

---

# O MODELO DE ASSIMETRIA REGULATÓRIA APLICADO AO SETOR DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

*THE ASYMMETRY REGULATORY MODEL APPLIED TO THE  
BRAZILIAN AIRPORT INFRASTRUCTURE SECTOR*

---

*Maíra Ayres Torres*

*Advogada*

*Mestre em Direito da Regulação pela FGV - Direito Rio*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Modelo de Concessão dos Aeroportos Civis; 2 O Modelo dos Aeroportos Autorizados: A MP 656/2014; 3 O Modelo Assimétrico de Aeroportos Concedidos e Aeroportos Autorizados; 4 Lições da Assimetria Regulatória aplicadas à Infraestrutura Aeroportuária; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo destina-se à análise do modelo de assimetria regulatória, a partir de dois problemas pontuais, quais sejam: os mecanismos necessários para se obter um ambiente assimétrico, bem como a maneira pela qual se deve orquestrar tal modelo, de forma a compatibilizar uma convivência sustentável em uma estrutura híbrida de competição. Para tanto, adentrar-se-á na verificação da medida provisória (MP) 656/14 - a qual previa um possível modelo em que se teria duas ofertas de infraestrutura aeroportuária - para melhor exemplificar como, juridicamente, pode-se viabilizar esta disposição de prestação dual, via poder público (ou delegatários), segundo a forma de concessão; e iniciativa privada, pela via da autorização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regulação de Serviço Público. Ordem Econômica Constitucional. Assimetria Regulatória. Infraestrutura Aeroportuária. Atividade Econômica.

**ABSTRACT:** The present article is developed to analyze the asymmetric regulation model from two specific problems: the mechanisms required to obtain an asymmetric environment, as well as the manner in which to orchestrate such a model, in order to reconcile sustainable coexistence in a hybrid structure of competition. Therefore, will be verified the provisional measure (MP) 656/14 - which provided a possible model in which they would have two airport infrastructure offerings - to better exemplify how, legally, can make this organization possible dual delivery, via government (or delegatee), in the form of “concessão”; and the private sector, according to “autorização”.

**KEYWORDS:** Public Service Regulation. Economic Constitutional Order. Asymmetric Regulation. Airport Infrastructure. Economic Activity.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo abordará a dinâmica do setor de infraestrutura aeroportuária, segundo o modelo instituído pelo ordenamento jurídico brasileiro e o novo regime dos ditos aeroportos autorizados, que se busca implantar, aos quais aqui se pretende conferir um tratamento mais detalhado.

Inicialmente, apresentar-se-á o modelo tradicional de concessão dos aeroportos civis, em que a participação da iniciativa privada dá-se por meio dos títulos jurídicos habilitantes de concessão para fins de administração do bem público federal, qual seja, a estrutura do aeroporto, em si.

Desde logo, importa salientar, que para os fins do presente estudo, a discussão sobre a natureza jurídica da delegação da exploração de aeroportos - se se trata de concessão de serviço público ou concessão de uso de bem público<sup>1</sup> - não se apresenta como ponto relevante.

Isso porque, em termos práticos, o que ocorre é a vinculação tradicionalmente criada entre interesse público<sup>2</sup> e titularidade exclusiva do serviço/ bem público - que se questiona ao longo do presente trabalho, e que, até o momento, foi analisada mais detidamente sobre o enfoque da categorização dos serviços públicos, por se o âmbito em que a referida divergência apresentou, no âmbito das discussões acadêmicas, maior repercussão.

É de se frisar, já inicialmente, que a concessão para fins de exploração da estrutura aeroportuária em nada se confunde com a concessão do serviço de transporte aéreo<sup>3</sup> em si, distinção esta que será melhor esmiuçada.

Mais adiante, reservar-se-á um subtópico com vistas ao tratamento do modelo de composição do aeroporto autorizado, ou seja, em que a exploração do mesmo dá-se pela iniciativa privada, sem, contudo, submeter-

1 Floriano de Azevedo Marques Neto explica a distinção entre uma concessão de uso de bem público, a qual pode ser aplicada a distintas situações ocorrendo até mesmo confundir-se com demais modalidades de concessão. Assim comenta o autor: “[...] Como vimos, no âmbito da concessão de serviços públicos muita vez há uma cessão de uso privativo de bem público. Igualmente, a concessão de obra pública não deixa de ser também uma concessão de uso de bem público, apenas marcada pelo fato de que esse bem é produzido ou requalificado pelo próprio concessionário no cumprimento de suas obrigações contratuais.[...]” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 264.

2 Cf.: AMARAL, Diogo de Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. v. II, Coimbra: Almedina, 2014. p. 42-43.

3 Conforme apresenta Floriano de Azevedo Marques Neto, as concessões referentes ao transporte aéreo de passageiros são tidas como concessões especiais, pertencente a um regime jurídico específico, diferenciando-se do regime das concessões tradicionais. Além disso, os serviços aéreos podem ser segmentados em três modalidades distintas, quais sejam: “[...] (i) o objeto transportado (mala, postal, carga e passageiro); (ii) a natureza do serviço (regular e não regular); e (iii) o âmbito de abrangência (doméstico ou internacional). O objeto das concessões regidas pelo CBA são os serviços públicos de transporte aéreo regular (art. 180 [...]).” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 213-214.

se ao regime de direito público, na qualidade de um autorizatário e com as respectivas consequências de tal composição de modelo.

Nada obstante, para efeitos da análise empírica que se busca empreender, neste momento, dada a atualidade, ineditismo e riqueza do caso, mais proveitoso se faz tratar do caso referente à assimetria regulatória no setor aeroportuário. Assim, abordar-se-á um breve cenário de composição híbrida a fim de se configurar a viabilidade de operação entre os aeroportos concedidos e os aeroportos autorizados, tal qual idealizado pela alteração da Medida Provisória 656/2014, frisando-se que o projeto de lei oriundo da referida medida provisória não foi objeto de sanção presidencial, ante a modificação realizada pelo Senado Federal.

Neste particular, o que será apresentado é a viabilidade, em termos prático, deste que seria um exemplo concreto de mais uma atividade sujeita à assimetria regulatória, ante a configuração de instalação de aeroportos concedidos e autorizados, operando em simultaneidade.

Tudo isso para que, ao fim e ao cabo, seja possível concluir sobre quais seriam os possíveis ganhos e desafios à manutenção de uma estrutura regulatória assimétrica. Uma vez realizadas tais considerações introdutórias, passa-se a uma melhor elucidação do sistema aeroportuário brasileiro, bem como das principais discussões setoriais.

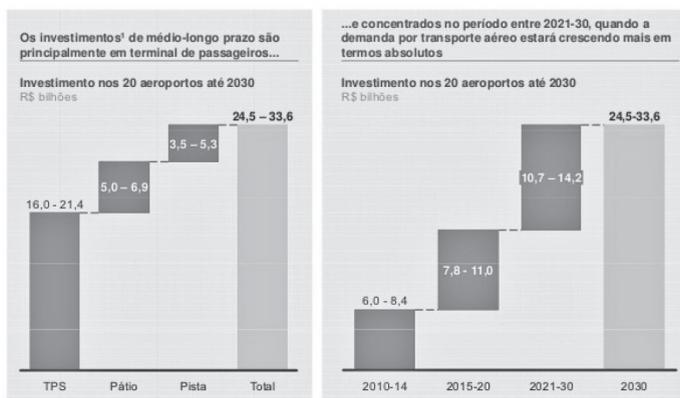
## 1 O MODELO DE CONCESSÃO DOS AEROPORTOS CIVIS

A configuração aeroportuária brasileira compreende um segmento dentre o universo abrangente que integra o setor de infraestrutura nacional. Considerado como um setor que passou por profundas alterações<sup>4</sup> - por meio de uma política setorial específica - bem como o que possui a agência

4 As alterações vivenciadas pelo setor de infraestrutura aeroportuária brasileira são objeto de abordagem no relatório consolidado, elaborado pela McKinsey&Company, estudo este encomendado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), em que se buscou mapear o referido setor brasileiro, mediante processo de Chamada Pública BNDES/FEP No. 003/2008. Nos termos do diagnóstico desenvolvido sobre o setor de infraestrutura aeroportuária brasileiro pode-se considerar que desde a década de 20, tal segmento no país era incipiente e tão somente contava com pouca ou inexistente regulação por parte do Estado brasileiro, em termos de regulação do setor. Daí à frente, o que se observou foi justo a evolução da prática regulatória pelo Poder Público, à medida em que as companhias aéreas e os agentes econômicos exploradores do setor passaram a exercer, mais fortemente, o desenvolvimento da atividade aérea no país. Ademais, o panorama do estudo em tela para o segmento é na seguinte direção: “No médio e longo prazo (até 2030), dado o crescimento projetado, serão necessários investimentos para aumentar a capacidade atual em 2,4 vezes (de 130 milhões para 310 milhões de passageiros ao ano, ou o equivalente a nove aeroportos de Guarulhos). Limitar a capacidade significa não somente deixar passageiros desatendidos, com reflexos adversos na economia, mas regredir em muitas das conquistas recentes do setor, como a maior competição, que permitiu a redução dos preços aos passageiros e incremento do uso do modal aéreo.” *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado*, 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario\\_executivo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario_executivo.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 11.

reguladora<sup>5</sup> mais recente dentre os demais -, a ANAC<sup>6</sup>; tal setor continua a despertar o interesse de agentes econômicos e de especialistas da regulação. Vide o gráfico evolutivo<sup>7</sup> do setor, com prognóstico para o ano de 2030, consideradas as exigências desse nicho econômico:

### Os 20 principais aeroportos brasileiros demandarão R\$ 25-34 bilhões em investimentos até 2030 ESTIMATIVA



<sup>1</sup> Não considera custos com terraplanagem, desapropriação, acessos viários e outras particularidades de cada sítio aeroportuário

FONTE: Análise da equipe

14

- 5 O jurista lusitano Vital Moreira trata de ressaltar a parcimônia que o governo deve ter frente à criação desenfreada de agências reguladoras, tal qual se tem no cenário brasileiro. Isto porque a mera criação de mais um braço do governo em nada diferencia-se da estrutura governamental já existente, uma vez que o controle não pode ser de viés político, mas sim democrático, pela via da procedimentalização de sua própria legitimidade. Nesse sentido, o autor pondera que: “As agências reguladoras independentes suscitam naturalmente problemas de “accountability” pública. Desde há muito que esse problema se deparou na pátria delas, os Estados Unidos. Mas o remédio para o déficit de legitimidade democrática e de prestação de contas das autoridades reguladoras independentes não é a sua governamentalização, sujeitando-as à superintendência ministerial, mas sim através de mecanismos de “democracia procedimental” (transparência e participação pública dos interessados, regulados e consumidores) e sobretudo através de um estreitamento das relações entre as mesmas e as comissões parlamentares competentes”. MOREIRA, Vital. *Agências Reguladoras Independentes em Xequo no Brasil*. In: MOREIRA, Vital; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *A Mão Invisível: Mercado e Regulação*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 229.
- 6 Conforme observa André Luís Soutelino, em trabalho monográfico sobre o tema da regulação da infraestrutura aeroportuária, após a criação da ANAC, o setor de aviação civil passou a contar com nova composição institucional, como bem sintetiza o autor: “Com o advento da Lei nº 11.182/05, a regulação da aviação civil brasileira passou a ser realizada pela autoridade de aviação civil, ANAC, e pela autoridade aeronáutica, o Comandante da Aeronáutica, por meio de prerrogativas específicas, pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e pelo Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. A ANAC é uma autarquia especial, instituída pela Lei nº 11.182/05, integrante da Administração Pública Federal indireta e vinculada ao Ministério da Defesa, com prazo de duração indeterminado, cujas funções são: regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.” SOUTELINO, André Luís Dias. *A Regulação Para Introduzir a Competição no Setor Aeroportuário*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119790.pdf>>. Acesso em: 10.09.2015.
- 7 *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado, 2010*. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario\\_executivo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario_executivo.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 43.

Preliminarmente, tem de se situar o estudo a partir da apresentação do quadro geral que compõe o sistema aeroportuário brasileiro, com vistas à melhor compreensão da infraestrutura atinente a tal setor, em especial, a composição dos aeroportos, singularmente considerados, visto que o trabalho em apreço destina-se a uma análise mais detalhada de tal infraestrutura.

O sistema aeroportuário brasileiro, segundo dicção expressa do Código Brasileiro Aeronáutico (Lei 7.565/86), em seu artigo 26, constitui-se por meio de aeródromos, pistas de pouso, pistas de táxi, estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros, bem como suas respectivas facilidades.

No que pertine ao presente estudo, tem-se o conceito do gênero aeródromo, o qual pode ser dividido em duas espécies, quais sejam, a dos aeródromos civis e a dos aeródromos militares. No caso do aeródromo civil - ao qual se destina a análise em tela - há os ditos aeródromos civis públicos, também denominados de aeroportos, dotados de facilidades e serviços voltados ao pouso e decolagem de aeronaves, para o transporte de cargas e pessoas<sup>8</sup>.

Por se tratar de um setor da infraestrutura que conjuga uma série de serviços ancilares ou *ground handling*<sup>9</sup>, a fim de que a atividade-fim, qual seja, a de transporte aéreo de cargas e de passageiros, possa ser realizada com higidez, necessita de uma configuração mais apurada, sobretudo, no que diz respeito à regulação que será direcionada a ele.

Em linhas gerais, o setor aeroportuário conta com os serviços essenciais ou de facilidades<sup>10</sup>, os quais são disponibilizados com vistas a se ofertar todo o aparato de segurança relacionado à atividade-fim

---

8 Teor do artigo 31, I, L.7.565/86, referente à definição dos aeródromos públicos civis ou também denominados tão somente de aeroportos.

9 Quando se menciona serviços auxiliares inerentes à infraestrutura aeroportuária, o que se pretende englobar são as atividades, tais como: abastecimento de água, carregamento de bagagens, catering, movimentação de cargas, embarque e desembarque de passageiros, serviços de inspeção e monitoramento do bagagens, limpeza de banheiros, serviços de bordo, dentre outros, os quais chegam a movimentar mais de 3,12 bilhões anuais na economia do país, dados estes divulgados pela ABESATA (Associação Brasileira das Empresas de Serviços Auxiliares de Transportes Aéreos). Disponível em: <<http://www.abesata.org/category/no-brasil/page/35/>>. Acesso em: 20 out. 2015.

