

Recebido em: 16/10/2021

Aprovado em: 09/11/2021

---

## OUTORGAS AEROPORTUÁRIAS E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

---

### *AIRPORT GRANTS AND THE HISTORICAL EVOLUTION OF CONCESSION CONTRACTS*

*Ricardo Sampaio da Silva Fonseca*

*Economista, com especialização em Compliance e Governança Corporativa, MBA em Finanças e Mestrado em Economia. Faz parte da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. Atualmente é Diretor de Políticas Regulatórias da Secretaria Nacional de Aviação Civil.*

*Fabiano Gonçalves de Carvalho*

*Advogado com especialização em Direito Público e Direito Processual Civil. Coordenador-Geral de Outorgas do Departamento de Outorgas e Patrimônio, da Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura.*

*Ronei Saggiaro Glanzmann*

*Economista do Banco Central do Brasil, pós-graduado em Análise Macroeconômica e MBA em Mercados de Capitais. Atualmente ocupa o cargo de Secretário Nacional de Aviação Civil, no Ministério da Infraestrutura.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Da Outorga Aeroportuária; 2 Das Modalidades de Outorga dos Aeródromos Cíveis Públicos; 3 Da Modalidade de Outorga Concessão. Evolução Regulatória e Aprendizado Adquirido ao Longo da Última Década; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O objetivo geral deste artigo é examinar as modalidades de outorga para exploração dos aeroportos brasileiros. Primeiramente, apresenta-se o conceito de aeroportos e as formas de exploração da infraestrutura aeroportuária, com enfoque nos aeródromos classificados como públicos, ante a competência da União para sua exploração. Posteriormente, são analisadas todas as modalidades de exploração de aeródromos públicos, com o detalhamento das respectivas características e importância para a infraestrutura aeroportuária. Finalmente, a partir desse contexto, dá-se um enfoque especial à modalidade de outorga concessão, apresentando um histórico de aprendizado no setor aeroportuário ao longo dos últimos 10 (dez) anos, bem como de todo o processo de concessão da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada ao longo desse período.

**PALAVRAS-CHAVE:** Outorga. Exploração. Aeródromo. Aeroporto. Concessão. Contratos.

**ABSTRACT:** The general objective of this article is to examine the modalities of granting for operating airports in Brazil. First, the concept of airports and the ways of exploring the airport infrastructure are presented, with a focus on aerodromes classified as public, due to the competence of the Union for their exploration. Subsequently, all types of exploration of public aerodromes are analyzed, presenting the detailing of their characteristics and the importance for the airport infrastructure. Finally, a special focus is given to the concession granting modality, presenting a learning history in the airport sector over the last 10 (ten) years, as well as the entire process of concession of the airport infrastructure to the private initiative throughout that period.

**KEYWORDS:** Grant. Exploration. Aerodrome. Airport. Concession. Contracts.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar a legislação aplicável ao setor aeroportuário quanto às outorgas aeroportuárias e as suas modalidades, buscando inicialmente a apresentação de conceitos inerentes ao setor, com enfoque nos aeródromos classificados como civis públicos, tendo em vista a competência da União para sua exploração.

De forma a ilustrar a importância e a necessidade da definição de uma modalidade de outorga para a exploração de aeródromos classificados como civis públicos, tem-se que, atualmente, o Brasil possui um total de 512 (quinhentos e doze) aeródromos civis públicos devidamente homologados pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)<sup>1</sup>, sendo: i) 44 (quarenta e quatro) aeródromos explorados pela modalidade concessão; ii) 18 (dezoito) aeródromos explorados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, sendo que destes, um total de 16 (dezesesseis) estão incluídos na próxima Rodada de Concessões, prevista para ocorrer até meados do ano de 2022 (7ª Rodada), e 2 (dois) aeródromos estão previstos para serem fechados até o final do corrente ano; iii) 7 (sete) aeródromos explorados na modalidade autorização; iv) 440 (quatrocentos e quarenta) aeródromos explorados por Estados e Municípios, com um total de 218 (duzentos e dezoito) delegados aos Estados e 222 (duzentos e vinte e dois) aos Municípios; v) 1 (um) aeródromo em processo de regularização da outorga de exploração; e, v) 2 (dois) aeródromos cujas outorgas de exploração encontram-se mantidas por decisões judiciais<sup>2</sup>.

No âmbito dessas diferentes formas de outorga de exploração aeroportuária, este artigo dará destaque a modalidade concessão, ante o fato de representar a modalidade de outorga de exploração definida para os principais aeroportos do país, o aprendizado adquirido em todo o processo de concessão de infraestrutura aeroportuária conduzido no âmbito do Governo Federal ao longo da última década e a evolução regulatória dos contratos celebrados com a iniciativa privada.

### 1. DA OUTORGA AEROPORTUÁRIA

O setor de aviação civil e o transporte aéreo contribuem de maneira significativa para o desenvolvimento e crescimento do País, principalmente

1 ANAC. Cadastro de Aeródromos públicos. Agência Nacional de Aviação Civil, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aerodromos/lista-de-aerodromos-civis-cadastrados>>. Acesso em: 23 Agosto 2021.

2 MINFRA. Outorgas Aeroportuárias. Ministério da Infraestrutura, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/outorgas-aeroportuarias>. Acesso em: 23 Agosto 2021.

considerando aspectos como: a geração de empregos, recolhimento de tributos, integração nacional, incremento de negócios entre regiões, fomento a indústria do turismo e ao comércio como um todo.

Nos primeiros anos do Século XXI, os consecutivos aumentos de renda da população brasileira, a ascensão das classes sociais, a popularização do modal aéreo, a entrada de novas empresas no mercado, a comercialização de bilhetes por canais mais acessíveis, a necessária e compatível infraestrutura aeroportuária para atender esse acentuado crescimento da demanda fez com que o Governo Federal, ao longo dos anos e, especificamente na última década, se dedicasse à criação de normas específicas para o setor, de forma a conferir maior segurança jurídica a todos os agentes que a ele de alguma forma se vinculam.

Nesse contexto, no setor de aviação civil, foi editado o Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que aprova a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC. Como o próprio normativo esclarece, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) *“corresponde ao conjunto de estratégias e diretrizes que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor; e integra-se ao contexto das políticas nacionais brasileiras”*.

