

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

IZABELA DAVANZO DE PAIVA

**CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL: A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO
DO AEROPORTO DE CONFINS PARA A INICIATIVA PRIVADA**

Varginha/MG
2015

IZABELA DAVANZO DE PAIVA

**CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL: A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO
DO AEROPORTO DE CONFINS PARA A INICIATIVA PRIVADA**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade. Orientador: Wesllay Carlos Ribeiro.

Varginha/MG
2015

Paiva, Izabela Davanzo de.

Concessão de aeroportos no Brasil : a transferência da gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada / Izabela Davanzo de Paiva. - 2015.

103 f. -

Orientador: Weslley Carlos Ribeiro

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2015.
Bibliografia.

1. Aeroportos - Brasil. 2. Aeroportos - Parceria público-privada. I. Ribeiro, Weslley Carlos. II. Título.

CDD: 387.736

IZABELA DAVANZO DE PAIVA

CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL: A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DO AEROPORTO DE CONFINS PARA A INICIATIVA PRIVADA

A Banca examinadora, abaixo-assinada, aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha- MG.

Aprovada em 03 de julho de 2015

Prof. Dr. Weslley Carlos Ribeiro

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

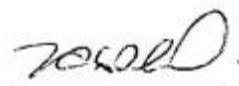
Assinatura:



Prof. Dr. Virgílio César da Silva Oliveira

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Assinatura:



Profª. Drª. Fernanda Santinelli

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Assinatura:



À Edna, Beto, Gabi e Renier

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo grande presente de cursar o mestrado, aprender tanto e ainda poder estar em casa nesse momento de minha vida. Aos meus pais por terem me recebido de volta com tanto amor e terem me dado todo o suporte necessário. À minha irmã Gabi que mesmo longe e ocupada se fez presente. Ao Reninho que me incentivou, apoiou e esteve comigo por esses dois anos, fazendo a distância ser um mero detalhe. Essa conquista é nossa! Aos amigos que deixei em Diamantina e pelo mundo e aqueles que reencontrei em Varginha obrigada pela torcida e apoio de sempre.

Agradeço também a todos os que trabalham na Unifal Campus Varginha que proporcionaram um ambiente maravilhoso de estudos: aos professores, técnicos administrativos, porteiros, zeladores. E um agradecimento especial à Professora Maria Aparecida Curi que me informou sobre a existência desse mestrado e trouxe a possibilidade de ser mestre de volta à minha vida.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Sociedade que passaram seus conhecimentos de maneira extraordinária e foram sempre solícitos em tudo que precisávamos. Aqueles que participaram da construção e idealização desse programa, vocês estão mudando vidas através da educação. E aos colegas de colegiado que mantêm o desafio de tornar o programa cada vez melhor, minha gratidão.

Aos professores que participaram da construção dessa dissertação nas bancas de seminários, qualificação e defesa: Lincoln Frias, Gustavo Ximenes, Luiz Mafra, Adílio Renê, Virgílio Oliveira e Fernanda Santinelli. Agradeço especialmente ao meu orientador Wesllay Carlos Ribeiro que me ajudou em todas as etapas dessa jornada e tornou-a mais fácil, sempre apontando os caminhos certos e me tranquilizando.

Aos colegas da segunda turma do mestrado, que contribuíram imensamente para minha formação, e principalmente àquelas que se tornaram amigas que levarei para a vida Giselly e Luciene.

Enfim, a todos que contribuíram de alguma forma para realização desse trabalho e conquista desse título, a minha eterna gratidão.

“Meu mais intenso desejo é ver verdadeiras escolas de aviação no Brasil. Ver o aeroplano — hoje poderosa arma de guerra, amanhã meio ótimo de transporte — percorrendo as nossas imensas regiões, povoando o nosso céu [...].”

(ALBERTO SANTOS DUMONT, 1918)

RESUMO

Essa dissertação aborda a concessão de aeroportos no Brasil, estudando principalmente o processo de transferência da gestão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves- Confins do poder público para a iniciativa privada. A concessão dos aeroportos administrados pela Infraero foi iniciada em 2011, e por ser fato recente, há poucos estudos sobre o tema. Tendo a concessão do Aeroporto de Confins iniciado em 2013, não foram encontrados trabalhos que estudassem esse processo, havendo assim uma lacuna de conhecimento a qual essa dissertação visa minimizar. Para tal, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa, por meio da pesquisa documental, de análise documental, e de uma adaptação da análise de conteúdo, aliados à revisão de literatura, para elaborar um estudo de caso. O edital do leilão e o contrato de concessão do Aeroporto de Confins foram os principais documentos estudados. Destaca-se que o leilão foi realizado por meio de inversão de fases, em que foram analisados apenas os Documentos de Habilitação do grupo vencedor após a sessão pública do leilão. Outro ponto estudado foi o critério de julgamento do leilão, que foi o de maior valor de outorga, apontado por diversos autores como prejudicial à modicidade de tarifas prevista pela Lei Geral das Concessões. Ainda se tratando do edital, houve a exigência de operador aeroportuário que tivesse movimentado mais de 12,5 milhões de passageiros em um dos cinco anos anteriores ao leilão. Com isso foi demandada a participação de parceiro internacional na concessionária, com experiência em gestão de aeroportos do porte de Confins. Os parceiros eram a *Zurich Airport e a Munich Airport International Beteiligungs- GMBH*, contudo a segunda empresa não compõe a Sociedade de Propósito Específico -SPE que administra o aeroporto, sendo sua saída justificada pela SAC/PR como reorganização societária nos termos previstos pelo contrato. A composição da SPE traz mais uma questão controversa, já que além do parceiro internacional, *Zurich Airport* e da Companhia de Participações em Concessões- CCR, que arremataram o aeroporto, há também a participação da Infraero com 49% do capital social da concessionária. Essa participação da Infraero criou um modelo distinto de concessão daquele disposto pela legislação. Constatou-se que no regime de concessão de aeroportos em execução no Brasil o poder público transferiu apenas parte da gestão ao ente privado, permanecendo a empresa pública, que já administrava os aeroportos, na gestão como acionista da concessionária. Esse híbrido não está previsto pela legislação, causando uma disfunção da gestão pública e privada. Também devido a essa participação, a Infraero compartilha das obrigações financeiras da concessionária, remunerando a União proporcionalmente. Como a União concede aportes financeiros anuais à Infraero cria-se algo incomum em que a União despende e arrecada seus recursos de maneira concomitante. Ainda no aspecto econômico, a cobrança do alto valor de outorga para a concessão é justificada para auxiliar o setor aeroportuário como um todo. Percebe-se que os subsídios cruzados que ocorriam na Rede Infraero permanecem, com o agravante que agora o parceiro privado da concessionária também irá investir em aeroportos deficitários de maneira indireta. Esse ponto destoava do objeto da concessão previsto pelo contrato. Conclui-se que a concessão do Aeroporto de Confins, possui diversos aspectos controversos. Novos estudos sobre a concessão de aeroportos no Brasil fazem-se necessários, não apenas no estágio de implementação, mas durante toda sua vigência, para assegurar que sua finalidade principal, a qualidade do serviço público, seja mantida.

Palavras-Chave: Concessão de Aeroportos. Participação da Iniciativa Privada. Aeroporto de Confins. Concessão do Aeroporto de Confins.

ABSTRACT

This dissertation deals with the concession of airports in Brazil, studying mainly the transference process of management of the Tancredo Neves International Airport- Confins to the public administration for the private sector. The concession of the airports managed by Infraero was initiated in 2011, and because it is a recent fact, there are few studies about the theme. The concession of the Confins Airport started in 2013, therefore, studies about it were not found, indicating the existence of a knowledge gap which this dissertation aims to minimize. For this, it was developed a qualitative research, whereby documental research, documental analysis and an adaptation of the content analysis, allied to literature research, to elaborate a case study. The auction notice and the concession contract were the main documents studied. It is emphasized that the auction had inversion of stages, in which the habilitation documents of the winner were analyzed just after the public auction. Another point was the auction criteria of judgment, that was the greatest granting offered, is considered by some authors as harming to the tariff moderateness foreseen in the Brazilian General Law of Concessions. Still about the auction notice there was the exigency of an airport operator that had moved more than 12.5 million passengers in one of the five years before the auction. With this it was demanded the participation of an international partner in the concessionaire, with experience in managing airport with the size of Confins Airport. The partners were Zurich Airport and *Munich Airport International Beteiligungs- GMBH*, however the second company does not compose the Specific Purpose Society- SPE that manages the airport. Its exit was justified for the SAC/PR as a corporate rearrangement foreseen in the contract. The composition of the SPE brings another controversial question, since besides the international partner Zurich Airport and *Companhia de Participações em Concessões- CCR*, that won the airport concession, there is also the participation of Infraero with 49% of the social capital of the concessionaire. This partnership of Infraero created a distinct model of concession, different from that one disposed in the legislation. It is evidenced that in the current regime of airport concession in Brazil the public administration transferred just part of the management to the private sector, with the public company that already managed the airport remaining in the administration, as a shareholder of the concessionaire. This hybrid is not foreseen in the legislation, causing a dysfunction in the public and private management. Also due to this participation, Infraero shares the financial obligations of the concessionaire, paying the Union proportionality. As the Union provides annual financial resources to Infraero it is created an unusual situation, where the Union spends and raises its resources at the same time. Still in the economic aspect, the charge of a high value of granting is justified to help the airport sector as a whole. It is noticed that the crossed subsidies that used to occur in the Rede Infraero remain, with the aggravating that now the private partner of the concessionaire will also indirectly invest in the airports with deficits. This point diverges of the concession object foreseen by the contract. It is concluded that the Confins Airport concession has many controversial aspects. New studies about the concession of Brazilian airports are needed, not only in the implementation stage, but during its whole term, to ensure that its main purpose, the quality of the public service, remains.

Key words: Airport Concession. Private Sector Participation. Confins Airport. Confins Airport Concession

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Classificação de Aeródromos no Brasil.....	19
Figura 2- Linha do tempo concessão do Aeroporto de Confins.....	61
Figura 3- Composição acionária da Concessionária BH Airport.	71
Figura 4- Transição das operações da Infraero para a Concessionária.....	77
Gráfico 1- Operadores dos aeródromos brasileiros.	23
Gráfico 2- Aeroportos no Brasil por região.....	28
Gráfico 3- Evolução da quantidade de passageiros pagos transportados, 2004 a 2013.	31
Gráfico 4- Movimento de passageiros do Aeroporto de Confins de 2006 a 2013.....	33
Quadro 1- Formas de gestão de aeródromos no Brasil de acordo com o CBA 1986.....	21
Quadro 2- Formas de privatização.	39
Quadro 3- Documentos que compõem o <i>corpus</i> do trabalho	58
Quadro 4- Resumo do Percurso Metodológico	60
Quadro 5- Indicadores de Qualidade do Serviço.....	79
Quadro 6- Reajuste tarifário com utilização do fator Q.	80
Quadro 7- Tarifas Aeroportuárias.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Participação dos 20 principais aeroportos na quantidade de decolagens.	28
Tabela 2- Envolvimento do setor privado na gestão de aeroportos.....	40

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

- ANAC**- Agência Nacional de Aviao Civil
- BNDES**- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CBA**- Código Brasileiro de Aeronáutica
- CRFB**- Constituio da República Federativa do Brasil
- COMAER**- Comando da Aeronáutica
- DAC**- Departamento de Aviao Civil
- IPCA**- ndice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- IPEA**- Instituto de Pesquisa Econmica e Aplicada
- INFRAERO**- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
- PAI**- Plano de Aoes Imediatas
- PEA**- Plano de Explorao Aeroportuária
- PQS**- Plano de Qualidade de Serviço
- PTO**- Plano de Transio Operacional
- RQS**- Relatório de Qualidade do Serviço
- SAC/PR**- Secretaria de Aviao Civil da Presidência da República
- SPE**- Sociedade de Propósito Específico
- TCU**- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA	19
2.1	GESTÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL.....	21
2.1.1	A Infraero.....	23
2.1.2	A ANAC.....	27
2.2	PANORAMA DOS AEROPORTOS BRASILEIROS	28
2.2.1	O Aeroporto de Confins	31
2.2.2	Limitações de Infraestrutura dos Aeroportos	34
3	PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA GESTÃO DE AEROPORTOS	37
3.1	MODELOS INTERNACIONAIS DE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA GESTÃO DE AEROPORTOS	38
3.2	MODELOS BRASILEIROS DE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA..	43
3.2.1	Concessão.....	44
3.2.2	A concessão de aeroportos no Brasil e os modelos internacionais.....	50
3.3	EFETIVAÇÃO DAS CONCESSÕES DE AEROPORTOS NO BRASIL.....	52
4	PERCURSO METODOLÓGICO	56
5	A CONCESSÃO DO AEROPORTO DE CONFINS	61
5.1	O EDITAL E O PROCESSO DE LICITAÇÃO DA CONCESSÃO.....	64
5.2	O CONTRATO DE CONCESSÃO	68
5.2.1	Objeto, área e prazo do contrato.....	69
5.2.2	Composição da concessionária.....	70
5.2.3	Fases de realização do objeto.....	75
5.2.4	Parâmetros definidores da qualidade do serviço.....	78
5.2.5	Remuneração da concessionária.....	81
5.2.6	Obrigações financeiras da concessionária.....	84

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
	REFERÊNCIAS	92

1 INTRODUÇÃO

O transporte aéreo é fundamental para um país com as dimensões do Brasil, possibilitando o deslocamento de pessoas e o transporte de cargas de diversos setores econômicos. Esse modal de transporte é um elemento de integração do território nacional e se constitui em um setor estratégico para o desenvolvimento do país (IPEA, 2010).