10 Conforme trata o artigo 26, parágrafo único, do Código Brasileiro de Aeronáutica (L.7.565/86), constituem-se como serviços essenciais ou facilidades: "O balisamento diurno e noturno; a iluminação do pátio; serviço contra-incêndio especializado e o serviço de remoção de emergência médica; área de pré-embarque, climatização, ônibus, ponte de embarque, sistema de esteiras para despacho de bagagem, carrinhos para passageiros, pontes de desembarque, sistema de ascenso-descenso de passageiros por escadas rolantes, orientação por circuito fechado de televisão, sistema semi-automático anunciador de mensagem, sistema de som, sistema informativo de voo, climatização geral, locais destinados a serviços públicos, locais destinados a apoio comercial, serviço médico, serviço de salvamento aquático especializado e outras, cuja implantação seja autorizada ou determinada pela autoridade aeronáutica."

(incluindo as normas de segurança a usuários e bens transportados), como por exemplo, equipe médica, segurança de áreas externas e internas, sinalização de pistas, dentre outros.

Há também de se destacar os serviços de apoio<sup>11</sup>, os quais atuam como verdadeiro cabedal de instrumentos relativos à assistência da atividade-fim, tais como limpeza de aeronaves e planejamento de cargas, manutenção e preparo de aeronaves, equipamentos e aparelhagem técnica, dentre outras prestações.

A infraestrutura é composta, ainda, com as ditas atividades comerciais, nas quais se tem a disponibilização aos usuários da infraestrutura aeroportuária de uma gama de serviços auxiliares, muito embora não se relacionem de forma direta com a atividade-fim da estrutura aeroportuária.

Ainda que tais serviços não sejam dotados de essencialidade para a atividade de tráfego aéreo de pessoas e de cargas, pode-se considerar que cumprem sua funcionalidade, uma vez que representam ganho de fruição e utilidade aos seus usuários, por meio de lojas comerciais e demais estabelecimentos, de variados segmentos, bem como instalações das companhias aéreas nele situadas.

Isto posto, não restam dúvidas de que a estrutura dos aeroportos é composta por um complexo de serviços e atividades a ela relacionados que demandam um olhar sistematizado e global, por parte do órgão regulador a fim de coordenar a dinâmica de tais serviços, em busca de um funcionamento integrado<sup>12</sup>.

11 *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado, 2010.* Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario\\_executivo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario_executivo.pdf)>. Acesso em: 30. jul. 2015. p. 15-16.

12 Quanto às distintas classificações da ANAC quanto às espécies de aeródromos segundo a regulação normativa do setor, tem-se, conforme o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 156, item 156.7: "(a) Todo aeródromo civil público brasileiro, compartilhado ou não, é classificado com vistas a definir os requisitos deste Regulamento que lhe são obrigatórios. (b) A classe do aeródromo é definida em função do número de passageiros processados, considerando a média aritmética de passageiros processados no período de referência (vide seção 156.1) e o tipo de voo que o aeródromo processa no ano corrente. (1) Quanto ao número de passageiros processados: (i) Aeródromo Classe I é aquele que processou menos de 100.000 (cem mil) passageiros, considerando a média aritmética anual no período de referência; (ii) Aeródromo Classe II é aquele que processou entre 100.000 (cem mil) e 399.999 (trezentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove) passageiros, considerando a média aritmética anual no período de referência; (iii) Aeródromo Classe III é aquele que processou entre 400.000 (quatrocentos mil) e 999.999 (novecentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove) passageiros, considerando a média aritmética anual no período de referência; e (iv) Aeródromo Classe IV é aquele que processou a partir de 1 (hum) milhão de passageiros, considerando a média aritmética anual no período de referência. (2) Quanto ao tipo de voo que o aeródromo processa no ano corrente: (i) para os aeródromos enquadrados nas classes I e II, conforme critério constante em parágrafo 156.7(b)(1), considera-se: (A) Aeródromo Classe I-A ou II-A aquele aeródromo que não processa voo regular; e (B) Aeródromo Classe I-B ou II-B aquele aeródromo que processa voo regular[...]. Disponível em: <[http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud04\\_2012/7%20-%20RBAC%20156%20-%20Anexo%20I%20C%3A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud04_2012/7%20-%20RBAC%20156%20-%20Anexo%20I%20C%3A%20Resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2015.

Enumeradas algumas das características que acompanham o referido setor, cumpre tecer certas considerações a respeito do aspecto funcional dos aeroportos, mais especificamente, quanto ao fluxo de passageiros e de cargas, ou seja, a sistemática que envolve a sua atividade-fim, para que seja possível compreender a modelagem de concessão exploratória desse segmento da infraestrutura brasileira.

Nesse sentido, convém, inicialmente, destacar alguns aspectos relevantes. Os aeródromos civis, sejam eles públicos ou privados, carregam consigo uma característica dúplice, qual seja, classificam-se como bens públicos federais<sup>13</sup>, nos quais são desempenhados serviço público federal, de transporte aéreo.

Frise-se que a complexidade da infraestrutura aeroportuária, se comparada aos demais setores, deve-se não somente ao fato de a mesma demandar uma séria de serviços de estrutura auxiliares, mas também em função de representar um meio de entrada frente a certo território, dado o aspecto de interseção com a soberania de um determinado Estado.

Noutros termos, pensar em sistema aeroportuário é tratar, diretamente, de questões pertinentes à soberania nacional, razão pela qual a própria Constituição Federal reservou à União a competência administrativa relativa à gestão desses bens públicos. E o exercício dessa competência administrativa, concernente à exploração aeroportuária poderá dar-se pela via direta ou mediante delegação do serviço a um particular - concessão ou permissão - e ainda, por meio de autorização, para fins exploração.

Em linhas iniciais, a delegação ao concessionário ou permissionário para fins de exploração da infraestrutura aeroportuária obedece ao tradicional regime de direito público de concessão de bem público, ou seja, aquele que pode ser sintetizado segundo a noção de publicatio.

Ou ainda, segundo o regime das concessões especiais, denominadas de Parcerias Público-Privadas (PPP)<sup>14</sup>, nos termos da Lei 11.079/2004,

---

13 Nos termos do artigo 38, da Lei 7.565/86, classificam-se os aeroportos mediante o seguinte enquadramento jurídico: "Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam".

14 Pode-se sintetizar que, nos termos dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 2º, da Lei 11.079/2004, tem-se que a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver a tarifa cobrada dos usuários com a contraprestação do parceiro público ao parceiro privado, denominada também de concessão de lucratividade mínima assegurada, concessão de receita mínima ou mesmo, de concessão subsidiada. Trata-se de um contrato de serviço público tradicional, em que a remuneração é composta por ingresso decorrente de tarifa de usuário, mas também por meio de contraprestação pecuniária do Poder Público Diferencia-se da regra geral, segundo a Lei 8.987/95, uma vez que a remuneração do concessionário é somente por meio de tarifa e de receitas anclares, não abarcando os ditos recursos públicos.



as quais subdividem-se nas modalidades de concessões patrocinadas ou administrativas<sup>15</sup>, sendo que, no caso da delegação da exploração aeroportuária, dar-se-ia por meio da primeira modalidade.

A despeito da abertura do setor de infraestrutura aeroportuária brasileiro, a tendência mundial<sup>16</sup> observada é a de que, no caso da gestão de aeroportos, não sendo a mesma gerida por meio da coalização entre o Poder Público e o agente econômico privado (PPP's), encontram-se os aeroportos sob o domínio de gestão exclusiva do agente estatal. Confira a análise mediante os dados gráfico e numérico, abaixo exemplificados<sup>17</sup>:

---

As concessões, no que tange às PPP's patrocinadas são aquelas resultantes dos serviços públicos econômicos aqui deduzidos são aqueles não autossustentáveis por meio da cobrança de tarifa, em que demandam a contraprestação do Estado.

Já as concessões administrativas são os contratos de prestação de serviços, de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento de instalação de bens. Pode-se ter o Poder Público como usuário direto do serviço prestado, em que a cobrança de tarifa revela-se inviável, juridicamente vedada ou ainda, porque o Estado é o único usuário do serviço prestado. Os objetos possíveis de uma PPP administrativa são os serviços públicos econômicos não autossustentáveis, em que o Estado opta por não cobrar tarifa do usuário; os serviços sociais (exemplo: saúde e educação), bem como as atividades instrumentais ou preparatórias ao poder de polícia (como por exemplo, a gestão prisional) e, por fim, as atividades em que o Estado figure como usuário direto da atividade.

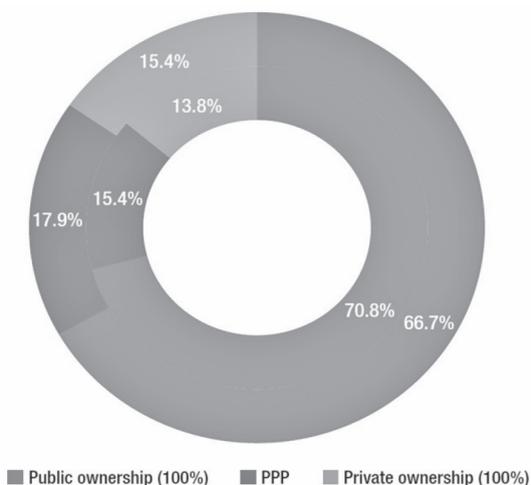
Segundo Gustavo Binenbojm, as ditas concessões administrativas operam segundo a lógica de uma concessão administrativa de serviços administrativo (nos termos do artigo 2º, parágrafo quarto, III, Lei 11.079/2004), em que o Poder Público é usuário direto da atividade desempenhada pelo concessionário, aproximando-se das figuras da terceirização e da empreitada de obra pública. Trata-se de uma gestão de infraestrutura disponibilizada ao Estado. No caso da concessão patrocinada, tratar-se-ia de uma concessão administrativa de serviços públicos. BINENBOJM, Gustavo. *As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf>>. Acesso em: 03.11.2015. p. 2-5.

15 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos - Lei 8.666/1993*, 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 61-62.

16 Interessa ao tema aqui tratado a citação do estudo desenvolvido pela ICAO (International Civil Aviation Organization), o qual trata, especificamente, sobre as PPP's desenvolvidas nos aeroportos mundiais, reunindo dados acerca dos principais aeroportos dos continentes. Notadamente, faz-se referência ao caso brasileiro, em especial aos Aeroportos do Galeão, ao Aeroporto de Guarulhos e ao Aeroporto de Brasília, em que se passa a constatar que o regime brasileiro tende a abandonar a estrutura de gestão pública exclusiva para um regime de parceria conjunta com o agente econômico privado ou mesmo, conforme será abordado pelo presente trabalho mais adiante, a um modelo de exploração híbrida, nos termos do que se sugere para fins de composição de um regime de assimetria regulatória. Informações buscadas em sítio eletrônico da ICAO. Disponível em: <<http://www.icao.int/sustainability/Pages/im-ppp.aspx>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

17 Op. cit. p. 9 e 12.

Graph 1: Proportion of airports (inside) and corresponding passenger traffic (outside) by ownership model (2013)



Region	Number of participating airports	% Passenger traffic covered
Africa	41	52%
Asia-Pacific	104	50%
Europe	208	75%
Latin America-Caribbean	185	87%
Middle East	14	52%
North America	101	89%
World	653	70%

Em assim sendo, pode-se considerar que a infraestrutura aeroportuária brasileira, segundo as referidas modelagens de delegação existentes em sede do ordenamento jurídico atual, atende ao regime da publicatio, seja em relação a um diploma legal ou a outro. É sobre tal ponto que residem as reflexões que serão objeto de abordagem em passagem mais adiante do presente estudo.

Noutros termos, avaliar-se-á a possibilidade de se constituir o consentimento estatal a um agente econômico privado ou a um grupo econômico, por meio do título jurídico habilitante da autorização, atraindo-se, assim, o regime jurídico de direito privado, compreendido no âmbito da *ordenatio*.

## 2 O MODELO DOS AEROPORTOS AUTORIZADOS: A MP 656/2014

Para fins da análise prática do modelo de assimetria regulatória, elegeu-se o setor aeroportuário brasileiro, não somente em função das razões apontadas em momento pretérito do estudo em tela, mas também

em decorrência da recente discussão envolvendo a medida provisória (MP) 656/2004, a qual visava à instituição de aeroportos privados para fins de aviação comercial.

Isso porque a inovação trazida pelos artigos 11 e 12, introduzidos no referido ato normativo de competência do chefe do Executivo, com vistas à alteração da Lei 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica), cujo teor foi objeto de veto presidencial converge com as discussões ora propostas.

Intencionava-se, com aquela alteração legislativa, possibilitar a exploração de um terminal aeroportuário pela via da autorização, em franca concorrência com demais aeródromos civis objeto de delegação aos agentes privados, por meio de concessão do direito de exploração de sua infraestrutura<sup>18</sup>.

Essa proposta de alteração da MP 656/2014, a qual se prestava, originalmente, para fins de desonerações tributárias, tinha como objetivo primordial a viabilização infraconstitucional da instituição dos ditos aeroportos privados com vistas à realização de voos regulares.

O que despertou certa resistência dos investidores e concessionários das estruturas aeroportuárias, os quais contrataram com o Poder Público outrora - ante a celebração de contratos administrativos de concessão de exploração do bem público, precedido de obra pública ou não - mobilizando-os para que o Chefe do Poder Executivo tratasse de vetar tais alterações realizadas pelo Congresso Nacional.

Segundo as razões aportadas no próprio veto presidencial, a possibilidade de criação dos aeroportos privados, nos termos do que se propunha:

[...] Desnatura o modelo setorial de exploração de infraestrutura aeroportuária brasileira, estabelecido com êxito nos últimos anos.

Os dispositivos criariam um desarranjo regulatório no setor ao estabelecer uma assimetria concorrencial entre aeroportos concedidos e autorizados na exploração de serviço aéreo regular [...].

Nesse sentido, assentou-se que não seria admitida a configuração de um modelo híbrido ou assimétrico de infraestrutura aeroportuária, em que aeroportos concedidos e autorizados pudessem operar os ditos voos regulares ou também denominados comerciais - compreendidos como

---

18 RIBEIRO, Leonardo Coelho. Reformando Marcos Regulatórios de Infraestrutura - Primeiras Notas ao Caso das Ferrovias. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), p. 352-353, 2014.

aqueles que são ofertados ao público em geral, por meio das companhias aéreas delegatárias do transporte aéreo.

