

NOTA TÉCNICA Nº 9/2021/GTRC/GEAM/SAS

PROPOSTA DE NORMA DE SLOTS - REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANAC Nº 338/2014

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. A proposta de Resolução é objeto do tema nº 28 da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2019-2020, instituída pela Portaria ANAC nº 3.834, de 13 de dezembro de 2018, tendo seu cronograma formalizado pela Portaria SPI nº 3897, de 18 de dezembro de 2018, e revisado pelas Portarias SPI nº 2.589, de 23 de agosto 2019, e nº 3.775, de 4 de dezembro de 2019, sendo estendido para a Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2021-2022, como tema nº 6 (Coordenação e alocação de *slots* nos aeroportos coordenados – Resolução nº 338/2014), conforme publicado pela Portaria ANAC nº 3.829, de 23 de dezembro de 2020.

1.2. Esse tema teve seu impacto regulatório discutido na Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 5077329), tendo sido encaminhado para a apreciação da Diretoria Colegiada, em 9 de dezembro de 2020, com as opções regulatórias estudadas após coleta de subsídios e estudos. Desta forma, para melhor compreensão dos assuntos, é necessária uma análise em conjunto dos documentos relacionados.

1.3. A proposta regulatória assinalada previa a criação de mais um nível de coordenação de aeroportos, para aeroportos com utilização de infraestrutura saturada e concentrada, considerando regras próprias para distribuição de *slots* que levassem em consideração critérios de concorrência e de eficiência na utilização da infraestrutura aeroportuária.

1.4. Adicionalmente, a proposta apresentada traz modificações que atualizam a norma às mudanças nas práticas internacionais ocorridas nos últimos anos e concretizadas na edição 1 do WASG (*Worldwide Airport Slot Guidelines* [1]).

1.5. Desta forma, a ampliação de estudos resultou na proposta em tela, que consiste na criação de mais um nível de coordenação de aeroporto (“nível 4”), dentro dos moldes já discutidos na Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS, que ora propõe-se prosseguir para Consulta Pública.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Em maio de 2019, em meio à situação de recuperação judicial enfrentada pela empresa aérea brasileira Oceanair Linhas Aéreas S.A (Oceanair) e repentina paralisação de suas operações, houve um cenário de potencial aumento de concentração em alguns aeroportos brasileiros que geraria impactos adversos no mercado.

2.2. Oficiada pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), a ANAC optou por uma redistribuição temporária dos *slots* da Oceanair no aeroporto de Congonhas (CGH) de maneira a restabelecer a oferta de serviços e minimizar possíveis efeitos negativos devido a uma maior concentração de *slots* com as empresas incumbentes.

2.3. Considerando a conjuntura à época e os subsídios recebidos em consulta pública, a Diretoria Colegiada ponderou sobre a necessidade de revisão normativa da Resolução ANAC nº 338, de 22 de julho de 2014, para fazer face aos desafios da coordenação de *slots* e seus impactos concorrentiais.

2.4. Foi realizada uma tomada de subsídios, na qual foram coletados dados, ideias, sugestões e opiniões quanto à revisão da Resolução nº 338/2014, conforme consta no processo SEI nº 00058.043400/2019-62.

2.5. Como resultado foi elaborada a Análise do Impacto Regulatório (AIR), disposta na Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 5077329), na qual buscou-se avaliar os possíveis impactos das opções de ação estudadas, visando aos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a Diretoria Colegiada da ANAC na sua tomada de decisão.

2.6. Conforme proposto pela equipe técnica, a Diretoria Colegiada sinalizou pelo prosseguimento do processo regulatório para a criação de uma nova classificação para aeroportos coordenados saturados e concentrados, ali tratada como “nível 4”. Esta opção prevê a adoção de critérios diferenciados na alocação dos *slots* e exclusão da cláusula de divisão igualitária da distribuição de *slots* de forma ampla, visando permitir que os *slots* disponíveis no banco possam ser distribuídos para potenciais rivais efetivos e operadores que pretendam operar com maiores aeronaves no aeroporto.

2.7. A opção de criação de aeroporto “nível 4”, no entanto, não tem o objetivo de redução da concentração de *slots* por operador aéreo em um único aeroporto, mas visa uma alocação que traga maior concorrência e ganhos para a sociedade, considerando que cada *slot* disponível para distribuição sob as novas regras passaria a ser alocado com o objetivo de aumentar a contestabilidade e eficiência no uso da infraestrutura aeroportuária.

2.8. A maior inovação na proposta é exatamente a criação de um critério que priorize a distribuição de *slots* a operadores aéreos com menor quantidade de *slots* no aeroporto, mas que simultaneamente tenham real potencial de competir com operadores já estabelecidos numa infraestrutura aeroportuária concentrada. Tal alteração não exclui a possibilidade de reservar uma parcela de *slots* a novos entrantes, de maneira a também funcionar como provedora de acesso ao aeroporto, caso se julgue relevante, sem, ainda, impedir totalmente que operadoras incumbentes eventualmente aumentem suas quantidades de *slots* quando dentro de uma lógica de priorização.

2.9. Como consequências das discussões, algumas mudanças foram propostas para os aeroportos coordenados (“nível 3”) buscando um alinhamento maior entre as regras adotadas para os grupos de aeroportos coordenados (“nível 3” e “nível 4”), assim como uma aproximação às melhores práticas internacionais (WASG) e aos objetivos estabelecidos na AIR, de aumentar a contestabilidade e eficiência no uso da infraestrutura nesses aeroportos.

3. DA PROPOSTA

3.1. Conforme exposto na AIR, o cerne deste estudo buscou possíveis alternativas de ação para o enfrentamento do problema regulatório: empresas exercendo o poder de mercado devido a falhas na promoção da concorrência, derivadas de incentivos perversos na regulação de acesso a infraestrutura saturada.

3.2. As principais propostas de alteração da norma de coordenação de *slots* podem ser agrupadas nas seguintes categorias:

I - Nova estrutura normativa da regulação sobre *slots* aeroportuários.

II - Ajustes de redação visando à melhoria de definições, conceitos, ou ainda outros ajustes da norma de *slots*.

a) Novo conceito para “*slot*”.

b) Adequação de critérios para retomada de *slots* (monitoramento do uso dos *slots*).

c) Avaliação do critério de “continuação da temporada subsequente anterior”.

d) Novos conceitos quanto à categoria dos aeroportos (nível de coordenação).

III - Criação do aeroporto coordenado saturado (nível 4).

a) Declaração de aeroporto coordenado saturado (nível 4).

b) Parâmetros da declaração de aeroporto coordenado saturado (nível 4).

- c) Critérios e regras de alocação inicial para aeroporto coordenado saturado (nível 4).
- d) Alteração dos critérios adicionais de alocação inicial.
- e) Alteração de horário em histórico de *slots*.

IV - Mudanças no aeroporto coordenado (nível 3).

- a) Critérios e regras de alocação inicial para aeroporto coordenado (nível 3).
- b) Exclusão da divisão igualitária.
- c) Novos parâmetros da declaração de aeroporto coordenado (nível 3).

3.3. Na essência as alterações propostas acima visam à implementação da alternativa escolhida na AIR (nível 4), entre outros dispositivos apresentados na Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 5077329).

3.4. **Nova estrutura normativa da regulação sobre *slots* aeroportuários**

3.4.1. Verifica-se no Manual de Atos Publicáveis (1^a edição) editado pela Assessoria Técnica – ASTEC da ANAC que há aspectos estruturais importantes a serem observados, bem como regras básicas a serem seguidas para uma maior clareza dos objetivos do ato e qual resultado deve proporcionar.

3.4.2. Embora houvesse a previsão de migração de dispositivos do processo de coordenação e alocação de *slots* da Resolução para a Portaria, a norma por si só é classificada como um ato extenso, sendo recomendadas subdivisões por temas.

3.4.3. No caso, a norma vigente já possui subdivisões por título, capítulo, seção e subseção. Todavia, houve a necessidade de reagrupamento de dispositivos por afinidade objetiva e novas subdivisões em razão de institutos diversos.

3.4.4. Atualmente na Resolução nº 338/2014 temos classificação para apenas 2 tipos de aeroportos (interesse e coordenado), enquanto na classificação internacional de aeroportos existem 3 tipos (nível 1, 2 e 3).

3.4.5. A AIR demonstrou e justificou a necessidade de criação de mais um tipo de aeroporto (nível 4). O aeroporto nível 4 observará aspectos ligados ao nível de saturação da infraestrutura aeroportuária, a barreiras de entrada e à contestabilidade de mercado.

3.4.6. É importante destacar que esta proposta traz uma nova redação para a ementa da norma, adequando-a à premissa, e sintetizando o tema fundamental do ato que será a regulamentação da coordenação de aeroportos, dispondo sobre regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária.

3.4.7. Esclarece-se que foi adotado o termo coordenação de aeroportos para descrever a atividade a ser regulamentada que visa maximizar o uso eficiente da infraestrutura aeroportuária. Esse termo é utilizado internacionalmente para diferentes tipos de aeroportos, como pode ser visto no prefácio da edição 1 do WASG:

“These guidelines use the term “coordination” to refer to the allocation of airport slots by coordinators at Level 3 airports or the approval of planned operations by facilitators at Level 2 airports”.

3.4.8. Para melhor visualização da estrutura proposta, apresenta-se o quadro resumo de Títulos previstos para a minuta do ato normativo:

Título I – Da Coordenação de Aeroportos
Título II - Dos Aeroportos Facilitados
Título III - Dos Aeroportos Coordenados (nível 3)
Título IV - Dos Aeroportos Coordenados Saturados (nível 4)
Título V - Das Disposições Finais

Tabela 1 - Títulos

3.4.9. Feita essa introdução, apresentar-se-á em maior detalhe a descrição da ementa e estrutura prevista para a minuta do ato normativo, sendo exposta também a redação vigente na Resolução nº 338/2014 para fins de comparação:

“RESOLUÇÃO N° 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.

(...)

Art. 1º Regulamentar a alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados e dispor sobre os aeroportos de interesse.

§1º Os aeroportos serão declarados coordenados pela ANAC, conforme disposto no Capítulo III do **Título I** desta Resolução.

§2º Os aeroportos de interesse são definidos no **Título II** desta Resolução”, grifos nossos.

3.4.10. Como se vê na citação acima, na norma vigente há parágrafos para descrição de Títulos que dispõem sobre os 2 tipos de aeroportos.

3.4.11. Diante do exposto e considerando que:

a) atividade de coordenação e alocação de *slots* observa por premissa normativa as melhores práticas adotadas internacionalmente, no caso, o WASG.

b) o art. 1º abrange o assunto que trata a coordenação de aeroportos e as regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária.

c) esse assunto desdobra-se em definições, diretrizes e regras distintas para diferentes tipos de aeroportos, classificados sequencialmente em níveis de 1 a 4, sendo o nível 4 uma inovação da legislação brasileira, apesar de já ter sido discutido internacionalmente (*WSG Task Force* ^[2]).

d) o parágrafo constitui-se da imediata subdivisão do artigo para explicar, restringir ou modificar a disposição, no caso, a explicação do caput visando maior clareza do artigo.

3.4.12. Propõe-se a seguinte redação:

“RESOLUÇÃO N° XXX, DE XX DE XXXXX DE XXXX.

Regulamenta a coordenação de aeroportos e dispõe sobre as regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária.

(...)