No Brasil, o setor aeroportuário tem a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero como uma das gestoras mais relevantes. Até o ano de 2010, a Infraero era a administradora de todos os principais aeroportos, sendo esses responsáveis por 97% do movimento de passageiros transportados no Brasil. Entretanto, a maioria desses aeroportos encontrava-se ou ainda se encontra com problemas de saturação, limitações e gargalos (MCKINSEY; COMPANY, 2010).

As dificuldades existentes na infraestrutura aeroportuária, não trazem transtornos apenas à indústria da aviação. Elas possuem impactos negativos na sociedade, em que os indivíduos têm seu processo de deslocamento comprometido; e em setores econômicos, como serviços e indústria que dependem do transporte de passageiros e cargas realizados por intermédio do modal aéreo.

Assim, a necessidade de enfrentamento dessas dificuldades demandou do poder público estudos e pesquisas sobre possíveis alternativas de gestão de aeroportos, entre elas, a que envolve a participação da iniciativa privada através do regime de concessão em alguns aeroportos brasileiros.

O atual regime de concessão em vigência no Brasil tem seu início com o advento do modelo de gestão pública gerencial (GROTTI, 2011). Esse modelo de gestão foi um movimento mundial, iniciado pelos governos de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Regan nos Estados Unidos. No Brasil, a proposta de um modelo gerencial teve seu início no governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990 (PAES DE PAULA, 2005).

Essa proposta de gestão defendia diversas mudanças, principalmente nos papéis que o Estado representava até então. Segundo Grotti (2011, p.185), essas alterações ocasionaram “um desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista, e um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica, constituindo-se a privatização e a desregulação nos dois remédios mais importantes da receita neoliberal”. Com essa mudança de papéis, surgem novas responsabilidades para os demais setores da sociedade.

O art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 já previa os regimes de concessão e permissão de serviços públicos¹. Assim, em 1995 houve a edição da Lei nº 8.987, que regulamenta a concessão e a permissão. A denominada Lei Geral das Concessões propicia que esses regimes venham a auxiliar nos processos de desestatização, conforme disposto no Programa Nacional de Desestatização - PND, reformulado na gestão gerencial pela Lei 9.491 de 1997 (BRASIL, 1997).

Ainda que a desestatização tenha se iniciado no mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Nacional de Desestatização continua em execução em algumas áreas. No ano de 2013, através do Decreto nº 7.896, foi incluído ao PND o processo de desestatização do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim, localizado no município do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, também conhecido como Aeroporto de Confins, localizado nos municípios de Confins e de Lagoa Santa, no estado de Minas Gerais (BRASIL, 2013).

Embora seja caracterizada como desestatização², a concessão não constitui uma forma de privatização, já que é sempre instituída por meio de contrato em que a titularidade do serviço permanece com o poder público, transferindo-se apenas sua execução para a iniciativa privada (DI PIETRO, 2011).

O modelo de concessão de aeroportos no Brasil é ainda incipiente, e se mostra como alternativa para a gestão pública sob responsabilidade exclusiva da Infraero. Seu início ocorreu com o leilão para a concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, realizado em agosto de 2011. Houve ainda mais dois leilões de concessão de aeroportos geridos pela Infraero. Em fevereiro de 2012, o Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro em Guarulhos, o Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek em Brasília e o Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas; e em novembro de 2013, o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim- Galeão no Rio de Janeiro e o Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Confins tiveram seus processos de concessão principiados, por meio dos leilões (ANAC, 2014).

¹ Serviço público é definido por Di Pietro (2011, p. 90) como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

² Desestatização segundo Carvalho Filho (2011) constitui-se “no conjunto de medidas instituídas para distanciar o poder estatal de determinadas atividades, que — presumia-se — seriam desempenhadas de forma mais eficiente pelo setor privado”. Para o mesmo autor “o afastamento do Estado de certas atividades configura-se como desestatização, e não privatização, e isso porque os serviços públicos objeto de transferência ao setor privado não se converteram em atividades privadas; continuaram a ser serviços públicos” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 99).

Apesar de existirem estudos sobre o regime de concessão, especificamente a concessão dos aeroportos no Brasil é, até então, tema pouco estudado, inclusive pelo caráter inicial desses processos. Sendo assim, faz-se necessária uma pesquisa que analise as concessões, enfocando o setor aeroportuário brasileiro. Para tanto, optou-se por realizar um estudo de caso em um dos aeroportos que foi concedido pelo poder público para iniciativa privada: o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, também conhecido como Aeroporto de Confins. O problema de pesquisa desse estudo consiste então em como se deu o processo de transferência da gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada.

O referido aeroporto foi selecionado para esse estudo, primeiramente, por ter sido incluído há pouco tempo no Programa Nacional de Desestatização- PND e seu leilão de concessão, ter ocorrido em novembro do ano de 2013. Desse modo, por serem eventos recentes, não foram encontradas na literatura pesquisas relacionadas ao tema.

Outra questão considerada foi a importância do aeroporto, reconhecida pelo Estudo de Viabilidade do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, apresentado pela Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC (2013b). No estudo são apresentadas algumas características do Aeroporto de Confins tais como: localização geográfica central; ser o principal aeroporto comercial na região de Belo Horizonte, maior cidade do estado de Minas Gerais e terceira maior região metropolitana do país; ser um *hub* (ponto de conexão) emergente para as companhias aéreas domésticas; possuir grande base de origem e destino (O&D) de passageiros com um forte mercado de partidas; e em 2012 ter sido o quinto aeroporto em termos de serviço comercial no Brasil e o décimo primeiro de maior tráfego na América Latina. Assim, o Aeroporto de Confins se estabelece como um aeroporto de grande relevância para o tráfego aéreo brasileiro.

Outro aspecto que favorece a escolha desse aeroporto é sua localização geográfica, próxima ao local de realização da pesquisa, possibilitando facilidade de acesso às instituições que serão fontes documentais do estudo.

Destarte, o objetivo primário deste trabalho consiste em estudar o processo de transferência de gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada. Para que tal objetivo seja alcançado, faz-se necessário estudar os modelos nacionais e internacionais de participação da iniciativa privada na gestão de aeroportos e; descrever o processo de parceria entre o setor público e privado para a gestão do Aeroporto de Confins.

Para alcançar os objetivos propostos foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio da estratégia de pesquisa denominada estudo de caso. A técnica de pesquisa utilizada foi a documentação indireta, por meio de pesquisa documental.

A pesquisa documental utilizou-se principalmente do edital do leilão, do contrato de concessão, dos estudos de viabilidade, de pareceres do Tribunal de Contas da União, dos sítios das instituições disponíveis em meio virtual e de documentos jurídicos oficiais.

As fontes desses documentos foram a União, a Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC, a Empresa Brasileira de Estrutura Aeroportuária- INFRAERO, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República- SAC/PR, e a *BH Airport* concessionária gestora do Aeroporto de Confins.

O trabalho analisou os documentos referentes às etapas que culminaram no Leilão do Aeroporto de Confins, e também os documentos posteriores ao leilão, principalmente o contrato de concessão celebrado em abril de 2014.

Essa dissertação está estruturada da seguinte maneira: o primeiro capítulo é intitulado Infraestrutura Aeroportuária Brasileira e apresenta conceitos relacionados ao setor aéreo; as formas de gestão dos aeroportos; as duas principais entidades governamentais ligadas ao setor aeroportuário e à concessão: Infraero e ANAC; o panorama da infraestrutura aeroportuária no Brasil, com uma seção tratando especificamente do Aeroporto de Confins; e uma seção apresentando as deficiências na infraestrutura aeroportuária que culminaram em uma mudança, com a entrada da iniciativa privada na gestão dos aeroportos brasileiros.

O segundo capítulo denominado Participação da Iniciativa Privada na Gestão de Aeroportos traz: as categorizações das formas de envolvimento do setor privado sob a ótica de diversos autores e em diversos contextos; os modelos brasileiros de participação da iniciativa privada, focando especialmente no modelo de concessão e suas características e peculiaridades; e uma seção sobre a efetivação das concessões no país.

O terceiro capítulo trata sobre o percurso metodológico utilizado para a realização desse trabalho, apresentando as técnicas de pesquisa utilizadas; os bancos de dados e termos pesquisados para compor a contextualização e o referencial teórico; os documentos utilizados na análise documental e a técnica de análise de dados adotada.

O quarto capítulo consiste no estudo de caso da concessão do Aeroporto de Confins. Primeiramente é apresentada uma linha do tempo elencando todas as etapas que culminaram na celebração do contrato. Posteriormente é demonstrada a análise comparativa realizada entre a Lei nº 8.987/95 e os documentos da concessão; e a análise de conteúdo com os principais pontos encontrados nesses documentos. São evidenciados o edital e o processo de licitação; e o contrato de concessão. Especificamente sobre o contrato, são apresentadas seções sobre o objeto, área e prazo da concessão; a composição da concessionária; as fases de

realização do objeto; os parâmetros definidores da qualidade do serviço; a remuneração da concessionária e; as obrigações financeiras da concessionária.

O último capítulo apresenta as considerações finais e propostas para novos trabalhos sobre o tema.

2 INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

A infraestrutura aeroportuária por suas feições e características apresenta conceitos e predicados próprios e que não raras vezes podem levar o leitor a equívocos ou dubiedade. Outrossim, uma contextualização sobre termos relacionados à infraestrutura aeroportuária como aeródromos, aeroportos e suas classificações, se mostra adequada.

Conforme disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica- CBA, Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, art. 27, todas as áreas destinadas a pousos, decolagens e movimentação de aeronaves são denominadas aeródromos. Os aeródromos são classificados em militares, destinados ao uso de aeronaves militares; e civis destinados ao uso de aeronaves civis. Os aeródromos militares podem receber aeronaves civis e o contrário também pode ocorrer, desde que seguidos os preceitos da autoridade aeronáutica (BRASIL, 1986).

Os aeródromos civis podem ser classificados como públicos ou privados. Os privados são utilizados apenas com a autorização do proprietário, sendo proibida sua exploração comercial. O aeródromo público se caracteriza por ser aberto ao tráfego em geral através de processo de homologação (ANAC, 2014). Conforme Melo e Prazeres (2013), os termos público e privado, nesse contexto, se referem ao propósito do aeródromo, não à sua forma de propriedade. No Brasil, há 710 aeródromos públicos e 1.761 aeródromos privados (ANAC, 2014).

O Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565/86 art. 31, expõe que aeroportos são aeródromos públicos que possuem instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas. Assim, esse estudo foca essencialmente nos aeroportos, por serem aeródromos que possuem estruturas específicas e serem explorados comercialmente.

Os aeroportos, no Brasil, podem ainda ser caracterizados quanto à sua abrangência, em internacionais, nacionais e regionais. São internacionais quando nestes há tráfego aéreo com origem ou destino em países estrangeiros. São classificados como nacionais quando são realizadas operações domésticas, isto é, com origem, intermediários e destino situados em território nacional. São aeroportos regionais aqueles que têm operações de interesse estadual (ANAC, 2014).

Para facilitar a visualização de como são classificados os aeródromos no Brasil elaborou-se um fluxograma com as divisões.