Não se permitiu, portanto, uma extensão de exploração dos aeroportos privados para a realização dos voos regulares, tal qual se passou a admitir diante dos serviços da aviação geral. Isso porque em razão da edição do Decreto 7.871/2012, publicado em dezembro de 2012, possibilitou-se a criação de aeroportos privados, todavia, restrito a determinadas atividades aéreas.

Nos termos do mencionado decreto presidencial, tais aeroportos privados sujeitar-se-iam ao modelo exploratório de autorização, no entanto, com atuação restrita aos voos da aviação geral<sup>19</sup>, os quais não incluem os mencionados voos comerciais, mas tão somente serviços aéreos privados, serviços aéreos especializados e de táxi aéreo, conforme disposição do caput do seu artigo 2º.

Tudo isso deveu-se ao fato de a possibilidade de instaurar-se um modelo de assimetria regulatória no setor aeroportuário vir a, supostamente, distorcer a lógica que orientava a delegação dos aeroportos, segundo o modelo de concessão tradicional, prejudicando a garantia de amortização dos investimentos aportados<sup>20</sup>.

19 A autorização de aeródromos públicos civis destinados ao aviação executiva inclui, segundo dados da própria ANAC, nos termos do decreto presidencial n.º 7.871/2012: “[...] os serviços de de táxi aéreo, instrução e treinamento (aeroclubes e escolas de aviação), serviços especializados (agrícola, publicidade, combate a incêndio), aerodesporto, experimental, comercialização e manutenção. A norma objetiva ampliar a oferta de infraestrutura aeroportuária no país voltada para o atendimento da aviação geral, que não se caracteriza como operação regular de transporte público de passageiros, mas que é de grande relevância para o desenvolvimento do país. Segundo dados da Associação Brasileira de Aviação Geral (Abag), em 2011, a frota brasileira desse segmento chegou a 13.094 aeronaves, representando uma expansão de 6,3% em relação a 2010. Desta forma, aeroportos essencialmente voltados para serviços aéreos privados poderão ser planejados e estruturados com maior rapidez e eficiência para atender diferentes mercados, mantidas todas as regras e normas de segurança em vigor para a exploração de aeroportos no país. Pretende-se, assim, somar esforços públicos e privados no provimento de infraestrutura aeroportuária no país. Os interessados nessa modalidade de exploração deverão solicitar a autorização à Secretaria de Aviação Civil (SAC). Após a aprovação da SAC, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) formalizará a delegação por meio de termo de autorização.” Disponível em: < [http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD\\_CHAVE=839](http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=839)>. Acesso em: 02 out. 2015.

20 Importa destacar que o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos vem no sentido de restabelecer o suposto equilíbrio entre o agente privado e o público, ante as diversas distorções que podem acometer as contratações públicas. Devendo ser frisado ainda, que não se trata de direito líquido e certo, a ser implementado de imediato, mas sim que demanda demonstração do prejuízo efetivo pelo interessado, o qual pode ser pleiteado em momento diferido, ou seja, comporta algum lapso temporal de espera para sua implementação, visto não se tratar de uma aquiescência automática. A respeito do tema, disserta Carlos Ari Sunfeld, ao comentar que: “A circunstância de o prestador atuar em situação deficitária por um dado período não pode ser interpretada como uma aceitação sua ao prejuízo (a eliminar qualquer direito à indenização). A exploração de um serviço público delegado é marcada por períodos de defasagem tarifária, sem que isso signifique aceitação de prejuízo pelo prestador. O que tais períodos proporcionam é a necessidade de revisões periódicas nas condições econômicas da delegação. Não se pode, a cada perda momentânea, suspender o serviço ou abandoná-lo. Como se trata de relação de trato sucessivo, por longo prazo, é natural que as empresas exploradoras operem no prejuízo por um lapso razoável de tempo. Sua expectativa, amparada pelo Direito, é a de que, em período subsequente, o déficit seja compensando e o equilíbrio da relação jurídica original acabe restabelecido.” SUNDFELD, Carlos Ari. *Transição da Exploração Precária para o Regime de Concessões: O Caso*

De tal sorte que o concessionário público não teria de lidar com eventuais perdas de retorno financeiro ao capital empenhado na realização e posterior exploração da obra pública - tal qual se dá no caso dos aeroportos - ocasionados pela abertura à concorrência no setor, acarretando-se uma espécie de desarranjo regulatório, a comprometer, em última instância, a isonomia entre os agentes<sup>21</sup> das respectivas estruturas exploratórias.

Em assim sendo, o que se verificou foi o veto presidencial frente a tal proposta de alteração da modelagem da infraestrutura aeroportuária, notadamente, a que pretendia a criação dos denominados aeroportos privados para fins de efetivação dos ditos voos regulares.

Pode-se aqui cogitar as diversas motivações que impulsionaram as razões do veto presidencial, no entanto, a carência de maior amadurecimento do tema e as incertezas sobre o resultado das medidas regulatórias, certamente, foram primordiais para se considerar a nova sistemática da regulação como contrária ao interesse público<sup>22</sup>.

Ainda que sem adentrar com profundidade no debate acerca dos impactos positivos e negativos que a modificação do regime exploratório da infraestrutura aeroportuária traria, releva destacar que a justificativa aportada ao veto presidencial afigura-se descabida por, basicamente, duas ordens de razões.

A primeira porque não restou demonstrado que a alteração do regime vigente causaria prejuízos aos atuais delegatários. Nesse sentido, cabe esclarecer que os serviços oferecidos pelos aeroportos privados podem não ser, por um lado, rivais em relação àqueles prestados pelos aeroportos públicos, por outro, tem-se que a oferta inaugurada pelos aeroportos privados pode dirigir-se a uma demanda reprimida, ou seja, um público específico de diverso nível de renda disposto a arcar com serviços de custo mais elevado.

---

do Transporte Coletivo de Passageiros. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-14-MAIO-2008-CARLOS%20ARI%20SUNDFELD.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015. p. 6.

21 Situação que possui algum paralelo ao caso aqui tratado é o fato de os entes estatais, atuantes na seara econômica, tal qual as empresas públicas, disporem de tratamento diferenciado se comparadas às empresas do setor privado. Nesse sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já tratou de cancelar em sua jurisprudência, a possibilidade de se instituir um *discrímén* jurídico - ante o emprego de uma gama de prerrogativas da Fazenda Pública às estatais prestadoras de serviços públicos.

Sob o argumento de que tais prerrogativas não seriam aplicáveis às estatais que sejam exploradas de atividades econômicas - de forma bastante casuística e pouco apegada a qualquer tipo de técnica mais consistente que confira segurança jurídica a tal cenário de incertezas e experimentações, muito embora o próprio texto constitucional não faça tal distinção. Tal teor pode ser conferido no seguinte julgado: *Recurso Extraordinário n.º 220.906-9/DF*; Relator: Maurício Corrêa. 4ª Turma; Data do Julgamento: 02.03.2004.

22 É evidente que no caso em tela, o veto presidencial deu-se em função de uma suposta alegação de contrariedade do projeto de lei ao interesse público e não, em razão de qualquer inconstitucionalidade, outra hipótese esta que se poderia cogitar para fins de veto pelo Chefe do Executivo, nos termos do artigo 66, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988.

A segunda medida em que, mesmo que causasse prejuízos aos atuais delegatários<sup>23</sup>, se provado o aumento da eficiência do setor, em virtude de mudanças propostas, estas deveriam ser acolhidas, pois há meios legais de contornar seus ônus, notadamente, através de reequilíbrio econômico financeiros dos respectivos contratos de concessão.

A pretensão de modificação da mencionada medida provisória foi uma tentativa de se reeditar a alteração do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565/86), levada a cabo pela MP 652/2014, a qual versava sobre um detalhado programa para fins de promoção da aviação regional.

Programa este que também não foi objeto de sanção presidencial, no que concernia à possibilidade de criação de aeroportos autorizados - quanto à criação, bem como quanto à exploração de tal infraestrutura, pelo regime da autorização.

Isto posto, a despeito de o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), o qual era previsto no bojo da aludida MP, ter-se concretizado na parte tocante à temática do modelo de aeroportos civis autorizados, destinados à aviação regular não prosperou - sob a fundamentação de que o veto presidencial visou a invalidar o texto da MP que se revelava em contrariedade ao interesse público -, pelas razões mencionadas em momento pretérito deste estudo.

Em suma, o recente episódio vivenciado no cenário político brasileiro ora narrado representa, sobretudo, a solidificação de uma pré-compreensão negativa acerca do tema, no sentido de que a introdução do modelo de assimetria regulatória acarreta a desestruturação de um determinado setor e, por conseguinte, o comprometimento das garantias dos concessionários no direito de exploração da respectiva infraestrutura.

Dáí porque, o estudo visa a uma compilação de argumentos de diferentes ordens, assim como um maior detalhamento da temática da assimetria regulatória, sugerindo possíveis entraves e impedimentos legais que - não se justificam. A ponto de inviabilizar, por completo, a composição do modelo em debate, conforme restou consignado por meio da escolha pelo chefe do Poder Executivo nacional, ao tratar a questão.

### **3 O MODELO ASSIMÉTRICO DE AEROPORTOS CONCEDIDOS E AEROPORTOS AUTORIZADOS**

Revolvendo algumas ideias quanto à composição da infraestrutura aeroportuária, o que se pretende pelo presente estudo é analisar a viabilidade, tanto no plano teórico, quanto no plano prático, do referido modelo.

<sup>23</sup> Cf.: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos - Lei 8.666/1993*, 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 992-993.

Para tanto, uma vez percorridas as questões de fundo jurídico, diante da análise de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, bem como premissas econômicas e mesmo do Direito Comparado, resta ainda adentrar o ramo aeroportuário em suas nuances e a exequibilidade de tal proposta, nos termos do que previa a MP 656/2014<sup>24</sup>.

Conforme já enunciado, os aeroportos comportam distintas classificações, a depender das funções que venham desempenhar. No que toca à temática ora versada, importa tratar dos aeroportos civis públicos, ou seja, aqueles destinados à aviação regular (o que compreende o transporte de passageiros e de cargas pelas concessionárias do serviço público de delegação pela União, qual seja, o serviço de transporte aéreo).

Em se tratando dos aeroportos civis públicos, em sua concepção tradicional, tem-se a concessão como o instituto apto a outorgar poderes a um particular, o qual figurará como delegatário da exploração de um bem público - infraestrutura aeroportuária -; concessão esta que poderá ser precedida ou não de obra pública<sup>25</sup>, a depender do arranjo contratual pactuado entre os contratantes e se já existente ou ausente tal infraestrutura aeroportuária.

24 No que diz respeito à medida provisória n. 656/2014, a mesma foi sancionada, quanto à temática da aviação civil, no aspecto referente ao programa de estímulo à aviação regional, cuja redação era prevista já na MP 652/2014, resultando na Lei n. 13.097/2015. Todavia, objeto de veto pela Presidência da República no quesito atinente à possibilidade de criação de aeroportos privados, ou seja, aeroportos de finalidade pública, cuja exploração fosse de incumbência da iniciativa privada. A iniciativa residia na possível criação de um modelo em que aeroportos privados, cujo bem também seria de propriedade do agente privado, no entanto, desde que autorizado pela agência reguladora do setor (ANAC). Informação obtida por meios dos documentos referente à MP 656/2014. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118627>> Acessado em: 20.out.2015.

25 A hipótese seria de concessões complexas, segundo classificação cunhada por Alexandre Santos de Aragão que, muito embora não se trate de uma concessão em especial, a mencionada distinção é bem elucidativa na construção desenvolvida pelo autor. Confira-se: "Tradicionalmente considera-se ser essencial à conceituação de determinado contrato como concessão de serviço público que a atividade dele objeto seja reservada ao Estado; que o particular só possa explorá-la mediante a concessão, mas, nos casos acima, a atividade em si (estacionamento, teatro etc.) não é exclusiva do Estado. O que é exclusivo do Estado é a possibilidade de elas serem exploradas em bens públicos. O ponto central desses contratos é a titularidade do Estado sobre o bem, não sobre a atividade, razão pela qual alguns poderiam ver esses contratos mais como concessão de uso de bem público que de serviço público. Todavia, mesmo as concessões de serviços públicos também são sempre complexas, no sentido de geralmente implicarem na realização de alguma obra pública e utilização ou até modificação de bens públicos. Naqueles contratos a realização de obras públicas sobre bens públicos é mais relevante do que geralmente é nas demais concessões de serviços públicos. Estão, assim, mais próximas das concessões de serviços públicos precedidos da realização de obra pública (art. 2º, III, L. n.º 8.987/95), e não de uma concessão pura e simples de uso de bem público. A L. n.º 8.987/95 é-lhes, portanto, plenamente aplicável. Essas concessões complexas - concomitantemente de bem, de obra e de serviços públicos - atenuam a exigência de as atividades objetos de concessões de serviços públicos deverem ser titularizadas com exclusividade pelo Estado. Integram a inegável tendência contemporânea de tornar passível de gestão delegada privada não apenas os serviços públicos econômicos (titularizados pelo Estado) - seu objeto clássico -, como também as atividades econômicas stricto sensu e os serviços públicos sociais e culturais que a iniciativa privada pode explorar por direito próprio, isto é, sobre as quais não há publicatio." ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Delegações de Serviço Público*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em: 30.out. 2015. p.7.

De outro modo, assim como já ocorre no caso dos aeroportos civis privados autorizados, nos termos do decreto presidencial tratado - os aeroportos civis de uso público mas de propriedade privada seriam os denominados aeroportos autorizados<sup>26</sup>, voltados à aviação regular (efetuada por companhias aéreas, concessionárias da União).

Explica-se: ainda que se tratem de aeroportos públicos, ou seja, destinados ao atendimento do público em geral, tal qual os aeroportos civis públicos, propriamente ditos o são, o bem em questão - no caso dos aeroportos autorizados tratados por esse estudo e nos termos da MP 656/2014 - não seriam de titularidade estatal.

A titularidade do bem, em tais hipóteses, seria do próprio agente econômico<sup>27</sup>, que passaria a atuar mediante uma autorização operativa - tida esta como um mero consentimento estatal - haja vista possuir o particular possuir, por direito próprio, a prerrogativa de construção da infraestrutura aeroportuária, bem como o direito à sua respectiva exploração.