Art. 1º Regulamentar a coordenação de aeroportos e dispor sobre as regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária.

§1º As definições e diretrizes da coordenação de aeroportos estão estabelecidas no **Título I** desta Resolução.

§2º Os critérios de classificação e as regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária em aeroportos declarados pela ANAC como **aeroporto facilitado (nível 2)** estão estabelecidos no **Título II** desta Resolução.

§3º Os critérios de classificação e as regras de alocação e monitoramento do uso dos *slots* em aeroportos declarados pela ANAC como **aeroporto coordenado (nível 3)** estão estabelecidos no **Título III** desta Resolução.

§4º Os critérios de classificação e as regras de alocação e monitoramento do uso dos *slots* em aeroportos declarados pela ANAC como **aeroporto coordenado saturado (nível 4)** estão estabelecidos no **Título IV** desta Resolução.

§5º Esta regulamentação não se aplica a aeroportos não declarados pela ANAC nos termos desta Resolução, sendo esses considerados **aeroportos nível 1.**”, grifos nossos.

3.4.13. Informa-se que o disposto no §5º visa apenas esclarecer a existência do nível 1, sem haver a necessidade de estabelecimento de regras para esse nível visto que não há problema de capacidade aeroportuária para atender a demanda por voos, e, portanto, não é necessário estabelecer regras de utilização da infraestrutura. Esse nível de aeroporto também possui tipificação no WASG *Edition 1*, pg. 16, como por ser visto a seguir:

"3 LEVEL 1 AIRPORTS

3.1 DEFINITION OF A LEVEL 1 AIRPORT

3.1.1 A Level 1 airport is one where the capacity of the airport infrastructure is generally adequate to meet the demands of airport users at all times".

3.4.14. Para fins de esclarecimento, não há previsão no art. 1º da descrição do Título V que trata as disposições finais por se tratar de uma disposição comum a diversos normativos, principalmente os mais extensos.

3.4.15. Na idealização dessa nova estrutura normativa tudo aquilo que anteriormente na Resolução nº 338/2014 tratava mais de processos e procedimentos, ou ainda etapas de execução, foi retirado fazendo com que na proposta de Resolução fossem mantidos essencialmente os princípios, as definições, as regras e os critérios de alocação e monitoramento de *slots*, ou seja, aquilo que trata de restrição de direitos e imposição de obrigações para os regulados.

3.4.16. Isso não significa que o processo de coordenação e alocação de *slots*, bem como seus procedimentos associados não sejam importantes, mas que tudo será tratado por meio de Portaria específica, conforme consta no dispositivo abaixo destacado:

"Art. 2º A Superintendência competente da ANAC publicará Portaria específica descrevendo o processo de coordenação de aeroportos e os procedimentos relativos à alocação e ao monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária."

3.4.17. Outro aspecto importante é que a proposta de Resolução foi estruturada de forma mais organizada, quando consolidamos assuntos comuns aos diferentes níveis de aeroporto no mesmo título (Título I), e para cada classificação de aeroporto segmentamos os dispositivos de forma que a ANAC e os regulados tenham maior facilidade de entendimento.

3.4.18. Dessa forma, no Título I – Da Coordenação de Aeroportos, temos definições, conceitos e diretrizes que abrangem os níveis 2, 3 e 4 de classificação de aeroportos, a responsabilidade pela declaração de capacidade aeroportuária e a publicação dos dados das operações aéreas, bem como é apresentada a natureza dos *slots*.

3.4.19. E os Títulos II, III e IV tratam especificamente de cada tipo de aeroporto. Nesse sentido, apenas para demonstrar apresenta-se abaixo a estrutura de capítulos para o aeroporto coordenado (nível 3), mas que é idêntica para todas as outras classificações de aeroporto, diferenciando-se quanto às regras e aos mecanismos associados a cada um deles:

Título III - Dos Aeroportos Coordenados (nível 3)
Capítulo I – Da Declaração de Aeroporto Coordenado
Capítulo II – Das Regras de Alocação Inicial
Capítulo III – Do Monitoramento do Uso dos <i>Slots</i>
Capítulo IV – Das Infrações e Providências Administrativas

Tabela 2 - Capítulos

3.4.20. No capítulo que trata “Da Declaração de Aeroporto Coordenado”, que é formalizada por meio de uma Decisão da Diretoria Colegiada, após encaminhamento da área técnica, são estabelecidos informações e valores de parâmetros individualizados para cada aeroporto coordenado, os quais complementam a norma de *slots* de forma que seja possível a implementação das atividades de coordenação e alocação de *slots*. Esse mecanismo traz muito mais flexibilidade para realizar os ajustes necessários a depender da característica de cada aeroporto coordenado, fazendo com que seja possível realmente diferenciar um aeroporto de outro e trazendo maior eficácia no atingimento do objetivo da coordenação de aeroportos.

3.4.21. Importante destacar que até mesmo para o aeroporto coordenado saturado (nível 4), utiliza-se o mesmo termo “declaração de aeroporto coordenado”, pois os critérios e parâmetros se diferenciam no próprio ato, por meio dos dispositivos estabelecidos na proposta de norma.

3.4.22. No capítulo “Das Regras de Alocação Inicial”, estabelecem-se os critérios da alocação de *slots* disciplinando a ordem e prioridades durante o processo de distribuição dos *slots* às empresas de transporte aéreo.

3.4.23. Quantos aos capítulos III e IV, não houve mudança significativa se comparado com a Resolução nº 338/2014, pois são os tópicos que tratam do processo de monitoramento e fiscalização da coordenação de *slots*, adequando-se essencialmente os critérios de retomada de *slots* (monitoramento do uso dos *slots* alocados) que será tratado em tópico específico.

Ajustes de redação visando à melhoria de definições, conceitos, ou ainda outros ajustes da norma de *slots*

3.5.1. Nesse tópico apresentaremos as principais alterações e melhorias realizadas na redação da norma de *slots*, que não necessariamente estão relacionadas à implementação da alternativa de solução proposta, mas que são essenciais para trazer coesão e coerência com os demais temas.

3.5.2. Novo conceito para “slot”

3.5.2.1. No atual regulamento, art. 2º, inciso XX, o *slot* é definido desta forma:

“Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XX - slot: é o horário de chegada ou de partida alocado para o movimento de uma aeronave numa data específica em um aeroporto coordenado, sendo que, para efeitos de planejamento, considera-se o horário em que a aeronave chega ou sai do terminal, caracterizado pelo calço e descalço, respectivamente.”

3.5.2.2. Verifica-se nessa definição um conjunto de elementos: aeroporto, aeronave, data, horário, tipo de movimento (chegada ou partida) e momento da aeronave no terminal (calço ou descalço), sendo o termo “horário” a representação desse conjunto. No entanto, o *slot* não pode ser resumido apenas ao horário alocado. Um *slot* representa a reserva de uma parte da capacidade aeroportuária, a ser utilizada em data e horário específicos, e que depende de características da operação planejada (tipo de operação, tamanho da aeronave, quantidade de passageiros, tipo de serviço aéreo, entre outras).

3.5.2.3. Desse modo apresenta-se a seguinte definição para o *slot* na proposta de Resolução:

“Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XXIV - slot aeroportuário (slot): infraestrutura aeroportuária alocada pelo coordenador à empresa de transporte aéreo ou ao operador aéreo para realizar uma operação aérea de pouso ou decolagem em um aeroporto coordenado em data e horário específicos;”

3.5.2.4. Esclarece-se que o elemento que trata o momento de calço ou descalço da aeronave foi incorporado a outro dispositivo na proposta de norma que estabelece os intervalos de tempo de alocação de *slots*, ficando com a seguinte redação:

*“Art. 8º Os *slots* serão alocados em minutos múltiplos de 5 (cinco), sendo considerado para fins de planejamento o horário em que a aeronave chega ou sai do terminal, caracterizado pelo calço e descalço, respectivamente.”*

3.5.3. Adequação de critérios para retomada de *slots* (monitoramento do uso dos *slots*)

3.5.3.1. A norma vigente já possui os mecanismos e critérios para retomada de *slots* para a próxima temporada equivalente e durante a temporada, conforme artigos 43 e 44 da Resolução nº 338/2014.

3.5.3.2. Em situações não disruptivas, os critérios de retomada de *slots* são bastante efetivos. No entanto, percebemos que sob certas circunstâncias, como por exemplo falência de uma empresa aérea, a norma precisaria de dispositivos que proporcionassem maior rapidez de retomada dos *slots* para os casos de descontinuação do serviço aéreo.

3.5.3.3. Nesse sentido, alteramos o critério relativo a “perda ou suspensão da outorga para a exploração de serviços aéreos” para “perda ou suspensão do certificado de operador aéreo”. Pois na verdade, a perda ou suspensão do certificado de operador aéreo na prática já impacta a continuidade dos serviços aéreos por

parte da empresa aérea muito antes que a outorga, e dessa forma a manutenção dos *slots* dessa empresa gera ineficiência no uso da infraestrutura aeroportuária, principalmente em aeroportos coordenados saturados (nível 4).

3.5.3.4. Utilizando-se, portanto, o certificado de operador aéreo, como fator determinante na retomada dos *slots*, temos os requisitos legais de promover maior agilidade na redistribuição desses *slots*.

3.5.3.5. Além disso, foram acrescidas ao atual normativo (Resolução nº 338/2014) outras condições que a empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo podem perder os *slots* ou as séries de *slots* durante a temporada:

- a) a empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo cancelarem todo o serviço aéreo relativo aos *slots* alocados; e
- b) a empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo perderem sua capacidade operativa.

3.5.3.6. Dessa forma, independentemente da suspensão ou perda do certificado de operador aéreo, pode ocorrer durante a temporada em curso a manutenção de *slots* que tenham iniciado o serviço aéreo, mas que a empresa tenha descontinuado o serviço aéreo ou perdido a sua capacidade operativa, sem perspectiva de operá-los. Portanto, a ideia é permitir por meio da nova proposta de norma uma retomada dos *slots* na temporada em curso, para que se possa recuperar mais rápido o nível de oferta no aeroporto por meio de uma redistribuição desses *slots*.

3.5.3.7. Apresentamos abaixo a proposta de retomada de *slots*, destacando-se em negrito os pontos abordados acima:

“Art. 40. A empresa de transporte aéreo não obterá o histórico de *slots* para a próxima temporada equivalente na ocorrência de qualquer dos seguintes casos:

(...)

III - perda do certificado de operador aéreo; ou

(...)

Art. 41. A empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo pode perder os *slots* ou as séries de *slots* **durante o período de coordenação da temporada** na ocorrência de qualquer dos seguintes casos:

I - operação abaixo do mínimo da meta de regularidade;

II - perda ou suspensão do certificado de operador aéreo;

(...)

§2º Para os fins previstos no inciso I do caput, 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, para os casos em que não tenha iniciado o serviço aéreo referente à série de *slots* alocada **ou o tenha descontinuado durante a temporada, ou ainda que a empresa de transporte aéreo tenha perdido a sua capacidade operativa.**”, grifos nossos.

3.5.3.8. Por último, para o caso de geração de uma grande quantidade de *slots* disponíveis no meio da temporada, foi colocada a possibilidade do coordenador aplicar automaticamente as regras e procedimentos previstos na alocação inicial, realizando a distribuição do banco de *slots* (gerado por exemplo devido à paralisação da empresa aérea ou ao ganho de capacidade aeroportuária) e proporcionando recomposição rápida da oferta, mesmo que não gere históricos de *slots*.