Além disso, é propósito da PNAC *“caracterizar a importância do desenvolvimento e aumento da disponibilidade de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis, com vistas a aumentar a oferta de serviços de transporte aéreo”*. Entretanto, o desenvolvimento proposto deve ser realizado de forma estruturada, planejada, com base ainda em critérios técnicos, e também em conjugação com a legislação vigente, para que então se permita, conforme dispõe o PNAC, a devida *“ampliação da disponibilidade de serviços, possibilitando, dessa maneira, aumento do bem-estar da sociedade brasileira, bem como integração do País no contexto internacional, em face da excepcional importância da aviação para as atividades sociais e econômicas modernas”*. (DECRETO nº 6.780, de 2009)

As políticas aprovadas na PNAC foram formuladas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC, atribuindo-se à Secretaria de Aviação Civil, órgão do Ministério da Defesa no momento da edição da regulamentação da PNAC, o acompanhamento da implementação dessas diretrizes por parte dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão, regulação e fiscalização da aviação civil, da infraestrutura aeroportuária civil e da infraestrutura de navegação aérea civil.

Com o passar do tempo, e ante a necessidade de uma reformulação do quadro institucional voltado à gestão da aviação civil com a finalidade de se construir um novo modelo institucional em que os vetores de segurança, regularidade e pontualidade fossem abordados de forma a garantir um ambiente favorável aos usuários e os prestadores de serviços, somados à

crescente demanda da expansão do mercado da aviação civil, avultada à época pela proximidade dos eventos esportivos de grande envergadura que seriam sediados no País<sup>3</sup>, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, foi criada, no âmbito da Presidência da República, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR), por meio da Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Nesse sentido, foi conferida à SAC-PR a atribuição para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; formular e implementar o planejamento estratégico do setor; elaborar estudos e projeções; elaborar e aprovar os planos de outorga para exploração da infraestrutura aeroportuária e coordenar os órgãos e entidades integrantes do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa. (LEI nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 24-D)<sup>4</sup>.

Das competências atribuídas à SAC-PR destaca-se para fins deste artigo, a de aprovar os planos de outorga para exploração da infraestrutura aeroportuária.

A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) prevê que o sistema aeroportuário é constituído, dentre outros componentes, pelo conjunto de aeródromos brasileiros (art. 26).

Os aeródromos são áreas destinadas a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves e podem ser classificados em civis e militares, baseando essa classificação na “*destinação exclusiva ou preponderante*”<sup>5</sup>, porquanto faculta o uso do aeródromo militar por aeronaves civis e do aeródromo civil por aeronaves militares, como “*alternativamente de emergência, qualquer um deles pode ser usado indistintamente*”, nos termos do art. 28 do CBA<sup>6</sup>. (LEI nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986)

Os aeródromos militares são destinados às operações de aeronaves militares e administrados pelo Comando da Aeronáutica (Comaer). Para

3 EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS nº 31/MP/MD/MF/MJ/CCivil-PR, de 18 de março de 2011.

4 Tais competências atualmente estão afeitas ao Ministério da Infraestrutura (MInfra), nos termos do art. 35, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

5 PACHECO, José Da Silva. Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

6 “Art. 28. Os aeródromos são classificados em civis e militares.

§ 1º Aeródromo civil é o destinado ao uso de aeronaves civis.

§ 2º Aeródromo militar é o destinado ao uso de aeronaves militares.

§ 3º Os aeródromos civis poderão ser utilizados por aeronaves militares, e os aeródromos militares, por aeronaves civis, obedecidas as prescrições estabelecidas pela autoridade aeronáutica.”

os aeródromos civis, a definição quanto ao titular de sua exploração<sup>7</sup> dependerá de sua classificação, visto que podem ser subdivididos em públicos e privados (CBA, art. 29).

Aeródromos privados são aqueles construídos, mantidos e operados por seus proprietários (CBA, art. 35), só podendo ser utilizados com a permissão destes, sendo vedada a exploração comercial, ou seja, o proprietário não pode sujeitar os usuários ao pagamento de tarifas (CBA, art. 30 §2º). São abertos ao tráfego aéreo através de processo de registro e podem ser fechados a qualquer tempo pelo proprietário ou pela Autoridade de Aviação Civil, no caso, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). (CBA, art. 30 §1º).

Aeródromos públicos são aqueles dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas (CBA, art. 31, inciso I), destinados, portanto, ao uso público, independente da sua propriedade (CBA, art. 36 § 5º, 37 e 38). Não há impedimentos para exploração comercial e cobrança de tarifas aeroportuárias, como: tarifa de embarque, tarifa de pouso, tarifa de permanência, tarifa de armazenagem, tarifa de capatazia e tarifa de conexão<sup>8</sup>. São abertos ao tráfego aéreo através de processo de homologação junto à Anac, podendo ser usado por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade e nacionalidade, mediante o ônus da utilização, salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição de uso por determinados tipos de aeronaves ou serviços aéreos (CBA, art. 37).

O procedimento de cadastro de aeródromos mediante o registro para aeródromos privados e de homologação para aeródromos públicos, junto à Anac, decorre da competência privativa da Agência, nos termos do art. 8º, inciso XXVI, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e tem o propósito de evitar a criação ou existência de aeródromos civis sem a devida formalização do responsável por sua exploração, bem como constitui um conjunto de informações oficiais sobre os aeródromos civis públicos e privados do Brasil.

Com o propósito de reforçar o mesmo amparo jurídico, o art. 21 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, dispõe que “Somente poderão ser homologados como aeródromos públicos pela ANAC aqueles que estejam enquadrados em uma das hipóteses de exploração previstas no art. 36 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.”

7 A exploração de infraestrutura aeroportuária, em consonância com as normas e legislações vigentes, pode englobar a implantação, construção, ampliação, reforma, administração, operação, manutenção e exploração econômica.

8 O normativo legal que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências é a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973.

De fato, não há participação da União, administração pública direta, no processo de registro de aeródromos privados junto à Anac, dado que, pela natureza e destinação, estão sujeitos a uma relação direta do seu proprietário com a Agência para o procedimento legal do registro.

Corroborar a afirmação acima o fato de que a Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XII, alínea “c”, estabelece a competência da União para explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária.

De forma a complementar tal previsão constitucional, tem-se o CBA, que disciplinou em seu art. 36<sup>9</sup>, a possibilidade de a União explorar os aeródromos (públicos) de forma direta ou indireta, podendo inclusive delegar a construção, administração e exploração aeroportuária aos entes federados.