Da combinação de tais ideias, pode-se sintetizar que a composição de infraestrutura aeroportuária aqui proposta seria a de um modelo de aeroportos concedidos e autorizados, sendo ambos de caráter civil e público, no entanto, no que concerne à titularidade sobre tais bens, ter-se-ia um regime jurídico diferenciado.

Neste ponto residiria a principal distinção, qual seja: o aeroporto concedido ostentaria a feição de um bem público, somente explorado pelo delegatário particular, enquanto que o modelo de aeroporto autorizado representaria um bem privado, também explorado pela iniciativa privada, ainda que para o atendimento público - da aviação regular.

Tudo para que se obtenha um contexto de assimetria regulatória<sup>28</sup> no campo da infraestrutura aeroportuária, conjugando-se a prestação

---

26 Importante a ressalva feita por Vitor Rhein Schirato, ao considerar que, via de regra, o desempenho de atividades que sejam concorrentes aos serviços públicos, em tese, não demandariam sequer autorizações por parte do Poder Público, como forma de consentimento estatal. Ocorre, todavia, que no caso dos aeroportos, dada a complexidade da infraestrutura envolvida e a questão relacionada à segurança de operação da mesma, a qual demanda forte ingerência regulatória, não se vê, ao menos em teoria, a possibilidade de se prescindir de uma autorização operativa para sua exploração. SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre Iniciativa nos Serviços Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 322.

27 Nos termos do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 153, o agente econômico explorador da infraestrutura aeroportuária denomina-se, em termos técnicos, de Operador de Aeródromo, o qual poderá ser qualquer pessoa física ou jurídica, cuja exploração caracterize-se pela auferição ou não de lucro na atividade desempenhada. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbac/RBAC153EMD00.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2015.

28 Convém registrar que há recente estudo produzido no âmbito da ANTAQ, por meio do Termo de Cooperação TERM-SAF-ANTAQ nº 04/2011, com o Centro de Estudos em Regulação de Mercados - CERME, da Universidade de Brasília, o qual sugere que a assimetria regulatória para o setor de portos não se revelou tão eficiente e bem sucedida, tal qual era intencionada pela alteração legislativa operada, ante a configuração dual dos Terminais de Uso Público (PP) e dos Terminais de Uso Privativo Misto (TUP-M). Assim concluiu o mencionado estudo sobre o setor: "Portanto, não encontrando impacto econômico-financeiro relevante gerado por assimetria regulatória entre terminais arrendados e privativos, observamos que a existência destas assimetrias gera desconforto entre os entes



do transporte aéreo de passageiros e cargas - que já se assentou ser um serviço público de competência privativa da União, nos termos do artigo 21, da Constituição Federal de 1988. Isto com o intuito de que, ao fim e ao cabo, possibilite-se um cenário de competição na prestação do serviço de infraestrutura aeroportuária, que venha atender a demanda básica de fluxo de cargas e de passageiros, ou seja, a dita demanda ordinária<sup>29</sup>.

De outro lado, uma infraestrutura que possa ser empregada com o objetivo de suprir uma demanda excedente não somente do fluxo de voos, com a expansão de pátios e pistas para a melhor fluidez das malhas aéreas, como também o próprio recinto de saguão e terminal de cargas e descargas necessários a todo o escoamento de passageiros e de cargas que a operação de voos regulares necessita<sup>30</sup>.

---

regulados. Isto é, não existe evidência de que as diferenças nas regulações entre terminais arrendados e privativos acarretam desvantagem concorrencial a qualquer dos tipos de terminal, isto é, nenhum tipo de terminal apresenta ineficiências relativamente aos outros terminais que seja proveniente das diferenças entre as normas legais que regem os tipo de outorga.”

Mas algumas regras impostas sobre os terminais privativos inviabilizam a expansão dos terminais deste tipo especializado em movimentação de contêineres. Para minorar estes desconfortos e estimular novos empreendimentos em terminais privativos de uso misto, propomos na seção VI uma série de alterações nas regras atuais de forma a reduzir substancialmente as principais assimetrias e permitir a expansão dos terminais privativos de uso misto sem prejudicar os terminais arrendados. Com relação à assimetrias que prejudicariam os terminais arrendados, a principal é a que eles têm de pagar pelas outorgas de arrendamento, mas os terminais privativos nada pagam pelas suas outorgas. Propomos que os terminais privativos paguem pela outorga, com metodologia de apreçamento semelhante à aplicada para determinar o lance mínimo de um arrendamento de terminal arrendado em porto público. Vale ressaltar aqui que esta cobrança pela outorga exigirá alteração na legislação pertinente. Com relação à assimetria que prejudica os terminais privativos, propomos a eliminação das exigências que os terminais privativos sejam viabilizados economicamente apenas movimentando carga própria e que a movimentação de carga de terceiros não precise ser residual.” *Relatório Final - Estudo Comparativo das Estruturas de Custo e Avaliação de Projetos/ Investimentos entre Terminais Portuários de Uso Público e Terminais Portuários de Uso Privativo Misto*. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/EstudoAssimetriaRegulatoriaTUPPP.asp>>. Acesso em: 03 maio 2015.

29 Marcos regulatórios sempre são demandados, sobretudo, em se tratando dos setores de infraestrutura, os quais apresentam a característica da inovação tecnológica que tende a acompanhá-lo. Sobre tal questão frente ao setor ferroviário, Leonardo Coelho Ribeiro comenta peculiaridades desse segmento: RIBEIRO, Leonardo Coelho. Reformando Marcos Regulatórios de Infraestrutura - Primeiras Notas ao Caso das Ferrovias. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), 2014. p. 363-365. p. 352-388.

30 Segundo Relatório Operacional de Desempenho dos Aeroportos, referente ao segundo semestre do ano de 2014, desenvolvido pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) cuja elaboração envolveu diversos órgãos e entidades da Administração Pública, a coleta de dados levada a cabo permitiu concluir que o grau de satisfação dos usuários dos serviços de infraestrutura aeroportuária ainda se mantém muito aquém do esperado, considerados os principais aeroportos do país. Dentre os diversos quesitos analisados, o comparativo com os indicadores do mesmo período do segundo semestre de 2013 sugerem leve aumento dos níveis de satisfação dos usuários de serviços, o que se pode concluir que a demanda ainda supera, de forma considerável, a oferta das utilidades disponibilizadas. Nesse sentido, diante de dados obtidos do próprio setor aéreo, resta patente a necessidade por ampliação da oferta de uma infraestrutura aeroportuária, em especial, segundo o estudo em tela, aquela relacionada à segurança dos aeroportos, custo dos estacionamentos, limpeza de banheiros, custos relacionados à alimentação nos aeroportos, limpeza geral do aeroporto, conforto térmico, valor dos produtos comerciais, dentre outros que apresentaram menor grau de insatisfação dos consumidores. *Relatório Operacional de Desempenho dos Aeroportos - Secretaria de Aviação Civil*. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/relatorio-geral-dos-indicadores/relatorio-2o-trimestre-2014>> . Acesso em: 30 set. 2015. p.11-23.

É oportuno adicionar que a infraestrutura dos aeroportos não envolvem tão somente pistas e pátios de aeronaves e cargas transportadas. É certo que os mesmos também abarcam os estacionamentos de veículos para os usuários dos serviços aeroportuários, o comércio e a prestação de serviços e de bens que apresente amenidades ou a facilitação aos passageiros usuários em trânsito nos aeroportos, dispobibilidade de serviços de aviação (a exemplo de táxis-aéreos ou fretamento de aeronaves de uso privado), dentre outros que possam vir a ser instituídos, alidados ou não à atividade-fim dos serviços aeroportuários.

Em síntese, o que se pretende pela conjugação de uma infraestrutura aeroportuária concedida em operação simultânea a uma infraestrutura autorizada é que se possibilite a ampliação da oferta de terminais aeroportuários, sem que para tanto, dependa-se, única e exclusivamente, do agente delegatário da concessão do aeroporto civil público.

Até mesmo porque, conforme já tratado, o delegatário concessionário, seja de serviço público ou explorador de qualquer atividade ou bem públicos, submete-se a uma série de conformações, inerentes ao regime de direito público. Ao passo que o autorizatário, afeto ao regime de direito privado, encontra-se inserido em uma lógica diversa de exploração do bem, visto não se tratar de um bem público, mas sim de um bem privado.

Nesse sentido, pertinente destacar, a título de ilustração dentre as referidas cláusulas de direito público, aquela que dispõe a respeito da configuração da INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), em sede das concessões tradicionais de aeroportos civis públicos destinados à aviação regular.

A referida empresa pública federal iniciou sua operação como exploradora direta da infraestrutura aeroportuária. Ocorre, todavia, que em vistas da crescente evolução tecnológica e da demanda operada no setor aeroportuário, o Estado brasileiro deparou-se com a necessidade de abertura do segmento à exploração via iniciativa privada<sup>31</sup>.

31 Nos termos da Exposição de Motivos do Plano Diretor da Reforma do Estado, consta em documentação da época que uma das metas consistia na readequação da noção de serviço exclusiva, ou seja, somente residiria sob a gestão do Estado, a titularidade de serviços tidos como não essenciais, com vistas à implementação de uma Administração Pública gerencial. Nesse sentido, salienta o documento:

“6.4. Objetivos para los servicios no-exclusivos:

- Transferir para el sector público no-estatal estos servicios, a través de un programa de “publicización”, transformando las actuales fundaciones públicas en organismos sociales, es decir, en entidades de derecho privado, sin fines lucrativos, que tengan autorización específica del Poder Legislativo para celebrar contratos de gestión con el Poder Ejecutivo y así tener derecho a la dotación presupuestaria.
- Lograr así una mayor autonomía y una mayor responsabilidad consecuente para los directores de esos servicios.
- Lograr adicionalmente un control social directo de esos servicios por parte de la sociedad a través de sus consejos de administración. Más ampliamente, fortalecer prácticas de adopción de mecanismos que privilegien la participación de la sociedad tanto en la formulación como en la evaluación del desempeño de la organización social, viabilizando el control social.

Diante de tal cenário, deu-se o período de outorga das concessões dos aeroportos, outrora tidos como de titularidade e exploração diretas pelo Poder Público, iniciando-se um abrandamento da exclusividade na prestação pelo Estado brasileiro.

Em assim sendo, os modelos contratuais firmados foram desenhados obedecendo à seguinte composição: um contrato de concessão de exploração de um bem público, no qual a INFRAERO passou a figurar como agente acionária das concessionárias de infraestrutura aeroportuária, de modo a assegurar à empresa pública referida o recebimento dos dividendos obtidos pelo agente privado<sup>32</sup>.

Isto posto, conforme é possível observar ante a dinâmica orquestrada em sede das concessões de aeroportos tradicionais, tratava-se de um modelo de composição híbrida entre agente privado e ente estatal, na figura da referida empresa pública.

Nesse sentido, a INFRAERO passou a operar, societariamente, com 49% do capital total na concessão, o que lhe assegurava direito à indicação

---

- Lograr, finalmente, una mayor colaboración entre el Estado, que continuará el financiamiento de la institución, la propia organización social, y la sociedad a la que sirve y que deberá también participar minoritariamente en su financiamiento

mediante la compra de los servicios y las donaciones.

- Aumentar, así, la eficiencia y la calidad de los servicios, atendiendo mejor al ciudadano-cliente, a un menor costo." Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/plandiretor.pdf>>

Acesso em: 07 jul. 2015. p. 22.

32 A tendência global de abertura dos setores econômicos à exploração pela iniciativa privada foi observada nas últimas décadas, notadamente, em se tratando dos países latino-americanos. No caso brasileiro, o que se pode considerar é que a mera liberalização dos setores, não acompanhada de uma reforma estrutural da própria máquina pública, em nada altera a dinâmica econômica. Nesse sentido, comentam Francisco Gaetani, Carlos Pereira e Marcus Melo, quando da análise das alterações do setor de telecomunicações brasileiro e as respectivas reformas que deveriam ter acompanhado tal segmento: "Once a reform initiative is actually proposed and approved it must be implemented. Implementation is key because any reform proposal is incomplete and many crucial elements are in fact decided upon while reforms are implemented. It is here that the conventional notion of state capacity focuses. State capacity in fact also involves administrative capabilities (human and financial resources as well as information). In many areas such as regulation, central banking or taxation, it also requires political autonomy (in contrast to industrial policy and R& D). It also requires some kind of "accountable insulation", i.e. insulation with accountability mechanisms. Bureaucratic insulation from the Market actors and from the political sphere is necessary and is a pre-condition for effectiveness. State capacity also involves steering capacity, i.e. the capacity to coordinate the actors involved. Not all of the policy outcomes of the reform process are in fact anticipated. Good policy outcomes feed back onto the state itself and foster systemic capacity. As indicated before these processes are embedded in a broader institutional environment. Agenda setting capacities and institutional veto gates are constitutionally defined and represent the rules of the game. All of the factors discussed above relate at a broader level to the issue of credibility. Autonomy and independence as well as coordination and steering they all relate to the capacity of states and actors to make credible commitments. The institutional endowment represents therefore the broader context in which the game described above is played. The quality and effectiveness of the institutional rules to enforce political transactions determines the level of credibility of the reform decisions taken." GAETANI, Francisco, PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus. *State Capacity and Institutional change: A Case Study of Telecom Regulation in Brazil*. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/05Gaetani\\_regulacao.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/05Gaetani_regulacao.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2015. p. 3.

de membros em diferentes níveis de direção, além das atribuições que lhe sejam conferidas em sede do acordo de acionistas.

Destarte, o que se conclui é que a modelagem eleita foi a de vinculação ao Poder Público, ante a noção originária de que por se tratar de uma infraestrutura que ostenta um interesse público deveria ser afetada à esfera da tutela pelo ente estatal. Não se permitindo, assim, que o agente privado explorasse a infraestrutura aeroportuária, na integralidade - sem a atuação da empresa pública aérea<sup>33</sup>.