“Art. 17. Caso ocorra geração de banco de *slots* na temporada, após a conclusão da alocação inicial, devido à perda de *slots* ou à ampliação de capacidade aeroportuária, poderá ser realizada a distribuição desses *slots* por meio das regras de alocação inicial, conforme a classificação do aeroporto coordenado.

Parágrafo único. As séries de *slots* serão consideradas na formação da base de referência (BDR) quando alocadas até a respectiva data limite definida no calendário de atividades.”

3.5.3.9. Ressalta-se que as alterações propostas nesse tópico são aplicadas tanto para os aeroportos coordenados (nível 3) quanto para os aeroportos coordenados saturados (nível 4), pois em nossa avaliação não há diferenciação do processo de monitoramento do uso dos *slots* entre esses aeroportos.

3.5.4. Avaliação do critério de “continuação da temporada subsequente anterior”.

3.5.4.1. Durante o processo de alocação inicial para a temporada, um dos critérios utilizados para priorização da alocação das séries de *slots* quanto à alocação do banco de *slots* (novas solicitações) é avaliar se aquela série de *slots* se trata de continuação da temporada subsequente anterior, pois faz sentido colocar uma prioridade maior do que para uma solicitação totalmente nova.

3.5.4.2. Nesse sentido tanto para aeroportos coordenados (nível 3) quanto para aeroportos coordenados saturados (nível 4), mantivemos a maior prioridade na alocação do banco de *slots* (nova solicitações de *slots*) para serviços recém implementados na temporada subsequente anterior, conforme trechos abaixo destacados da proposta de resolução:

- Aeroporto coordenado (nível 3):

“Art. 33. As novas solicitações de *slots* (banco de *slots*) serão alocadas observada a seguinte ordem de prioridade:

I - continuação da temporada subsequente anterior; e

(...)

§3º **Para o caso de perda de histórico de *slots* na temporada equivalente anterior, não se aplica a prioridade estabelecida no inciso I do caput.**”, grifos nossos.

- Aeroporto coordenado saturado (nível 4):

“Art. 52. As novas solicitações de *slots* (banco de *slots*) serão alocadas observada a seguinte ordem de prioridade:

I - continuação da temporada subsequente anterior;

(...)

§5º **Para o caso de perda de histórico de *slots* na temporada equivalente anterior, não se aplica a prioridade estabelecida no inciso I do caput.**”, grifos nossos.

3.5.4.3. Com relação a esse critério não houve alteração significativa quanto à prioridade se comparada com a Resolução nº 338/2014, mas inserimos um parágrafo específico informando sobre a necessidade de ser um serviço novo implementado na temporada subsequente anterior, não sendo razoável conceder essa prioridade para uma série de *slots* que perdeu o histórico na temporada equivalente anterior.

3.5.4.4. Sendo assim, para receber essa prioridade será necessário que o serviço aéreo correspondente à série de *slots* alocada na base de referência (BDR) da temporada subsequente anterior realmente tenha iniciado nessa temporada, e não tenha ligação com um mesmo serviço já implementado na temporada equivalente anterior que perdeu o direito histórico por algum motivo.

3.5.5. Novos conceitos quanto à categoria dos aeroportos (nível de coordenação)

3.5.5.1. Na nova proposta de norma, implementamos novos conceitos aos tipos de aeroportos afetos ao processo de coordenação e alocação de *slots*, de forma que fosse possível trazer nomenclaturas mais modernas e promover os ajustes necessários para a implementação da alternativa selecionada na AIR (Implementação do nível 4).

3.5.5.2. Foram implementados na proposta de norma os conceitos de 4 tipos de aeroportos, do nível 1 ao 4:

“Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

I - aeroporto não declarado (nível 1): aeroporto cuja capacidade aeroportuária é geralmente adequada para atender às demandas de operações aéreas solicitadas por empresas de transporte aéreo e operadores aéreos;

II - aeroporto facilitado (nível 2): aeroporto cujo nível de ocupação da capacidade aeroportuária possui potencial de congestionamento, mas que pode ser resolvido por meio de ajustes de programação mutuamente acordados entre o operador do aeroporto e empresas de transporte aéreo ou operadores aéreos, bem como em outras hipóteses

previstas nesta Resolução, e que tenha sido declarado como tal pela ANAC;

III - aeroporto coordenado (nível 3): aeroporto cujo nível elevado de ocupação da capacidade aeroportuária comprometa qualquer um dos componentes críticos (pista, pátio ou terminal), seja em determinadas horas do dia, ou dias da semana, ou períodos do ano, bem como em outras hipóteses previstas nesta Resolução, e que tenha sido declarado como tal pela ANAC;

IV - aeroporto coordenado saturado (nível 4): aeroporto cujo nível de saturação da capacidade aeroportuária comprometa qualquer um dos componentes críticos (pista, pátio ou terminal), além de possuir condições que impliquem em barreiras à entrada, com potencial prejuízo à contestabilidade do mercado e à competição efetiva, bem como em outras hipóteses previstas nesta Resolução, e que tenha sido declarado como tal pela ANAC.”

3.5.5.3. No WASG, os aeroportos categorizados como nível 2 são denominados aeroportos facilitados, todavia, a Resolução nº 338/2014 os define como aeroportos de interesse. Na prática, essa nomenclatura brasileira não foi muito bem recepcionada e o próprio mercado passou a utilizar o outro nome.

“RESOLUÇÃO Nº 338, DE 22 DE JULHO DE 2014.

TÍTULO II

DOS AEROPORTOS DE INTERESSE

Art. 51. Serão declarados aeroportos de interesse, para os fins dispostos neste Título, aqueles considerados relevantes para a aviação civil, definidos em Portaria da Superintendência competente.”

3.5.5.4. Dessa forma, padronizamos o conceito similarmente utilizado pela comunidade internacional de coordenação de *slots* trocando a nomenclatura “aeroporto de interesse” por “aeroporto facilitado (nível 2)”, e criamos conceito e Título próprio disciplinando a matéria (Título II – Dos Aeroportos Facilitados) na proposta de norma.

3.5.5.5. O conceito de aeroporto coordenado (nível 3) é muito similar ao que está posto na Resolução nº 338/2014. O que consideramos mais inovador está relacionado ao aeroporto coordenado saturado (nível 4), que na prática é um aeroporto coordenado, mas que possui esgotamento da capacidade aeroportuária e possui características relativas a barreiras de entrada e dificuldades de contestabilidade. O aeroporto nível 4 possui tópico específico detalhando as regras e critérios próprios.

3.6. Criação do aeroporto coordenado saturado (nível 4)

3.6.1. A saturação nos aeroportos coordenados está intimamente ligada à falta de infraestrutura disponível para atender determinado mercado. Nesse sentido, a AIR destacou que os mecanismos presentes na Resolução nº 338/2014 não são suficientes para promover a desconcentração do mercado e o acesso:

“3.4.13 Em que pesem os benefícios alcançados pela Resolução nº 338/2014 ao incorporar as práticas contidas no WASG, é notório que o mecanismo de acesso previsto encontra dificuldades em promover a desconcentração do mercado em situações específicas.

3.4.14 Por exemplo, verifica-se que no aeroporto de Congonhas existem limitações de capacidade aeroportuária graves ao ponto de restringir o acesso a esse aeroporto em dias úteis, pois não há disponibilidade de infraestrutura aeroportuária de segunda-feira a sexta-feira. Além dessas limitações de capacidade, esse aeroporto tem horário de funcionamento reduzido (6h às 23h), por decisão judicial, decorrente de questões relacionadas ao ruído aeronáutico.

3.4.15 Tendo em vista que não há possibilidade de solução do problema de falta capacidade no curto prazo, o acesso de empresas aéreas entrantes ao aeroporto de Congonhas fica condicionado à eventual perda do histórico de *slots* pelas empresas incumbentes, decorrentes do resultado do monitoramento do uso dos *slots* alocados. Nesse sentido, ao verificar a evolução da concentração no aeroporto, medida pelo HHI, percebe-se que ao longo dos anos o mecanismo de acesso da Resolução nº 338/2014 não levou a uma situação onde houvesse uma distribuição mais equilibrada dos *slots* do aeroporto.”

3.6.2. A regulação de acesso aos aeroportos saturados (atualmente, a Resolução 338/2014 faz esse papel) é, em geral, uma definição de prioridades para a utilização daquela infraestrutura conforme as diretrizes de política pública. Contudo, essa priorização unicamente não resolve o problema de falta de infraestrutura, mas apenas direciona sua utilização buscando o melhor resultado para a sociedade. Qualquer que seja a metodologia adotada, haverá prós e contras. A verdadeira solução para os problemas de saturação de um aeroporto seria o aumento de sua capacidade.

3.6.3. Com relação à normatização atual, é importante observar o que a AIR traz comentários sobre a atual regulamentação:

“3.5.1 Quando do processo de regulação dos *slots* em aeroportos saturados, o Brasil adotou grande parte das práticas preconizadas pelo WSG, com poucas diferenças. Esse processo, no entanto, mesmo com critérios mais rígidos aplicados pela Resolução nº 338/2014, não se mostrou suficiente para enfrentar problemas com a situação de supersaturação encontrada em alguns aeroportos, e em especial ao aeroporto de Congonhas.

3.5.2. No que pese o sistema de *slots* ser uma resposta à saturação da capacidade de infraestrutura, cujo problema central seria resolvido apenas com o aumento dessa capacidade, o normativo tem espaço para melhorias que promovam uma distribuição de *slots* em concordância com os princípios e políticas públicas contidos na Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), bem como centrado no benefício social a ser auferido com a concessão dos direitos de uso da infraestrutura aeroportuária.

3.5.3. As práticas adotadas pela Resolução nº 338/2014, sugeridas no WASG, possuem diversas críticas. A primeira e mais comum é que a distribuição de *slots* segundo os critérios do WASG não é eficiente, levando a concentração de *slots* com poucos operadores e contribuindo, com isso, para a concentração de mercado. O atual normativo também não traz mecanismos capazes de permitir, em aeroportos domésticos, que novos entrantes conjuguem a capacidade operativa com a rivalidade efetiva às incumbentes, bem como a aferição do resultado gerado pelos slots distribuídos.”

3.6.4. É importante observar que apenas promover o acesso, sem aumento de capacidade, não resolve os problemas de barreiras à entrada e livre competição. A existência de uma quantidade de *slots* limitadas restringe a contestabilidade dos mercados relacionados àquele aeroporto não apenas por dificultar o início das operações de novas empresas como por cercear a capacidade das concorrentes incumbentes de alocar *slots* para alguma rota sem prejudicar a oferta em outra.

3.6.5. Assim, a revisão normativa analisou diversas possibilidades de instrumentos de alocação de *slots* baseando-se nos seguintes princípios contidos na AIR:

I - Tornar mais eficiente o uso da infraestrutura. A maior eficiência na utilização da infraestrutura é atingida por meio da otimização do uso da infraestrutura disponível. Uma das formas é o aumento da quantidade de passageiros com origem e destino (OD) ao aeroporto. O aumento da quantidade de passageiros com OD pode ocorrer em razão do comportamento das empresas aéreas (ou seja, utilizando-se mecanismos de incentivo) por meio da redução da quantidade de passageiros em conexão no aeroporto, do aumento da oferta de assentos (maiores aeronaves), do aumento do Load Factor, etc.