Ainda no âmbito infraconstitucional e ratificando as previsões contidas no CBA, destaca-se a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV), prevendo que a União deve voltar-se à implantação, gestão e exploração de aeródromos públicos<sup>10</sup>.

Portanto, de forma complementar à Constituição Federal e sendo perfeitamente compatíveis com as disposições do CBA e da Lei do SNV quanto ao tema “exploração da infraestrutura aeroportuária”, pode-se afirmar que a exploração da infraestrutura aeroportuária, disposta na alínea “c” do inciso XII do art. 21 da CF, somente pode se dar em aeródromos civis públicos.

## 2. DAS MODALIDADES DE OUTORGA DOS AERÓDROMOS CIVIS PÚBLICOS

Mesmo com a delimitação do campo de abrangência da competência da União para exploração da infraestrutura aeroportuária, o setor de aviação civil carecia de um instrumento que definisse e divulgasse políticas, critérios e diretrizes de política pública para a escolha do modelo de exploração de infraestrutura aeroportuária mais adequado para os aeródromos civis públicos brasileiros, existentes ou planejados. Se fazia cada vez mais presente

9 Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

10 Art. 34. O Subsistema Aeroviário Federal é constituído de:

I - os **aeródromos públicos** que atendam ao tráfego aéreo civil, regular e alternativo, doméstico e internacional, no País ou que sejam estratégicos para a integração e a segurança nacional;

a necessidade de elaboração de um plano de outorga de infraestrutura aeroportuária.

A ideia de elaboração desse instrumento passava pela missão de que fossem definidos critérios objetivos para o enquadramento dos casos concretos dentre as possibilidades de outorga, mas com flexibilidade para aplicação de políticas públicas. Não foi a intenção definir, para cada um dos aeródromos civis públicos existentes no País, um único modelo de exploração, ou ainda, elencar exaustivamente o rol de quesitos a serem observados para enquadramento de cada aeródromo em algum modelo de exploração, mas, sim, traçar diretrizes para a definição da modalidade de exploração mais adequada para cada aeródromo público.

Dessa forma, a elaboração do Plano Geral de Outorga (PGO), inicialmente definido por meio da Portaria SAC-PR nº 110, de 8 de julho de 2013, pode ser considerado um marco importante no setor de aviação civil, pois trouxe a devida regulamentação das modalidades de outorga dispostas na legislação, em consonância com as diretrizes e estratégias de política pública.

Em agosto de 2014, considerando a necessidade de se possibilitar uma maior adequação do instrumento à realidade do setor aeroportuário, à legislação vigente e ainda, realizar alguns ajustes na Portaria então em vigor, foi editada a Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014, a qual revogou a Portaria SAC-PR nº 110, de 8 de julho de 2013, e trouxe ao setor um atualizado e ainda vigente Plano Geral de Outorgas (PGO).

A partir das formas de exploração dos aeródromos civis públicos constantes do art. 36 do CBA, tem-se que a exploração direta pela União, tratada nos incisos I e II, é realizada pelo Comando da Aeronáutica - Comaer, órgão integrante da estrutura do Ministério da Defesa, ou pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, empresa pública pertencente à União e atualmente vinculada ao MInfra. Neste último caso, conforme o constante na Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, art. 2º, a Infraero tem "(...) por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República".

Já a exploração indireta, tratada nos incisos III e IV, pode ser realizada mediante convênio de delegação celebrado entre a União e Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou ainda, por meio de concessão ou autorização.

Diante desse contexto, a então SAC-PR se baseou na elaboração e publicação de dois tipos de documentos: o já mencionado Plano Geral de Outorgas - PGO e os Planos de Outorga Específicos - POE. O PGO como sendo um documento único, com o objetivo de balizar e traçar diretrizes



para o processo de definição das modalidades de outorga mais adequadas para garantir a eficiência na gestão da infraestrutura aeroportuária do País. Já o POE, tendo por finalidade desempenhar o papel de instrumento executor da política pública, definindo efetivamente o modelo de exploração a ser adotado por determinado aeródromo civil público.

Assim, a primeira definição do PGO foi determinar que fossem adotados os seguintes instrumentos para publicação dos POE's, conforme o caso: i) Portaria Ministerial, para aeródromos explorados por intermédio do Comaer, para aeródromos atribuídos à Infraero e para aeródromos explorados pelas modalidades concessão ou autorização; ii) Convênios de delegação firmados entre a União e o respectivo ente federativo, no caso de aeródromos delegados a Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Em relação aos aeródromos delegados a Estados, Distrito Federal ou Municípios, o PGO define (art. 10) que os aeroportos regionais e locais devem ter sua administração descentralizada para tais entes, desde que estes manifestem interesse na sua exploração, podendo a União, de forma discricionária, solicitar estudos ou projetos para os entes federados interessados que comprovem a capacidade técnica para explorar o aeródromo a ser delegado.

A descentralização administrativa, além de ter previsão legal desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi também tratada na Lei do SNV, ao prever novamente tal possibilidade legal de exploração de aeródromos públicos (art. 6º, §2º e art. 37), revelando-se como uma alternativa fundamental para a garantia da prestação do serviço adequado, principalmente considerando o fato de que o Brasil é um país com dimensões continentais, composto por regiões geoeconômicas bem distintas umas das outras, o que traz um especial desafio, ao Governo Federal, de gestão dos aeródromos localizados nas mais diversas regiões do País.

Quanto aos aeródromos explorados diretamente pela União, o PGO define que os aeródromos explorados pelo Comaer (art. 6º) sejam aqueles de uso compartilhado, em que se verifique a prevalência das operações aéreas com finalidade militar, embora presentes também as operações da aviação civil, de forma eventual ou secundária. Para os aeródromos com essas características, entende-se que a gestão deva estar atribuída ao órgão que mais utiliza a infraestrutura, qual seja, o Comaer. Para os demais aeródromos civis públicos, de uso compartilhado ou não, o PGO prevê, como regra geral, que sejam explorados pela Infraero (art. 5º), salvo nos casos daqueles aeródromos objeto de concessão ou autorização.

O fato é que a eventual atribuição de determinado aeródromo à exploração da Infraero configura uma importante decisão de política pública, que deve considerar, de forma bem abrangente, todas as características técnicas, operacionais e econômicas do ativo em análise, devendo ser

precedida de análise minuciosa e conclusiva acerca do papel desempenhado pelo referido aeródromo, atual e potencial, bem como da relevância do mesmo para a estruturação e planejamento da malha aeroportuária do país.