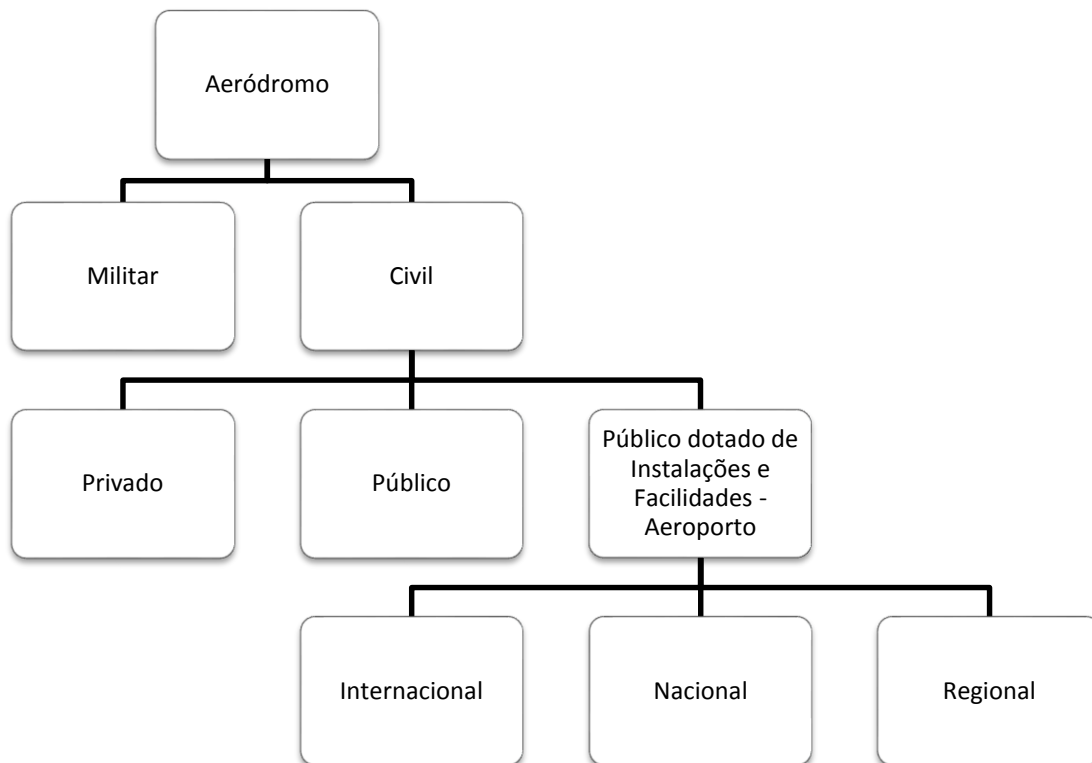


Figura 1- Classificação de Aeródromos no Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

Resumindo o disposto anteriormente, a figura 1 demonstra que os aeródromos no Brasil podem ser divididos entre militares ou civis. Caso sejam civis são classificados entre privados e públicos. Se forem públicos e possuírem instalações e facilidades são considerados aeroportos. Os aeroportos possuem três grupos: Aeroportos Internacionais, Aeroportos Nacionais e Aeroportos Regionais.

Betancor e Rendeiro (1999) expressam que o aeroporto é um sistema que supre diversas necessidades associadas ao movimento global de pessoas e cargas, e não, simplesmente um lugar para troca de modal de transporte. Os autores vão além da perspectiva de um espaço físico, abordando também as atividades desenvolvidas nos terminais de passageiros dos aeroportos, que são classificadas em aeronáuticas, ou serviços do lado ar e não-aeronáuticas, ou serviços do lado terra. Segundo os mesmos, as atividades aeronáuticas podem ser identificadas em dois conjuntos: serviços e facilidades operacionais essenciais; e serviços de manuseio. Já as atividades comerciais compõem o grupo das não-aeronáuticas.

Sendo um espaço que abriga atividades lucrativas, aeronáuticas e não-aeronáuticas, autores como Betancor e Rendeiro (1999) e Prazeres, Esteves e Pecci Filho (2011) afirmam que aeroportos são reconhecidos como empresas. Corroborando com esses autores, o IPEA

(2010) aponta que os aeroportos têm se transformado, passando a ser locais de comércio, negócios e serviços, que inclusive, competem entre si.

Seguindo esse movimento, o setor aeroportuário brasileiro tem se modificado, principalmente com a inserção da iniciativa privada na gestão de alguns aeroportos.

Entretanto, as atividades de exploração e operação dos aeroportos no Brasil têm caráter de serviço público (PRAZERES; ESTEVES; PECCI FILHO, 2011). Desse modo, sua construção, manutenção e exploração devem seguir a legislação específica, apresentada na próxima seção.

2.1 GESTÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL

Retomando o disposto anteriormente, os aeroportos são aeródromos públicos, não pela sua forma de propriedade, mas por seu propósito, constituindo-se suas atividades em serviços públicos.

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988, na forma do art. 21 XII, é competência da União explorar diretamente ou por meio de autorização, concessão ou permissão, entre outros serviços, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária. Assim, a gestão da infraestrutura aeroportuária brasileira é constitucionalmente passível de monopólio estatal. Contudo, a União tem também a possibilidade de transferir, por meio de autorização, concessão ou permissão a exploração dos aeroportos para iniciativa privada (BRASIL, 1988).

O Código Brasileiro de Aeronáutica- CBA/86 também contempla as formas de construção, gestão e exploração dos aeródromos públicos. Para melhor visualização foi elaborado um quadro, apresentado a seguir.

Quadro 1- Formas de gestão de aeródromos no Brasil de acordo com o CBA 1986.

Forma de Gestão	Responsáveis pela Gestão
Diretamente pela União	Comando da Aeronáutica – COMAER
Empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária- Infraero
Convênios com estados e municípios	Outros entes da federação

Concessão	Iniciativa privada por meio de leilão público
Autorização	Iniciativa privada, autorizada por meio de ato do poder público

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 1 demonstra, na primeira coluna, as cinco formas de gestão apresentadas no CBA/86, e na segunda coluna os respectivos responsáveis pela administração dos aeródromos públicos, incluindo os aeroportos. Aponta-se que três dessas formas possuem o poder público como responsável pela gestão: a União por meio do COMAER, a Administração Federal Indireta com a Infraero e os Convênios com estados e municípios. As outras duas formas de gestão, a concessão e a autorização, possuem a iniciativa privada como responsável. Destaca-se que no CBA/86 a forma de gestão por meio de permissão não é mencionada, sendo prevista apenas na CFRB/88, e, portanto, não é utilizada no setor aeroportuário brasileiro.

A autorização é a forma de gestão em que o aeródromo público de propriedade privada é explorado comercialmente, por conta e risco do ente privado detentor do Termo de Autorização. Nessa modalidade só pode haver processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo (SAC/PR, 2014). Por conseguinte, a exploração por meio de autorização possui diversas limitações e não é aplicável aos aeroportos que possuem voos regulares operados por companhias aéreas.

O outro modelo que não possui o poder público como gestor, a concessão, só iniciou no país em 2011. Dessarte, o mesmo será estudado no capítulo sobre a participação da iniciativa privada na gestão de aeroportos, já que a concessão foi a alternativa escolhida pelo governo brasileiro para exploração de seis aeroportos.

Retoma-se, então, a Carta Magna de 1988, que dispõe que a exploração da infraestrutura aeroportuária deve ser diretamente realizada pela União. Todavia, essa vem delegando a gestão de unidades aeroportuárias aos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de Convênios de Delegação, mecanismo disposto no CBA- Lei nº 7.565/86 art. 36 III. (INFRAERO, 2014). A seguir, apresenta-se o Gráfico 1, que demonstra a porcentagem de aeródromos homologados como civis públicos operados por cada esfera da administração pública e aqueles administrados por entes privados no ano de 2014 de acordo com a Secretaria de Aviação Civil (2014).

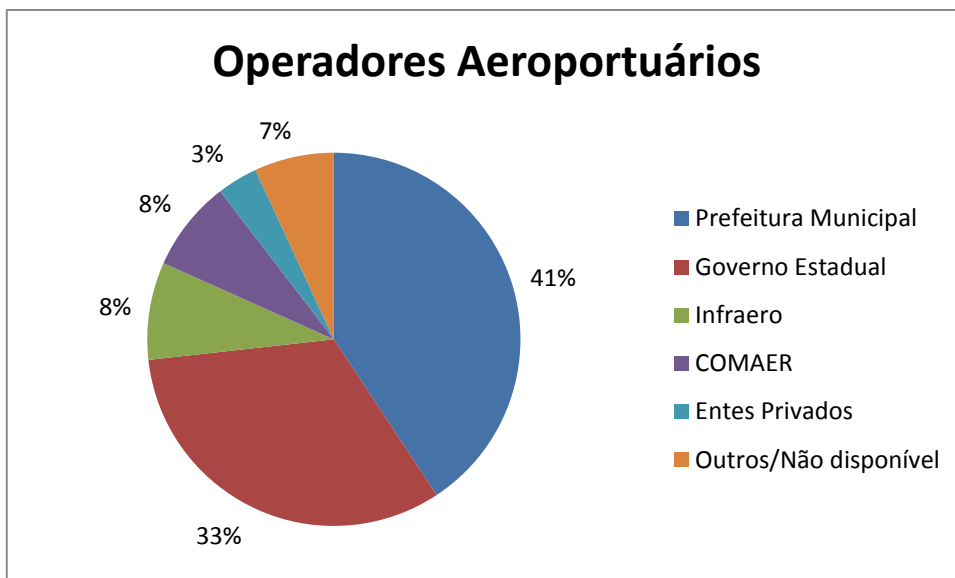


Gráfico 1- Operadores dos aeródromos brasileiros.
Fonte: SAC/PR (2014).

Ressalta-se que esse gráfico apresenta todos os aeródromos civis públicos brasileiros, não somente os aeroportos. Assim, evidencia-se que a maioria dos aeródromos, 520 dos 710, que correspondem à parcela de 74%, foi delegada a estados e municípios, sendo essa a forma de gestão predominante. A COMAER e a Infraero operavam, cada uma, 8% dos aeródromos. E os entes privados, por meio de concessões e autorizações, eram responsáveis por 3% dos aeródromos em 2014.

Ainda que os estados e municípios possuam o maior número de aeródromos, esses são de pequeno e médio porte. Os aeroportos de grande porte, com maior fluxo de passageiros, aeronaves e cargas, estavam, até 2012, sob a gestão da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero. Seus aeroportos movimentavam 97% dos passageiros e cargas (IPEA, 2010), enquanto os demais aeroportos possuíam apenas 3% do fluxo.

2.1.1 A Infraero

No ano de 1972, com a Lei nº 5.862, foi constituída a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária- Infraero. A referida lei dispõe que a Infraero é uma empresa pública, pertencente à União, que possui personalidade jurídica de direito privado. Primeiramente, era vinculada ao Ministério da Aeronáutica, em 1999 passou a ser vinculada

ao Ministério da Defesa e desde 2011, é vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República- SAC/PR (Lei nº 12.462 de 2011).

Martins e Tesserolli (2013) afirmam que a instituição da Infraero ocorreu em um período de mudança na infraestrutura aeroportuária, em que eram planejadas construções de novos terminais e reestruturação de bases aéreas ainda pertencentes à Força Aérea Brasileira.

As principais finalidades dessa empresa são: implantar, administrar, operar e explorar de forma industrial e comercial a infraestrutura aeroportuária; e prestar assessoramento e consultoria na construção de aeroportos e nas áreas em que atua (INFRAERO, 2014).

A Infraero possui como fontes de captação de recursos as receitas tarifárias, as receitas comerciais e aportes da União. A Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, especifica que os recursos oriundos do pagamento das tarifas aeroportuárias nos aeroportos administrados pela Infraero integrarão suas receitas. Essas tarifas consistem em: Tarifa de embarque; Tarifa de pouso; Tarifa de permanência; Tarifa de Armazenagem; Tarifa de Capatazia e; Tarifa de Conexão.

As tarifas de armazenagem a capatazia tratam de operações de aeronaves de carga, tais como: armazenamento, guarda e controle, movimentação e manuseio da carga em trânsito, principalmente, nos armazéns de carga dos aeroportos (FIUZA, 2008). Excetuando-se as duas tarifas que se referem às cargas, as demais tarifas, são atribuídas aos passageiros: a de embarque é paga diretamente pelo usuário ao operador aeroportuário, e as restantes são acrescentadas ao valor das passagens pelas companhias aéreas de forma indireta

Outra fonte de rendimento da Infraero são as receitas comerciais, resultantes da utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços, que não são contempladas pelas tarifas aeroportuárias (INFRAERO, 2014). A Infraero tem, portanto duas formas de remuneração pelos serviços prestados as tarifas aeroportuárias; e as receitas comerciais e ainda conta com investimentos diretos da União. Em 2014 a União realizou aportes de R\$ 1.867.073.000,00 (um bilhão, oitocentos e sessenta e sete milhões e setenta e três mil reais) (INFRAERO, 2015b).

