

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 3.419, DE 2008

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre a distribuição de horários de pouso e decolagem (slots) em aeroportos congestionados.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado VANDERLEI MACRIS

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 3.419, de 2008, oriundo do Senado Federal. A iniciativa tem a finalidade de instituir regras para a distribuição de *slots* em aeroportos congestionados. Para tanto, acrescenta artigo ao Código Brasileiro de Aeronáutica.

Segundo a proposta, o administrador de aeroporto congestionado fica autorizado a alienar *slots*, mediante leilão e após prévia aprovação da autoridade de aviação civil. Após a venda, sugere-se, os *slots* passarão a integrar o patrimônio de quem os haja adquirido, podendo ser negociados livremente em mercado secundário. Durante a vigência de um *slot*, continua o projeto, somente serão aceitos pousos de emergência de outras aeronaves que não as de propriedade do detentor do *slot*. Por fim, confere-se às autoridades de aviação civil e de controle de tráfego aéreo o poder de limitar ou reduzir temporariamente os pousos e decolagens em determinados aeroportos, independentemente da existência de *slots*, a fim de promover a segurança da navegação aérea e da infraestrutura aeroportuária.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

Em resumo, o projeto de lei do Senado Federal propõe que às administrações aeroportuárias seja concedido o direito de realizar leilões para a comercialização de *slots*, no caso de haver excesso de demanda por autorizações de pouso ou de decolagem em determinados dias e horários. Tal direito, no entanto, fica condicionado à aprovação da autoridade de aviação civil. Em adição, sugere que os *slots* integrem o patrimônio das empresas – tal qual um ativo – e possam ser negociados em mercado secundário.

A proposta é sucinta. Mal deixa entrever a complexidade do problema para o qual oferece solução. Não se está diante, de fato, de uma daquelas matérias em relação às quais a teoria e os experimentos convergem para a formação de uma concepção forte do que seja, ali, verdadeiro ou falso, conveniente ou inconveniente.

É bem verdade que, segundo a maioria dos economistas, leiloar recursos escassos, especialmente se esses recursos forem de natureza pública, é o método mais eficiente de os alocar aos interessados. Contudo, a diversidade de objetivos que se costuma ter na condução de políticas para o setor de aviação civil torna menos saliente a importância da chamada eficiência alocativa. Como apontou recente estudo da Comissão Europeia – *Study on the impact of the introduction of secondary trading at community airports* – nenhuma alocação de *slots* consegue simultaneamente satisfazer por completo três metas perseguidas pelas autoridades públicas: maximizar a eficiência da utilização dos *slots*, garantir a disponibilidade de rotas para destinos periféricos e promover a competição entre companhias aéreas, em benefício dos usuários.

De fato, o que se tem percebido por conta das experiências de negociação de *slots* em mercado secundário (por exemplo, o “*buy and sell rule*”, nos Estados Unidos, e o mercado de *slots* no Aeroporto de Heathrow, em Londres) é que tal prática tende a aumentar a concentração de horários em mãos de apenas uns poucos exploradores, que se beneficiam de sua economia de escala e de rede para adquirir os *slots*. São empresas que, geralmente, pretendem aumentar sua produtividade em termos de assentos/Km produzidos, empregando, para isso, aeronaves maiores, e voando para destinos nacionais ou internacionais, em substituição a destinos regionais. Ocorre que esse ganho de eficiência no uso dos *slots*, como foi dito

acima, vem acompanhado, primeiro, da redução das opções de voo para localidades de menor demanda e, segundo, de maiores entraves à entrada de novos concorrentes no mercado de transporte aéreo.

Para alguns analistas e para vários integrantes do sistema de aviação civil, esses reveses podem ser fortes a ponto de não justificar a implantação de um sistema de negociação de *slots*, seja ele primário – organizado na forma de leilões governamentais – ou secundário – por intermédio de negociações diretas entre os interessados. No que se refere aos leilões, a propósito, alguns argumentam que, além dos problemas relativos à coordenação com *slots* em outros aeroportos congestionados e à impossibilidade de se leiloar *slots* garantidos mediante acordo internacional (para voos internacionais, mantidos por força de acordos bilaterais), seria pouco razoável premiar a autoridade aeroportuária ou o ente governamental de aviação civil com recursos gerados por um leilão cuja existência se deve, em boa parte, à sua própria incapacidade de ampliar a infraestrutura aeroportuária. Outros apontam, ainda, que uma alternativa menos complexa do que leiloar *slots* seria fixar preços diferenciados pelo uso da infraestrutura aeroportuária em horários de maior demanda, de sorte a produzir o que se denomina em economia “market clearing”, o ajuste do mercado a partir da obtenção de preços de equilíbrio.

Não obstante as controvérsias internacionais acerca da conveniência dos leilões de *slots* e sobre a modelagem desses leilões – razões pelas quais o procedimento continua como possibilidade teórica no campo da aviação civil – não são essas as questões cruciais para que se avalie a matéria neste parecer. O principal aspecto a ser considerado é outro: em que sentido, de acordo com o projeto, foi alterado o poder de regulação da autoridade de aviação civil?

Sob meu entendimento, o projeto não promove qualquer alteração ou inovação no que concerne às atribuições do órgão regulador. A Lei n.º 11.182, de 2005, garante à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – o poder de regular a infraestrutura aeroportuária, o que permite a ela, entre outras ações, estatuir procedimentos para distribuição de *slots* nos aeroportos com alta densidade de tráfego – coisa, por sinal, que a agência já fez, editando a Resolução n.º 02, de 2006. Mais recentemente, em 2008, a agência colocou em consulta pública uma nova resolução, na qual reformula alguns critérios estabelecidos na norma em vigor e aponta para a possibilidade de se realizar

leilões de *slots* (tal texto continua em estudo na agência). Tendo em vista que o projeto proposto pelo Senado Federal exige a autorização do órgão regulador para que o operador do aeroporto realize leilão de *slot*, é óbvio que, mesmo no contexto da nova lei, a implantação do procedimento continuaria a depender da vontade da agência, como acontece hoje.

Em outras palavras, a agência não precisa estar amparada por autorização específica, concedida em lei, para instituir novo procedimento de concessão de *slots* em aeroportos congestionados. Já lhe bastam as competências que figuram na Lei n.º 11.182, de 2005. Se entender que a introdução do mecanismo de leilões de *slots* é conveniente, nada lhe impede de baixar nova resolução em substituição ou em complementação à resolução vigente. Nos moldes em que foi formulado, o projeto apenas tolhe a capacidade da agência de fixar as regras que julgar mais apropriadas para a distribuição de *slots* por meio de leilões. Somente para dar um exemplo, basta lembrar que a agência poderia optar por conceder os *slots* por tempo determinado, como cogitam autoridades norte-americanas, em lugar de tratá-los como propriedade que se transfere para interessados, diretriz contida no § 1º da proposta.

Parece-me, em suma, que ao autorizar procedimento a que a lei claramente não se opõe, o projeto soa inócuo, tanto mais porque, formalizando essa autorização, o faz de maneira condicional, deixando à agência reguladora, ao fim e ao cabo, dar a palavra final sobre se os leilões devem ou não ter lugar, coisa que ora já lhe compete.

Feitas essas considerações, voto pela rejeição do Projeto de Lei n.º 3.419, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado **VANDERLEI MACRIS**
Relator