Alternativamente, verifica-se a possibilidade da utilização dos aeródromos públicos pela modalidade da autorização (art. 9º), regulamentada pelo Decreto nº 7.871 de 21 de dezembro de 2012. A opção pela utilização dessa modalidade deve ocorrer para aeródromos civis públicos que possuam características bem específicas, definidas no referido Decreto, tais como: aeródromo voltado exclusivamente ao processamento das operações relacionadas à aviação geral, constituídas pelos serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo (CBA, art. 177, 201 e 220), assentado em imóveis de propriedade privada, com operação por conta e risco do autorizatário, sendo vedada a discriminação de usuários. Nessa modalidade de outorga, ao atender a um interesse próprio, a iniciativa privada, indiretamente, contribui para a expansão da oferta de infraestrutura aeroportuária, investindo em aeródromos que não seriam objeto da política pública direta, sem ônus relevantes para o Poder Público.

Ademais, embora a aviação geral seja capaz de oferecer diversos serviços de grande importância para a integração nacional e o desenvolvimento econômico e social do país, atuando como indutora de crescimento e porta de entrada para formação de mão de obra que serve ao transporte aéreo regular, atualmente, ela é capaz de congestionar o tráfego nos grandes e principais aeródromos do país. De fato, a existência de aeródromos voltados especificamente ao processamento das operações da aviação geral possibilita que os principais aeroportos das regiões metropolitanas busquem focar-se no processamento das operações de transporte aéreo regular, direcionando recursos e energias ao atendimento do transporte de massa.

Finalmente, o PGO dispõe ainda sobre a utilização da modalidade da concessão para exploração de aeródromos civis públicos (art. 7º). Esta modalidade, regulamentada pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, revela-se como uma importante decisão de política pública, que também deve considerar de forma abrangente as características técnicas, operacionais e econômicas do ativo a ser concedido, tomando como referência a grande complexidade administrativa e orçamentária típica dos processos de concessão de infraestrutura conduzidos no âmbito do Governo Federal.

Neste caso, o PGO define um rol de diretrizes a serem consideradas nos processos de delegação dos aeródromos a serem explorados por meio de concessão, como: I - o movimento atual ou projetado de passageiros, carga e aeronaves no aeródromo for relevante; II - houver restrições de

infraestrutura e saturação relevantes na capacidade dos terminais de passageiros, de carga ou do sistema pista-pátio do aeródromo frente à demanda atual e projetada de passageiros, carga e aeronaves; III - houver necessidade e premência de obras e investimentos relevantes no aeródromo e a concessão configurar meio mais eficaz de viabilizar ou acelerar a sua execução; IV - houver necessidade e premência de melhorias relevantes de gestão e de ganhos de eficiência operacional no aeródromo; V - houver comprometimento relevante na qualidade dos serviços prestados no aeródromo e a concessão configurar meio mais eficaz de saná-la; VI - for possível fomentar a concorrência entre aeródromos com efeitos positivos sobre os incentivos à eficiência do sistema e sobre os usuários; ou VII - a concessão implicar melhorias significativas nos resultados econômico financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits de modo relevante, desde que não comprometa a realização dos investimentos necessários no aeródromo ou os níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços.

### **3. DA MODALIDADE DE OUTORGA CONCESSÃO. EVOLUÇÃO REGULATÓRIA E APRENDIZADO ADQUIRIDO AO LONGO DA ÚLTIMA DÉCADA.**

Entende-se que pela importância do tema “concessões aeroportuárias” para o Brasil, algumas particularidades desta modalidade de outorga devem ser compartilhadas, principalmente se considerarmos que o processo de concessão aeroportuária em nosso país já completa uma década.

Em termos formais, a primeira vez que um aeroporto foi incluído no Plano Nacional de Desestatização (PND) foi em 2008, por meio do Decreto nº 6.373, datado de 14 de fevereiro: tratou-se do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante - ASGA (SBSG), no Rio Grande do Norte. Posteriormente, foram incluídos no PND os aeroportos de Brasília/DF (SBBR), Viracopos/SP (SBKP) e Guarulhos/SP (SBGR), mediante o Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011; os aeroportos do Galeão/RJ (SBGL) e de Confins/MG (SBCF), mediante o Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013; os aeroportos de Fortaleza/CE (SBFZ), Salvador/BA (SBSV), Porto Alegre/RS (SBRs) e Florianópolis/SC (SBFL), mediante o Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015; e, na sequência, o Aeroporto Internacional Marechal Rondon (Aeroporto de Cuiabá/MT), por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

Posteriormente, em 24 outubro de 2017, mediante Decreto nº 9.180, foram incluídos no PND e qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos - PPI outros 13 aeroportos: Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (SBRF), Aeroporto de Maceió/Zumbi

dos Palmares (SBMO), Aeroporto Santa Maria - Aracaju (SBAR), Aeroporto Presidente Castro Pinto - João Pessoa (SBJP), Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes (SBJU), Aeroporto Presidente João Suassuna - Campina Grande (SBKG), Aeroporto Marechal Rondon - Cuiabá (SBCY), Aeroporto Maestro Marinho Franco - Rondonópolis (SBRD), Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias - Alta Floresta (SBAT), Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo - Sinop (SWSI), Aeroporto de Barra do Garças (SBBW), Aeroporto de Vitória - Eurico de Aguiar Salles (SBVT) e Aeroporto de Macaé (SBME).

Mais recentemente, por meio do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, foram qualificados no PPI e incluídos no PND os seguintes aeroportos: Aeroporto Internacional de Curitiba - Afonso Pena (SBCT), Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu - Cataratas (SBCT), Aeroporto Internacional de Navegantes - Ministro Victor Konder (SBNF), Aeroporto de Londrina - Governador José Richa (SBLO), Aeroporto de Joinville - Lauro Carneiro de Loyola (SBJV), Aeroporto de Bacacheri (SBBI), Aeroporto Internacional de Pelotas - João Simões Lopes Neto (SBPK), Aeroporto Internacional de Uruguaiana - Rubem Berta (SBUG), Aeroporto Internacional de Bagé - Comandante Gustavo Kraemer (SBBG), Aeroporto de Goiânia - Santa Genoveva (SBGO), Aeroporto Internacional de São Luís - Marechal Cunha Machado (SBSL), Aeroporto de Teresina - Senador Petrônio Portella (SBTE), Aeroporto de Palmas - Brigadeiro Lysias Rodrigues (SBPJ), Aeroporto de Petrolina - Senador Nilo Coelho (SBPL), Aeroporto de Imperatriz - Prefeito Renato Moreira (SBIZ), Aeroporto Internacional de Manaus - Eduardo Gomes (SBEG), Aeroporto Internacional de Porto Velho - Governador Jorge Teixeira de Oliveira (SBPV), Aeroporto de Rio Branco - Plácido de Castro (SBRB), Aeroporto Internacional de Boa Vista - Atlas Brasil Cantanhede (SBBV), Aeroporto Internacional Cruzeiro do sul (SBCZ), Aeroporto Internacional de Tabatinga (SBTT), e Aeroporto de Tefé (SBTF).