Fiuza (2008) afirma que a maioria das formas de remuneração da Infraero é regulada. As tarifas aeroportuárias são estabelecidas pela Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC como disposto na Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. O próprio operador pode fixar os valores, mas esses têm que estar abaixo ou iguais ao teto determinado pela ANAC. Essa regulação de preços vale tanto para a Infraero, quanto para os outros operadores aeroportuários públicos ou privados.

Contudo, as atividades comerciais dos operadores privados não são reguladas, somente as da Infraero o são. Essas estão sujeitas à Lei nº 8.666, de 1993, conhecida como Lei das Licitações. Quando aplicável, a locação dos espaços e serviços comerciais nos aeroportos estatais devem ser realizados por meio de licitação (FIUZA, 2008). Assim, ambas as fontes de remuneração da Infraero estão restritas pela legislação, o que pode acarretar limitações de recursos à empresa.

Ainda relacionado à gestão da Infraero, autores como Espírito Santo Jr, Correia e Palhares (2001); Fiuza (2008); IPEA (2010); e Silva (2010) tratam da existência de subsídios cruzados. Esse processo ocorre, segundo o IPEA (2010), quando aeroportos superavitários financiam os aeroportos deficitários. Já Fiuza (2008) aponta que a Infraero exerce diversas atividades, desse modo, além de ocorrer subsídios cruzados entre aeroportos, podem acontecer também entre as atividades do sistema Infraero. O mesmo autor traz em seu estudo que, até 2007, poucos aeroportos eram superavitários revelando baixa rentabilidade dos negócios explorados pela Infraero.

Para Silva (2010), os subsídios cruzados trazem efeitos sociais positivos, já que asseguram a existência e, em alguns casos, expansão de aeroportos menores, situados em regiões afastadas dos grandes centros comerciais. Entretanto, o autor afirma também que, sem uma gestão mais flexível esses benefícios podem se perder.

Espírito Santo Jr, Correia e Palhares (2001) também apontam o benefício dos subsídios cruzados de maneira similar à Silva (2010): os aeroportos não lucrativos conseguem se manter seguros e em condições de uso, dado que possuem recursos garantidos. Contudo, acrescentam que esse benefício é restrito, pois não há estudos específicos para cada aeroporto, e esses recursos não funcionam como multiplicadores econômicos, limitando-se apenas às necessidades operacionais da infraestrutura.

Outro problema encontrado pelos autores é que os aeroportos lucrativos não possuem recursos suficientes para investir na solução de suas deficiências, visto que seus lucros são usados em outros aeroportos. Conjuntamente, essa organização pode acarretar a falta de estímulo aos aeroportos não lucrativos para aprimorarem sua gestão, já que seus recursos estão sempre garantidos, e até mesmo desencorajar aeroportos lucrativos a renderem mais, pois não poderão reinvestir seu lucro no próprio aeroporto (ESPÍRITO SANTO JR; CORREIA; PALHARES, 2001).

Discorrendo sobre outros pontos relativos à Infraero, Fiuza (2008) traz uma análise sobre a gestão da empresa. Seu estudo mostra que a maioria dos aeroportos era deficitária à

época de sua pesquisa, e que a administração da Infraero deveria passar por mudanças significativas.

Outros autores, como Campos Neto e Souza (2010), também examinam a gestão da empresa, analisando recursos e sua utilização. Eles constatam que, apesar de ter realizado grandes investimentos na primeira década dos anos 2000, a Infraero utilizou menos da metade dos recursos que estavam autorizados. A empresa executou em média 44% do seu programa de investimentos, no período de 2003 a 2010. Os autores chegam a apontar a necessidade de um choque de gestão na empresa. Entende-se que esse é um índice baixo, que evidenciava a existência de problemas de gerenciamento e de desempenho na Infraero.

O comunicado do IPEA (2010, p. 46) sobre o setor aéreo corrobora com os demais autores, frisando que “a incapacidade da Infraero em acompanhar o ritmo de expansão da demanda pelo transporte aéreo no país tornou-se notória”. No mesmo sentido, McKinsey & Company (2010) afirmam que a Infraero expandiu sua capacidade de forma inferior ao que era esperado. Ambos os estudos pontuam a imperícia da empresa em ampliar a infraestrutura aeroportuária e a necessidade de modificações.

Salgado (2009) é mais uma autora que externa os problemas da Infraero. Para ela a empresa não possuía planejamento estratégico de longo prazo quanto à expansão e eficiência no uso da infraestrutura aeroportuária, trazendo como consequência urgência em mudanças de gestão.

Os diversos estudos analisados apontaram que a gestão da Infraero era problemática e possuía dificuldades relacionadas a aspectos econômicos, administrativos e estruturais. A própria empresa resolveu modificar seu papel e desde 2013 tem realizado uma mudança interna com a Diretoria Executiva implantando um novo modelo de gestão, relacionado principalmente à estrutura organizacional da empresa. (INFRAERO, 2015b)

A partir do mesmo ano ocorre também uma grande modificação externa, em que o Governo Federal altera algumas atribuições da Infraero, concedendo cinco dos seus principais aeroportos. Contudo, a empresa não outorgou toda a gestão à iniciativa privada e detém 49% do capital social das concessionárias dos aeroportos de Brasília, Guarulhos, Campinas, Galeão e Confins (INFRAERO, 2015).

A reestruturação da aviação civil, incluindo a infraestrutura aeroportuária, apontada como essencial por diversos autores, passa também pela criação da Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC, outro componente fundamental na gestão de aeroportos no Brasil.

2.1.2 A ANAC

A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, criou a Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC que substituiu o Departamento de Aviação Civil- DAC, até então órgão responsável pela regulação do setor aéreo. A agência constitui-se em uma entidade que compõe a Administração Pública Federal indireta e está submetida a regime autárquico especial. Quando de sua criação, foi vinculada ao Ministério da Defesa, contudo, atualmente é vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República- SAC/PR.

A agência possui “independência administrativa, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica” (ANAC, 2013a, p. 6). Suas principais funções são: regular e fiscalizar a aviação civil e a infraestrutura aeroportuária. Segundo Di Pietro (2011), regular é organizar o setor e também as instituições que participam do setor ao qual a agência está vinculada, no caso da ANAC, o setor aéreo. Conforme Salgado (2009), é papel da ANAC estabelecer regras que assegurem a prestação adequada de serviços.

Segundo a ANAC (2014), as atividades regulatórias da agência podem ser classificadas em duas linhas: regulação técnica e regulação econômica. A regulação técnica refere-se à segurança dos usuários da aviação civil por meio de regulamentos sobre a fiscalização e certificação do setor. A regulação econômica está relacionada às intervenções no mercado por meio de regulamentos que envolvem as empresas aéreas e os operadores dos aeródromos.

Como apontado nos objetivos da agência, a ANAC não participa como operadora direta dos aeródromos, tendo como papéis principais a fiscalização e a regulação, inclusive, dos operadores.

A Lei 11.182/2005, em seu art. 8, inciso XXIV, dispõe que é competência da ANAC conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte. Ainda na mesma lei está previsto o regime de concessão de aeroportos, delegando à ANAC o papel fundamental de poder concedente na concessão dos mesmos.

Antes de abordar o regime de concessões apresentam-se dados que contextualizam a infraestrutura aeroportuária brasileira, por meio dos seus aeroportos.

2.2 PANORAMA DOS AEROPORTOS BRASILEIROS

De acordo com o Anuário do Transporte Aéreo (ANAC, 2013a) o total de aeroportos utilizados por voos domésticos, regulares e não-regulares no Brasil é de 147. O gráfico 2, a seguir, ilustra a quantidade de aeroportos, separados por regiões.

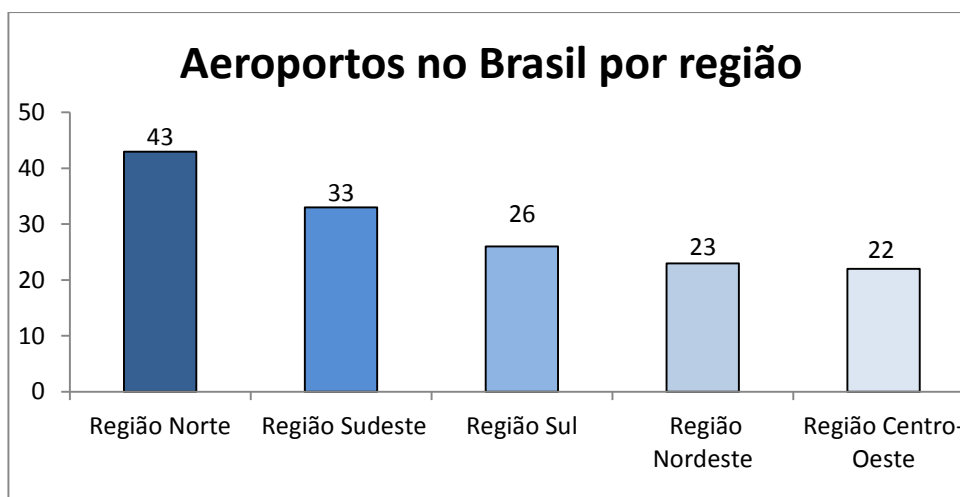


Gráfico 2- Aeroportos no Brasil por região.
Fonte: ANAC (2013)

Os dados do gráfico 2 revelam que há certo equilíbrio na quantidade de aeroportos das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul, ficando a Região Sudeste em segundo lugar no número de aeroportos, 33 em seus quatro estados. A maior quantidade está na Região Norte que concentra 43 dos 147 aeroportos brasileiros. Entretanto, conforme representado na tabela 1, que se segue, essa região possui apenas dois aeroportos figurando entre os 20 com maior quantidade de decolagens no mercado doméstico em 2013. Os outros 41 aeroportos são de pequeno e médio porte, muitos deles sequer possuem voos regulares.

Apresenta-se a seguir a tabela com os 20 principais aeroportos brasileiros e seus percentuais de decolagens no mercado doméstico em 2013.

Tabela 1- Participação dos 20 principais aeroportos na quantidade de decolagens – mercado doméstico, 2013.

Aeroporto	Participação na quantidade de decolagens
SBGR Governador André Franco Montoro, Guarulhos- SP	10,18%
SBSP Congonhas, São Paulo –SP	8,37%
SBBR Juscelino Kubitschek, Brasília- DF	7,66%
SBKP Viracopos, Campinas-SP	6,08%

(Continuação)	
Aeroporto	Participação na quantidade de decolagens
SBGL Galeão, Rio de Janeiro- RJ	5,58%
SBCT Afonso Pena, Curitiba-PR	3,86%
SBPA Salgado Filho, Porto Alegre-RS	3,53%
SBRF Guararapes, Recife-PE	3,27%
SBFZ Pinto Martins, Fortaleza-CE	2,67%
SBBE Val de Cans, Belém-PA	2,15%
SBFL Hercílio Luz, Florianópolis-SC	1,90%
SBEG Eduardo Gomes, Manaus-AM	1,84%
SBCY Marechal Rondon, Várzea Grande-MT	1,82%
SBVT Eurico de Aguiar Salles, Vitória-ES	1,76%
SBGO Santa Genoveva, Goiânia-GO	1,69%
SBNT Augusto Severo, Parnamirim-RN	0,99%
SBRP Leite Lopes, Ribeirão Preto- SP	0,95%
Outros	20,39%

Fonte: ANAC (2014).

Evidencia-se com a tabela 1 a aglomeração dos principais aeroportos na Região Sudeste, região mais desenvolvida economicamente. Nessa região localizam-se oito dos 20 aeroportos mais relevantes, abarcando nesses aeroportos 42% do número de decolagens realizadas em 2013 no mercado doméstico. Sete desses aeroportos estão nas áreas metropolitanas das capitais dos quatro estados.

A Região Norte, apesar de possuir o maior número de aeroportos, possui apenas os Aeroportos de Belém e Manaus elencados na lista, que responderam por 4% das decolagens.

A Região Sul possui três aeroportos entre os principais, todos eles localizados também nas capitais. Esses aeroportos representaram 9,3% das decolagens em 2013.