Deve-se ainda ressaltar que, com o passar dos anos, o Estado brasileiro lançou-se em um momento posterior às Primeiras Concessões, denominado de Segundo Lote de Concessões<sup>34</sup>. Tal período caracterizou-

33 Nos termos do estudo monográfico sobre o setor, disponibilizado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, são apresentadas fortes críticas direcionadas à atuação da INFRAERO e a maneira pela qual a mesma passou a operar uma distorção em sede da dinâmica dos aeroportos nacionais. Confira-se as conclusões, segundo o trecho adiante: “Outro fator de ineficiência na provisão de serviços aeroportuários é a administração dos principais aeroportos pela INFRAERO. Essa empresa pública obedece a diretrizes políticas, ao invés de econômicas, em sua atuação. Privilegiam-se investimentos em terminais de passageiros, que têm maior visibilidade, com relação às pistas de pouso, taxiamento e pátios de estacionamento de aeronaves. As despesas de conservação e manutenção são sacrificadas com relação aos novos investimentos, que propiciam inaugurações. A distribuição regional dos investimentos também é distorcida, provocando uma alocação de infra-estrutura excessiva em diversas cidades, que permanece ociosa, por falta de demanda, enquanto faltam recursos para a expansão onde a infra-estrutura é escassa, como o terminal São Paulo. Resulta daí um conjunto de aeroportos deficitários, cujas receitas são insuficientes para dar conta da manutenção de suas atividades, pois não há, nem nunca houve, demanda para os investimentos que lá foram realizados. O financiamento dessas despesas é feito pela redistribuição dos recursos arrecadados nos aeroportos congestionados, que financiam os demais. Assim, recursos são drenados para fora dos aeroportos onde eles seriam mais 99 Nos termos do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (art. 3º). 100 Constituição Federal: Art. 154. A União poderá instituir: I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição. 49 necessários, no que pode ser caracterizado como um perverso sistema de subsídios cruzados. A ocupação de cargos por influência política é um fator não apenas de ineficiência, pelo empreguismo, mas também de favorecimento à corrupção, pois o enorme volume de recursos movimentados atrai a cobiça de grupos políticos interessados em possíveis fontes de financiamento de suas campanhas101. Por deter a INFRAERO um monopólio sobre principais aeroportos do País, não há incentivos à melhoria da produtividade e do aperfeiçoamento tecnológico. Não há tampouco uma individualização nas finanças de cada aeroporto, pois eles não têm personalidade jurídica própria. O caráter estatal da empresa também dificulta sua regulação pela ANAC, uma vez que seus dirigentes têm influência política e a agência é vulnerável a injunções do Ministério da Defesa. Além disso, penalidades de natureza financeira, como multas, dificilmente afetarão os incentivos da empresa, pois onerarão exclusivamente à União, sua única acionista. A influência política da INFRAERO também lhe tem permitido reter uma parcela excessiva das tarifas TAN e TAT, que se destinam a remunerar o controle do tráfego aéreo, realizado principalmente pelo DECEA102.” PINTO, Victor Carvalho. *O Marco Regulatório da Aviação Civil*. Elementos para a Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-42-o-marco-regulatorio-da-aviacao-civil-elementos-para-a-reforma-do-codigo-brasileiro-de-aeronautica>>. Acesso em: 02 nov. 2015. p. 48-49.

34 Segundo consta de informações veiculadas pela própria INFRAERO, as ondas de concessões que se operaram ao longo da trajetória brasileira compreendem as seguintes fases, conforme citação a seguir: “O primeiro aeroporto concedido foi o de São Gonçalo do Amarante, em Natal, no Rio Grande do Norte. O leilão foi realizado em agosto de 2011 e a concessão iniciada em janeiro de 2012. A seguir, foram contemplados os aeroportos Internacional de Brasília Presidente Juscelino Kubitschek, Internacional de Guarulhos André Franco Montoro e o Internacional

se por uma leva de concessões de aeroportos, tal qual no regime anterior, em que a assunção de tais concessões não se deu por um único agente privado, mas sim, na maior parte dos casos, pela via de consórcios privados, através de leilões.

Já em um terceiro momento, as concessões dos aeroportos passaram a concentrar-se no bojo do denominado Plano de Investimento em Logística 2015-2018, em que uma nova gama de aeroportos foram destinados à delegação à iniciativa privada, obedecendo-se à dinâmica de leilões<sup>35</sup>, oriundos de diferentes regiões do país.

---

de Viracopos, em Campinas. O leilão ocorreu em 7 de fevereiro e as concessões tiveram início em 11 de julho de 2012. O Aeroporto Internacional de Brasília foi arrematado por R\$ 4.501 bilhões, lance feito pelo Consórcio Inframérica Aeroportos, composto pelas empresas Infravix Participações S.A e Corporation América S.A, por um prazo de 25 anos. O Aeroporto Internacional de Guarulhos, por prazo de 20 anos, foi arrematado por 16.213 bilhões, pelo Consórcio Invepar, composto pelas empresas Invepar (Investimentos e participações em infraestrutura S.A) e ACSA, da África do Sul. Já o Aeroporto de Viracopos ficou em 3.821 bilhões, pelo prazo de 30 anos, para o consórcio Aeroportos Brasil, composto pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e Egis Airport Operation[...]. O segundo lote das concessões contemplou os aeroportos Internacional do Rio de Janeiro, Galeão Antonio Carlos Jobim e o Internacional Tancredo Neves Confins, em Minas Gerais. O primeiro foi arrematado pelo consórcio Aeroportos do Futuro, formado pela Odebrecht e Transport, com participação de 60%, e a Operadora do Aeroporto de Cingapura Changi, com 40%. O lance mínimo foi estipulado em 4,8 bilhões, superado em 293%. O vencedor ganhou a disputa com o lance de 19 bilhões para operar o aeroporto por 25 anos. O segundo, Confins, foi arrematado pelo consórcio Aero Brasil formado pela Cia de Participações em Concessões – CCR, com participação de 75%, Operadora do Aeroporto de Zurique, Flughafen Zürich AG, com 24% e Munich Airport International Beteiligungs GMBH, com 1%. O lance mínimo de 1,1 bilhão foi superado em 66%, e o consórcio venceu o certame com o lance de 1,8 bilhão para operar o aeroporto por 30 anos. Assim como o primeiro pacote de concessões, para o segundo houve um leilão, realizado em 22 de novembro de 2013, sendo homologado em 23 de janeiro de 2014.[...] Em cerimônia no Palácio do Planalto, realizada no dia 9 de junho de 2015, foi anunciado pela Presidência da República o lançamento do Plano de Investimento em Logística 2015-2018, que inclui a concessão de mais quatro aeroportos da Rede Infraero. São eles: Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, Aeroporto Internacional de Salvador Deputado Luís Eduardo Magalhães, Aeroporto Internacional de Florianópolis Hercílio Luz e Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre.” Dados obtidos do sítio eletrônico da INFRAERO. Disponível em: < <http://www.infraero.gov.br/index.php/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

35 Oportuno trazer as críticas de Fernando Barbalho Martins diante da última onda de concessões levada adiante pelo governo federal. O autor tece discordâncias ao recente modelo que trata de instituir a vedação de participação de acionistas de outros concessionários de aeroportos brasileiros. Nessa esteira, expõe o autor: “[...] A eliminação da economia de escala proporcionada pela eventual concessão de aeroporto a grupo ou consórcio que já conte com acionista com outorga em outro aeródromo contraria os ditames da eficiência produtiva descrita acima, não permitindo um aumento de rendimento do sistema com uma redução de custos decorrentes de tal processo de concentração.

Por outro lado, a eficiência alocativa também resta desrespeitada, na medida em que a participação de acionista de outro concessionário nesta nova rodada de licitações melhora a situação deste agente privado, semm como já se demonstrou na seção anterior, piorar a posição concorrencial dos demais competidores no mercado.

Finalmente, o trade-off intertemporal proposto pela ANAC é ilógico, na medida em que veda tal participação no presente, mas abre a possibilidade de fazê-lo no futuro, quando as posições no mercado já estarão consolidadas e, portanto, mais propensas a eventual abuso naquele momento do que atualmente[...].” MARTINS, Fernando Barbalho. O Direito da Infraestrutura e o Risco Político: Um Estudo do Processo de Concessões Aeroportuárias. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), 2014. p. 345.

Somente para fins de registro, tal pacote de concessões<sup>36</sup> contou com um procedimental diferenciado dos anteriores, cuja primeira fase envolveu o denominado Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, em que, notadamente, a Administração Pública valeu-se de consulta ao setor privado, com vistas ao subsídio de informações de estudos e pareceres sobre a infraestrutura aeroportuária que pretendia desenvolver.

Assim sendo, ante o brevíssimo panorama de exploração dos aeroportos públicos civis brasileiros, o que se pode concluir é pela constatação de que o Poder Público sempre manteve-se à frente da gestão do serviço aeroportuário. Não facultando, assim, aos agentes particulares, a atuação em paralelo, mas tão somente conjugados com ele próprio, segundo o regime tradicional de concessão de uso do bem público, para fins de realização da atividade aeroportuária.

Isto posto, o que se sugere é que tal modelagem permaneça sem que se obste, de antemão, a possibilidade de uma infraestrutura aeroportuária civil vir a ser explorada pela iniciativa privada, sem afetação ao regime jurídico

---

36 Em se tratando do setor aeroportuário brasileiro, o que se comunga entre os especialistas é o entendimento no sentido de que o processo de flexibilização da gestão dos mesmos, notadamente por meio da série de concessões dos aeroportos, bem como demais medidas em tal sentido, contribuíram para a maior eficiência desse mercado. A noção de eficiência aqui empregada converge com o que se verificou diante do marco regulatório estabelecido frente às companhias aéreas, no que diz respeito ao transporte aéreo. Nesse sentido, Alessandro Oliveira comenta essa transição de saldo positivo do setor de transporte aéreo, realidade esta que poderia ser transposta para o setor de infraestrutura aeroportuária: "O setor de transporte aéreo no Brasil passou por duas grandes reformas regulatórias ao longo dos últimos 35 anos: a introdução da regulação estrita (a era da "competição controlada"), entre o final dos anos 1960 e início da década 1970, e a Política de Flexibilização da Aviação Comercial (a era do "livre mercado"), introduzida no início da década de 1990. Ao longo destas quatro décadas de políticas governamentais para o setor, estes foram os dois marcos regulatórios mais notáveis, e que influenciam o debate com relação à regulação do setor ainda hoje. Com a liberalização dos anos 1990 e, mais recentemente, com o advento da Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005), alcançou-se o resultado em que o transporte aéreo é, hoje em dia, um setor com alto grau de desregulamentação econômica, onde, na maioria das situações, as companhias aéreas competem livremente por posições no mercado. Dado que o setor possui atualmente um marco regulatório mais liberal, tem-se que o adequado entendimento da dinâmica desta indústria passa por uma maior compreensão de como se processa a concorrência entre as empresas participantes do mercado.

Para ser eficiente e apresentar-se como alternativa competitiva viável no mercado de aviação comercial, uma companhia aérea precisa investir pesadamente em sistemas de gestão e na tomada de decisão ágil e eficaz. Uma das decisões que mais afetam sua performance operacional e financeira é a decisão quanto à determinação de sua capacidade produtiva, ou v. 1, n. 2 (2007) Revista de Literatura dos Transportes - RELIT Página 23 seja, quanto a alocação do tipo de aeronave, sua configuração em termos de número de assentos, bem como a determinação do número de frequências de voo a serem operadas nos vários mercados existentes no âmbito de sua malha aérea. Trata-se de uma etapa do processo decisório da companhia aérea que é fundamental para todo o sistema aéreo, dado que, em última instância, influencia na determinação não apenas do posicionamento de mercado daquela empresa, mas também engendra aspectos operacionais relevantes, como a intensidade do uso das pistas de pouso e decolagem e do controle de tráfego aéreo, com efeitos relevantes nos níveis de congestionamento do sistema como um todo." OLIVEIRA, Alessandro V. M. *Regulação da Oferta no Transporte Aéreo: Do Comportamento de Operadores em Mercados Liberalizados aos Atritos que Emergem da Interface Público-Privado*. Disponível em: <<http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/view/jv1n2p2/25>>. Acesso em: 30 jun. 2015. p. 2-3.

de direito público - conforme a modelagem tradicional acima descrita, ou seja, sua exploração segundo o modelo de autorização operativa<sup>37</sup>.

Dessa forma, passar-se-ia a dispor de um modelo de infraestrutura aeroportuária dual, ou seja, uma destinada ao atendimento da demanda a ser suportada pelo Poder público, por meio do instituto da concessão<sup>38</sup>; e outra a ser objeto de exploração pelos agentes econômicos privados. Composto-se assim, um modelo aeroportuário mais completo e integrado às exigências que o território nacional brasileiro reclama<sup>39</sup>.

Justifica-se a afirmação de mais completo porque uma vez que a infraestrutura aeroportuária passe a contar com uma estrutura que seja explorada pela iniciativa privada, em concomitância<sup>40</sup> com aquela que se encontre sob responsabilidade do Poder Público, passa-se a permitir a

37 A regulação do setor aeroportuário é objeto de intensa preocupação pormenorização por parte do agente regulador pátrio. Vide o grau de detalhamento da normatização técnica do setor, segundo o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 154. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbac/RBAC154EMD01.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2015.

38 MARTINS, Fernando Barbalho. O Direito da Infraestrutura e o Risco Político: Um Estudo do Processo de Concessões Aeroportuárias. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*. Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), 2014. p. 348-349.

39 Recente estudo elaborado por uma Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal tratou de radiografar o sistema de infraestrutura aeroportuária brasileira, visando ao diagnóstico de diversos pontos a serem aprimorados. Nesse sentido, em primeiro parecer, a Comissão destacou os seguintes pontos: "Primeiro, a necessidade da expansão da capacidade de infraestrutura aeroportuária. Então se começou a fazer o trabalho de monitoramento dos investimentos em obra de infraestrutura, reforma e expansão dos aeroportos, principalmente os aeroportos da rede Infraero. Iniciou-se também um trabalho de melhoria de gestão, o que chamamos, dentro da Secretaria, de plano de eficiência aeroportuária – são ações de curto prazo que podem melhorar a capacidade aeroportuária com pequenas ações, investimentos em tecnologia, qualificação de mão de obra em processos, melhorias operacionais para processamento e despacho de passageiros e cargas, ou seja, medidas de curtíssimo prazo para melhorar a gestão dos aeroportos e, com isso, aumentar a capacidade da infraestrutura. Esse projeto já está implantado em alguns aeroportos brasileiros, em especial Guarulhos e Confins; ele será expandido para o Galeão, para os aeroportos do Rio de Janeiro." Relatório Parcial. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/comissoes/CI/CISTAC/REL/CISTAC\\_Relatorio\\_Parcial.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/CI/CISTAC/REL/CISTAC_Relatorio_Parcial.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2015. p. 274.