Por fim, com o Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021, foram incluídos no PND os últimos aeroportos outorgados à Infraero: Santos Dumont (SBRJ), Uberlândia (SBUL), Montes Claros (SBMK), Jacarepaguá (SBJR), Uberaba (SBUR); Belém (SBBE), Macapá (SBMQ), Santarém (SBSN), Marabá (SBMA), Carajás (SBCJ), Altamira (SBHT); Congonhas (SBSP), Campo Grande (SBCG), Campo de Marte (SBMT), Corumbá (SBCR) e Ponta Porã (SBPP).

De fato, de 2011 a 2021, o Governo Federal já promoveu 6 rodadas de concessão de aeroportos (ver tabela abaixo). Essas rodadas culminaram com a transferência à iniciativa privada do direito de exploração de 44 aeroportos, os quais respondem por aproximadamente 77% da movimentação anual de

passageiros no país (HÓRUS, 2021)<sup>11</sup>. Com a implementação do modelo de concessões, o setor passou por investimentos intensivos, resultando em significativa ampliação da capacidade de processamento de passageiros e cargas no Brasil<sup>12</sup>.

Tabela: Rodadas de concessão aeroportuária realizadas pelo Governo Federal

Rodada de concessão aeroportuária (ano)	Aeroportos Concedidos
1ª rodada (2011)	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (SBSG)
2ª rodada (2012)	Aeroportos de Guarulhos (SBGR), Brasília (SBBR) e Viracopos (SBKP)
3ª rodada (2014)	Aeroportos do Galeão (SBGL) e Confins (SBCF)
4ª rodada (2017)	Aeroportos de Salvador (SBSV), Porto Alegre (SBPA), Fortaleza (SBFZ) e Florianópolis (SBFL)
5ª rodada (2019)	Bloco Nordeste: aeroportos de Recife (SBRF), Maceió (SBMO), Aracaju (SBAR), João Pessoa (SBJP), Campina Grande (SBKG) e Juazeiro do Norte (SBJU);  Bloco Sudeste: aeroportos de Vitória (SBVT) e Macaé (SBME);  Bloco Centro-Oeste: aeroportos de Cuiabá (SBCY), Sinop (SBSI), Rondonópolis (SBRD) e Alta Floresta (SBAT)
6ª rodada (2021)	Bloco Sul: aeroportos de Curitiba (SBCT), Foz do Iguaçu (SBFI), Navegantes (SBNF), Londrina (SBLO), Joinville (SBJV), Bacacheri (SBBI), Pelotas (SBPK), Uruguaiana (SBUG) e Bagé (SBBG);  Bloco Central: Goiânia (SBGO), São Luís (SBSL), Teresina (SBTE), Palmas (SBPJ), Petrolina (SBPL) e Imperatriz (SBIZ);  Bloco Norte: Manaus (SBEG), Porto Velho (SBPV), Rio Branco (SBRB), Cruzeiro do Sul (SBCZ), Tabatinga (SBTT), Tefé (SBTF) e Boa Vista (SBBV)

Entende-se oportuno apresentar a evolução do processo de concessão de infraestruturas aeroportuárias realizados pelo Governo Federal, detalhando as principais mudanças ocorridas nos contratos de concessão.

11 As informações sobre movimentação de passageiros referem-se ao ano de 2019, último ano antes dos impactos da pandemia da Covid-19. Os dados foram extraídos em 19 de maio de 2021 do Sistema HÓRUS, mantido conjuntamente pela Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura (Sac/Minfra) e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Consulta realizada no seguinte endereço eletrônico: <https://horus.labtrans.ufsc.br/gereencial/?auth=s#Principal>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

12 De acordo com dados atualizados das demonstrações financeiras das concessionárias, o volume de investimentos em infraestrutura aeroportuária apenas nos cinco primeiros anos do programa de concessões (R\$ 17,8 bilhões) superou o volume dos 15 anos imediatamente anteriores. Até 2020, os investimentos realizados pelas concessionárias privadas totalizaram R\$ 22,5 bilhões. Consulta realizada no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes>. Acesso: 21 Agosto 2021.

Especificamente serão explicitados, em uma sucessão temporal, as linhas gerais dos termos de parceria com o setor privado em três grupos de concessão relativamente homogêneos: (i) contratos da 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> rodadas; (ii) contrato da 4<sup>a</sup> rodada; e (iii) contratos da 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> rodadas. Para tanto, serão trazidos, para cada grupo, três aspectos contratuais basilares: modelo de pagamento de outorgas, regulação tarifária e previsão de investimentos. Espera-se que, com isso, possa ficar claro não apenas a sequência de ativos transferidos à iniciativa privada, mas a evolução do próprio modelo de concessão ao longo da década.

As três primeiras rodadas de concessão inauguraram a era da gestão privada dos grandes aeroportos brasileiros e exigiram como contraprestação ao direito de exploração dessas infraestruturas o pagamento de contribuições fixas anuais ao Poder Público. O esquema originalmente desenhado era de que o valor de outorga oferecido pelo vencedor dos leilões deveria ser dividido nominalmente em parcelas iguais ao longo da concessão.

Na primeira concessão realizada, a do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante / Natal, a partir de um valor mínimo inicial de R\$ 51,7 milhões, o lance vencedor do leilão foi de R\$ 170 milhões (ágio de 229%), sem incidência de contribuições variáveis. A segunda e a terceira rodadas de concessões – que mantiveram o esquema básico de pagamento de outorgas, apenas introduzindo, complementarmente à outorga fixa, um pagamento anual com base na receita operacional bruta da concessionária no ano anterior – também receberam ágios elevados em seus leilões (373% para Guarulhos, 160% para Viracopos, 673% para Brasília, 294% para o Galeão e 66% para Confins).