II - Fomentar a contestabilidade do mercado. O mercado aéreo possui características naturais que o transformam naturalmente em oligopólio. Portanto, deve-se buscar uma regulação que: 1) não represente mais uma barreira à entrada; e 2) propicie o acesso ao aeroporto a empresas que rivalizem com as incumbentes. Destaque-se que o objetivo não é simplesmente promover o acesso a qualquer empresa, mas aproximar ao máximo as condições de mercado às de concorrência perfeita, possibilitando uma competição efetiva.

III - Proporcionar estabilidade regulatória. A estabilidade regulatória está associada ao alinhamento aos padrões internacionais. Esse alinhamento facilita a operação das empresas aéreas, simplificando o conjunto de regras que devem ser cumpridas, por exemplo, para conseguir operar um voo entre 2 aeroportos coordenados.

IV - Proporcionar melhor custo operacional/administrativo para o sistema. A intenção é avaliar o custo operacional adicional gerado às empresas aéreas para obtenção e operação do *slot*, assim como os custos administrativos (ANAC) adicionais decorrentes das alternativas que serão avaliadas.

3.6.6. Ou seja, o estímulo a uma maior contestabilidade do mercado deve estar balanceado a um uso mais eficiente da infraestrutura, com estabilidade regulatória e custos operacionais e administrativos adequados. Como se verá adiante, as propostas visando aumento da contestabilidade levaram esse equilíbrio em consideração, passando pela criação de um novo nível de aeroportos coordenados (aeroportos coordenados saturados – nível 4).

3.6.7. O CADE (Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, p.30) afirma que a análise do histórico das entradas na indústria é elemento adicional de análise que auxilia a verificar a efetividade das entradas passadas nos mercados debatidos. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 5/GTES/GEAC/SAS (SEI nº 5980294) indicou uma diferença de comportamento entre empresas de acordo com sua participação de mercado no aeroporto de Congonhas:

“69. Como se nota, as empresas com participação de mercado (agora medida em assentos ofertados) mais significativa em períodos próximos à entrada no aeroporto, em geral, foram as que escolheram rotas já em operação, provocando reduções no HHI delas. O oposto ocorreu com empresas menores, que focaram suas operações em nichos específicos.

(...)

71. Considerando a competição nas rotas como fator importante para determinação dos preços, e possivelmente da eficiência no aeroporto, a entrada de empresas relevantes teve impacto mais significativo. É importante observar que, dada a estrutura atual do setor aéreo brasileiro, há poucas empresas relevantes no mercado."

3.6.8. Com a presença de economias de escala e de escopo no setor aéreo, as empresas que possuírem uma quantidade muito pequena de *slots* em um aeroporto altamente saturado não terão condições de contestar mercados mais atrativos e competitivos. A tendência, então, é que passem a utilizar seus *slots* para operar em mercados sem concorrência.

3.6.9. Como um dos objetivos da revisão normativa é promover uma maior concorrência, a alocação de *slots* deve ser feita de maneira a buscar uma maior contestabilidade dos mercados nos aeroportos saturados. Dessa maneira, entende-se que empresas que possam exercer uma rivalidade efetiva devem ser priorizadas.

3.6.10. Outra questão relevante é a suficiência da entrada de uma nova empresa. No caso dos atos de concentração, "a suficiência da entrada implica averiguar se novos potenciais entrantes terão condições de efetivamente barrar os efeitos anticompetitivos decorrentes [do ato]" (CADE, p. 33). Trazendo para o caso de *slots*, entende-se que a distribuição deva ocorrer de maneira a privilegiar entradas que sejam suficientes. Ou seja, caso a quantidade de *slots* a ser distribuída a uma determinada empresa não seja suficiente para que essa tenha condições de competir no mercado, deve-se priorizar uma alocação a uma empresa que ofereça tais condições.

3.6.11. Conforme resultado obtido na AIR, a alternativa escolhida para confrontar o problema regulatório foi a criação do aeroporto nível 4. Dessa forma abordaremos em detalhes todas as regras e critérios afetos a esse tipo de aeroporto.

3.6.12. O próprio conceito do aeroporto coordenado saturado (nível 4) traz elementos que o diferenciam do aeroporto coordenado (nível 3), trazendo elementos como saturação da capacidade aeroportuária, barreiras à entrada e potencial prejuízo à contestabilidade de mercado. Dessa forma, teremos diferenciados mecanismos que possam mais efetivamente minimizar esses efeitos apresentados e promover uma alocação de *slots* mais eficiente, não apenas no que tange à eficiência operacional, mas também buscando promover maior competição.

3.6.13. Declaração de aeroporto coordenado saturado (nível 4)

3.6.13.1. Para se declarar um aeroporto coordenado como nível 4 será necessário um estudo mais elaborado e com maior aprofundamento na fundamentação técnica, devido à sua especificidade dentro do processo de coordenação de *slots*, conforme consta na proposta de Resolução:

"Art. 48. A declaração de aeroporto coordenado será feita por ato da Diretoria da ANAC em qualquer das hipóteses previstas no art. 28 desta Resolução, onde devem ser considerados:

- I - o esgotamento da capacidade disponível na maior parte dos dias da semana;
- II - a inflexibilidade para ajustes de horários;
- III - as perspectivas de expansão da capacidade;
- IV - as barreiras à entrada que prejudiquem a contestabilidade do mercado;
- V - a disponibilidade de aeroporto alternativo que atenda aquele mercado específico; e
- VI - a existência de limitações exógenas à capacidade aeroportuária."

3.6.13.2. Ou seja, para a declaração de aeroporto coordenado saturado (nível 4), utilizam-se das mesmas hipóteses previstas ao aeroporto coordenado (nível 3), no entanto, para promover essa diferenciação, é necessário identificar quais são as características de um aeroporto nível 4 que impossibilitam, ou tornam muito difícil, que a regra geral aplicada aos aeroportos nível 3 consigam endereçar de forma adequada as limitações de acesso à infraestrutura.

3.6.13.3. Nesse ponto, as provisões apresentadas no Art. 48 tem o objetivo de orientar área técnica e de proporcionar maior transparência para a sociedade sobre quais aspectos devem ser avaliados, buscando uma melhor definição das barreiras à entrada em cada aeroporto especificamente, sem representar uma lista exaustiva de características que levariam à alteração do nível do aeroporto.

3.6.13.4. Além disso, para o aeroporto coordenado saturado (nível 4) adicionamos na proposta de Resolução outras organizações ou instituições que possam encaminhar à ANAC solicitação fundamentada para que um aeroporto possa ser declarado como nível 4:

"Art. 49. A declaração de aeroporto coordenado poderá ser motivada pela ANAC, por solicitação fundamentada das instituições descritas no art. 29 desta Resolução, ou ainda por manifestação advinda de órgãos ou entidades do governo federal competentes para a defesa da concorrência.

Parágrafo único. Caberá a ANAC julgar a pertinência em declarar um aeroporto como coordenado."

3.6.13.5. Reforça-se que se trata apenas de uma faculdade a ser avaliada pelos próprios órgãos e entidades do governo federal responsáveis pela defesa da concorrência, mas que de todo modo cabe à ANAC a decisão por declarar um aeroporto como nível 4.

3.6.14. Parâmetros da declaração de aeroporto coordenado saturado (nível 4)

3.6.14.1. Para o aeroporto coordenado saturado (nível 4) serão utilizados os mesmos parâmetros do aeroporto nível 3 (conforme item 3.7.6), no entanto foram acrescidos na proposta de Resolução outros que irão auxiliar na implementação das regras e critérios de alocação inicial estabelecidos ao aeroporto nível 4:

"Art. 50. Devem constar na declaração de aeroporto coordenado todas as informações e parâmetros estabelecidos no art. 30 desta Resolução, acrescidos dos seguintes:

- I - tamanho mínimo de aeronave (número de assentos) para que a solicitação seja considerada na alocação inicial;
 - II - tamanho mínimo de aeronave (número de assentos) elegível para obtenção do histórico de *slots*;
 - III - número de *slots* para que uma empresa de transporte aéreo passe a ser considerada atuante qualificado no aeroporto; e
 - IV - critérios para identificar empresas de transporte aéreo que tenham condições de promover competição no aeroporto.
- Parágrafo único. Os critérios a que se refere o inciso IV do caput serão estabelecidos levando em consideração fatores tais como o tamanho e o perfil da frota de aeronaves, a participação no mercado, dentre outros."

3.6.14.2. Os princípios de uso eficiente da infraestrutura aeroportuária e de estímulo à contestabilidade do mercado nortearam a adoção dos critérios acima de forma que:

- a) os aeroportos nível 4 busquem maior eficiência considerando uma maior quantidade de passageiros por *slots* (incisos I e II); e
- b) priorize a alocação de *slots* a empresas que apresentem maiores condições de contestar o mercado (incisos III e IV).

3.6.14.3. O estabelecimento de um tamanho mínimo de aeronave estimula a oferta de mais assentos por *slot* e força as empresas a buscarem uma forma eficiente de fazê-lo. Essa maior eficiência é repassada aos passageiros, ao menos em parte, em um ambiente com competição. Uma consequência possível é que as empresas busquem operar em rotas mais densas, onde há mais demanda, no intuito de diluir seus custos.

3.6.14.4. A presença do inciso II permite que o estabelecimento de uma aeronave mínima não deixe *slots* ociosos, de forma que é possível que, caso o banco de *slots* não seja totalmente distribuído a aeronaves mínimas, aquelas que não preenchem tal requisito possam operar no aeroporto. Contudo, essa operação, além de estar vinculada ao não preenchimento de todos os *slots* por aeronaves mínimas, não gera direito histórico de uso, de forma que tais *slots* possam ser preenchidos com o requisito mínimo na temporada seguinte.

3.6.14.5. Entende-se que um aeroporto que venha a ser classificado como nível 4 possua demanda em mercados (destinos) que suportem aeronaves maiores de tal forma que apenas esta demanda já seria superior a capacidade da sua infraestrutura, em condições normais (excetuando o período de baixa demanda provocado pela pandemia). Portanto, espera-se que esse requisito por si não tenha impacto na ocupação das aeronaves, provocando voos com menor ocupação do que em situação hipotética de disponibilidade de infraestrutura aberta para o mercado.

3.6.14.6. Paralelamente, busca-se direcionar a alocação do banco de *slots* a empresas com maior capacidade de contestar o mercado. Para isso, a declaração de aeroporto coordenado poderá conter fatores como porte, participação de mercado (considerando não apenas a participação no aeroporto), composição da frota e outros que indiquem que uma empresa tenha condições de competir com as incumbentes. Ainda, cria-se o conceito de “atuante qualificado”, que, em síntese, se refere a empresa(s) dominante(s) que possuem ampla diferença na quantidade de *slots* alocados a si em relação às demais que possam competir no mercado [3]. Evidentemente, já possuindo grande quantidade de *slots* e uma posição de dominância, não faz sentido, visando uma maior contestabilidade do mercado, que esta(s) empresa(s) tenham prioridade no recebimento de *slots* do banco.

3.6.14.7. Atualmente com a Resolução ANAC nº 338/2014, a distribuição de *slots* ocorre inicialmente para o grupo de entrantes, e posteriormente para atuantes, de forma igualitária em cada um dos grupos. Com a proposta, a distribuição ocorrerá primeiro para o grupo de empresas que tenham condições de promover competição no aeroporto (grupo marcado em verde na figura a seguir).