A Região Centro-Oeste também possui três dos principais aeroportos, mais uma vez localizados nas capitais. O Aeroporto Internacional Marechal Rondon localiza-se à apenas 8 km de Cuiabá, atendendo, principalmente, à essa capital. Os três aeroportos compreenderam 11,2% do fluxo de decolagens em 2013, sendo o Aeroporto Juscelino Kubitschek em Brasília o 3º com maior fluxo do país.

A Região Nordeste possui somente três aeroportos entre os principais e, mais uma vez, estão localizados nas capitais de estados pertencentes à região. Esses aeroportos foram responsáveis por 10,4% das decolagens para o mercado doméstico em 2013.

Ao observar a Tabela 1, dos 20 principais aeroportos, percebe-se que 19 aeroportos estão localizados nas capitais dos estados ou próximos a elas. Apenas o último aeroporto da lista, Aeroporto Leite Lopes, não está situado nessas regiões. Esse fato demonstra que a infraestrutura aeroportuária brasileira ainda possui amplos desafios para ser fator de integração nacional, já que apenas as grandes cidades possuem aeroportos relevantes, e esses detém a maioria das decolagens realizadas.

Um aspecto ligado a esse fato é a grande concentração de fluxo em poucos aeroportos. Os 20 aeroportos enumerados foram responsáveis por quase 80% das decolagens no mercado doméstico em 2013, enquanto os outros 127 foram responsáveis por apenas 20,39% das decolagens. Outro dado que realça ainda mais a concentração, é o fato de os sete primeiros aeroportos juntos serem responsáveis por quase a metade do fluxo total.

Oliveira (2007) aponta que essa centralização ocorre, principalmente, porque as companhias aéreas têm se expandido para mercados em que podem atribuir valores mais altos às passagens, acima do custo marginal, exercendo seu poder de mercado. Há, segundo o autor, um movimento de concentração de voos regulares nos dez maiores aeroportos, por parte das companhias aéreas, o que pode comprometer a cobertura do setor aéreo no território brasileiro.

Desse modo, compreende-se que essa centralização traz entraves a um dos principais papéis dos aeroportos que é contribuir para o desenvolvimento e integração das cidades e regiões em que estão situados (PRAZERES; ESTEVES; PECCI FILHO, 2011), constituindo um desafio à gestão da infraestrutura aeroportuária.

Outro ponto a ser destacado com relação aos aeroportos brasileiros é o crescimento da demanda. O Gráfico 3 retrata o número de passageiros pagos que utilizaram a infraestrutura de aeroportos no Brasil do ano de 2004 ao ano de 2013, segundo o Anuário do Transporte Aéreo (ANAC, 2014).

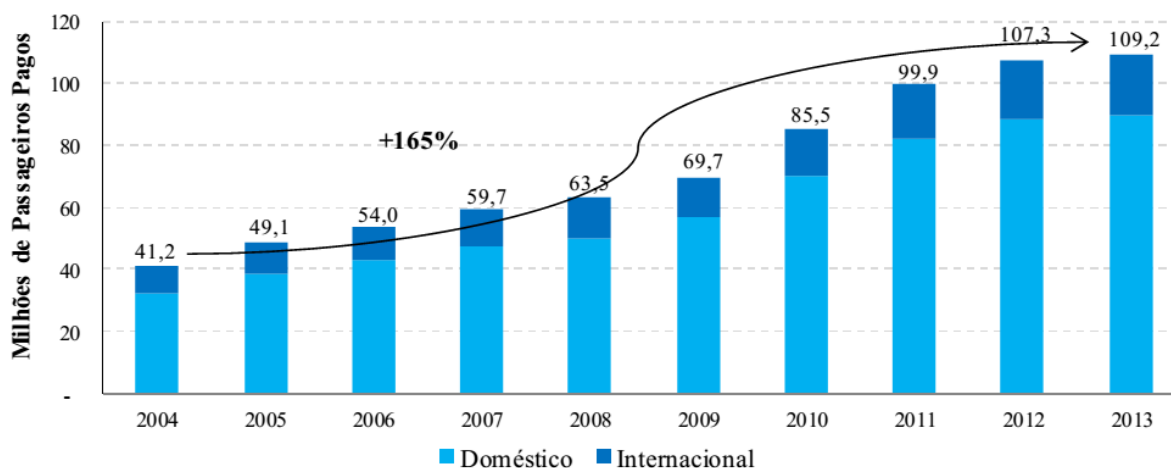


Gráfico 3- Evolução da quantidade de passageiros pagos transportados, 2004 a 2013.
Fonte: ANAC (2014)

Como demonstrado no gráfico, de 2004 a 2013 houve um crescimento de 165% no fluxo de passageiros nos aeroportos. Esse aumento na demanda ocasionou uma série de problemas, já que a infraestrutura não acompanhou essa expansão. Esses problemas requerem processos gerenciais e administrativos que possibilitem respostas adequadas aos gargalos do sistema, conforme apontam Espírito Santo Jr, Prazeres e Santana (2010); IPEA (2010); McKinsey & Company (2010); Prazeres, Esteves e Pecci Filho (2011); Campos Neto e Souza (2011); Mello e Prazeres (2012).

Um dos aeroportos, localizado na região sudeste, principal área de concentração dos grandes aeroportos, que apresentou um aumento expressivo de demanda foi o Aeroporto de Confins. O histórico e o panorama desse aeroporto são demonstrados na próxima seção.

2.2.1 O Aeroporto de Confins

O Aeroporto Internacional Tancredo Neves, mais conhecido como Aeroporto de Confins, está situado nos municípios de Confins e Lagoa Santa, em Minas Gerais, a cerca de 40 km de distância do centro de Belo Horizonte, - capital do estado. Devido a essa proximidade, Belo Horizonte é a principal área de influência do aeroporto, e a economia da região é um fator relevante para seu tráfego aéreo (ANAC, 2013b). Também por sua localização, a ANAC (2013b) aponta que o aeroporto se apresenta como *hub* – centro de conexão de voos, atendendo ao tráfego aéreo doméstico.

O Aeroporto de Confins está entre os principais aeroportos brasileiros. Se considerados apenas os embarques, Confins figura como o quinto aeroporto com maior número, concentrando 5,39% dos embarques no mercado doméstico em 2013 (ANAC, 2014). Considerando as decolagens expostas no quadro 1, o Aeroporto de Confins apresenta a sexta maior participação com 5,48% das decolagens no mercado doméstico ocorridas no ano de 2013 (ANAC, 2014).

A primeira etapa de sua construção foi entregue em março de 1984. O principal objetivo de sua edificação foi diminuir o tráfego do então congestionado Aeroporto Carlos Drummond de Andrade, conhecido como Aeroporto da Pampulha, localizado em Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2009). De acordo com a Infraero (2014), a região de Confins foi escolhida para a construção do novo aeroporto, principalmente, por suas condições climáticas que permitem operações quase ininterruptas durante o ano; por ter vias de acesso livres; por possuir topografia favorável à construção e pela baixa densidade demográfica da região à época, que permitiu um sítio aeroportuário com 15 milhões de m².

Contudo, após a inauguração do Aeroporto de Confins, apenas uma pequena parte de sua capacidade estava sendo utilizada, pela distância da capital e das dificuldades na locomoção (MINAS GERAIS, 2009).

Essa situação somente foi revertida em 2005, quando o órgão governamental responsável pela aviação civil- o extinto DAC, transferiu os voos de longa distância do Aeroporto da Pampulha para o Aeroporto de Confins. Como disposto na Portaria nº 189/DGAC de 2005, o Aeroporto de Confins passou a receber o tráfego aéreo nacional e internacional, regular e não regular, de cargas e passageiros destinado à Área de Controle Terminal de Belo Horizonte, e o Aeroporto da Pampulha passou a atender apenas as linhas aéreas domésticas regionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

A acessibilidade, grande obstáculo à utilização do Aeroporto de Confins, foi melhorada com o advento da Linha Verde que liga o centro de Belo Horizonte ao Aeroporto de Confins, e com a implantação de transporte público para o trajeto (MINAS GERAIS, 2009). Segundo a ANAC (2013b), essa resolução do DAC resultou no aumento de 644,4% de passageiros no Aeroporto de Confins em 2005. Conquanto a regulamentação relacionada ao Aeroporto da Pampulha tenha sido revogada em 2010 (ANAC, 2006), o Aeroporto de Confins continua sendo o principal aeroporto do estado de Minas Gerais.

Apresenta-se a seguir o gráfico que demonstra a quantidade de passageiros, abrangendo passageiros embarcados e desembarcados no Aeroporto de Confins a cada ano, no período de 2006 a 2013.

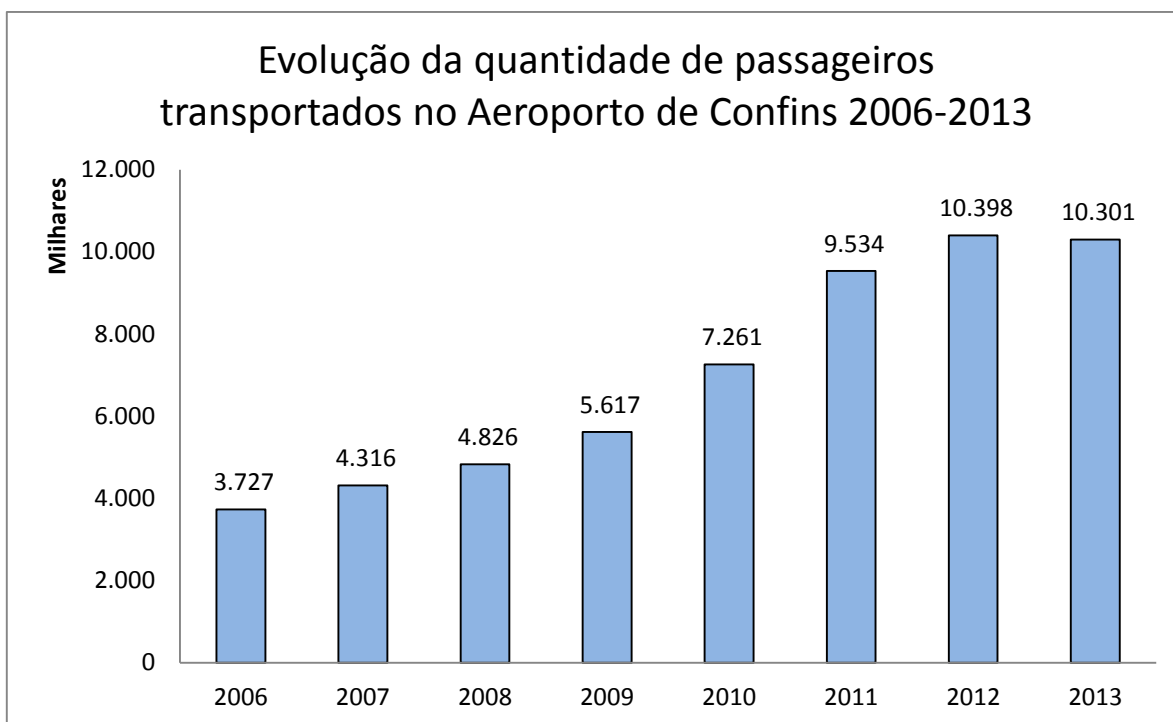


Gráfico 4: Movimento de passageiros do Aeroporto de Confins de 2006 a 2013.
 Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da INFRAERO (2011, 2014).

Expõe-se, dessa forma, que o Aeroporto de Confins passou de 3.727.501 passageiros no ano de 2006 para 10.301.288 de passageiros no ano de 2013, com crescimento médio de aproximadamente 16% no movimento de passageiros por ano e um crescimento total de 276% de 2006 a 2013. O aumento do fluxo de passageiros no Aeroporto de Confins é bastante superior à média de todos os aeroportos brasileiros, que no mesmo período, cresceu 165% (ANAC, 2014). O único período em que houve diminuição no número de passageiros do Aeroporto de Confins foi de 2012 para 2013, com variação anual negativa de 0,9% (INFRAERO, 2011, 2014).

Outro ponto que merece destaque é a capacidade anual de passageiros do aeroporto, que, segundo sua concessionária, é de 10,2 milhões (BH- AIRPORT, 2014). Portanto, comparando aos dados do Gráfico 4, desde o ano de 2012 o Aeroporto de Confins opera com saturação, apesar da diminuição do fluxo de passageiros em 2013. A taxa de ocupação média nos anos de 2012 e 2013 excedeu em 21% o limite de eficiência operacional de um aeroporto, que é de 80% de sua capacidade anual.

