



VOTO

PROCESSO: 00058.059066/2022-64

INTERESSADO: VOEPASS LINHAS AÉREAS S.A., PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS S.A.

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei n.º 11.182/2005, em seus artigos 8º e 11, estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e o fomento da aviação civil, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência.

1.2. Por força do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n.º 381, de 14 de julho de 2016, conforme art. 8, inciso XXII, compete à Diretoria Colegiada deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos.

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

2. DA ANÁLISE

2.1. A *Passaredo Transportes Aéreos S.A.* e a *MAP Linhas Aéreas*, que juntas integram o Grupo *VoePass Linhas Aéreas (VoePass)*, iniciaram suas operações no aeroporto de Congonhas na temporada W19 - Inverno 2019 (27/10/2019 a 28/03/2020). Na ocasião, em decorrência da Decisão n.º 109/2019 que cuidou da distribuição dos slots que eram utilizados pela *Oceanair Linhas Aéreas S.A.*, a *Passaredo* e a *MAP* receberam slots de forma precária e temporária, nos termos da então Resolução n.º 338/2014 e da Decisão n.º 109/2019.

2.2. Do total de 41 slots alocados temporariamente pela ANAC, a *Passaredo* e a *MAP* juntas receberam 26 slots. Segundo manifestação da área técnica, a despeito das ações relacionadas ao abono de penalidade (waiver) implementadas pela ANAC em alinhamento à outras autoridades de aviação civil em decorrência dos efeitos da pandemia de Covid-19 no setor de transporte aéreo, a *Passaredo*, durante o período de 2019 a 2022, sustentou os parâmetros mínimos exigidos para manutenção dos slots (8130198).

2.3. Como esses slots eram precários e provisórios, com a vigência da Resolução n.º 682/2022 e da Decisão n.º 533/2022, que definiu os novos parâmetros de coordenação aplicáveis ao aeroporto de Congonhas, esses 41 slots foram devolvidos ao banco e se tornaram disponíveis para alocação de novas solicitações. Nesse sentido, a *VoePass*, na qualidade de “nova entrante”, usufruiu de prioridade na alocação de até 18 slots/dia para a temporada S23, os quais, não necessariamente possuem correspondência com os slots alocados em função da Decisão n.º 109/2019.

2.4. Contudo, como a modernização da regulamentação pela ANAC passou a permitir a cessão de slots entre empresas aéreas de diferentes grupos econômicos - Mercado Secundário, a *VoePass* trouxe a este Colegiado questionamento específico acerca desse novo mecanismo regulatório, que, a meu ver, carece de manifestação deste Colegiado nas razões disposta a seguir.

"Do Pedido

Por todo o exposto, solicitamos a V. Sas. que, s.m.j., emita pronunciamento ratificando o entendimento de que a Requerente cumpriu o monitoramento de slots por 3 (três) temporadas equivalentes e consecutivas, para fins da legislação em comento." (Ofício Diretoria Colegiada SEI 7768679)

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

§ 1º A empresa de transporte aéreo que ceder *slots* para empresas de diferentes grupos econômicos não receberá *slots* do banco de *slots* por 3 (três) temporadas equivalentes, salvo nos casos em que não houver outra empresa interessada.

§ 2º Só poderá ocorrer a cessão de *slots* se esses *slots* tiverem histórico de *slots* reconhecido por 3 (três) temporadas equivalentes consecutivas, inclusive entre empresas de transporte aéreo de mesmo grupo econômico.

(Resolução ANAC n.º 682/2022)

2.5. De partida, cumpre rememorar que os principais fundamentos que basearam essa alteração normativa constam dos meus Votos, como Relator da matéria (6285080 e 7249564) e no item 4.2.3 da Nota Técnica n.º 4/2022/GTRC/GEAM/SAS (7111004). Na ocasião, quando a proposta foi submetida à Consulta Pública, destaquei que:

2.16 ... o mecanismo de preço costuma ser o mais eficiente na alocação de bens e serviços escassos. Ademais, percebe-se na prática um intenso movimento de fusão e aquisição de empresas aéreas – Brasil e mundo afora – altamente influenciado pela composição dos slots das empresas envolvidas. Enfim, sabe-se que na prática esse mercado existe e, sobretudo, é determinante nas decisões de investimento no setor aéreo. **Assim, ao invés de negar sua existência, as boas práticas regulatórias preconizam reconhecer o mercado secundário de slots e, acima de tudo, criar balizas para que ele ocorra de forma a viabilizar o cumprimento dos objetivos da regulação que ora se discute.**

2.17 Dessa forma, o mercado secundário, ora proposto, constitui-se mais um **mecanismo de acesso e de flexibilização de malhas**, do qual os operadores podem se valer, conforme as necessidades e o plano de negócios de cada um, **realizando o potencial econômico que o direito de uso daquela infraestrutura concentrada agrega**. Em contrapartida, do ponto de vista do cessionário tem-se maior valorização do uso slot, **incentivando, portanto, alocações mais eficientes**. Ao final, essa nova possibilidade **pode acarretar maior financiabilidade para as empresas aéreas**, tendo em vista o reconhecimento explícito pelo regulador da possibilidade de cessão de slots.