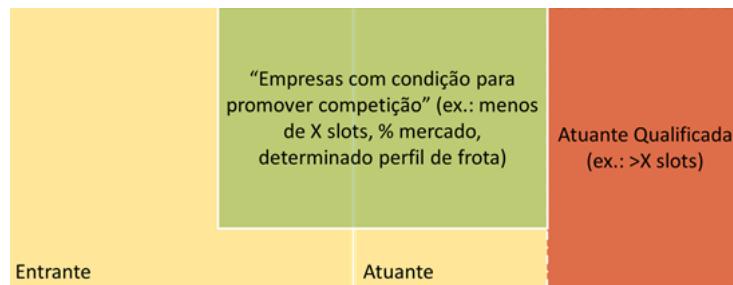


Figura 1: Esquema ilustrativo dos grupos para alocação do banco de *slots*

3.6.15. Critérios e regras de alocação inicial para aeroporto coordenado saturado (nível 4)

3.6.15.1.

Pela nova proposta de norma, temos os seguintes critérios primários da alocação inicial de *slots* para o aeroporto coordenado saturado (nível 4):

"Art. 51. As solicitações de séries de *slots* das empresas de transporte aéreo, recebidas na submissão inicial, serão processadas pela ANAC, procedendo à alocação inicial. Parágrafo único. A alocação inicial para cada temporada observará a ordem de prioridade definida no art. 32 desta Resolução."

3.6.15.2. Percebe-se acima que na alocação inicial os históricos de *slots* possuem maior prioridade, procedendo-se à alocação do banco de *slots* (novas solicitações de *slots*) somente após a alocação dos *slots* provenientes de históricos, sendo similar ao que é aplicado ao aeroporto coordenado (nível 3).

3.6.15.3. A principal diferença entre o aeroporto nível 3 e 4, é que para o aeroporto coordenado saturado (nível 4), a alocação do banco de *slots* (novas solicitações de *slots*) ocorre de forma totalmente distinta, na tentativa de minimizar os efeitos adversos do elevado nível de saturação, da barreira à entrada e buscando aumentar a contestabilidade de mercado, conforme consta na proposta de Resolução:

"Art. 52. As novas solicitações de *slots* (banco de *slots*) serão alocadas observada a seguinte ordem de prioridade:

I - continuação da temporada subsequente anterior;

II - solicitações de empresas de transporte aéreo que tenham condições de promover competição no aeroporto, mas que ainda não sejam atuantes qualificados;

III - solicitações de empresas aéreas entrantes;

IV - demais solicitações de *slots*.

§1º A identificação das empresas de que trata o inciso II do caput se dará de acordo com critérios definidos na declaração de aeroporto coordenado, e a distribuição observará o percentual do banco de *slots* reservado às empresas aéreas entrantes.

§2º Para fins do disposto no inciso II do caput, a alocação de *slots* será igualitária entre todas as empresas de transporte aéreo solicitantes.

§3º Para fins do disposto no inciso III do caput, a alocação de *slots* respeitará o percentual do banco de *slots* reservados às empresas aéreas entrantes.

§4º Para fins do disposto no inciso IV do caput, os *slots* restantes poderão ser alocados a empresas aéreas entrantes, atuantes e atuantes qualificados.

§5º Para o caso de perda de histórico de *slots* na temporada equivalente anterior, não se aplica a prioridade estabelecida no inciso I do caput."

3.6.15.4. Conforme apresentado acima, em que pese poder haver alguma reserva de *slots* às empresas aéreas entrantes (percentual a ser definido na declaração de aeroporto coordenado), dar-se-á maior prioridade às solicitações provenientes de empresas de transporte aéreo que tenham condições de promover competição no aeroporto (podendo ser entrantes ou atuantes), desde que estas não sejam empresas atuantes qualificados.

3.6.15.5. Embora essa ordem de prioridade seja diferente daquilo que o WASG apresenta como orientação para a distribuição do banco, o resultado é similar a aplicação de um critério adicional de concorrência para desempate entre as diversas solicitações de *slots*. Considerando que, em um aeroporto nível 4, diversas empresas aéreas apresentarão pedidos para voar os *slots* disponíveis no banco.

3.6.15.6. Dessa forma, buscou-se apenas dar maior transparência a forma como esses *slots* serão priorizados na alocação, e maior segurança para o coordenador.

3.6.15.7. Para que essa medida tivesse maior efetividade foi necessário excluir a divisão igualitária da forma como estava prevista no §3º do artigo 22 da Resolução nº 338/2014, de tal forma que se pudesse realmente priorizar os pedidos que venham a proporcionar maior eficiência no uso da infraestrutura e contestabilidade.

3.6.15.8. No entanto, entendeu-se que não deveria haver outro critério de desempate entre novas solicitações para operação do mesmo *slot* entre empresas que tenham condições de promover competição e que ainda não sejam atuantes qualificados (inciso II do artigo 52). Sendo assim, nesse grupo a distribuição seria igualitária (§2º do artigo 52).

3.6.16. Alteração dos critérios adicionais de alocação inicial

3.6.16.1. Os critérios secundários de alocação inicial, utilizados para compor conflitos de alocação de *slots* são os mesmos utilizados para o aeroporto nível 3 e 4, por isso apresentar-se-á a proposta de alteração critérios adicionais da alocação inicial, conforme previsto no item 4.8.6 da AIR.

3.6.16.2. Da mesma forma, serão apresentados os atuais critérios e ordem de prioridade que se encontram dispostos na Resolução nº 338/2014:

"Art. 23. Aplicam-se subsidiariamente ao disposto nos arts. 21 e 22 desta Resolução 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."

3.6.16.3. Como pode ser visto acima, existe uma ordem de prioridade para resolver casos de empate ou conflito na alocação de *slots*.

3.6.16.4. Não obstante todos os casos terem sido resolvidos até então pelo critério serviço aéreo regular de passageiros com maior aeronave (número de assentos), identifica-se um problema.

3.6.16.5. Esse problema foi citado no item 4.8.6.5 da AIR, dado que a solução do empate ou conflito na alocação de *slots* acontece pela avaliação do maior valor absoluto de assentos ofertados, podendo ser resolvido por 1 assento a mais na aeronave.

3.6.16.6. Desse modo, estabelece-se um incentivo perverso que pode levar a uma competição de configuração interna de aeronaves por diferenças irrelevantes no número de assentos ofertados entre empresas de transporte aéreo com mesmo modelo aeronave, ou ainda, aeronave de fabricante diferente.

3.6.16.7. Para demonstrar essa situação, mostra-se a oferta de assentos por empresa e aeronave ordenando da maior aeronave para a menor (assentos) e ainda considerando apenas o mercado doméstico (principais empresas aéreas), conforme cadastro no sistema de registro do serviço aéreo (SIROS - base de dados de janeiro de 2019):

Classificação	Aeronave (ICAO)	Assentos Ofertados	Azul	Gol	Map	Passaredo	TAM
1	A359	301					X
2	B763	221					X
3	A321	220					X
4	B738	186		X			
5	A320	174	X				X
6	A319	144					X
7	B737	138		X			
8	E195	118	X				
9	E190	106	X				
10	AT72	70	X				
11	AT72	68				X	
12	AT72	66			X		
13	AT43	45			X		

Tabela 3: Oferta de assentos por aeronave

3.6.16.8. Dito isso, a aplicação dos critérios vigentes, considerando que na submissão inicial as empresas apresentaram o mesmo período de operação, a diferenciação de prioridade por maior aeronave ocorre apenas pela diferença de assentos. Dessa forma, considerando hipoteticamente que existam apenas duas solicitações de *slots*, uma com a aeronave B763 e outra com a aeronave A321, ambos concorrendo por um único *slot* disponível, o pedido realizado com a aeronave B763 teria maior prioridade por ter apenas 1 assento a mais.

3.6.16.9. Trazendo ainda as regras existentes no WASG, temos os seguintes critérios adicionais sem ordem de prioridade:

"8.4 ADDITIONAL CRITERIA FOR INITIAL SLOT ALLOCATION

- a) Effective Period of Operation*
- b) Operational Factors*
- c) Time Spent on Waitlist*
- d) Type of Consumer Service and Market*
- e) Connectivity*
- f) Competition*
- g) Environment*
- h) Local Guidelines"*

3.6.16.10. Diante disso, foram desenvolvidos novos critérios sem ordem de prioridade, simplificando os existentes na Resolução nº 338/2014 e agregando alguns elementos trazidos pelo WASG, para compor solução para a questão apresentada.

3.6.16.11. A exclusão da ordem de prioridade, além de alinhar as práticas recomendadas no WASG, contribui para que o coordenador possa analisar as solicitações e tomar as decisões de alocação buscando um resultado alinhado e equilibrado aos objetivos da norma.

3.6.16.12. Dessa forma, foi estabelecida a seguinte proposta de adequação de critérios adicionais sem ordem de prioridade para solução do empate ou conflito na alocação de *slots* em aeroportos coordenados (níveis 3 e 4):

"Art. 34. Aplicam-se subsidiariamente ao disposto nos arts. 32 e 33 desta Resolução, a avaliação dos seguintes critérios na alocação de slots:

- a) maior série de slots (período de operação);*
- b) maior promoção de concorrência no aeroporto;*
- c) maior aeronave; e*
- d) maior eficiência operacional.*

§1º Para fins do disposto na alínea c do caput, terão a mesma prioridade as solicitações de séries de slots para aeronaves com diferenças de até 20% (vinte por cento) da maior oferta de número de assentos ou de carga transportada, conforme o tipo de serviço aéreo a ser prestado.

§2º Para fins do disposto na alínea d do caput, será avaliada a eficiência na utilização das séries de slots no aeroporto.

§3º Os procedimentos para a avaliação prevista no caput estarão dispostos em Portaria específica, conforme art. 2º desta Resolução.", grifos nossos.

3.6.16.13. Os grifos no texto normativo acima representam os novos critérios para solução de casos de empate ou conflito na alocação de *slots* em aeroportos coordenados (níveis 3 e 4), resultantes desse estudo.

3.6.16.14. Portanto, durante o processo de alocação de *slots* e utilizando-se do novo critério de maior aeronave da proposta de Resolução, levaremos em conta diferenças de até 20% do número de assentos, tendo como referência a maior aeronave. Considerando a existência de apenas um *slot* disponível para alocação, temos os seguintes exemplos:

a) 4 (quatro) solicitações de *slots* com as aeronaves B767, A321, B738 e A320. A maior aeronave é o B767 com 221 assentos, logo considerando 20% de variação o valor é 177. Portanto, todas as solicitações com assentos ofertados maior que 177 terão a mesma prioridade quanto ao critério maior aeronave (B767, A321 e B738). Nesse caso, apenas a solicitação realizada com a aeronave A320 teria menor prioridade. Ou seja, na escolha dessa alocação, como temos 3 (três) solicitações de mesma prioridade, seria necessário considerar outros critérios de desempate, ou até mesmo distribuir igualmente os *slots* entre as empresas com aeronave equivalente se houver *slots* disponíveis e o coordenador entender que seria a solução que traria melhor resultado para a alocação.

b) 4 (quatro) solicitações de *slots* com as aeronaves A319, B737, E195 e E190. A maior aeronave é o A319 com 144 assentos, logo considerando 20% de variação o valor é 115. Portanto, todas as solicitações com assentos ofertados maior que 115 terão a mesma prioridade quanto ao critério maior aeronave (A319, B737 e E195). Nesse caso, apenas a solicitação realizada com a aeronave E190 teria menor prioridade. Ou seja, na escolha dessa alocação, como temos 3

(três) solicitações de mesma prioridade, seria necessário considerar outros critérios de desempate, ou até mesmo distribuir igualmente os *slots* entre as empresas com aeronave equivalente se houver *slots* disponíveis e o coordenador entender que seria a solução que traria melhor resultado para a alocação.