Assim como o Aeroporto de Confins os demais aeroportos brasileiros encontravam ou ainda encontram déficits em suas infraestruturas, como será discutido na seção seguinte.

2.2.2 Limitações de Infraestrutura dos Aeroportos

Os problemas apresentados na seção sobre a gestão centralizada da Infraero dos aeroportos mais relevantes no Brasil acarretaram também sérios problemas na infraestrutura aeroportuária.

Um dos principais problemas está relacionado à capacidade dos aeroportos, que não conseguem acompanhar o crescimento da demanda de passageiros e cargas. O Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil, desenvolvido pela McKinsey & Company³ em 2010 e financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES aponta três problemas dos aeroportos administrados pela Infraero: gargalos, limitações e saturação.

Gargalos ocorrem quando existem um ou mais componentes do aeroporto que operam abaixo do nível de serviço planejado. Saturação acontece quando o tráfego anual em um aeroporto supera sua capacidade. E as limitações referem-se a não existência de pontos significativos e também aos espaços insuficientes. (MCKINSEY; COMPANY, 2010).

Todos os três problemas são apresentados como comuns e gerais aos aeroportos brasileiros de maior relevância. Destaca-se a constatação de que em 2010, 13 dos 20 principais aeroportos nacionais já possuíam gargalos em seus terminais de passageiros. Como consequência desse fato havia a necessidade de investimentos em diversos setores dos aeroportos como pista, pátio e terminal de passageiros (MCKINSEY; COMPANY, 2010).

Para Oliveira (2008), a principal causa dos gargalos na infraestrutura é a maior concentração de fluxo em poucos aeroportos, causado pelas escolhas das companhias aéreas. Uma das soluções apontada pelo autor seria a flexibilização das infraestruturas, que seriam precificadas visando à diminuição do poder de mercado das companhias aéreas e à melhor alocação dos aeroportos e suas instalações.

Salgado (2009) também cita o poder de mercado das companhias aéreas que escolhem utilizar aeroportos centrais em horários de pico. Todavia, a autora considera que essa é uma consequência da administração burocrática dos aeroportos, que não os gerencia como centros de negócios autônomos. Ela ainda ressalta a urgência em revisar a forma de gestão dos aeroportos. Até aquele momento uma empresa estatal (Infraero) estava no controle de todos

³ O Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil- Relatório Consolidado foi elaborado pela empresa McKinsey & Company contou com a consultoria técnica da FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, do ITA– Instituto Tecnológico de Aeronáutica (em convênio de cooperação técnica com a Fundação Casimiro Montenegro Filho) e da TozziniFreire Advogados. O trabalho foi realizado com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP), no âmbito da Chamada Pública BNDES/FEP No. 03/2008.

os aeroportos relevantes, agindo sem planejamento estratégico de longo prazo, principalmente quando relacionado às necessidades de expansão e uso eficiente da infraestrutura aeroportuária brasileira. A autora complementa afirmando que "para que o setor aéreo não se torne um obstáculo intransponível ao crescimento da economia brasileira é fundamental rever o regime de operação e controle dos aeroportos brasileiros." (SALGADO, 2009, p.15).

Outros estudos como o de Campos Neto e Souza (2011) também apontavam debilidades nos aeroportos geridos pela Infraero. A taxa de ocupação consiste no número anual de passageiros movimentados dividido pela capacidade anual dos aeroportos. Segundo os autores, 11 dos 20 principais aeroportos, em 2009, encontrava-se em situação crítica, isto é, possuíam taxas de ocupação acima de 100% de suas capacidades. Já em 2010, conforme o mesmo estudo, 14 aeroportos apresentaram situação crítica (CAMPOS NETO; SOUZA 2011).

As taxas de ocupação média dos 14 aeroportos foram de 187,15% no ano de 2010. Esse número está muito acima da taxa de ocupação adequada, de 80%, que, de acordo com Carvalho e Alves *apud* Campos Neto e Souza (2011), é o limite de eficiência operacional de um aeroporto. Esses dados demonstraram que havia em 2010, saturação em 70% dos principais aeroportos brasileiros, apontando para uma clara necessidade de investimentos e reestruturação, inclusive com investimentos provenientes da iniciativa privada (CAMPOS NETO; SOUZA, 2011).

Prazeres, Esteves e Pecci Filho (2011) expõem que os investimentos do governo na infraestrutura aeroportuária não ocorreram de maneira adequada e os problemas de saturação são decorrentes desse processo. Os autores ainda afirmam que as razões não são todas relacionadas à falta de recursos. Outros motivos apontados foram o monopólio da Infraero que, na época, administrava todos os principais aeroportos, cerceando qualquer forma de concorrência; a demora da Infraero nas obras de expansão dos terminais; e a concentração de tráfego aéreo nos aeroportos das regiões mais desenvolvidas. Os autores concluem que a privatização por meio de concessões ou contratos de administração deveria ser considerada para melhorar a capacidade da infraestrutura aeroportuária brasileira.

Martins e Tesserolli (2013) exprimem que há incapacidade gerencial do poder público na exploração da infraestrutura aeroportuária estatal, tanto de maneira quantitativa, quanto em sua qualidade, principalmente, pela falta de investimentos necessários para acompanhar o crescimento da demanda. Os autores afirmam que a principal causa do estrangulamento do sistema e da perda de qualidade e eficiência dos serviços está na ineficiência desse modelo de administração estatal. Eles também manifestam, como os demais autores apresentados nessa

seção, a necessidade de mudanças no modelo de gestão para que seja assegurado um ambiente favorável aos prestadores de serviço e aos usuários.

Todos os pontos expostos pela literatura pesquisada demonstraram que o sistema de gestão dos principais aeroportos pela Infraero prejudicava o desenvolvimento do transporte aéreo, essencialmente pelos problemas na infraestrutura aeroportuária. Essa situação trouxe a necessidade de reestruturação do sistema de gerenciamento de aeroportos no Brasil, e a participação da iniciativa privada foi a alternativa escolhida pelo governo brasileiro.

3 PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA GESTÃO DE AEROPORTOS

Os grandes aeroportos foram por muito tempo propriedade dos governos e operados pelos mesmos. Contudo, a partir da década de 1980, esse cenário começou a se modificar (OUM; ADLER; YU, 2006). O governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido, foi pioneiro, em 1987, ao privatizar a *British Airport Authority*, que se tornou BAA. De acordo com Zhang e Zhang (2003) após a privatização da *British Airport Authority*, cada vez mais, países optaram por privatizar parcial ou inteiramente seus aeroportos.

Cruz e Marques (2011) afirmam que a mudança de gestão dos aeroportos da esfera pública para a iniciativa privada seguiu a onda de liberalização do setor aéreo. Esse fenômeno, segundo os autores, é muitas vezes tratado como privatização, embora nem todos os casos se refiram à desapropriação total de bens.

A maioria dos estudos internacionais trata como sinônimos a privatização e participação da iniciativa privada na administração dos aeroportos. Nesse trabalho, optou-se por utilizar o segundo termo para designar a forma mais genérica, embora os estudos que serão utilizados como referencial teórico para esse capítulo possam se referir a toda forma de participação como privatização. Ernico *et al.* (2012 p.11) explicam que a privatização versa sobre a “substituição de funções, responsabilidades, controle e até propriedades governamentais no todo ou em parte para o setor privado. E quando se trata de privatização de aeroportos há diversas formas de ocorrer o envolvimento da iniciativa privada na gestão de aeroportos”.

Desse modo, evidencia-se que a privatização de que tratam os autores não significa exclusivamente a transferência da propriedade do que é estatal, corroborando, desse modo, com Cruz e Marques (2011). Essa privatização ou transferência pode envolver apenas a troca de funções, responsabilidades ou controle de um bem ou serviço, do poder público para o ente privado.

As formas de participação da iniciativa privada na gestão dos aeroportos internacionais, bem como o modelo utilizado no Brasil serão temas desse capítulo. Pretende-se, desse modo, compreender melhor as diversas alternativas de gestão existentes e a escolhida pelo governo brasileiro para operar seus principais aeroportos. Ressalta-se que, o intuito é descrever os modelos de governança, com base na literatura, sem qualificá-los, já que conforme Graham (2009), não há um modelo de privatização que seja adequado a todos os casos e cada opção possui benefícios e desvantagens.

3.1 MODELOS INTERNACIONAIS DE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA GESTÃO DE AEROPORTOS

Aeroportos são recursos nacionais essenciais, que possuem papel fundamental no transporte de pessoas, bens e no comércio (ERNICO, *et al.*, 2012). Além de sua importância para o país e seus diversos setores, estudos como os de Betancor e Rendeiro (1999) e Prazeres, Esteves e Pecci Filho (2011) salientam que os aeroportos estão sendo tratados como empresas, conforme já exposto no primeiro capítulo.

Vogel (2011) acrescenta que aeroportos são ativos de alta utilização, empregados todos os dias do ano e representam um negócio em expansão. O mesmo autor, em outro trabalho, ressalta que há um movimento crescente relacionado à comercialização de aeroportos, visto que esses proporcionam investimentos seguros e um retorno financeiro razoável para os acionistas (VOGEL, 2004). Dessarte, a iniciativa privada tem se inserido no setor aéreo, não apenas por meio das companhias de aviação, como também na gestão e em alguns casos propriedade dos aeroportos.

A fim de examinar alguns modelos de gestão de aeroportos que contam com a participação da iniciativa privada, serão apresentadas categorizações de diversos autores. Essas categorizações possuem similaridades e contrastes nos modelos e denominações.

O primeiro estudo analisado é o de Oum, Adler e Yu (2006) que apresenta seis formas de propriedade/governança de aeroportos e alguns exemplos de aeroportos que, à época, possuíam essa forma de gestão. São elas: 1) agência ou departamento governamental operando diretamente o aeroporto: *Los Angeles International Airport*; 2) operação/propriedade 100% governamental: *Prague International Airport*; 3) propriedade mista iniciativa privada-governo, com maioria do setor privado: *Zurich International Airport*; 4) propriedade mista iniciativa privada-governo, com maioria do ente governamental: *Hamburg International Airport*; 5) propriedade governamental com contratação de autoridade para administração através de um contrato de arrendamento de longa duração: *New York-John F. Kennedy International Airport*; 6) e governos de diversas esferas que formam uma autoridade para possuir/operar um ou mais aeroportos em uma região: *Manchester International Airport*.

Os autores apresentam além das formas de gestão que incluem a iniciativa privada aquelas que também possuem apenas o poder público como gestor e detentor, representadas pelos modelos um, dois e seis.

Quanto à apresentação das modalidades relacionadas ao poder público a categorização dos autores diferencia a participação da iniciativa privada em apenas três modelos: propriedades mistas com o governo com maior participação do privado; o mesmo, mas com maior participação do público; e o governo mantendo a propriedade, com o ente privado apenas na administração.

Apesar de trazer diversos exemplos de aeroportos que possuem cada modalidade de gestão/propriedade, o estudo não detalha quais são os instrumentos necessários para que ocorram as transferências, como contratos, arrendamentos, cessão total do aeroporto. Outro ponto que os autores não abordam é quais serviços ou operações são transferidos à iniciativa privada.

Escolheu-se citar essa categorização, pois ela apresenta um panorama diferente dos demais expostos, e trata também da gestão apenas governamental, que ainda é utilizada em diversos aeroportos. Outros estudos, que serão apresentados a seguir diferenciam de maneira mais detalhada as possibilidades de presença do ente privado.

Ernico *et al.* (2012) organizam os modelos utilizados nos aeroportos dos Estados Unidos, de acordo com o grau de participação do setor privado. Segue abaixo o quadro que apresenta a categorização dos autores.

Quadro 2: Formas de privatização.

Formas de Privatização de aeroportos segundo Ernico <i>et al.</i> (2012)	
Privatização Parcial	MENOR PRIVATIZAÇÃO Contrato de serviços ↓ Contrato de administração ↓ Desenvolvedor de financiamento e operação
Privatização Integral	↓ Arrendamento de longa duração ou venda
Desenvolvimento privado	↓ Propriedade privada do aeroporto ou desenvolvimento MAIOR PRIVATIZAÇÃO

Fonte: ERNICO *et al.* (2012)

Os autores consideram as diversas formas de transferência, classificando-as de forma crescente do menor grau de privatização para o maior. Os menores graus de privatização

abarcam a) contratos de serviços, também conhecidos como terceirização: que se referem à transferência de operações secundárias ao ente privado que se especializa na operação, manutenção ou administração da atividade; b) contratos de administração: em que os donos de aeroportos podem contratar operadores privados para a operação e gestão de estacionamentos, serviços e operações nos terminais, aeroportos secundários ou o aeroporto em sua totalidade; c) desenvolvedor de financiamento e operação: em que o setor privado pode fornecer total desenvolvimento, operação e manutenção de serviços, com possibilidades de financiamentos para os arrendamentos de longa duração e concessões. Essas três formas são consideradas como privatização parcial pelos autores.