(6285080) negrito.

2.6. Por sua vez, nas respostas às contribuições da Consulta Pública, a Agência ponderou o seguinte:

4.2.3.1 A permissão para a cessão de *slots* entre operadores aéreos de diferentes grupos econômicos é estratégia regulatória voltada para a **relativização de barreiras de acesso ao mercado**, alinhada ao problema regulatório definido no âmbito da tomada de subsídios, conforme processo nº 00058.043400/2019-62.

4.2.3.2 Há de se explicitar que a expectativa de resultado com a liberação de cessões de *slots* não é o estabelecimento de um mercado especulativo de *slots*, mas a relativização da barreira regulatória existente, tanto para a entrada de empresas em aeroportos congestionados (aeroporto coordenado), quanto para a saída de empresas, **sem a necessidade de que concorrentes adquiram outras empresas com o único objetivo de aumentar suas participações em aeroportos com infraestrutura saturada**. [...]

4.2.3.4 A **redução de barreiras à entrada e à saída** de um mercado é benéfica ao setor, ao passo em que guarda relação direta com o conceito de **mercado contestável**.

[...] 4.2.3.6 Desta forma, os possíveis impactos negativos trazidos pela AIR não consideravam cláusulas de contorno que foram propostas na minuta de Resolução levada à Consulta Pública, que são capazes de mitigar a quase totalidade dos efeitos adversos levantados. [...]

4.2.3.8 Outra cláusula de contorno disposta são os requisitos temporais de direitos históricos de *slots* antes que o mesmo possa ser cedido a outro operador aéreo. **Tal dispositivo tem o objetivo de evitar que slots aeroportuários sejam solicitados com o único objetivo da sua posterior comercialização**.

4.2.3.9 Desta forma, é proposto um tempo mínimo de 3 temporadas equivalentes consecutivas **de operação por parte do operador aéreo que recebe o slot, o que grosso modo, representa cerca de 3 anos**.

(7111004) negrito.

2.7. Ora, se por um lado a implementação do mercado secundário incentiva a otimização do potencial econômico do direito de uso da infraestrutura escassa e proporciona maior financiabilidade para as empresas aéreas com a formalização do mecanismo pelo regulador, por outro exigiu que a regulação trouxesse regras de contorno que pudessem mitigar efeitos adversos, como o aumento excessivo da concentração e o incentivo à entrada de empresas em aeroportos coordenados com a finalidade de ali operar e contestar o mercado, ao invés de tão somente revender os slots (mercado especulativo).

2.8. Para mitigar o excesso de concentração foi criada a possibilidade de instituição de limite de participação dos slots em aeroportos coordenados - possibilidade atualmente executada apenas no Aeroporto de Congonhas, no valor máximo de 45% de *market share*.

2.9. No que tange aos mecanismos destinados a desincentivar a entrada de empresas com finalidade meramente especulativa, a estratégia regulatória consistiu na criação de custos afundados para a obtenção do direito de ceder os slots no mercado secundário. De um lado, definiu-se que a cessão somente poderá ocorrer após a empresa ter obtido histórico por 3 (três) temporadas equivalentes e consecutivas (regra de saída); de outro, também ficou estabelecido que a empresa que cedesse ficará por, pelo menos, mais 3 (três) temporadas equivalentes e consecutivas impedida de receber novos slots do banco (regra de nova entrada). Ou seja, na prática, para uma empresa ceder slots à empresas de outros grupos econômicos, ela teria que operar os slots conforme as exigências regulatórias por pelo menos 3 anos e, depois, pagar um pedágio de mais 3 anos sem receber novos slots do banco, mesmo que houvesse expansão da capacidade do aeroporto nesse interstício.

2.10. A especificidade do caso em tela suscitou dúvida quanto à aplicação do novo arcabouço regulatório, o que, conforme ressaltado pela área técnica, enseja a necessidade de fixação de interpretação por este Colegiado, principalmente pelas seguintes razões: i) a operação dos slots pela *VoePass* ocorreu antes da vigência da Resolução n.º 682/2022, ii) o caráter temporário dos slots não gerou direito histórico à empresa; e iii) as implicações da crise sanitária da Pandemia de Covid-19.