Sob a vertente da regulação tarifária, as três primeiras rodadas de concessão utilizaram-se da definição de tetos tarifários para cada atividade regulada (embarque, pouso, permanência, conexão, armazenagem e capatazia), com correções anuais com base na inflação. Conforme a teoria econômica indicava<sup>13</sup> (Viscusi, Harrington, Jr., & Vernon, 2005) e a experiência regulatória comprovou, a regulação por preço-teto trouxe considerável simplicidade de entendimento do modelo, mas, ao mesmo tempo, gerou ineficiências estruturais, como a falta de incentivos para a expansão de determinados componentes aeroportuários e a tendência ao congestionamento da infraestrutura em horários específicos.

Em relação às melhorias de infraestrutura aeroportuária, os contratos das primeiras rodadas previram diversos investimentos desvinculados da demanda verificada no aeroporto. Os exemplos mais evidentes talvez sejam

---

13 VISCUSI, W. K.; HARRINGTON, JR., J. E.; VERNON, J. M. *Economics of Regulation and Antitrust*. Fourth Edition. ed. Cambridge: MIT Press, 2005.

os dos aeroportos de Viracopos, em Campinas/SP, e Confins, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte/MG. No caso de Viracopos, o contrato impôs à concessionária a obrigação de construção de duas pistas de pouso e decolagem (PPD) adicionais até o final da concessão<sup>14</sup>. Em Confins, a obrigação de construção de uma segunda PPD no aeroporto foi determinada por meio de um limite temporal mais rígido – a pista deveria estar plenamente operacional até 31 de dezembro de 2020<sup>15</sup>.

Os investimentos prescritos nos contratos das primeiras rodadas refletiam as projeções de demanda utilizadas nos estudos de viabilidade, as quais se mostraram a posteriori excessivamente otimistas. À crise econômica iniciada no país a partir de 2014, seguiu-se uma retração no crescimento da demanda pelos serviços de transporte aéreo. Com isso, as concessionárias se viram em situação desafiadora, pois tinham obrigações de investimento incompatíveis com a movimentação de carga e passageiros observada nos ativos que administravam. Como consequência, além das dificuldades financeiras enfrentadas por algumas concessionárias, diversos investimentos realizados se converteram em infraestrutura ociosa.

A experiência das primeiras rodadas de concessões mostrou que o esquema de pagamentos de outorga era, em muitos aspectos, inadequado, pois as decisões tomadas no dia do leilão traziam repercussões para toda a vida do contrato. Em particular, é de se notar que o ágio do lance vencedor contaminava todos os pagamentos a serem feitos ao poder público, repercutindo sobre o fluxo de caixa da concessionária e suas disponibilidades, podendo, inclusive, a depender dos montantes envolvidos, comprometer a financiabilidade do projeto, dado que o atendimento dos *covenants* exigidos pelos financiadores normalmente considera a existência das outorgas<sup>16</sup>.

Ademais, dado que as outorgas eram pré-definidas e não guardavam qualquer relação com o desempenho efetivo do aeroporto, o risco de demanda, uma variável alocada ao operador aeroportuário, torna-se particularmente perigoso, já que as flutuações da demanda (às vezes bastante severas, como na crise brasileira dos anos 2015-2017 ou na

14 ANAC. Contrato de concessão - Aeroporto de Viracopos. Agência Nacional de Aviação Civil, 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/campinas>>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

15 ANAC. Contrato de concessão - Aeroporto de Confins. Agência Nacional de Aviação Civil, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/Confins>>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

16 Em particular, o BNDES calcula o Patrimônio Líquido Ajustado como sendo Patrimônio Líquido + Outorga do Passivo – Outorga do Ativo e o Ativo Total Ajustado como sendo Ativo Total – Outorga do Ativo. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/leiloes-infraestrutura>. Acesso em 21 Agosto de 2021.

pandemia do Covid-19 em 2020-2021) repercutem diretamente sobre a receita da concessionária, mas não geram qualquer impacto no principal item de gasto da empresa.

Por isso, a quarta rodada (2017) manteve a definição das outorgas variáveis das rodadas anteriores, mas introduziu duas importantes inovações: (i) o redesenho do fluxo de pagamentos das outorgas fixas e (ii) o pagamento à vista do ágio do leilão.

O primeiro aprimoramento decorreu da observação do *stress* financeiro das concessionárias nos primeiros anos da concessão, quando tiveram que fazer grandes investimentos obrigatórios e, simultaneamente, pagar as outorgas decorrentes da concessão. Assim, em vez de um esquema linear com pagamento desde o primeiro ano, projetou-se uma curva de pagamentos que, após um pagamento inicial equivalente a 25% da soma simples das outorgas fixas anuais, concedia um período de carência de 5 anos, seguido do pagamento de outorgas fixas linearmente crescentes nos 5 anos subsequentes, até o atingimento do pagamento de outorgas “plenas”, quando o fluxo voltava a ser linear até o final da concessão.

Já o segundo aprimoramento buscou mitigar dois problemas já aludidos anteriormente. Primeiro: eliminar a contaminação financeira do leilão sobre a concessão, de forma a promover uma diminuição do risco do projeto e um aumento da sua financiabilidade pelos agentes financeiros privados. Segundo: fazer com que o ágio se tornasse um *sunk cost* do ponto de vista da concessionária (constituída após o leilão), aumentando o comprometimento dos acionistas com o negócio.

Na quarta rodada, o modelo regulatório também evoluiu no sentido de tentar promover uma precificação mais eficiente dos serviços de infraestrutura aeroportuária. Para tanto, a Anac manteve a função de definir os preços-teto, mas o operador aeroportuário passou a ser autorizado a majorar em até 100% a tarifa aeroportuária cobrada sobre determinado serviço. O gerenciamento deveria ser realizado de modo que a tarifa média fosse menor ou igual ao valor do teto estipulado pelo regulador. Como os aumentos precisam ser necessariamente compensados por reduções tarifárias, pretendia-se preservar o objetivo primordial da regulação de conter o poder de mercado do operador aeroportuário. Ademais, esperava-se que eventuais ineficiências alocativas decorrentes da rigidez tarifária pudessem ser reduzidas, pois, conforme mencionado anteriormente, as ineficiências do modelo tarifário de preço-teto podem provocar subinvestimento na infraestrutura, congestionamento dos componentes aeroportuários, além de inviabilizar soluções de mercado diretamente negociadas entre os agentes.



