conforme regulamentação específica, sem prejuízo dos prazos estabelecidos no calendário de atividades.

Art. 10. A declaração de capacidade de aeroporto coordenado para as temporadas de verão e de inverno será publicada conforme prazos definidos no calendário de atividades.

Art. 11. O operador do aeroporto deverá dispor de meios para obrigar as empresas de transporte aéreo e os operadores aéreos a cumprirem metas e indicadores de níveis de serviço, zelando pela correta utilização dos slots alocados.

4.1.3.7. Do procedimento de coordenação e alocação de slots

58. As atividades de coordenação começam com a identificação dos aeroportos que serão coordenados, inclusive com a determinação dos parâmetros de coordenação, e a posterior declaração de capacidade. A primeira etapa de coordenação visa o estabelecimento de uma base de voos programados que será monitorada quanto à sua utilização durante a temporada. Nessa etapa são adotadas as medidas que permitem a desconcentração do aeroporto, através da identificação e alocação de slots às empresas entrantes. A partir de então as empresas podem solicitar alterações em seus slots a qualquer tempo, que serão alocados conforme a disponibilidade de infraestrutura.

59. O procedimento de alocação de slots se dá basicamente pela seguinte sequência de prioridades:

Art. 22. A alocação inicial (SAL) de slots para cada temporada observará a seguinte ordem de prioridade:

I - histórico de slots;

II - alteração do histórico de slots; e

III - novas solicitações de slots (banco de slots).

Art. 23. As novas solicitações de slots serão alocadas segundo a seguinte ordem:

I - continuação da temporada subsequente anterior; e

II - nova operação;

§ 1º Serão alocados inicialmente slots às empresas aéreas entrantes, de acordo com o percentual mínimo definido pela declaração de aeroporto coordenado.

§ 2º Os slots restantes serão alocados a empresas aéreas entrantes e atuantes, observada a ordem definida no caput.

§ 3º Durante a alocação de novas solicitações de slots (banco de slots), caso o número de solicitações de séries de slots exceda toda a quantidade de slots disponíveis do banco de slots, a alocação de slots para uma empresa será proporcional a sua participação no mercado nacional – PM

(medido em termos de número de assentos ofertados) entre as empresas aéreas solicitantes (Coeficiente de Distribuição – CD).

$$CD_i = \frac{PM_i}{\sum_{i=1}^n PM_i} \quad (\%); \quad \text{onde } i \text{ representa as empresas aéreas solicitantes.}$$

Art. 24. Aplicam-se subsidiariamente ao disposto nos artigos 22 e 23 os seguintes critérios em casos de empate ou conflito na alocação de slots, na seguinte ordem de prioridade:

I – serviço aéreo regular de passageiros:

- a) maior série de slots (período de operação);
- b) maior aeronave (número de assentos);
- c) maior índice de eficiência operacional total (EOsT) na temporada equivalente anterior.

II – serviço aéreo regular de carga:

- a) maior série de slots (período de operação);
- b) maior aeronave (carga transportada);
- c) maior índice de eficiência operacional total (EOsT) na temporada equivalente anterior.

III – demais operações.

60. Cabe destacar que todo o procedimento apresentado acima, refere-se apenas à primeira etapa de coordenação de slots, que é a alocação realizada para as empresas de transporte aéreo que solicitarem séries de slots (operação aérea regular).
61. Dessa forma, é dada a prioridade às empresas aéreas que tenham alcançado as metas de regularidade e pontualidade das séries de slots alocadas na temporada equivalente anterior (histórico de slots e suas alterações), conforme metas estabelecidas para cada aeroporto coordenado.
62. Posteriormente, é realizada a alocação de slots para as empresas aéreas entrantes (pelo percentual mínimo do banco de slots definido por aeroporto coordenado).
63. Por último abre-se a possibilidade de alocação dos pedidos que não constituírem uma série de slots.

Seção III

Segunda Etapa de Coordenação

Art. 29. A segunda etapa de coordenação visa o processamento das solicitações que não constituem séries de slots, iniciando-se após a definição da base de referência (BDR) e encerrando-se com o início das operações na temporada.