3.6.16.15. Por fim, considerou-se que os critérios e regras adicionais de alocação inicial (critérios secundários) propostos para o aeroporto nível 3, também poderiam e deveriam ser aplicados aos aeroportos nível 4, resultando na seguinte proposta de redação:

“Art. 53. Aplicam-se subsidiariamente ao disposto nos arts. 51 e 52 os critérios dispostos no art. 34, desta Resolução.”

3.6.17. Alteração de horário em histórico de *slots*

3.6.17.1. Na proposta de norma os critérios e prioridades quanto à alocação primária dos *slots* durante a alocação inicial, no que tange aos históricos e alterações de históricos, são similares para os aeroportos coordenados (nível 3) e aeroportos coordenados saturados (nível 4) - e sob certa medida, é parecido com que temos na Resolução nº 338/2014, especificamente o que consta no art. 21, diferenciando-se apenas quanto à alocação das novas solicitações de *slots*, ou seja, correspondente à alocação do banco de *slots*, já apresentado anteriormente.

3.6.17.2. Segue abaixo os dispositivos da proposta de resolução que trata da alocação inicial, focando especificamente da alocação de históricos e alterações de histórico:

“Art. 32. A alocação inicial para cada temporada observará a seguinte ordem de prioridade:

- I - históricos de *slots*;
- II - alterações de histórico de *slots*; e
- III - novas solicitações de *slots* (banco de *slots*).

§1º Para fins previstos no inciso I do caput, **poderão ser realizados pequenos ajustes de horário para otimizar a eficiência da alocação**, desde que previamente acordados com a empresa de transporte aéreo.

§2º Para fins previstos no inciso II do caput, **poderão ser admitidas alterações em histórico de *slots* sem impacto na infraestrutura aeroportuária (por exemplo, renumeração de voos) ou ajuste de horário dentro da faixa de alteração definida na declaração de aeroporto coordenado**.

§3º As solicitações de alteração de histórico de *slots* com ajuste de horário fora da faixa de alteração definida pela declaração de aeroporto coordenado terão a mesma prioridade de novas solicitações de *slots*.

§4º Caso não seja possível atender à alteração de histórico solicitada manter-se-á o histórico de *slots*, respeitada a capacidade aeroportuária declarada.”, grifos nossos.

3.6.17.3. A implementação acima traz maior flexibilidade na coordenação de *slots* ao ser possível ajustar os horários históricos (§1º do caput), e de certa forma pode minimizar barreiras de entrada a empresas aéreas com menor participação no aeroporto, por meio de limitação da alteração de histórico de *slots* de empresas áreas majoritárias. Como pode ser visto acima, a alteração do histórico de *slots* tem maior prioridade na alocação inicial do que as novas solicitações de *slots*, desde que a alteração de horário solicitada esteja dentro dos limites da faixa definida na declaração do aeroporto coordenado.

3.6.17.4. Precipuamente, é importante ter em mente que o “banco de *slots*” advém da disponibilidade de infraestrutura aeroportuária e que alterações em históricos de *slots* alteram a ocupação dos componentes aeroportuários, e podem interferir na alocação de novas solicitações de *slots*.

3.6.17.5. Na norma atual não há limite para alterações de horários em históricos de *slots*, possibilitando mudanças de horários de *slots* para qualquer faixa horária (manhã, tarde ou noite), observada a infraestrutura aeroportuária disponível.

3.6.17.6. Sem essa limitação, nada impede que empresas aéreas atuantes solicitem alteração de histórico de *slots* para faixa horárias comercialmente estratégicas, podendo inviabilizar a alocação de novas solicitações de *slots* nesses horários por falta de capacidade. O aspecto mais grave ocorre caso a alteração seja muito grande, fazendo com que na prática a empresa esteja na verdade solicitando um novo serviço por meio da alteração de um histórico.

3.6.17.7. Com isso, restariam às empresas aéreas entrantes horários menos demandados que dificultariam ou até mesmo inviabilizariam a oferta de novos voos comerciais competitivos naquele aeroporto.

3.6.17.8. É importante destacar que esses critérios e ordem de prioridades foram estabelecidos na Resolução nº 338/2014 com base nas melhores práticas adotadas internacionalmente à época, dispostas até a edição 9 do *Worldwide Slot Guidelines* (WSG) da IATA.

3.6.17.9. Todavia, as diretrizes mundiais de *slots* evoluíram e recentemente foram estabelecidos novos critérios e ordem de prioridade por meio do WASG, publicado em 2020 por *Airports Council International* (ACI), *the International Air Transport Association* (IATA) e *the Worldwide Airport Coordinators Group* (WWACG).

3.6.17.10. Sinteticamente, temos os seguintes critérios e ordem de prioridade no WASG:

- “8.3 PRIMARY CRITERIA FOR INITIAL SLOT ALLOCATION
- 8.3.2 Historic Slots
- 8.3.3 Slot Pool
- 8.3.4 New Entrants
- 8.3.5 Introduction of Year-Round Operations”

3.6.17.11. No WASG, o banco de *slots* (*Slot Pool*) é estabelecido após a alocação de históricos de *slots* e de suas alterações, desde que sem impacto na infraestrutura, como exemplo a renumeração de voo. Existindo ainda, a premissa de distribuição proporcional igualitária de 50% desse banco de *slots* entre solicitações de empresas aéreas entrantes e atuantes, como pode ser visto na transcrição a seguir:

“8.3.3.50% of the slots contained in the pool at initial slot allocation must be allocated to new entrant requests in accordance with 8.3.4 below, unless new entrant requests are less than 50%. Similarly, 50% of the slots contained in the pool at initial slot allocation must be allocated to non-new-entrant requests, unless such requests are less than 50%.”.

3.6.17.12. As alterações de histórico com impacto na infraestrutura, como alterações de horários, pelas recomendações do WASG, deveriam ser tratadas como novas solicitações:

“8.3.3.2 The coordinator will treat new entrant requests, non-new-entrant requests, and requests for changes to historic slots holistically and fairly across the day, using primary and, if necessary, additional criteria for initial slot allocation set forth in these guidelines.”

3.6.17.13. Quando avaliada a forma de aplicação desses critérios na alocação inicial em aeroportos coordenados no Brasil, não se percebe que essa mudança necessariamente implicaria em solução para a questão levantada (criação de barreiras à entrada pelas empresas aéreas majoritárias).

3.6.17.14. A adoção desses critérios e ordem de prioridade do WASG restringiria indiscriminadamente a possibilidade de alteração de históricos de *slots* com objetivo de ajuste do tempo descalço a calço (*block time*) em faixas horárias com alto nível de ocupação.

3.6.17.15. Além disso, poderia existir um efeito adverso da empresa de transporte aéreo passar a não solicitar a alteração do histórico de *slots*, estabelecendo uma base de referência desconexa da base de *slots* vigentes que serão operados durante a temporada, além de também até prejudicar futuramente possíveis ajustes de empresas que entraram como entrantes.

3.6.17.16. Diante disso, foram desenvolvidos novos critérios para ordem de prioridade existente na Resolução nº 338/2014, observando alguns elementos trazidos pelo WASG, para compor soluções para questões envolvidas no dilema apresentado.

3.6.17.17. Faz-se ainda referência ao trabalho “*Improving slot allocation at Level 3 airports*” (2019), dos autores Ribeiro, N.A., Jacquillat, A., Antunes, A.P., Odoni, A.R., também citado na AIR, que traz a possibilidade de alterações mínimas de horário de históricos de *slots* realizados pelo coordenador, por exemplo, ajustes de até 5 ou 10 min, para otimizar o resultado final da alocação inicial.

3.6.17.18. Dessa forma optou-se por criar a faixa de alteração de histórico, como um novo parâmetro da declaração de aeroporto coordenado, com o qual será possível definir para cada aeroporto o limite que as empresas aéreas terão para alterar os *slots* históricos sem que estes sejam considerados como novas solicitações. Entendeu-se que esse parâmetro poderia ser útil tanto em aeroportos coordenados “nível 3”, como “nível 4”.

3.6.17.19. Observa-se que a existência do parâmetro faixa de alteração de horário em histórico de *slots* na declaração de aeroporto coordenado, amplia a flexibilidade da regulação de coordenação de slots no Brasil e, por conseguinte, a aplicação ajustada e individualizada para cada aeroporto coordenado (nível 3 e 4).

3.6.17.20. Como exemplo dessa flexibilidade, estabelece-se a equivalência da norma com WASG ao fixar o valor zero para esse parâmetro, igualando assim a prioridade de alterações do histórico de *slots* e de novas solicitações de *slots*.

3.6.17.21. Sendo assim, espera-se que essa medida, juntamente com as outras alterações na forma de alocação do banco de *slots*, possam trazer maior contestabilidade nos aeroportos coordenados.

3.7. **Mudanças no aeroporto coordenado (nível 3)**

3.7.1. Durante o estudo apresentado pela AIR, identificou-se que alguns critérios de alocação de *slots* seriam aplicáveis identicamente aos aeroportos coordenados (nível 3) e aeroportos coordenados saturados (nível 4).

3.7.2. A partir das discussões sobre as alterações para os aeroportos coordenados saturados (nível 4), verificou-se que algumas dessas mudanças também seriam interessantes que fossem aplicadas para os aeroportos coordenados (nível 3), como a alteração nos critérios adicionais de alocação inicial e a criação da faixa de alteração de histórico.

3.7.3. Com as mudanças reforça-se a necessidade de aumentar a contestabilidade e o uso mais eficiente da infraestrutura também nos aeroportos coordenados (nível 3). E consequentemente, que a mudança nas regras não seja tão brusca quando da mudança da declaração do aeroporto entre o “nível 3” e “nível 4”.

3.7.4. **Critérios e regras de alocação inicial para aeroporto coordenado (nível 3)**

3.7.4.1. Pela nova proposta de norma, temos os seguintes critérios primários da alocação inicial de *slots* (nível 3):

“Art. 32. A alocação inicial para cada temporada observará a seguinte ordem de prioridade:

I - históricos de *slots*;

II - alterações de histórico de *slots*; e

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

§1º Para fins previstos no inciso I do caput, poderão ser realizados pequenos ajustes de horário para otimizar a eficiência da alocação, desde que previamente acordados com a empresa de transporte aéreo.

§2º Para fins previstos no inciso II do caput, poderão ser admitidas alterações em histórico de *slots* sem impacto na infraestrutura aeroportuária (por exemplo, renumeração de voos) ou ajuste de horário dentro da faixa de alteração definida na declaração de aeroporto coordenado.

§3º As solicitações de alteração de histórico de *slots* com ajuste de horário fora da faixa de alteração definida pela declaração de aeroporto coordenado terão a mesma prioridade de novas solicitações de *slots*.

§4º Caso não seja possível atender à alteração de histórico solicitada manter-se-á o histórico de *slots*, respeitada a capacidade aeroportuária declarada.

Art. 33. As novas solicitações de *slots* (banco de *slots*) serão alocadas observada a seguinte ordem de prioridade:

I - continuação da temporada subsequente anterior; e

II - demais solicitações de *slots*.