40 Importante acrescentar que, muito embora determinadas atividades ostentem a configuração de um monopólio natural não permitindo a concorrência, deve-se, ainda, considerar a possibilidade de serem submetidas à competição frente à segmentação de seu processo produtivo, ou mesmo, ante a instituição de uma estrutura concorrencial modal. Assim pontuam Joísa Dutra, Patrícia Sampaio e Antônio Maristrello Porto: "Ainda no que tange à promoção da qualidade da regulação dos transportes coletivos, merece ser lembrado que, ainda que algumas indústrias, como as ferrovias, sejam monopólios naturais, em tese é possível, em algumas situações, a presença de concorrência intermodal.

Nos Estados Unidos, no século passado, a regulação dificultadora da concorrência entre os transportes rodoviário e ferroviário no transporte de cargas, ambos regulados pela ICC, foi alvo de críticas.[...]

[...] No Brasil, a regulação incentivadora de concorrência intermodal apresenta algumas dificuldades. Além de se combater os riscos atrelados ao processo da regulação — entre eles, o de captura das entidades reguladoras pelo poder econômico ou pelo governo (poder concedente) — faz-se necessário lidar com a forma federativa de Estado, em que competências regulatórias sobre distintos modais muitas vezes estão a cargo de diferentes órgãos." DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia; PORTO, Antônio José Maristrello. Dificuldades na Regulação dos Transportes Coletivos. In: *Revista Conjuntura Econômica*, v. 66, n. 3. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, p. 4, 2012. .

modernização de espaços e o desenvolvimento das inovações tecnológicas do setor em questão<sup>41</sup>.

Em verdade, a liberdade ampla de gestão que o explorador privado dispõe-se em contraposição às amarras a que está jungido o concessionário, permite àquele incorporar uma série de inovações tecnológicas no desenvolvimento de sua atividade, modernizando-se e tornando-a mais eficiente<sup>42</sup>.

Não só. É possível que, uma vez incorporada certa tecnologia por aeroportos privados, haja uma facilitação da sua incorporação também pelos aeroportos públicos. Explica-se: como o explorador privado não estará, em regra, submetido, por exemplo, a limitações tarifárias e a exigências de universalização, poderá ele incorporar inovações de custo mais elevado (pois terá condições de repassá-lo ao consumidor), e/ ou cuja oferta não possa ser disponibilizada a todos os clientes (em razão de não se sujeitar à regra da universalização).

Ocorre que, uma vez incorporada certa tecnologia que os exploradores dos aeroportos públicos não teriam condições de adotar pelas operadoras de aeroportos privados, é possível que a demanda pela inovação criada por estes gere efeitos benéficos àqueles, tais como: a redução de preços e/ou a ampliação da oferta ao público consumidor.

Ademais, importa ressaltar o intercâmbio de expertise como uma externalidade positiva do processo de introdução da assimetria regulatória no setor de infraestrutura aeroportuária, já que se passa a ter uma pluralização de prestadores, sujeitos a regimes jurídicos diversos, atuando em um mesmo sistema.

Com efeito, nota-se que a interação estabelecida entre os diferentes exploradores pertencentes ao sistema e entre estes e os usuários, que, por sua vez, se relacionem com diversos prestadores da atividade cria um intenso fluxo de informações em que o conhecimento alcançado por determinado agente, proposital ou acidentalmente, permite que os demais passem a também reproduzir<sup>43</sup>.

---

41 Segundo manual descritivo de design e operação aeroportuária da ICAO (International Civil Aviation Organization), as nações signatárias da Convenção de Chicago tem de valer-se do normativo acerca da infraestrutura aeroportuária para o setor nele estipulados, de tal modo que a regulação nacional deve basear-se no normativo internacional, com o fim de se obter certa hegemonia regulatória desse segmento, conferindo-se padronização aos níveis de segurança. O que demonstra, em certa medida, a intensa regulação do setor, não se justificando o argumento de que a exploração pela iniciativa privada traria riscos à proteção dos usuários. *Aerodrome Standards: Aerodrome Design and Operations*. Disponível em: < <http://www.icao.int/safety/implementation/library/manual%20aerodrome%20stds.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2015.

42 MARTINS, Fernando Barbalho. O Direito da Infraestrutura e o Risco Político: Um Estudo do Processo de Concessões Aeroportuárias. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), 2014. p. 338-340.

43 PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva - Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. (Trad.). BRAGA, Elisabeth Maria de Pinho Braga. 2. ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004. p. 178.



Certamente, tal afirmação - de que a abertura à exploração pela iniciativa privada de um aeroporto que passe a operar, em concomitância com uma estrutura de aeroporto de exploração pelo Poder Público - não induz a uma *conditio sine qua non*, mas tão somente sugere que o estímulo à competitividade seja intensificado em tais ambientes.

Isto porque, o mercado opera, no mais das vezes, conforme a equação: otimiza a produção, ante a diminuição do tempo, bem como a redução dos respectivos custos, revelando-se assim o incentivo aos agentes na busca pela inovação dos meios de produção, de forma a obter o aumento da escala de produção, frente ao seu competidor.

Portanto, caso a prestação do serviço de infraestrutura aeroportuária dispusesse de um prestador privado, simultâneo ao prestador estatal, o qual contasse com uma atração de investimentos em sua atuação, poder-se-ia obter uma alternativa à expansão da malha aeroportuária e de crescimento do setor, compatibilizando-se às demandas reprimidas do mesmo. Não se mantendo dependente, única e exclusivamente, do prestador estatal o qual se vê sobrecarregado ante as exigências do segmento<sup>44</sup>, conforme comprova a própria onda de concessões assistidas ao longo dos anos.

Na linha do que sugerem os indicativos aqui esboçados - concorrência, otimização na linha de produção, incremento de inovações tecnológicas - tais aeroportos de gestão exclusiva pela iniciativa privada poderiam dispor de maior atrativo a tais investimentos, visto que a dinâmica negocial e de gestão não encontra os impedimentos legais que o regime de direito público impõe ao concessionário.

---

<sup>44</sup> Segundo relatório consolidado, elaborado pela McKinsey&Company, estudo este encomendado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), em que se buscou mapear o referido setor brasileiro, mediante processo de Chamada Pública BNDES/FEP No. 003/2008, as melhoras que devem ser operadas no setor de infraestrutura aeroportuária compreendem: "Aviação civil com planejamento integrado com outros modais (i.e. vinculada ao Ministério dos Transportes); efetiva coordenação e planejamento do setor como um todo; novo marco regulatório do setor, com legislação clara e organizada em um número mínimo de diplomas consolidadores; controle de tráfego aéreo civil regulado e fiscalizado pela ANAC; sistema de incentivos, com metas claras norteadas pelos objetivos de política pública Governança; maior utilização do modal aéreo, triplicando o volume atual de passageiros, 310 milhões PAX; 0,7 viagem/hab/ano;pPrincipais aeroportos do País operando sem gargalos críticos; RMSP, principal hub na América Latina, oferecendo nível de serviço B/C; 2 novos hubs internacionais: RJ e Nordeste; Guarulhos, Viracopos e Galeão com acesso ferroviário rápido; ontrelo de tráfego aéreo civil de classe mundial Infraestrutura; mercado competitivo, sem barreiras de entrada significativas, com novas rotas domésticas e internacionais; cias. aéreas operando com alto nível de eficiência, com repasse destes ganhos aos passageiros; redução de 50% na lacuna de yield; 2 vezes mais aeroportos com rotas regulares; eliminação das barreiras estruturais e custos evitáveis Serviços aéreos; papel relevante da iniciativa privada na administração de aeroportos; eficiência operacional de classe mundial; receitas comerciais = 40-50% do total Administração aeroportuária; Sistema autossuficiente." *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado*, 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario\\_executivo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/sumario_executivo.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 15.

Tudo para que, ao fim e ao cabo, possa-se contemporizar um ambiente de prestação simultânea na atividade aeroportuária brasileira, como meio de obtenção de esforços comuns entre Poder Público e iniciativa privada, configurando-se assim, a dita assimetria regulatória frente ao setor, ao se permitir a constituição de aeroportos públicos civis e aeroportos privados civis, destinados à aviação não executiva regular.

O desenvolvimento dos argumentos até aqui obtidos permite afirmar que por intermédio dessa composição alcançar-se-ia um cenário de prestação básica do atendimento da população pelo delegatário do serviço de infraestrutura aeroportuária - concessionário.

Ao passo que, o agente privado, não adstrito às limitações que o regime jurídico de direito público lhe imporia, possa desempenhar suas atividades de modo a tornar-se atrativo ao capital investidor e, por conseguinte, reprodutor de inovações tecnológicas do ramo e elevador dos níveis de qualidade e satisfação dos usuários do setor.

#### **4 LIÇÕES DA ASSIMETRIA REGULATÓRIA APLICADAS À INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA**

Após a apresentação de viés mais descritivo acerca do setor aeroportuário brasileiro, cumpre ainda estabelecer algumas correlações entre as ideias desenvolvidas sobre o regime de assimetria regulatória e o setor em questão, para fins de conclusão do presente estudo. Para tanto, percorrer-se-ão os conceitos aqui trabalhados e a maneira pela qual a interpretação acerca do setor poderia ser equacionada.

Primeiramente, impõe-se rememorar que a noção de serviço público - a qual foi empregada no trabalho em tela para fins de exemplificação das atividades que ostentam interesse público - não deve ser lida de forma estanque, a compreender somente prestações de cunho social, mas também econômicas<sup>45</sup>. Nem mesmo deve ser tratada de forma genérica, abarcando toda e qualquer atividade prestada pelo Estado.

À luz de tais noções, pode-se considerar que quando se está diante do setor de infraestrutura aeroportuária, deve-se analisar um ramo híbrido, o qual abrange duas modalidades de atividades, quais sejam: a de gestão de bem público e o exercício do transporte aéreo. A abordagem desse último serviço não é objeto da análise, ainda que, indiretamente, o tratamento do problema da gestão dos aeroportos deva considerar aspectos inerentes a tal atividade. O cerne aqui tratado diz respeito à gestão do uso do bem público aeroporto.

---

45 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 160-162.

Segundo comumente difundido, os aeroportos sempre trouxeram consigo a noção intrínseca de soberania, pela qual o Estado-Nação, soberano quanto a seu espaço aéreo, detinha o domínio sobre a exploração de tal bem, assegurando-se a manutenção daquela, a partir do controle das estruturas de acesso a ele, os aeroportos.

Ocorre, todavia, que, como passado em outros setores, o avanço tecnológico viabilizou um adequado controle do espaço aéreo sem a necessidade de domínio pleno sobre a infraestrutura aeroportuária. Não é só. O progresso econômico-social permitiu uma ampliação do uso do transporte aéreo para diversas finalidades, fazendo surgir novas demandas sobre dito transporte e, conseqüentemente, pela infraestrutura necessária a seu desenvolvimento.

A partir da evolução da sociedade e das demandas por novas tecnologias, bem como a necessidade de atração aos investimentos privados, procedeu-se à abertura do setor que, no caso brasileiro, concentrou-se na onda de concessões<sup>46</sup>, levadas a cabo pelo governo federal.

O que se pode considerar, tomando por base as premissas tratadas na parte inicial do estudo é que, a despeito de o Poder Público haver reservado ao seu domínio a titularidade sobre tais bens, a questão da exclusividade

---

46 Notadamente, o que se aponta é que os aeroportos brasileiros revelam-se deficitários, uma vez que seus ativos não decorrem, majoritariamente, de suas próprias receitas, mas sim de receitas externas. Noutros termos, deve-se viabilizar a operação mais dinâmica dos aeroportos brasileiros, de forma que a gestão eficiente consiga auferir maior receita ante sua própria estrutura, evitando-se a operação a níveis deficitários. Daí porque a necessidade de abertura do setor ao investimento e às inovações tecnológicas, de forma a tornar mais produtiva a operação dos aeroportos nacionais, reduzindo custos e funcionando como atrativo de demanda de público. A afirmação ora realizada é retirada da conclusão do estudo a seguir: "De maneira geral, entre 2002 e 2007, apenas os aeroportos de Guarulhos e Campinas foram superavitários todos os anos, se levarmos em conta a correta depreciação dos ativos. Quando o aeroporto era superavitário levando em conta a depreciação contábil adequada, ele passava também nos testes Stand Alone e de custo incremental (isto é, ele era considerado não subsidiado pelos demais). Pelo teste do custo incremental, também em Congonhas, Manaus, Navegantes, Fortaleza e Ilhéus as receitas específicas de cada aeroporto superaram a nossa estimativa de custo incremental do aeroporto. Por outro lado, ainda levando em conta a depreciação correta, se o aeroporto passasse no teste Stand Alone, ele necessariamente passaria no de custo incremental e seria superavitário. Ao se efetuarem os mesmos testes para atividades ou combinações de atividades em âmbito nacional, percebeu-se que: 1) Com depreciação, houve cinco combinações (três pares e uma tripla) de atividades, todas elas incluindo Operações de Aeronaves, que tiveram o teste de custo incremental rejeitado em pelo menos um ano, e todas tiveram rejeição no teste Stand Alone no período de 2002-2007; 2) Sem depreciação, houve quatro combinações (incluindo a totalidade) de atividades que tiveram o teste Stand Alone rejeitado em pelo menos um ano, mas nenhuma atividade ou combinação de atividades teve alguma rejeição no teste de custo incremental no período de 2002-2007. 167 Se, por um lado, contabilizar a depreciação permite levar em conta melhor o custo de capital do aeroporto, há que se lembrar que o custo contábil difere do custo econômico. De fato, o custo de aquisição dos equipamentos e edificações que estão sendo depreciados não reflete necessariamente seu real custo de oportunidade, isto é, o seu preço de mercado. Assim, por exemplo, aeroportos com investimentos muito recentes tendem a aparecer com custos de capital mais altos, já que ainda não depreciaram totalmente os investimentos feitos." FIUZA, Eduardo P.S.; PIONER, Helene Martins. *Estudo Econômico sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos*. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/EstudosRegulatorios.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015. p. 166-167.

de tal titularidade passou a ser colocada em questão, uma vez que também pode ser discutível a essencialidade de tal escolha política.