Outra mudança significativa que começou a ser experimentada na quarta rodada foi que os clausulados adotados nos contratos tornaram-se menos prescritivos em termos de investimentos. Tome-se, por exemplo, o caso do aeroporto de Salvador. A minuta de contrato submetida à consulta pública continha provisão que determinava ao futuro concessionário a obrigação de construção de uma segunda PPD no aeroporto<sup>17</sup>. No entanto, a versão final do documento publicada juntamente com o edital de licitação excluiu essa obrigatoriedade e vinculou o investimento a um gatilho de demanda pré-determinado<sup>18</sup>. Outro exemplo de mudança na abordagem prescritiva diz respeito à definição dos elementos aeroportuários obrigatórios, os quais deixaram de estar previstos nos contratos a partir da quarta rodada.

Como se pode observar, as mudanças promovidas na 4ª Rodada procuraram corrigir distorções identificadas nos anos anteriores e promover uma melhor precificação da infraestrutura aeroportuária, contribuindo para uma maior eficiência do setor. Em que pese tais iniciativas, alguns elementos permaneciam precários e uma mudança mais significativa foi efetivamente implantada nos anos subsequentes.

O estado da arte das concessões aeroportuárias foi fundamentalmente atingido nas concessões de 2019 e 2021 (5ª e 6ª Rodadas).

Inicialmente, cabe notar que a quinta rodada (2019) inaugurou o modelo de concessões em blocos, em um esquema que busca conceder à iniciativa privada ativos de portes e perfis distintos de modo que aeroportos que processam maior número de passageiros e cargas possam suportar a inclusão no bloco de outros menores, os quais, de forma isolada, não teriam viabilidade econômica para serem concedidos à iniciativa privada.

Com efeito, a modelagem em bloco busca promover um intercâmbio entre o valor de contribuição a ser pago à União e a gestão de um ativo deficitário, sem qualquer impacto negativo ao ativo de maior valor ou à modicidade tarifária e sem prejuízo dos investimentos estimados nos aeroportos. Isso porque, no modelo de concessão de ativos de forma individualizada, todo o valor “excedente” do projeto, o chamado valor presente líquido (VPL), é convertido em pagamentos a título de outorga para o Governo. Já na concessão em bloco, parte desse excedente é utilizado para a inclusão de um ativo “deficitário” na modelagem, diminuindo assim o VPL do projeto, e, por conseguinte, o valor das outorgas devidas.

17 ANAC. Audiência Pública nº 9/2016 (Quarta Rodada de Concessões). Agência Nacional de Aviação Civil, 2016. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/florianopolis/audiencias-publicas/audiencia-publica-no-9-2016>>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

18 ANAC. Contrato de concessão - Aeroporto de Salvador. Agência Nacional de Aviação Civil, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/salvador>>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

Em relação ao modelo de pagamento das outorgas, a principal alteração realizada foi a eliminação da outorga fixa anual e a definição de que metade do VPL do projeto seria cobrado à vista como outorga inicial, enquanto o restante do valor do empreendimento seria eliminado pelo cálculo da outorga variável. Em outros termos: a outorga variável deixou de ser um input do modelo e passou a ser um *output* (a outorga variável necessária para zerar o VPL, já considerando o pagamento de um valor mínimo à vista). Nesse formato, o leilão seria vencido por quem desse o maior ágio sobre o valor mínimo inicial (com pagamento à vista), de modo a manter os ganhos regulatórios da quarta rodada.

Esse novo modelo manteve também o período de carência e o pagamento crescente nos primeiros anos da concessão, mas incorporou um compartilhamento de fato do risco da demanda (em que pese juridicamente ainda estar alocado ao concessionário), pois, dado que a concessionária apenas paga outorgas variáveis ao longo do tempo, com uma demanda menor, a receita bruta também acaba sendo menor, e o valor devido ao Governo também cai. Contrariamente, demandas mais elevadas levam a pagamentos pelo direito de exploração do ativo mais elevados.

Comparativamente ao formato de recolhimento das outorgas adotado nas primeiras concessões, o modelo regulatório utilizado nas últimas rodadas reduziu a possibilidade de atração de aventureiros, evitou o comprometimento do caixa da operadores aeroportuários pelos valores oferecidos no leilão e permitiu um efetivo compartilhamento do risco de demanda entre concessionário e Poder Concedente.

A partir da quinta rodada de concessões, a regulação baseada na definição de tetos tarifários foi deixada de lado, sendo introduzidos em seu lugar dois modelos alternativos: receita-teto (para os aeroportos com mais de 1 milhão de passageiros/ano) e preços monitorados (demais aeroportos). Quando comparados à regulação por preço-teto, ambos os modelos conferem ao operador aeroportuário maior autonomia para a gestão tarifária.

No modelo de tarifas monitoradas, parte-se do pressuposto de que os aeroportos menores, que possuem pouca importância dentro da malha aérea, não dispõem de suficiente poder de mercado a ponto de exigirem ação regulatória do Estado. Por outro lado, o modelo de receita-teto dos grandes aeroportos permite que o operador defina as tarifas praticadas e realize o gerenciamento tarifário que julgar conveniente, desde que atendidos alguns critérios específicos, como a não discriminação. Ocorre, no entanto, que a receita tarifária por passageiro a ser obtida no aeroporto é limitada pelo regulador. Com isso, introduz-se um forte incentivo à maximização do número de passageiros processados no aeroporto. Como a receita tarifária

total está limitada à quantidade de passageiros processados, apenas com o aumento nos passageiros é possível ao operador aeroportuário incrementar a receita tarifária do aeroporto.