Parágrafo único. Serão admitidos novos pedidos ou alterações de slots (incluindo séries de slots), sem prejuízo da base de referência (BDR) constituída na primeira etapa de coordenação.

Seção IV

Terceira Etapa de Coordenação

Art. 30. A terceira etapa de coordenação envolve o monitoramento das operações, e corresponde ao período compreendido entre o primeiro e o último dia de operações na temporada.

Parágrafo único. Serão admitidos novos pedidos ou alterações de slots (incluindo séries de slots), sem prejuízo da base de referência (BDR) constituída na primeira etapa de coordenação.

4.1.3.8. Dos Aeroportos de Interesse

64. O foco da proposta de resolução é disciplinar processo para os aeroportos coordenados, estabelecendo o processo de alocação de infraestrutura dentro dos seus limites de capacidade.

65. Entretanto, a minuta de norma institui o conceito de aeroporto de interesse, assim considerados aqueles aeroportos que possuem relevância para a malha aérea no Brasil, mas que ainda não apresentam níveis de saturação que justifiquem a sua declaração como aeroportos coordenados. Nesse sentido:

Art. 54. A definição dos aeroportos de interesse levará em consideração os seguintes critérios, dentre outros:

I - níveis elevados de utilização dos componentes aeroportuários (pista, pátio ou terminal), ainda que não justifiquem sua declaração como aeroporto coordenado;

II - falhas de planejamento na alocação da infraestrutura disponível;

III - conectividade com outros aeroportos da rede; ou

IV - interesse público.

66. Cumpre salientar que a responsabilidade pela alocação da infraestrutura aeroportuária continua com o operador aeroportuário, seguindo, no entanto, os critérios estabelecidos pela ANAC. Nesse processo as empresas aéreas saberão com bastante antecedência a disponibilidade de infraestrutura aeroportuária. Não obstante, existirá uma base de dados da alocação da infraestrutura aeroportuária passível de ser acompanhada e monitorada de forma a se antecipar a eventuais restrições de capacidade.
67. A classificação como aeroporto de interesse impõe às as empresas aéreas a obrigação de submeter suas programações de voos aos “aeroportos de interesse” duas vezes por ano, conforme as temporadas de coordenação, o que possibilitará aos aeroportos terem à disposição todas as informações necessárias para planejar sua ocupação de infraestrutura. Em contrapartida os operadores dos aeroportos seriam obrigados a tratar essas submissões observando princípios de transparência, não discriminação e publicidade.
68. Em caso de descumprimento dessas obrigações, tanto por parte dos aeroportos como por parte das empresas, os aeroportos poderão ser declarados coordenados, observando o disposto na proposta de Resolução.

4.1.3.9. Das sanções administrativas

69. A Resolução 02 não estabelece sanções administrativas no caso de descumprimento do slots alocados.
70. Considerando que o mau uso da infraestrutura é um dos fatores que colaboram para o decréscimo do nível de serviço do aeroporto, bem como limita a sua capacidade de absorver novas operações, identificou-se a necessidade do estabelecimento de condutas consideradas indesejáveis bem como das sanções a elas associadas.
71. Nesse sentido, além da possibilidade da empresa aérea perder os slots ou série de slots, foi criado um capítulo de sanções. A proposta tipifica três condutas como infrações:
- O não uso de um slot alocado;

- A operação no aeroporto sem o respectivo slot alocado; e
 - A operação deliberada em desconformidade com o slot alocado.
72. Para cada infração, foram estabelecidas sanções específicas, as quais podem resultar, inclusive, na não elegibilidade para precedência de uma dada série de slots.

5. Da Conclusão

73. Conforme visto, a proposta de resolução em apreço penaliza o uso ineficiente de infraestrutura escassa e, por conseguinte, incentiva a eficiência, a concorrência e promove o acesso à infraestrutura saturada.
74. Ante todo o exposto, submete-se a presente proposta ao debate público, por meio do procedimento de audiência pública, com vistas a conferir maior transparência e legitimidade ao processo decisório desta Agência.