A uma, porque a soberania sobre o espaço aéreo não se confunde com a ideia de soberania sobre o próprio bem, o aeroporto<sup>47</sup>. A duas, porque manter a titularidade do bem ao domínio estatal e delegar sua gestão representa, em termos práticos, fazer a opção pela gestão privada do bem público.

Com isso, a discussão acerca da reserva da titularidade estatal sobre tal bem público resta assim posta em foco. O que incrementa o tema aqui abordado, já que revela a necessidade de maior acuidade por parte do regulador quanto à possibilidade de se proceder à abertura do setor aeroportuário, ante a instituição do regime de assimetria regulatória.

Dessa forma, em não se encontrando a matéria sacramentada, mas sim suscetível a questionamentos e novas proposições é de se ter em mente que o setor aeroportuário deve ser submetido a um exame de proporcionalidade das finalidades pretendidas, em especial, no que tange à política regulatória que será objeto de implementação a longo prazo.

Explica-se: a análise da proporcionalidade da medida regulatória deve se ater quanto a três sub-regras, são, pois: (a). a da adequação, (b). a da necessidade e, por fim, (c). a da proporcionalidade em sentido estrito. Isto posto, analisando o caso do setor de aeroportos brasileiros, o exame deve compreender a aferição quanto à sub-regra da adequação, nos seguintes termos: se a eleição pelo modelo de titularidade exclusiva do Estado revela-se como o meio mais apto aos objetivos pretendidos (em especial: ampliação da oferta, melhoria da qualidade da atividade e alcance de tarifas que respeitem uma satisfatória relação custo-benefício), interditando-se a possibilidade de o agente privado também figurar como titular da exploração da infraestrutura aeroportuária.

Já em relação à sub-regra da necessidade, a escolha pela exclusividade da titularidade da exploração ao Poder Público deve se apresentar como imprescindível à satisfação das finalidades almejadas para o setor. O que, como já sugerido em linhas pretéritas, não se revela tão fundamental, eis que, na prática, o Estado brasileiro opta pela delegação da gestão de seus aeroportos à própria iniciativa privada.

47 Convém ressaltar que o poder de polícia necessário a garantir a soberania estatal sobre o espaço aéreo poderá ser exercido mesmo em aeroportos privados, devendo o quadro regulatório da atividade prever a obrigação de os autorizatários tolearem o desempenho dessa função administrativa em sua estrutura e, até mesmo, de prestar-lhe auxílio (por exemplo, disponibilizando um espaço adequado para o seu desenvolvimento). Nesse sentido, nota-se, por exemplo, que os aeródromos privados subordinam-se ao poder de polícia da ANAC e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), como bem aponta Carolina Caiado Lima Rodrigues. RODRIGUES, Carolina Lima Caiado. Poder de Polícia e o Setor Aéreo do Brasil. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Poder de Polícia na Atualidade: Anuário do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico - CEDAU do ano de 2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 290

Assim é que uma alternativa para que os aeroportos - ainda que identificados como bens que resguardam algum interesse público sejam objeto de proteção pelo ente estatal - seria manter a obrigação de o Estado brasileiro permanecer no encargo da gestão de tais bens, a fim de garantir que os direitos fundamentais relacionados a tais atividades sejam atendidos, sem, contudo, manter a exclusiva titularidade sobre os mesmos.

O que não inviabilizaria, por outro lado, a prestação em concomitância com a iniciativa privada. Nesse sentido, a exploração pelo ente estatal ou por seu delegatário operar-se-ia segundo o regime de direito público (*publicatio*), enquanto que aos agentes econômicos exploradores seria aplicado o regime de direito privado (*ordenatio*). Perfazendo-se assim um modelo de assimetria regulatória ao setor aeroportuário<sup>48</sup>, no qual a dualidade de regimes de titularidade de exploração de atividades passariam a conviver.

Em derradeira análise, segundo a sub-regra da proporcionalidade em sentido estrito - a qual expressa a noção de sopesamento de custo-benefício - tem-se que a reserva da titularidade de exploração dos aeroportos ao exclusivismo do Estado parece não se justificar diante dos possíveis benefícios que a alteração de regime exploratório poderia acarretar.

Certo ainda considerar que o interesse público subjacente a tal atividade pode ser plenamente preservado mediante o estabelecimento de normas regulatórias que venham a delimitar o espectro do exercício da livre iniciativa pelos autorizatórios, bem como pela própria prestação concomitante da atividade pelo Poder Público.

Conforme já assentado em tópicos específicos do estudo, a probabilidade de um eventual incremento da atividade aeroportuária com a abertura da titularidade de tais bens aos agentes privados poderia vir a representar um presumível aumento nos níveis de qualidade do serviço aeroportuário brasileiro. De tal modo que, a inviabilização, de plano, quanto a essa oportunidade não se justificaria.

---

48 Em trabalho monográfico sobre o tema da infraestrutura aeroportuária de gestão pela iniciativa privada, o autor comenta: "Ao autorizar a exploração de aeroportos à iniciativa privada, criar-se-ia condições para a admissão de competidores para atuar de forma mais flexível no setor aeroportuário, assim, diretamente fomentando a competição entre aeroportos por mais tráfegos e negócios. Isso também poderia resultar no aumento do número de cidades servidas e na descentralização de aeroportos congestionados, o que ocorreria mediante o surgimento de novos aeroportos hubs.

Não se pode deixar de acrescentar a esses benefícios a possível melhora geral na qualidade do serviço prestado, constatado que a concorrência a ser criada em determinados tipos de aeroportos, nos quais ela for suportável, traria avanços tecnológicos e maior rapidez na realização dos investimentos necessários, já que os entes privados autorizados não têm os mesmos entraves normalmente enfrentados por empresas públicas, e até mesmo concessionários, a exemplo de precificação de serviços e obrigações contratuais com o governo, dada a maior intensidade regulatória imposta sobre eles." PRAZERES, Doriêdo Luiz dos. *A Exploração de Aeroportos em Regime Privado (Regime de Autorização)*. Disponível em: <[http://www.academia.edu/5471100/A\\_Explora%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Aeroportos\\_em\\_Regime\\_Privado\\_Regime\\_de\\_Autoriza%C3%A7%C3%A3o](http://www.academia.edu/5471100/A_Explora%C3%A7%C3%A3o_de_Aeroportos_em_Regime_Privado_Regime_de_Autoriza%C3%A7%C3%A3o)>. Acesso em: 10 ago. 2015. p. 59-60.

O limitado escopo deste trabalho e o seu caráter jurídico não permitem uma profunda incursão sobre a análise de aspectos técnicos e econômicos que comprovem ser o regime de assimetria regulatória apto a garantir o alcance dos objetivos acima descritos no setor aeroportuário.

Aliás, tamanha pretensão, se fosse cometida, esbarraria na própria carência de estudos mais detalhados voltados para esse tema, o que, possivelmente, pode dever-se, ainda que não totalmente, à própria incipiência do debate sobre a admissão da aplicação do regime de assimetria regulatória ao setor, desestimulando o avanço da discussão sobre suas consequências.

Daí porque uma das finalidades do presente estudo é defender que, sob o ponto de vista jurídico, inexistente óbice ao regime de assimetria regulatória, pois a reserva de exclusiva titularidade de determinadas atividades ao Estado só pode se dar pela via excepcional, o que não se configura em relação à infraestrutura aeroportuária. Isso para que, superada essa situação de incerteza, possa haver estímulo ao desenvolvimento de estudos mais aprofundados sobre a viabilidade econômica e técnica de implementação de tal regime de exploração do setor de infraestrutura de aeroportos.

De todo modo, oportuno esclarecer que a posição defendida neste trabalho, em favor da instituição do regime assimétrico, não se pauta em argumentos puramente indutivos, mas sim em ensinamentos consagrados das Ciências Econômicas<sup>49</sup> e na percepção de que o modelo simétrico de exploração da infraestrutura aeroportuária apresenta sérias deficiências<sup>50</sup>.

Acrescente-se, pois, a tal análise de proporcionalidade o fato de que a flexibilização da titularidade sobre os aeroportos - de modo que passem não mais a ser tidos como bens públicos mas sim que se permita sua caracterização como bens privados - não configura riscos a questões atinentes à soberania de Estado, visto que o bem público aeroporto não se confunde com o domínio sobre o espaço aéreo nacional<sup>51</sup>.

49 As noções econômicas basilares aqui desenvolvidas compreendem o raciocínio de que a introdução da competitividade nos setores econômicos tende à otimização da produção, obtida mediante a diminuição do tempo de produtividade, bem como a redução dos respectivos custos é que funcionarão como um incentivo aos players na busca pela inovação dos meios de produção, de modo a alcançar o aumento da escala de produção, frente ao seu competidor. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. Tradução: Luis Marcos Sander; Francisco Araújo da Costa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 49-55.

50 *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil*: Relatório Consolidado, 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/capitulo3.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/capitulo3.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 141.

51 Importa aqui comparar o regime exploratório aeroportuário e o portuário, que, recentemente, sofreu uma profunda mudança, passando a sujeitar-se à assimetria regulatória. Nesse sentido, cabe salientar que a manutenção do controle sobre o domínio marítimo também era tida, tradicionalmente, como essencial para a garantia da soberania estatal. Nada obstante, atualmente, não mais se sustenta a tese de que a reserva de exclusiva titularidade estatal sobre os portos seja necessária para preservá-la. Vitor Rhein Schirato faz tal observação, quando da análise do setor de portos brasileiro: *"A relação entre os serviços portuários e o Estado é antiga e tradicional. Por ser um elemento essencial à proteção da soberania nacional e à existência e ao*

Já se pode ver, assim, que, além de se atender à leitura dos dispositivos constitucionais<sup>52</sup> que foram aqui desenvolvidas, também restaria contemplada uma posição mais consentânea com a noção de subsidiaridade contempada pelo estudo, no sentido que a regra do exercício das atividades econômicas seria o desempenho pelos agentes econômicos privados, figurando o Estado como ator residual<sup>53</sup>.

Até mesmo porque, como é possível observar a partir de um olhar mais atento ao setor, os agentes econômicos privados demonstram interesse na possibilidade de exploração da infraestrutura aeroportuária. Essa afirmação pode ser comprovada pelo simples exame dos diversos pleitos veiculados perante a Secretaria de Aviação Civil (SAC)<sup>54</sup>, intencionado a

---

*desenvolvimento da relação com outras nações, os serviços e as atividades protuários, em alguma medida, encontram-se sob algum controle ou regulação do Estado". SCHIRATO, Vitor Rhein. As Infraestruturas Privadas no Novo Marco Setorial de Portos. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Portos e seus Regimes Jurídicos: A Lei nº 12.815/2013 e seus Desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 326. p. 325-343.*

- 52 A título de exemplificação, a discussão acerca da leitura da CRFB/88 quanto à Ordem Econômica brasileira, no bojo da análise apresentada deu-se no seguinte sentido: de que a liberdade econômica, ao assegurada pela promoção da livre iniciativa (art. 1, IV), bem como o regramento de atuação subsidiária do Estado brasileiro (art. 173), além do artigo 174 da Carta Magna, o qual aponta que o Estado brasileiro atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica não trata de prestigiá-lo como agente econômico, mas sim regulador.

Ademais, o artigo 175 da CRFB/88, interpretado, sistematicamente com os artigos 170, 173 e 174 da Carta de 1988, sugere a compreensão de que o Estado possui o dever de prestar serviços públicos, direta ou indiretamente, sem, contudo, deter a titularidade exclusiva dos mesmos, à semelhança do que ocorre com os serviços de saúde e educação (artigos 196 e 205 da CRFB/88), os denominados *serviços compartilhados ou sociais*.

- 53 Quando se afirma em sede do presente estudo que o processo de escolha para que uma atividade seja submetida à reserva da exclusividade estatal obedeça a parâmetros criterizados, está-se a sugerir que a regra seria a livre iniciativa para a exploração das atividades econômicas; sendo o residual a concentração de atividades ao domínio exclusivo pelo Poder Público, em conformidade com os argumentos já apresentados no decorrer do trabalho. De tal modo que, tal eleição não se caracterize por uma seleção arbitrária e desprovida de fundamentação pela Administração Pública.

A noção de que as atividades prestadas pelo Estado devem denotar algum grau de essencialidade foram objeto de maior abordagem em artigo de autoria própria, cuja ideia, sinteticamente falando, conduzia-se à seguinte noção: “[...] As atividades de interesse público que sejam desempenhadas pela entidade estatal exclusividade devem ser restringidas, por meio da concentração de uma mínima parcela daquelas à órbita de prestação única pelo Estado, em decorrência não somente da oferta mais eficiente e adequada de tais serviços pelos particulares, orientados por uma dinâmica de mercado, mas também em razão de a própria Ordem Econômica constitucional pátria prestigiar e assim preceituar o direito fundamental à livre iniciativa. Cumpre ademais dispor, que a leitura que mais se coaduna com a orientação de um modelo de Estado Democrático Pluriclasse e que prestigie, de fato, a liberdade econômica, por meio da valorização da iniciativa privada é aquela que oportuniza aos particulares não somente a prestação, mas a própria titularidade, quanto ao mais amplo conjunto das atividades que venham a ser prestadas no corpo da sociedade, ainda que estas denotem, em algum grau, uma relação mais direta com o interesse público.” TORRES, Maíra Ayres. *Serviço Público Líquido - A Lógica Residual do Estado Regulador*. In: GUERRA, Sergio. (Org). *Teoria do Estado Regulador*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 299.

- 54 As informações acerca dos pleitos de autorização dos agentes privados, com vistas à exploração dos aeroportos privados podem ser localizados no próprio sítio eletrônico da Secretaria de Aviação Civil (SAC). Disponível em: <<http://www.aviao.gov.br/acesso-a-informacao/outorgas/projetos-em-andamento>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

autorização para a exploração de aeroportos privados em que possam ser desenvolvidos, exclusivamente, os serviços aéreos privados, os serviços aéreos especializados e os de táxi aéreo<sup>55</sup> (que não se confundem com os serviços aéreos da aviação regular - como, por exemplo, os voos comerciais operados pelas companhias aéreas delegatárias do Poder Público).

A partir de tal constatação, pode-se aliar argumentos de ordem teórica com questões de cunho prático, à medida em que é possível identificar uma disposição dos atores privados em lançarem-se ao investimento da exploração sobre o setor aeroportuário brasileiro. Daí porque, sustenta-se haver uma indevida restrição ao exercício da livre iniciativa.