A modelagem adotada nas duas últimas rodadas de concessão (quinta e sexta) acentuou a tendência de redução na prescrição de investimentos nos contratos de concessão. As obrigações de ampliação da infraestrutura passaram a estar vinculadas à movimentação efetivamente verificada no aeroporto. Como exemplo dos novos clausulados adotados, pode-se citar o excerto abaixo, extraído do contrato de concessão do aeroporto de Vitória<sup>19</sup>:

“6.1.1. Ampliar a capacidade de processamento de passageiros e bagagens no aeroporto, incluindo área de movimento de aeronaves, terminal de passageiros, estacionamento de veículos, vias terrestres associadas e outras infraestruturas de apoio, de modo a prover área e equipamentos adequados para processar no aeroporto, pelo menos, a demanda de passageiros na Hora Pico apurada nos 12 (doze) meses compreendidos entre o 5º (quinto) e o 16º (décimo sexto) mês da concessão, em embarque e desembarque;”

Ainda assim, em que pese os contratos tenham se tornado mais flexíveis, aliando as obrigações de investimento ao nível de serviço e à demanda observada no aeroporto, a prescrição de investimentos não foi inteiramente excluída. Nas concessões dos aeroportos de Recife (quinta rodada) e Curitiba (sexta rodada), investimentos não vinculados à demanda do aeroporto foram incluídos nos contratos. De todo modo, em contraste com as primeiras rodadas, a existência de investimentos prescritivos nos contratos tornou-se uma exceção no atual modelo regulatório das concessões aeroportuárias.

Por fim, cabe mencionar a 7ª (e última) Rodada de Concessão, atualmente em andamento. Com o Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021, foram incluídos no PND os últimos aeroportos outorgados à Infraero: Santos Dumont (SBRJ), Uberlândia (SBUL), Montes Claros (SBMK), Jacarepaguá (SBJR), Uberaba (SBUR); Belém (SBBE), Macapá (SBMQ), Santarém (SBSN), Marabá (SBMA), Carajás (SBCJ), Altamira (SBHT); Congonhas (SBSB), Campo Grande (SBCG), Campo de Marte (SBMT), Corumbá (SBCR) e Ponta Porã (SBPP).

Com efeito, espera-se que a realização do leilão ocorra ainda em meados de 2022, quando todos os aeroportos então outorgados à empresa

---

19 ANAC. Contrato de concessão - Bloco Sudeste. Agência Nacional de Aviação Civil, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/bloco-sudeste>>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

estatal federal no início da década passada passarão para a gestão privada, sob as regras dos contratos de concessão e fiscalizados pela ANAC.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante a dinamicidade do setor aeroportuário, indispensável uma constante vigilância por parte dos gestores públicos, de forma a aperfeiçoar e compatibilizar as mudanças decorrentes desta constante evolução com os instrumentos de outorga em vigor.

Nesse sentido, além de todo o exposto, importante destacar recente ação da Anac e do MInfra que busca a criação de regras mais modernas para simplificar, desburocratizar e atrair investimentos para o setor de aviação civil brasileiro. Trata-se do programa intitulado “Voo Simples”<sup>20</sup>, que contempla mais de 60 (sessenta) ações que tem como objetivos simplificar processos administrativos, aumentar a qualidade de prestação de serviços para os entes regulados, modernizar a frota brasileira, eliminar barreiras de oportunidade, reduzir custos administrativos e estimular a indústria nacional<sup>21</sup>.

Entre estas ações e considerando o tema deste artigo, pode-se destacar medidas que estão em curso e que visam permitir a exploração comercial de aeródromos privados na Lei nº 7.565/1986, com consequente alteração do art. 30, inciso II do CBA. Ainda, tem-se em estudo, uma possível flexibilização das regras contidas no Decreto nº 7.871/2012, com vistas a aumentar o rol de possibilidades para a operação de serviços aéreos em aeroportos autorizados.

Portanto, em que pese os futuros desafios a serem enfrentados no setor de aviação civil, certo é que muito já se fez nesta década, especialmente no que se refere às outorgas aeroportuárias, pois desde a regulamentação e definição do modelo de exploração dos aeródromos civis públicos até a implementação deste, o que se observa é um trabalho árduo e de constante aprendizagem.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Audiência Pública nº 9/2016 (Quarta Rodada de Concessões)*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/florianopolis/audiencias-publicas/audiencia-publica-no-9-2016>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

<sup>20</sup> ANAC. Portaria nº 2.626, de 7 de outubro de 2020.

<sup>21</sup> ANAC. Voo Simples. Agência Nacional de Aviação Civil, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/voo-simples>. Acesso em 23 Agosto 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Cadastro de Aeródromos públicos*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aerodromos/lista-de-aerodromos-civis-cadastrados>. Acesso em: 23 Agosto 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Concessões*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes>. Acesso em: 23 Agosto 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Contrato de concessão - Aeroporto de Viracopos*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/campinas>. Acesso em: 21 Agosto 2021

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Contrato de concessão. Contrato de concessão - Aeroporto de Confins*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/Confins>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Contrato de concessão - Aeroporto de Salvador*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/salvador>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Contrato de concessão - Bloco Sudeste*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/bloco-sudeste>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Portaria nº 2.626, de 7 de outubro de 2020*. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/voos-simples>. Acesso em: 23 Agosto 2021.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/leiloes-infraestrutura>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6373.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6373.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6780.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6780.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7531.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7531.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7624.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7624.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.871 de 21 de dezembro de 2012*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7871.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D7896.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7896.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8517.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8710.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.180, de 24 outubro de 2017*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9180.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9972.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9972.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10635.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10635.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº 31/MP/MD/MF/MJ/CCivil-PR*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/)

Exm/EMI-31-MP-MD-MF-MJ-CCIVIL-PR-Mpv527.htm. Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6009.htm). Acesso em 23 Agosto 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7565compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565compilado.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11182.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12379.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12379.htm). Acesso em: 21 Agosto 2021.

BRASIL: Ministério da Infraestrutura (MINFRA). *Outorgas Aeroportuárias*. Disponível em <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/outorgas-aeroportuarias>. Acesso em: 23 Agosto 2021.

BRASIL. Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR). *Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014*. Disponível em [https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/portaria\\_no\\_183\\_de\\_14\\_ago\\_2014\\_-\\_aprova\\_o\\_plano\\_geral\\_de\\_outorgas\\_pgo.pdf](https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/portaria_no_183_de_14_ago_2014_-_aprova_o_plano_geral_de_outorgas_pgo.pdf). Acesso em: 23 Agosto 2021.

BRASIL. *Sistema HÓRUS*, mantido conjuntamente pela Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura (Sac/Minfra) e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em <https://horus.labtrans.ufsc.br/gerencial/?auth=s#Principal>. Acesso em: 21 Agosto 2021.

PACHECO, José Da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON, JR., J. E.; VERNON, J. M. *Economics of Regulation and Antitrust*. Fourth Edition. ed. Cambridge: MIT Press, 2005.