2.11. Conforme exposto, e considerando o objetivo regulatório almejado, a regra de saída é um instrumento regulatório que enseja ex-ante elevados custos irrecuperáveis aos entrantes, na medida em requer investimentos relevantes para o atendimento aos parâmetros regulatórios de desempenho, sob pena de perda dos slots. Constitui-se, assim, um considerável aumento dos custos de transação para eventual comportamento oportunista - desencorajando-o, portanto.

2.12. Cabe ressaltar que essa regra de saída foi definida com a nova regulação de slots - Resolução n.º 682/2022 - e, portanto, bem depois da alocação precária dos slots da Avianca, em 2019. A propósito, cabe ressaltar que a Agência fez valer a precariedade dos referidos slots, uma vez que, mesmo tendo obedecido os parâmetros de regularidade durante o período de operação, eles foram completamente retornados ao banco e redistribuídos nos termos da nova regulamentação. Em termos práticos, o grupo econômico do qual faz parte a empresa interessada acabou recebendo uma quantidade de slots menor do que havia reunido quando da distribuição precária - mesmo com o considerável acréscimo da capacidade declarada pelo operador aeroportuário.

2.13. Nesse sentido, avalio que, tanto do ponto de vista regulatório quanto prático, não há fundamento para desconsiderar a experiência operacional efetivamente adquirida pela interessada no aeroporto de Congonhas nos últimos 3 anos, tendo em vista que a área técnica da ANAC responsável pelo monitoramento dos slots confirmou o atendimento aos requisitos vigentes em cada temporada.

2.14. Assim, o fato de o mercado secundário somente ter sido regulamentado com a vigência da Res. 682/2022, não significa que apenas a experiência adquirida posteriormente à edição da norma seja capaz de habilitar a cessão de slots. A cessão em si somente pode ser operacionalizada a partir da possibilidade criada com a referida resolução, mas a experiência adquirida pelas empresas certamente pode ser pretérita à norma. Há décadas empresas operam no aeroporto de Congonhas cumprindo os requisitos normativos, de forma que não faz sentido regulatório considerar que o investimento mobilizado e a experiência operacional adquirida pelas empresas apenas tenham validade se olharmos as operações daqui por diante. Essa hipótese seria o mesmo que assumir que a necessidade de realização de vultuosos dispêndio de capital para implementação e operação dos slots alocados no aeroporto de Congonhas somente passou a existir com a criação do mercado secundário, o que é um conjectura completamente descolada do racional econômico considerado na norma.

2.15. Ademais, cabe reiterar que, além do critério de saída, a referida norma estabeleceu uma carência de 3 (três) anos pós-cessão para que a empresa possa pleitear novos *slots* do banco - o que no parágrafo 2.9 chamo de "regra de nova entrada". Lembrando que o acesso ao banco do aeroporto de Congonhas é apenas para os operadores que atendam aos exigentes critérios de qualificação, pois essa regra de nova entrada também enseja um custo à eventual comportamento oportunista, reduzindo sua atração frente à alternativa que uma empresa aérea entrante tem de desenvolver suas operações (aumentando seu *market share* no mercado nacional e/ou sua frota de aeronaves) para, no futuro, ingressar em aeroportos limitados e super saturados como Congonhas. Assim, tal como a regra de saída, a regra de nova entrada foi criada para mitigar o problema seleção adversa na alocação primária de slots, na medida em

que encarece a opção especulativa vis-à-vis à opção, desejada pelo regulador, de contestar o mercado em infraestruturas super saturadas. Mais um motivo, portanto, para não haver receio no reconhecimento da experiência pretérita para fins da regra de saída.

2.16. Desse modo, a meu ver, o resultado do monitoramento dos slots em temporadas anteriores à vigência da Resolução ANAC n.º 682/22, até mesmo daquelas operações que não geraram históricos por serem provenientes de banco de slots temporários e precários nos termos da Decisão ANAC n.º 109/19, é compatível com a estratégia e com os objetivos regulatórios da nova norma, podendo então ser considerado para fins de atendimento ao disposto nos requisitos aplicáveis à cessão de slots.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** ao entendimento de que: *“as operações advindas com a experiência anterior à vigência da Resolução ANAC n.º 682, de 7 de junho de 2022, inclusive àquelas decorrentes da Decisão ANAC n.º 109, de 25 de julho de 2019, podem ser consideradas para fins de atendimento ao disposto no § 2º art. 15 da referida Resolução.”*

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 01/02/2023, às 06:40, 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 **8145040** e o código CRC **B3720D0D**.