A privatização integral possui a modalidade de arrendamento de longa duração, concessão de longa duração ou venda. O arrendamento e a concessão ocorrem quando o dono do aeroporto outorga ao ente privado o controle e a administração do aeroporto, tendo que realizar melhorias fundamentais e outras obrigações como contrapartida. Já na venda o aeroporto é transferido exigindo-se que continue sendo usado para fins aeroportuários.

Há ainda um terceiro modelo que representa o desenvolvimento privado, denominado pelos autores como propriedade privada do aeroporto, que ocorre quando investidores privados financiam o desenvolvimento do aeroporto sem subvenção estatal. Os aeroportos pertencentes aos investidores são geridos como negócios com fins lucrativos. Essa modalidade é considerada pelos autores como o maior grau de privatização

O estudo de Ernico *et al.* (2012) demonstra, desse modo, a gradação da participação da iniciativa privada nos aeroportos. Os primeiros modelos representam a menor participação privada, e são relacionados à gestão de serviços e facilidades. Movendo no sentido de maior participação são abordadas as concessões, arrendamentos e vendas de aeroportos. O último modelo representa a propriedade privada de aeroportos sem subvenção governamental. Essa categorização explicita os modelos utilizados nos Estados Unidos, que são também empregados em outros países, ainda que possuam denominações diferentes.

Outro trabalho sobre modelos de envolvimento do setor privado na infraestrutura aeroportuária é o de Cruz e Marques (2011). Alguns dos modelos elencados pelos autores são similares aos expostos por Ernico *et al.* (2012), todavia, Cruz e Marques (2011) apresentam também modelos e termos distintos.

Tabela 2- Envolvimento do setor privado na gestão de aeroportos

Participação do setor privado	Propriedade do ativo
Contratos de trabalho público	Pública
Contratos de assistência técnica	Pública
Subcontratação ou terceirização	Pública
Contratos de administração	Pública
Arrendamento	Pública
Concessão ou BOT (<i>Build – Operate- Transfer</i>)	Pública
BOO (<i>Build- Own- Operate</i>)	Privada
Alienação	Privada

Fonte: CRUZ; MARQUES (2011)

A seguir são apresentadas as definições que Cruz e Marques (2011) trazem para cada um dos modelos. A primeira forma de participação elencada são os contratos de trabalho público, que se referem à realização de tarefas pré-determinadas pelo ente privado sem que este tenha responsabilidade sobre a qualidade do serviço.

Quando se tratam de contratos contínuos, que asseguram um nível de qualidade em uma área, o modelo é o de contratos de assistência técnica. Outra forma exposta foi a subcontratação, também conhecida como terceirização, em que o setor público contrata um ente privado para oferecer determinado serviço com total responsabilização. Os contratos de administração são os modelos em que o ente privado administra para o ente público tendo como base objetivos delineados anteriormente.

No arrendamento, o ente privado assume a inteira responsabilidade pelo fornecimento do serviço, sem necessidade de investimentos, enquanto o setor público paga uma taxa. A concessão ou BOT (*Build- Operate- Transfer*), construir, operar, transferir, é também um modelo em que a iniciativa privada assume o serviço, contudo, tem a necessidade de fazer investimentos. Após o final da concessão, os bens voltam a ser de propriedade do setor público. O BOO (*Build- Own- Operate*), que significa construir, possuir, operar, é parecido com a concessão, exceto pelo fato de o setor privado não transferir os bens ao final do período, sendo que a propriedade do aeroporto se torna privada.

O último modelo elencado pelos autores é a alienação, em que há a transferência completa dos bens do poder público para a iniciativa privada. A alienação pode ocorrer por meio de venda ou autorização.

Cruz e Marques (2011) afirmam que sua categorização esclarece apenas teoricamente os modelos, pois a realidade possui formas bem mais complexas. Ainda assim, sua classificação abrange modelos citados por outros estudos, bem como modelos distintos, além de apresentarem a explicação de cada modelo de maneira elucidativa.

A próxima categorização foi apresentada por Vogel (2004) e Graham (2009). Os dois autores trazem os mesmos modelos, apenas com informações adicionais sendo, portanto a mesma classificação. As formas de participação são: abertura de capital ou oferta pública inicial; venda; concessão; financiamento de projeto ou BOT; e contrato de administração.

O primeiro modelo citado pelos autores é a abertura de capital ou oferta pública inicial em que ações da entidade responsável ou do aeroporto são colocadas no mercado de ações para comercialização. Todos os riscos e o controle são transferidos aos acionistas e a empresa que gerencia o aeroporto é responsável pelas operações, lucratividade e investimentos.

O segundo modelo é a venda, que ocorre quando o poder público vende o aeroporto parcial ou integralmente a investidores ou a um consórcio privado. Os riscos são divididos caso a venda seja parcial.

Outra forma é a concessão, em que o a empresa privada ou consórcio tem a concessão para operar todos ou alguns bens e serviços, por um período determinado, geralmente, de 20 a 30 anos. É comum que o ente privado pague uma taxa ao governo e são estabelecidos níveis de qualidade e de investimentos. O poder público mantém a propriedade do aeroporto, e ao final da concessão, sua operação também retorna ao governo.

O financiamento de projeto ou BOT (construir- operar- transferir) é utilizado para a construção de novos aeroportos ou novas instalações. Após a construção e operação por tempo determinado, geralmente de 20 a 30 anos, há a transferência para o poder público. Pode ser um tipo especial de concessão em que o operador paga uma taxa anual ao governo.

O último modelo exposto pelos autores é o contrato de administração. Essa é uma forma de privatização mais limitada, em que o poder público mantém a propriedade do aeroporto e ainda toma algumas decisões estratégicas, fixa as taxas aeroportuárias, entre outras responsabilidades. Há modalidades em que o governo paga uma taxa ao operador, e formas em que o operador remunera o governo.

A categorização dos autores possui modelos que representam não apenas a participação do ente privado, como também a forma de abertura de capital dos aeroportos, modelo que não foi citado em outros estudos.

São encontrados modelos semelhantes como os contratos de administração citados também por Ernico *et al.* (2012) e Cruz e Marques (2011) e o modelo venda, mencionado

também pelos primeiros. Contudo, os demais modelos apresentados por Vogel (2004) e Graham (2009) diferem em sua denominação e suas especificações. Os autores trazem um modelo denominado concessão e outro tido como BOT, enquanto para Cruz e Marques (2011), ambos se configuram o mesmo modelo.

Destaca-se que essa seção visa apenas apresentar as formas de participação da iniciativa privada na gestão dos aeroportos elencadas pela literatura pesquisada. Mesmo com discrepâncias entre as categorizações, nota-se que em todas existem modelos que representam apenas a transferência da operação do aeroporto à iniciativa privada, modelos com transferência da propriedade para o ente privado e diversas formas de participação que são variações desses dois modelos.

É fundamental apontar que algumas áreas como a administração estratégica indicam que a forma de propriedade influencia no desempenho da empresa, já que proprietários de diferentes esferas possuem objetivos distintos (OUM; ADLER; YU, 2006). Todavia, conforme os mesmo autores, não há consenso sobre qual propriedade/gestão, pública ou privada, traz melhor desempenho, pois há outros fatores relevantes como administração, acordos institucionais, mercado e condições de competição em que estão inseridos os aeroportos (OUM; ADLER; YU, 2006).

3.2 MODELOS BRASILEIROS DE PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA

Como mencionado no primeiro capítulo, a operação e a exploração de aeroportos no Brasil são consideradas serviços públicos. Evidencia-se que no art. 175 da CRFB/88 está disposto que é dever do poder público prestar serviços públicos diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão. O regime de concessão está previsto nas demais legislações brasileiras que tratam diretamente da exploração da infraestrutura aeroportuária, como o art. 21 da CRFB/88, o CBA/86 e o Plano Geral de Outorgas de 2014 da SAC/PR. Já a permissão não é elencada como forma de gestão da infraestrutura aeroportuária.

O CBA/86 apresenta cinco formas de gestão de aeródromos públicos no Brasil e duas delas representam a participação da iniciativa privada: a concessão e a autorização. Como o CBA não traz distinção entre as duas modalidades muito foi discutido, principalmente, sobre quais seriam os critérios para a autorização de exploração de aeroportos (PRAZERES, 2011).

O Decreto nº 7.871, de 2012, veio então tratar sobre a modalidade de autorização, dispondo que os aeródromos civis públicos destinados exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo podem ser explorados por meio de autorização (BRASIL, 2012). Desse modo, aeródromos que possuem voos comerciais regulares não podem ser explorados por meio dessa forma de gestão.

A SAC/PR (2014) apresenta mais algumas particularidades da autorização. Esse regime possibilita a exploração comercial de infraestruturas aeroportuárias de propriedade privada, inclusive, com recolhimento de tarifas; a execução ocorre por conta e risco do autorizatário; é necessário cumprir as normas da ANAC e do Comando da Aeronáutica (COMAER); o regime tarifário é instituído pela ANAC, com valores livres e recolhimento de Ataero – Adicional de Tarifa Aérea; entre outras características.

Evidencia-se que a autorização é a modalidade que possibilita que o ente privado explore comercialmente apenas serviços aéreos privados, serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo nas infraestruturas aeroportuárias de propriedade privada. Caso não seja por meio da autorização, essas infraestruturas permanecem como aeródromos privados, e sua exploração comercial é vedada, podendo somente ser utilizados com permissão do proprietário, sem cobrança de tarifas (ANAC, 2014). Para os aeródromos de propriedade pública, a alternativa de inserção da iniciativa privada na gestão ocorre por meio da concessão.

3.2.1 Concessão

Em 1995, foi publicada a Lei nº 8.987, também conhecida como Lei Geral das Concessões. Moreira (2010) afirma que a referida lei consiste em um instrumento de cooperação público-privada, instituído por meio de contratos administrativos que objetivam a colaboração entre os sujeitos participantes.

A Lei nº 8.987/95 trata dos regimes de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, dispostos previamente na CRFB/88, esclarecendo o que são e como se aplicam esses regimes. Apesar de serem elucidadas na mesma lei, a permissão e a concessão são institutos diferentes (BRASIL, 1995).

A permissão de serviço público “é tradicionalmente considerada como ato unilateral, discricionário e precário pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário” (DI PIETRO, 2011, p.304).

Quando se trata do conceito de concessão de serviço público, Di Pietro (2011) afirma que essa é o contrato administrativo pelo qual a administração pública confere a outro ente a execução por sua conta e risco, de um serviço público.

Segundo essas definições, pode-se extrair alguns pontos que diferenciam o regime de concessão do regime de permissão. Primeiramente, a concessão ocorre por meio de um acordo de vontades, enquanto a permissão é um ato unilateral. Outro ponto significativo é que apenas a permissão possui a precariedade como característica, a concessão não se caracteriza como precária (DI PIETRO, 2011).

Embora os dois regimes estejam dispostos na CRFB/88, apenas a concessão está elencada como possibilidade para a gestão de aeroportos no CBA/86. A autorização, forma de gestão também citada no CBA/86, possui diversas peculiaridades que inviabilizam sua utilização em aeroportos de propriedade pública, e com voos regulares, como já discutido na seção anterior.

Dessarte, o governo brasileiro optou por utilizar a concessão para disciplinar a participação da iniciativa privada em grandes aeroportos já existentes. Contudo, antes de se tratar especificamente da concessão dos aeroportos, cumpre ainda discorrer mais sobre o regime de concessão no Brasil.

Para Justen Filho (2011, p.713), "a concessão de serviço público é um instrumento de implementação de políticas públicas". Essa se constitui na união de esforços entre o poder público e a iniciativa privada, objetivando a maior eficácia na aplicação dos recursos econômicos e melhor qualidade e eficiência aos serviços públicos, sendo a mais conhecida forma de delegação de serviço público (JUSTEN FILHO, 2011). O autor coloca a concessão não apenas como modelo jurídico, mas também como ferramenta de gestão, como essa pesquisa se propõe a estudar.