§1º Serão alocados inicialmente *slots* às empresas aéreas entrantes, até o limite definido pela declaração de aeroporto coordenado.

§2º Os *slots* restantes poderão ser alocados a empresas aéreas entrantes e atuantes.

§3º Para o caso de perda de histórico de *slots* na temporada equivalente anterior, não se aplica a prioridade estabelecida no inciso I do caput.”

3.7.4.2. Percebe-se acima que na alocação inicial os históricos de *slots* possuem maior prioridade, procedendo-se à alocação do banco de *slots* (novas solicitações de *slots*) somente após a alocação dos *slots* provenientes de históricos.

3.7.4.3. As alterações significativas realizadas na proposta de norma para o aeroporto coordenado (nível 3), se comparado com a Resolução nº 338/2014 (arts. 21 e 22) se referem à:

a) alteração de horário em histórico de *slots* (já discutido no item 3.6.17).

b) avaliação do critério de “continuação da temporada subsequente anterior” (já discutido no item 3.5.4).

c) exclusão da divisão igualitária, conforme anteriormente prevista na Resolução nº 338/2014 (art. 22, §3º):

“Art. 22. As novas solicitações de *slots* serão alocadas segundo a seguinte ordem:

(...)

§ 3º Durante a alocação de novas solicitações de *slots* (banco de *slots*), caso o número de solicitações de séries de *slots* exceda a quantidade total de *slots* disponíveis no banco de *slots*, a alocação de *slots* será igualitária entre todas as empresas de transporte aéreo solicitantes.”

d) novos parâmetros para a declaração de aeroporto coordenado (nível 3).

e) alteração dos critérios adicionais da alocação inicial (já discutido no item 3.6.16).

3.7.5. **Exclusão da divisão igualitária**

3.7.5.1. Note-se que houve a exclusão da divisão igualitária de *slots*, conforme previsto no item 4.8.5 da AIR, tendo em vista as alterações promovidas nos critérios adicionais da alocação inicial apresentados anteriormente.

3.7.5.2. Ao não utilizar a divisão igualitária na distribuição do banco de *slots*, é possível ao coordenador efetuar a alocação de *slots* de forma que se possa promover uma utilização mais eficiente da infraestrutura aeroportuária (tamanho de aeronave), ou ainda promover maior competição.

3.7.6. **Novos parâmetros da declaração de aeroporto coordenado (nível 3)**

3.7.6.1. Os novos parâmetros inseridos na declaração de aeroporto coordenado foram criados para melhor adaptar à realidade de cada aeroporto, e poder melhor implementar os novos mecanismos de alocação inicial dispostos na proposta de Resolução.

3.7.6.2. Para que seja possível entender as principais alterações, apresentam-se abaixo os dispositivos da proposta de Resolução que estabelecem os novos parâmetros, destacando-se em negrito aqueles que se diferem da norma vigente:

“Art. 30. Devem constar na declaração de aeroporto coordenado as seguintes informações e valores de parâmetros:

I - nome do aeroporto;

II - classificação do aeroporto;

III - motivo da coordenação;

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

V - modalidades de serviços aéreos que devem solicitar *slots*;

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

VII - limitações de operação, relacionadas a aspectos técnicos;

VIII - meta de regularidade para avaliação da eficiência na utilização das séries de *slots* no aeroporto;

IX - desvio tolerado em relação ao horário do *slot* alocado para avaliação da pontualidade de chegadas e partidas no aeroporto;

X - quantidade máxima de *slots* por dia para ser considerada empresa aérea entrante;

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

XII - faixa de alteração de horário em histórico de *slots*;

XIII - quantidade mínima de *slots* para ser considerada uma série de *slots* no aeroporto.

Parágrafo único. A definição dos valores de parâmetros será feita de forma individualizada para cada aeroporto coordenado.", grifos nossos.

3.7.6.3. A inserção do parâmetro “classificação do aeroporto” possui o único propósito de categorizar um aeroporto coordenado como nível 3 ou 4. Isso deixa mais claro e transparente ao regulado qual modelo de coordenação será aplicado ao aeroporto: aeroporto coordenado (nível 3) ou aeroporto coordenado saturado (nível 4).

3.7.6.4. O parâmetro “faixa de alteração de horário em histórico de *slots*” também foi colocado na declaração de aeroporto coordenado para que possamos aplicar flexibilidade de alteração de histórico diferentemente para cada aeroporto, conforme já apresentado no item 3.6.17.

3.7.6.5. O parâmetro “quantidade mínima de *slots* para ser considerada uma série de *slots* no aeroporto” também traz maior flexibilidade de ajuste para cada aeroporto, visto que na norma vigente (Resolução nº 338/2014) o valor mínimo já era estabelecido no conceito de série de *slots*, conforme apresentado abaixo:

“Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XIX - série de *slots*: conjunto de no mínimo 5 (cinco) *slots* alocados para a mesma empresa de transporte aéreo em semanas consecutivas, no mesmo dia da semana, no mesmo horário;”

3.7.6.6. A partir da nova proposta de norma, a definição de séries de *slots* não possui valor pré-definido, no entanto esse valor é estabelecido na própria declaração de aeroporto coordenado. Isso permite, por exemplo, estabelecer valores superiores a 5 (valor comumente aplicado no WASG) num aeroporto nível 4 no qual requer ainda mais eficiência de utilização da infraestrutura aeroportuária:

“Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XXIII - série de *slots*: conjunto de *slots* alocados para a mesma empresa de transporte aéreo em semanas consecutivas, no mesmo dia da semana, no mesmo horário, cuja quantidade de *slots* seja igual ou maior que o valor do parâmetro estabelecido para este fim na declaração de aeroporto coordenado;”

3.7.6.7. Por fim, importante ressaltar que na nova proposta de norma, foram retirados parâmetros mínimos ou máximos de forma que aumente ainda mais a flexibilidade e a capacidade de ajustar cada aeroporto a depender do incentivo desejado, por meio da revogação dos §2º e §3º do art. 8º da Resolução nº 338/2014.

3.8. Das discussões com a Diretoria

3.8.1. A AIR submetida à Diretoria Colegiada, para análise das propostas, subsidiou um aprofundamento das discussões dos aspectos concorrenciais que inicialmente motivaram o processo de revisão normativa. Foram sugeridas linhas de estudo e possíveis aprimoramentos da proposta inicial.

3.8.2. Resumidamente, foram sugeridos o estudo de:

a) requisitos adicionais de qualificação para acesso a aeroportos coordenados e saturados (nível 4);

b) retirada de mecanismos regulatórios que limitam a movimentação, cessão e trocas de *slots* entre empresas de transporte aéreo de diferentes grupos econômicos;

c) previsão de um mecanismo de redistribuição de *slots*, para situações de concentração permanente e persistência de barreiras à entrada de novos operadores aéreos.

3.8.3. Requisitos adicionais de qualificação para acesso a aeroportos saturados

3.8.3.1. A proposta de estudo da criação de requisitos adicionais para a qualificação de empresas de transporte aéreo dispostas a obter *slots* e acessar aeroportos saturados e concentrados tem como objetivo preservar o interesse público face a empresas que não tenham condições de operar de maneira eficiente, diante da escassez de infraestrutura.

3.8.3.2. Observa-se ainda que a disposição de requisitos de qualificação para operadores que queiram obter *slots* em infraestrutura aeroportuária escassa teria o condão, ainda, de barrar eventuais atitudes oportunistas de operadores que não tenham intenção de oferecer um serviço de maneira permanente no aeroporto.

3.8.3.3. Entendeu-se que as regras que já estavam sendo previstas, principalmente em relação à alocação do banco de *slots*, já resolveria as preocupações apresentadas.

3.8.4. Retirada de mecanismos regulatórios que limitam a movimentação, cessão e trocas de *slots* (mercado secundário)

3.8.4.1. A Resolução da ANAC nº 338/2014 prevê uma série de vedações para troca e cessão de *slots* entre operadores aéreos. Parte-se do princípio que o *slot* é precário, concedido de maneira não onerosa a um operador aéreo que se qualifique para sua obtenção e, posteriormente, manutenção.

3.8.4.2. Desta forma, a obtenção de *slot* passa, necessariamente, pela qualificação junto a ANAC, caso existam *slots* disponíveis e conforme priorizações previstas em resolução. A exceção é a cessão entre empresas de mesmo grupo econômico.

3.8.4.3. Com a retirada das vedações a cessões é possível que uma operadora que não obtenha um *slot* junto a ANAC pelo fato de não haver *slots* disponíveis em número suficiente, possa obter junto aos demais operadores.

3.8.4.4. Tal situação teria o benefício de prever mais um mecanismo de acesso possível, além de reduzir o movimento existente de aquisição de empresas de menor porte com vistas a obtenção de *slots*.

3.8.4.5. Essa alternativa foi estudada durante a elaboração da AIR, tendo sido apresentadas as principais vantagens e desvantagens no capítulo 4.5 da Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 5077329).

3.8.4.6. Resumidamente, a principal preocupação era que a permissão de um mercado secundário viesse a provocar maior concentração de *slots* nos aeroportos mais saturados, especialmente naqueles que serão declarados como “nível 4”, conforme verificado em outros países em que o mercado secundário de *slots* é permitido.

3.8.4.7. Ressalta-se ainda que, mesmo com as vedações existentes atualmente, eventualmente as empresas aéreas conseguem obter novos *slots* por meio das aquisições e fusões com outras empresas aéreas.

3.8.4.8. Nessas situações, aquisições e fusões, entende-se que passaria ainda por uma avaliação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que poderia impor limitações ao processo. Essas situações poderão ser discutidas na próxima etapa do processo normativo, quando da publicação da proposta em consulta pública.

3.8.5. Mecanismo de redistribuição de *Slots*

3.8.5.1. A Resolução nº 338/2014, baseada nas melhores práticas internacionais, em especial ao WASG, prevê que o histórico de *slot*, requisito para manutenção do *slot* a uma determinada empresa de transporte aéreo, depende do uso regular do *slot* em período anterior. Isto é, a manutenção do *slot* depende exclusivamente do comportamento da própria empresa.

3.8.5.2. Os parâmetros de eficiência operacional do uso da infraestrutura dispostos na referida Resolução tinham como base a regularidade e pontualidade, com um uso mínimo do *slot* por 80% do tempo em todos os aeroportos coordenados, e 90% do tempo para o aeroporto de Congonhas (SBSP).

3.8.5.3. Considerando que o *slot* se trata de recurso essencial para a realização de operações aéreas em aeroportos coordenados, existe um grande esforço para mantê-los, como manter aeronaves sobressalentes no aeroporto de Congonhas (ver item 3.5.4 da AIR).

3.8.5.4. Considerando os esforços envidados pelas empresas aéreas para manutenção do *slot*, a Resolução da ANAC nº 338/2014 passou a funcionar como barreira regulatória a novos entrantes, pois não dispõe de mecanismos eficientes para garantir a entrada de novos concorrentes.

3.8.5.5. Ademais, visando aumentar o número de *slots* controlados, empresas aéreas seguiram realizando aquisições de concorrentes menores, de forma a obter mais *slots*, a despeito dos mesmos não configurarem como patrimônio do operador. A movimentação legalizada consistia na aquisição da empresa e na posterior cessão dentro das previsões normativas de cessão de *slots* entre operadores de mesmo grupo econômico.