Certamente, não se olvidando, a compensação dos agentes delegatários do Poder Público, os quais já se encontravam com seus respectivos contratos de concessão em curso<sup>56</sup> e que se verão surpreendidos pela introdução da competição no setor em destaque.

Faz-se, pois, necessária a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de tais contratações, resguardando-se as legítimas expectativas<sup>57</sup> depositadas quando da pactuação com o Poder Público, desde que se comprove que a alteração do quadro regulatório acarretará efetivos prejuízos aos atuais prestadores delegatários. Isso porque a oferta de atividade que se inaugurará pode não ser rival àquela já existente, vindo a atender outro nicho de mercado, não interferindo, assim, no equilíbrio dos contratos de concessão.

Importa de igual forma mencionar que a introdução e a manutenção do modelo de assimetria regulatória tem de ser objeto de uma aferição periódica, prospectiva e retrospectiva, a demandar do agente regulador o

---

55 Parecer técnico da Procuradoria Federal, referente à remessa à Secretaria de Aviação Civil (SAC) acerca do pleito à autorização para fins de exploração do aeroporto privado de Cascavel. Processo nº: 00055.000080/2015-52. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/aceso-a-informacao/outorgas/arvoredo-fly-in.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

56 Acerca do tema sobre a ampliação da contratação pública, ante a introdução de novos agentes econômicos e demais mecanismos de incremento do regime jurídico tradicional dos contratos administrativos, interessante a observação do cenário internacional europeu desenvolvida por Maria João Estorninho: ESTORNINHO, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos: Por uma Contratação Pública Sustentável*. Coimbra: Almedina, 2014. p. 64-72.

57 A noção de que os direitos de propriedade devem ser assegurados, de modo a possibilitar-se um cenário de atratividade ao capital investidor é a que se segue no presente estudo. Ainda mais, quando se está diante da formulação de regras pelo agente regulador, com vistas ao incremento de determinado setor econômico. Na esteira do pensamento de Douglass North, a ideia pode ser sintetizada a partir do seguinte trecho: "A capital Market entails security of property rights over time and will simply not involve where political rules can arbitrarily seize assets or radically alter their value. Establishing a credible commitment to secure property rights over time requires a ruler who exercises forbearance and restraint in use coercive force, or the shackling of the ruler's power to prevent arbitrary seizure of assets[...]" NORTH, Douglass C. Institutions. In: *The Journal of Economic Perspectives*. v. 5, n. 1 (Winter, 1991). Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=5#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=5#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 03 set. 2015. p. 101.



constante controle<sup>58</sup> para fins de cumprimento dos objetivos intencionados para o setor. Dito isto, o instrumental da Análise de Impacto Regulatório (AIR) deve ser empregado de modo a detectar se a composição nos termos de uma competição assimétrica vem ou não a atingir o esperado ou se, a opção pela manutenção do regime simétrico é mais adequada ao setor analisado.

## 5 CONCLUSÕES

Em vias de finalização, o que se propõe é que o exame do ramo de infraestrutura aeroportuária deverá buscar aferir se e em que medida a opção por um ou outro regime, que esteja vigendo ou que se almeje implementar contribui para a ampliação da oferta da atividade aeroportuária de forma a atender as demandas existentes (inclusive e, sobretudo, a reprimida) e esperada, para a melhoria da qualidade da atividade prestada, principalmente, viabilizando a incorporação célere e não excessivamente onerosa de novas tecnologias e, ainda, para situar as tarifas em um patamar adequado, sob a ótica da relação custo-benefício.

Feitos tais delineamentos, sugere-se que, em termos da possibilidade de elevação da otimização dos serviços aeroportuários, de aumento dos padrões de eficiência, assim como de ampliação da oferta da atividade, ou mesmo, de adaptabilidade às inovações tecnológicas do setor, a oportunidade de abertura da titularidade da gestão dos aeroportos, segundo um regime de direito privado, não deva ser descartada, sem que para tanto seja demonstrada uma justificação exaustiva acerca de tal escolha.

Tudo isso seria, ao menos em tese, possibilitado pela flexibilidade proporcionada pela quebra da exclusividade de titularidade estatal sobre a gestão dos aeroportos, permitindo-se que a iniciativa privada também passasse a titularizar, por direito próprio tais bens.

Isso porque dita flexibilização refletiria um incentivo a mais aos agentes econômicos para virem a aportar seus investimentos<sup>59</sup>, uma vez

58 Assim dispõe: GUERRA, Glauco Martins. *Agências Reguladoras no Brasil: Princípios da Legalidade e Regulação*. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. (Org.). *Direito Regulatório - Temas Polêmicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 295-337.

59 É de se apontar, somente a título de ilustração, que setores econômicos, tal qual o setor de infraestrutura aeroportuária, demandam do agente econômico privado, em termos de gestão da estrutura, um ágio em torno de 373% a serem pagos pelo consórcio vencedor Invepar, como no caso do aeroporto de Guarulhos - São Paulo, conforme descrito em estudo de 2014 desenvolvido pela CNI (Confederação Nacional da Indústria). Daí a conclusão do trabalho em tela para a diminuta procura pelos leilões da leva de aeroportos concedidos: "O resultado dos leilões surpreendeu e gerou preocupações pelos ágios elevados alcançados e pela composição dos consórcios vencedores. Sob esse aspecto, foi ressaltada a ausência das grandes empreiteiras nacionais e das operadoras de grandes aeroportos internacionais, cujas propostas foram derrotadas; o porte e a experiência prévia dos operadores aeroportuários integrantes dos consórcios vencedores; e ainda a participação indireta dos fundos de pensão das empresas estatais na concessionária do aeroporto

que a rigidez do regime de direito público representa, em alguma medida, um fator de não incentivo aos agentes econômicos, dadas as limitações que lhe são peculiares.

A ilustração do setor aeroportuário, teve o intuito de representar, na prática, a composição de um modelo de titularidade de exploração dual em que agente público e agente econômico privado poderiam conviver na gestão dos aeroportos brasileiros; cada qual incumbido de sua função e obrigações, a depender das exigências atinentes a cada modalidade de regime, se de direito público (*publicatio*), se de direito privado (*ordenatio*).

É justamente isso o que se vem tentando defender, ao longo deste trabalho, não como solução única, peremptória e perfeita, a ser replicada em toda e qualquer atividade que, atualmente, tenha a sua titularidade reservada ao Estado, mas como alternativa real que deve sempre ser analisada à luz das circunstâncias de cada setor, porquanto, em tese, afigura-se como a opção mais consentânea ao texto constitucional vigente.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo de Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. v. II, Coimbra: Almedina, 2014.

AMORIM, João Pacheco de. *Direito Administrativo da Economia*. I. (Introdução e Constituição Económica). Coimbra: Almedina, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Delegações de Serviço Público*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-ALEXANDRE%20ARAGAO.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Direito dos Serviços Públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. *As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

---

de Guarulhos, o que, associado à participação da Infraero, poderia configurar uma gestão com forte influência estatal<sup>18</sup>. Nesse contexto, as preocupações manifestadas diziam respeito à viabilidade econômica das operações em face dos ágios pagos pelos consórcios vencedores e da capacitação dos 18 O reduzido porte dos operadores está associado à exigência de habilitação técnica do edital: o processamento mínimo de cinco milhões de passageiros anuais em pelo menos um ano nos últimos dez anos. 42 CNI - CONCESSÕES EM TRANSPORTES E PETRÓLEO E GÁS: AVANÇOS E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTOS operadores aeroportuários integrantes desses consórcios para processar a movimentação prevista para os aeroportos licitados." Concessões em Transportes e Petróleo e Gás: Avanços e Propostas de Aperfeiçoamento. Estudo desenvolvido pela CNI - Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2014/07/22/456/V12\\_Concessoestransportepetroleoegas\\_web.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/07/22/456/V12_Concessoestransportepetroleoegas_web.pdf)>. Acesso em: 04 ago.2015. p. 42-43.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DUTRA, Joísa Campanher; SAMPAIO, Patrícia; PORTO, Antônio José Maristrello. Dificuldades na Regulação dos Transportes Coletivos. In: *Revista Conjuntura Econômica*, v. 66, n. 3. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, p. 46-49, 2012.

ESTORNINHO, Maria João. *Curso de Direito dos Contratos Públicos: Por uma Contratação Pública Sustentável*. Coimbra: Almedina, 2014.

FIUZA, Eduardo P.S.; PIONER, Heleno Martins. *Estudo Econômico sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos*. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/EstudosRegulatorios.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

GAETANI, Francisco; PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus. *State Capacity and Institutional change: A Case Study of Telecom Regulation in Brazil*. Disponível em:<[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/05Gaetani\\_regulacao.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/05Gaetani_regulacao.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2015.

GARCIA, Flávio Amaral; FREITAS, Rafael Vêras de. Portos Brasileiros e a Nova Assimetria Regulatória – Os Títulos Habilitantes para a Exploração da Infraestrutura Portuária. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Portos e seus Regimes Jurídicos - A Lei 12.815/2013 e seus Desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 221-261.

GUERRA, Glauco Martins. Agências Reguladoras no Brasil: princípios da legalidade e regulação. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (Org.). *Direito Regulatório - Temas Polêmicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos - Lei 8.666/1993*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARTINS, Fernando Barbalho. O Direito da Infraestrutura e o Risco Político: Um Estudo do Processo de Concessões Aeroportuárias. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), p. 337-351. 2014.

MOREIRA, Vital. Agências Reguladoras Independentes em Xequê no Brasil. In: MOREIRA, Vital; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *A Mão Invisível: mercado e regulação*. Coimbra: Almedina, 2008.

NORTH, Douglass C. *Custos de Transação, Investimentos e Desempenho Econômico*. Instituto Liberal, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1 (Winter, 1991), p. 97-112. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=5#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=5#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 03 set. 2015.

PINTO, Victor Carvalho. *O Marco Regulatório da Aviação Civil*. Elementos para a Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-42-o-marco-regulatorio-da-aviacao-civil-elementos-para-a-reforma-do-codigo-brasileiro-de-aeronautica>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva - Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. (Trad.). BRAGA, Elisabeth Maria de Pinho Braga. 2. ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

PRAZERES, Doriêdo Luiz dos. *A Exploração de Aeroportos em Regime Privado (Regime de Autorização)*. Disponível em: <[http://www.academia.edu/5471100/A\\_Explora%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Aeroportos\\_em\\_Regime\\_Privado\\_Regime\\_de\\_Autoriza%C3%A7%C3%A3o\\_](http://www.academia.edu/5471100/A_Explora%C3%A7%C3%A3o_de_Aeroportos_em_Regime_Privado_Regime_de_Autoriza%C3%A7%C3%A3o_)>. Acesso em: 10 ago.2015.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. Reformando Marcos Regulatórios de Infraestrutura - Primeiras Notas ao Caso das Ferrovias. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Edição especial. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), p. 352-388, 2014.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre Iniciativa nos Serviços Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUTELINO, André Luís Dias. *A Regulação Para Introduzir a Competição no Setor Aeroportuário*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp119790.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Transição da Exploração Precária para o Regime de Concessões: O Caso do Transporte Coletivo de Passageiros*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-14-MAIO-2008-CARLOS%20ARI%20SUNDFELD.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

TORRES, Maíra Ayres. Serviço Público Líquido - A Lógica Residual do Estado Regulador. In: *Teoria do Estado Regulador*. GUERRA, Sergio. (Org.). Curitiba: Juruá, 2015.

TUROLLA, Frederico Araújo; OLIVEIRA, Alessandro V. M. Financiamento da Infraestrutura de Transportes. In: *Journal of Transport Literature*, v.7, no.1, Manaus, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-10312013000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-10312013000100007)>. Acesso em: 29 nov 2015.

## LEGISLAÇÕES E JULGADOS

BRASIL, *Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986*, Código Brasileiro de Aeronáutica.

BRASIL, *Medida Provisória 656/2014*, de 07 de outubro de 2014, Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores, prorroga benefícios, altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118627>>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL, *Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 153*, de 23 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbac/RBAC153EMD00.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2015.

BRASIL, *Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 154*. De 12 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/rbac/RBAC154EMD01.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2015.

BRASIL, *Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 156*, de 06 de julho de 2010. Disponível em: <[http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud04\\_2012/7%20-%20RBAC%20156%20-%20Anexo%20I%20C3%A0%20Resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud04_2012/7%20-%20RBAC%20156%20-%20Anexo%20I%20C3%A0%20Resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário n.º 220.906-9/DF*. Relator: Maurício Corrêa. 4ª Turma; Brasília, DF. 02 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1690066>>. Acesso em: 08 set. 2015

**ESTUDOS/ PESQUISAS/ REPORTAGENS**

*Relatório Parcial dos Temas Discutidos nas Audiências Públicas.* Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/comissoes/CI/CISTAC/REL/CISTAC\\_Relatorio\\_Parcial.pdf](http://www.senado.leg.br/comissoes/CI/CISTAC/REL/CISTAC_Relatorio_Parcial.pdf)> . Acesso em: 09 nov. 2015. p. 274.

*Aerodrome Standards: Aerodrome Design and Operations.* Disponível em: <<http://www.icao.int/safety/implementation/library/manual%20aerodrome%20stds.pdf>>. Acesso em: 05 out 2015.

*Relatório Operacional de Desempenho dos Aeroportos - Secretaria de Aviação Civil.* Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/relatorio-geral-dos-indicadores/relatorio-2o-trimestre-2014>>. Acesso em: 30 set. 2015. p.11-23.

*Plano Diretor da Reforma do Aparato do Estado.* Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em: 07jul. 2015.

*Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado, 2010.* Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/capitulo3.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/capitulo3.pdf) >. Acesso em: 30 jul. 2015.

*Outorgas de Projetos em Andamento.* Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/acesso-a-informacao/outorgas/projetos-em-andamento>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

*Parecer técnico da Procuradoria Federal acerca do pleito à autorização para fins de exploração do aeroporto privado de Cascavel.* Processo nº: 00055.000080/2015-52. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/acesso-a-informacao/outorgas/arvoredofly-in.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

*Concessões em Transportes e Petróleo e Gás: Avanços e Propostas de Aperfeiçoamento.* Estudo desenvolvido pela CNI - Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2014/07/22/456/V12\\_Concessoestransportepetroleoegas\\_web.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/07/22/456/V12_Concessoestransportepetroleoegas_web.pdf)>. Acessado em: 04 ago. 2015. p. 42-43.