3.8.5.6. Desta forma, face à situação de concentração de *slots* em aeroportos saturados, o resultado da aplicação de dispositivos normativos vigentes de distribuição e atribuição de históricos de *slots* é objeto de constantes questionamentos e sugestões de alternativas de flexibilizações.

3.8.5.7. A relativização de históricos de *slots*, no entanto, encontra vários riscos. Em primeiro lugar, há de se mencionar que não há conhecimento de que qualquer outra autoridade reguladora já tenha realizado prática similar de redistribuição de *slots*.

3.8.5.8. A redistribuição, mesmo que de um baixo percentual de *slots*, representaria um aumento das incertezas da empresa aérea no planejamento de investimentos e seria vista como insegurança jurídica, face a alteração normativa substancial que tal mecanismo representaria.

3.8.5.9. Destaca-se ainda que, uma vez que os mecanismos de redistribuição de *slots* sejam bem elaborados, e considerando que essa medida seria aplicável juntamente com a possibilidade de mercado secundário, haveria incentivo para que as empresas aéreas com maior quantidade de *slots* optassem por transacionar os *slots* no mercado secundário (seja vendendo ou alugando os *slots*) para evitar que fossem redistribuídos, fazendo com que o mecanismo de redistribuição não fosse acionado, ou tivesse seus efeitos minimizados. Isto porque elas fariam essa venda atendendo seus interesses privados, o que não necessariamente estaria de acordo com os interesses sociais, que a distribuição feita pela Agência busca atender.

3.8.5.10. E considerando-se ainda que está sendo estudada uma ampliação da capacidade do aeroporto de Congonhas [4], entende-se que juntamente com os mecanismos que estão sendo propostos para alocação do banco de *slots*, poderão resultar em maior contestabilidade, não sendo necessária a previsão de tal mecanismo nesse momento.

4. PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS REGULATÓRIAS

4.1. Como se trata de revisão de uma norma existente, serão considerados apenas os aspectos de inovação dessa regulação e as suas repercussões na implementação, fiscalização e monitoramento, observando as recomendações dispostas no Guia AIR ANAC.

4.2. A proposição normativa de um novo nível de coordenação aeroportuária (“nível 4”) não cria descontinuidade em relação os procedimentos hoje existentes, mas traz regras adicionais que precisam ser regulamentadas, comunicadas, aplicadas e avaliadas.

4.3. Todos os aspectos em que a proposta em tela inova e devem ter sua implementação discutida estão destacadas no item 3.2.

4.4. Conforme amplamente discutido na análise de impacto regulatório, as ações de implementação podem ser agrupadas da seguinte forma:



Figura 2: Diagrama de ações de implementação

4.5. No que se refere aos Instrumentos formais necessários (Elaboração de atos normativos), além da minuta de Resolução de alocação de *slots* em aeroportos, é necessária a revogação expressa das Resoluções nº 338/2014 e 487/2018.

4.6. Há necessidade, também, da edição de nova Portaria Específica da SAS para detalhar o processo e procedimentos da coordenação e alocação de *slots*, em face da nova estrutura dos normativos e das alterações de conteúdo, e a consequente revogação da Portaria SAS nº 3192/2018.

4.7. Além desses atos normativos, incluem-se a elaboração e edição de Decisões de Declaração de Aeroporto Coordenado pela Diretoria; e Portarias Específicas da SAS para a Declaração de Aeroporto de Interesse e para o Compêndio dos Elementos de Fiscalização – CEF.

4.8. No tocante aos prazos de Vigência e Vacância, o ato normativo deve observar, em regra, o disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, observando, ainda, que a vigência do normativo deve produzir efeitos somente para a primeira temporada subsequente à qual não tenham iniciado, ainda, os trabalhos preparativos, conforme calendário divulgado pela ANAC. Tal cautela deve-se para evitar incorrer alterações de regras durante as etapas em curso previstas no processo de coordenação.

4.9. É importante observar o caso particular advindo da Decisão ANAC nº 109, de 25 de julho de 2019, que altera parâmetros de coordenação para o aeroporto de Congonhas (CGH). A Decisão resultou em um banco temporário de *slots* distribuídos de maneira precária (*slots* advindos da Oceanair), que ora deverão ser totalmente redistribuídos à luz do novo normativo.

4.10. A condição precária de distribuição de tais *slots* foi pública e amplamente comunicada às empresas de transporte aéreo que receberam esses *slots*, e sempre reforçada essa comunicação a cada alocação inicial de uma temporada. Portanto, entende-se que o prazo para redistribuição do banco de *slots* específico gerado pela Decisão da ANAC nº 109 deve ser o mesmo adotado para o início de vigência da norma. Dessa forma, esses *slots* alocados precariamente deverão ser redistribuídos a partir da primeira temporada subsequente à qual não tenham iniciado, ainda, os trabalhos preparativos, conforme calendário divulgado pela ANAC.

4.11. A exceção no prazo regulamentar, no entanto, deve ser disposta cautelarmente para os casos em que a alteração normativa afete significativamente ou possa afetar significativamente o planejamento de empresas de transporte aéreo ou operadores aeroportuários. Estas situações são advindas das regras específicas para novas alocações de *slots* em aeroportos “nível 4”, mais especificamente como a condição de aeronave mínima para solicitação e obtenção de históricos de *slots*.

4.12. Portanto, para os dispositivos que estabelecem um tamanho mínimo de aeronave (em número de assentos) para que a solicitação seja considerada na alocação inicial (inciso I do Artigo 50) e elegível a histórico de *slots* (inciso II do Artigo 50) em aeroportos “nível 4”, sugere-se maior prazo para o início da aplicação,

proporcionando tempo adequado para que os operadores aéreos planejem seus investimentos e adequações necessárias, caso queiram obter históricos de *slots*. Desta forma, a proposta é que esses dispositivos produzam efeitos a partir de 2 (duas) temporadas subsequentes após vigência do novo normativo.

4.13. Em relação aos recursos internos para implantação da norma, por se tratar de norma e procedimentos existentes, precisarão ser mantidos os recursos de TI já empregados, bem como no treinamento e manutenção da equipe que ora já desempenha as atividades de coordenação de *slots* no âmbito da ANAC.

4.14. Ressalta-se que a atividade de coordenação de *slots* realizada pela ANAC é essencial e tem impacto direto no desempenho das operações em aeroportos coordenados. Com a alteração proposta da norma, não há aumento significativo da complexidade das atividades, no entanto, justifica-se a recomposição do quantitativo de servidores visto a redução recente do quadro de pessoal causada por movimentação interna, para que seja possível cumprir com todas as atividades de fiscalização. Essa recomposição do quadro de servidores da Gerência responsável pela atividade de coordenação e alocação de *slots* é essencial para a manutenção da qualidade dos trabalhos executados.

4.15. No que se refere ao planejamento da fiscalização e da resposta a condutas indesejadas, não se verifica a necessidade de alterações às providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização nesse regulamento.

4.16. Esclarece-se que observada a proposta de normativo, mantém-se os atuais Elementos de Fiscalização não necessitando, portanto, de alterações de teor. Não obstante, será necessária a edição de Portaria Específica para o CEF, tendo em vista à nova numeração da Resolução a ser editada.

4.17. Quanto ao monitoramento da efetividade da norma, sugere-se a adoção dos indicadores já mencionados na Análise de Impacto Regulatório, num horizonte não inferior a 5 anos.

5. CONCLUSÃO

5.1. Por meio desta Nota Técnica apresenta-se a proposta de Resolução que altera a atual regulamentação de coordenação e alocação de *slots* em aeroportos coordenados, nos termos da Análise de Impacto Regulatório (AIR) - Nota Técnica nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 5077329).

5.2. Portanto, encaminha-se a presente Proposta de Ato Normativo e documentos anexos para avaliação desta Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), com sugestão de encaminhamento do processo para a deliberação pela Diretoria Colegiada sobre a realização de consulta pública pelo prazo de 60 (sessenta) dias, oportunidade em que interessados poderão se manifestar sobre a alteração regulatória em questão.

É a Nota Técnica.

GUERTH LEVAY DE CARVALHO REIS
Especialista em Regulação de Aviação Civil

LUCIANA MARQUES RIBEIRO ALVES
Especialista em Regulação de Aviação Civil

RAQUEL IRBER DE AZEVEDO LOPES
Especialista em Regulação de Aviação Civil

RODRIGO NEVES MARTINS
Gerente Técnico de Registro de Serviços Aéreos e
Coordenação de *Slots* - GTRC

LUIZ ANDRÉ DE ABREU CRUVINEL GORDO
Gerente Técnico de Análise Econômica - GTEC

LUIS GUSTAVO PINHEIRO LOUREIRO CARNEIRO
Gerente Técnico de Assessoramento - GTAS

ROQUE FELIZARDO DA SILVA NETO
Gerente de Acesso ao Mercado - GEAM

ROBERTO DA ROSA COSTA
Gerente de Acompanhamento de Mercado - GEAC

6. REFERÊNCIAS

Ribeiro, N. A.; Jacquillat, A.; Antunes, A.P.; Odoni, A.. *Improving slot allocation at Level 3 airports. Transportation Research Part A: Policy and Practice*, [s.l.], v. 127, p. 32-54, set. 2019. Elsevier BV.

7. NOTAS

[1] <https://www.iata.org/en/policy/slots/slot-guidelines/>

[2] Grupo de trabalho criado pela IATA em 2017 para tratar da revisão do WSG com participação de aeroportos, coordenadores e empresas aéreas

[3] O conceito exato de “empresa aérea atuante qualificado” consta na minuta de norma e é o seguinte:

“Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XVI - empresa aérea atuante qualificado (atuante qualificado): empresa de transporte aéreo cuja quantidade de *slots* alocados por dia, somadas as quantidades de *slots* das empresas do mesmo grupo econômico, seja maior que o valor do parâmetro definido para este fim na declaração de aeroporto coordenado, e a partir do qual essa empresa perde prioridade na distribuição do banco de *slots* em aeroportos nível 4;”

[4] Considera-se que o aeroporto de Congonhas venha a se tornar um aeroporto “nível 4” pois apresenta o maior nível de saturação entre os aeroportos brasileiros, quando verificado os níveis de demanda e capacidade antes da pandemia

8. ANEXOS

- 8.1. Proposta de Ato Normativo - Resolução (SEI nº 6117793).
- 8.2. Proposta de Ato Normativo - Aviso de Consulta Pública (SEI nº 6118799).
- 8.3. Minuta de Compêndio de Elementos de Fiscalização - CEF (SEI nº 6120610).
- 8.4. Justificativa - Norma de *Slots* (SEI nº 6125687).



Documento assinado eletronicamente por **Guerth Levay de Carvalho Reis, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 27/08/2021, às 09:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Marques Ribeiro Alves, Gerente Técnica, Substituta**, em 27/08/2021, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Irber de Azevedo Lopes, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 27/08/2021, às 09:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Neves Martins, Gerente Técnico**, em 27/08/2021, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento



no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roque Felizardo da Silva Neto, Gerente**, em 27/08/2021, às 09:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Andre de Abreu Cruvinel Gordo, Gerente Técnico**, em 27/08/2021, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luís Gustavo Pinheiro Loureiro Carneiro, Gerente Técnico**, em 27/08/2021, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto da Rosa Costa, Gerente**, em 27/08/2021, às 13:49, 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 **6137359** e o código CRC **98A7548A**.