Ashley (2000) considera que, dependendo de quais sejam as particularidades, e exigências administrativas e legais da prestação do serviço concedido, essas são alcançadas com sucesso pelo compartilhamento da responsabilidade entre o poder público e o ente privado, que se tornam parceiros contratuais. Assim como Justen Filho (2011), a autora apresenta a concessão além do modelo jurídico, como instrumento usado pela administração pública para a prestação de serviços públicos.

Moreira (2010) expõe ainda que a concessão não é uma alternativa institucional para evitar *déficits* públicos, nem propiciar lucros à entes privados, sendo uma ferramenta de cooperação entre o público e o privado, com interesses alinhados horizontalmente.

Trazendo uma definição mais próxima à lei, Bandeira de Mello (2010) aponta que a concessão é o instituto em que um serviço público é delegado pelo Estado à iniciativa privada, por sua livre vontade, através de um contrato. A garantia contratual garante um equilíbrio econômico-financeiro e a remuneração da empresa privada ocorre, principalmente, por tarifas cobradas diretamente dos usuários.

Por meio do conceito apresentado pelo autor, apresentam-se aspectos presentes na Lei nº 8.987/95, que caracterizam o modelo de concessão comum.

Primeiramente, a outorga da concessão depende de que haja uma lei que a autorize, para fundamentar o ato administrativo e possibilitar que o Executivo adote esse instrumento, conforme exposto no art. 175 da CRFB/88 (BANDEIRA DE MELLO, 2010).

Após a publicação de lei autorizando a concessão, deve haver como disposto no art. 39 da Lei nº 8.666/93, uma audiência pública. Essa audiência pública, anterior à publicação do edital e do contrato, condiciona a administração pública a uma fiscalização direta e coletiva (JUSTEN FILHO, 2011).

Em seguida a existência da autorização legislativa e da audiência pública, deverá haver um processo de licitação, atendendo aos princípios e regras da Lei nº 8.666/93, também conhecida como Lei de Licitações, e da Lei nº 8.987/95. (JUSTEN FILHO, 2011).

O edital de licitação é o documento que dispõe sobre as regras específicas de cada concessão. Esse, segundo Justen Filho (2011), deverá conter as normas sobre o certame, os prazos de outorga, cronograma de execução, exigências de qualidade, entre diversas outras.

Moreira (2010) aduz que é por meio do edital que os interessados obtêm o conhecimento preliminar sobre os objetivos a serem alcançados, e com isso podem conceber o projeto concessionário.

O poder público deve adotar um procedimento preliminar, denominado licitação, que está determinado na legislação, para adquirir, alienar, locar bens, e contratar a execução de obras ou serviços. A licitação "é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas" (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 517).

Justen Filho (2011) aponta ainda que a licitação abrange a prática de uma série ordenada de atos jurídicos que possibilita aos interessados particulares se apresentem à administração pública, concorrendo entre si de maneira isonômica.

Segundo a Lei nº 8.666/93, os princípios que regem a licitação são: a isonomia, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo, e outros análogos (BRASIL, 1993).

No regime de concessão, os critérios para julgamento da licitação estão enumerados na Lei nº 8.987/95, art. 15, com redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998,

No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas (BRASIL, 1995).

O critério até então utilizado pelo governo federal na concessão dos aeroportos foi o previsto no inciso II, ou seja, o critério de maior oferta. Justen Filho (2011) destaca que a licitação de maior lance é utilizada pela Administração Pública, visando sua maior vantagem econômica, para alienação de bens e direitos.

Grotti (2011) elucida que a Lei nº 11.196, de 2005, acrescentou à Lei nº 8.987/95 o art. 18-A, trazendo a possibilidade de inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento na licitação, desde que disposto no edital. A autora afirma ainda que, a conveniência da inversão deve ser avaliada, já que no caso das concessões, a qualificação técnica e a econômico-financeira são fundamentais.

A Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 22, cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A modalidade utilizada para a concessão dos aeroportos foi o leilão, portanto, apenas essa será abordada nesse trabalho.

Segundo Moreira (2010, p.103), “leilão é o procedimento de arrematação público, sob o pregão leiloeiro, destinado à obtenção do melhor preço”. O autor complementa seu conceito, enumerando as etapas do leilão. Anteriormente à sessão pública os interessados devem se credenciar; quando o pregão é iniciado os proponentes apresentam seus lances

sucessivamente; depois de encerrados os lances, é declarado o vencedor e tem início a análise dos documentos de habilitação (MOREIRA, 2010).

Justen Filho (2011) aduz que, no leilão a proposta mais elevada é considerada a vencedora, e que essa modalidade possui a particularidade de concentrar em uma única oportunidade, atos variados destinados à seleção da proposta mais vantajosa.

O ente federativo titular do serviço é denominado poder concedente. (JUSTEN FILHO, 2011) e segundo Bandeira de Mello (2010) este ente, juntamente com o concorrente vencedor do leilão, instituirá o ato convencional da concessão, denominado pela lei como contrato.

Conforme aponta Justen Filho (2011), o contrato assegura competências anômalas, também conhecidas como prerrogativas extraordinárias, em prol do poder concedente. O autor enumera essas competências

- regulamentar as condições da prestação do serviço e alterá-las unilateralmente;
- exercer fiscalização severa, inclusive com poderes de acompanhamento direto das atividades desenvolvidas pela outra parte;
- extinguir o contrato unilateralmente, inclusive em virtude de razões de conveniência e oportunidade;
- impor unilateralmente sanções ao particular; e
- intervir extraordinária e temporariamente na administração do concessionário, ocupando instalações e exercitando a gerência do pessoal (JUSTEN FILHO, 2011).

Dessa forma, entende-se que o contrato de concessão não garante condições equivalentes ao poder público e ao ente privado. Ao contrário disso, ao poder público são permitidas intervenções e alterações unilaterais, para garantir a continuidade e qualidade na prestação do serviço público.

Contudo, por meio do contrato, o poder público transfere apenas a execução do serviço ao concessionário, permanecendo com a titularidade do mesmo (GROTTI, 2011). Bandeira de Mello (2009) pondera que, só pessoas de natureza pública podem ser titulares de atividades públicas, portanto só é transferido ao concessionário o exercício da atividade pública. Câmara (2011) afirma que em contrapartida pela prestação do serviço, o ente privado adquire o direito de explorar economicamente o serviço. Justen Filho (2011) adiciona que ao atingir o prazo de vigência da concessão, o serviço retorna ao poder concedente.

Em sua afirmação, Justen Filho (2011) apresenta outro aspecto inerente à concessão, o prazo de delegação. Para o autor a temporariedade da concessão delimita o período em que o ente privado desempenhará o serviço, e é um dos fatores utilizados para a equação econômico-financeira da exploração.

A Lei Geral das Concessões, em seu art. 18, inciso I, dispõe que o edital de licitação deve conter o prazo da concessão. No art. 23, inciso I da mesma lei consta que o prazo é

cláusula essencial também do contrato de concessão. Todavia, como aponta Grotti (2011), não há, na Lei nº 8.987/95, norma específica sobre o limite do prazo, ficando a cargo do legislativo de cada poder concedente, ou à administração quando não há lei específica, estipular esse prazo máximo.

Como a execução do serviço é transferida por prazo determinado ao ente privado o concessionário deve reaver os investimentos que realiza durante esse período. Justen Filho (2011) elucida que cabe ao edital definir as condições de amortização dos investimentos do licitante para que esse também consiga certo lucro. Bandeira de Mello (2010) afirma que a prestação do serviço é o meio em que o concessionário alcança seu objetivo principal: o lucro. Enquanto para o Estado o lucro que proporciona ao ente privado é o meio para alcançar a boa prestação do serviço, sua principal finalidade.

Moreira (2010) acrescenta que o concessionário não realiza empreendimentos sem a perspectiva de lucro, todavia esse deve ser um incentivo para a melhor prestação do serviço e não um fim em si mesmo.

Bandeira de Mello (2010) aponta que deve haver uma relação entre os encargos fixados pelo Estado e o lucro ofertado ao ente privado. Esta relação consiste no equilíbrio econômico-financeiro, que tem que ser preservado pelo poder público.

A lei nº 8.987/95 dispõe em seu art. 9 sobre esse aspecto, afirmando que o equilíbrio econômico-financeiro deve ser mantido por meio da revisão de tarifas, e mesmo havendo alteração unilateral do contrato pelo poder concedente, esse deve restabelecer o equilíbrio. O art. 10 da mesma lei acrescenta que sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido o equilíbrio econômico-financeiro (BRASIL, 1995).

Nas concessões comuns o concessionário é remunerado basicamente por tarifas cobradas diretamente dos usuários (GROTTI, 2010). No caso das receitas tarifárias, Bandeira de Mello (2010) pontua que as tarifas são a remuneração básica, mas não exclusivas, da concessionária, e que, na maioria das vezes, são cobradas diretamente dos usuários.

Quanto à fixação das tarifas e seus valores, Justen Filho (2011) afirma que o poder concedente é o responsável por defini-las, já que o serviço prestado é o serviço público. Entretanto, Justen Filho (2011) destaca que há na concessão um vínculo direto entre a remuneração do ente privado e a exploração do serviço, portanto a eficiência organizacional e o consumo dos usuários trarão variações para essa remuneração. Ainda que a principal fonte de remuneração seja definida pelo poder concedente, a concessionária tem papel fundamental em seu rendimento econômico.

Cabe pontuar que o art. 6 § 1º da Lei nº 8.987/95 dispõe que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado, sendo este o que possui condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Ressalta-se nesse ponto a exigência principalmente da modicidade das tarifas, para que essas não onerem excessivamente os usuários do serviço público.

Pereira (2008, p. 24) pontua que a tarifa deve apresentar “o menor custo possível para a realização do serviço nos termos estipulados validamente no edital, no contrato de concessão e na regulamentação posterior do serviço.” Também de acordo com o autor a remuneração pelo serviço não pode tornar a sua utilização impossível ou demasiadamente onerosa ao usuário, contudo seus valores devem ser suficientes aos objetivos da concessão.

Além das tarifas, que conforme disposto na lei devem ser módicas, a concessionária possui outra forma de remuneração: as receitas não tarifárias.

Justen Filho (2011) trata dessas receitas como acessórias ou secundárias. O autor afirma que se houver a possibilidade de exploração de atividades complementares aos serviços públicos, essas deverão ser utilizadas para promoverem a diminuição do valor das tarifas. Com isso, apesar de visarem o lucro, essas atividades podem também trazer redução de encargos aos usuários. Corroborando com o autor, Bandeira de Mello (2010) aponta que essas receitas devem favorecer a modicidade das tarifas, conforme disposto no art. 11 da lei nº 8.987/95.

O autor ainda apresenta as receitas não tarifárias como fontes alternativas de receita para o concessionário e afirma que as mesmas devem ser utilizadas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro (BANDEIRA DE MELLO, 2010).

Essa seção trouxe as principais características do instituto da concessão, dispostas na Lei nº 8.987/95 e evidenciadas em estudos sobre o tema.

3.2.2 A concessão de aeroportos no Brasil e os modelos internacionais

Para dispor sobre a participação da iniciativa privada na exploração da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, foi instituído o Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011. Este decreto trata, de maneira geral, sobre as condições de exploração, e de como serão configurados o edital e o contrato de concessão. Entende-se, dessa forma, que a legislação

sobre a exploração dos aeroportos pela iniciativa privada já está prevista na CRFB/88 e no CBA/86, e este decreto veio apenas disciplinar alguns pontos práticos do processo de concessão.

O modelo adotado pelo governo brasileiro para o envolvimento da iniciativa privada na gestão dos aeroportos é, pela legislação do país caracterizada como concessão tradicional de serviço público e de obra pública.

Conforme Di Pietro (2011), o instituto da concessão pode envolver, além do serviço público, obra pública. Nesse caso, ele é denominado concessão de serviço público precedido de obra pública e está disposto no art. 2º, III da Lei 8.987/95 como:

[...]a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegadas pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado. (BRASIL, 1995)

Compreende-se, assim, que nessa modalidade, a obra, quer seja construção, reforma ou conservação, é necessária para a execução do serviço concedido, e dessa forma, ao executá-la, o concessionário recebe por ambos como é o caso da concessão dos aeroportos brasileiros.

Relacionando aos modelos internacionais apresentados anteriormente, o modelo brasileiro se enquadraria como de propriedade governamental, com contratação de autoridade para administração por meio de um contrato de arrendamento de longa duração, na categorização de Oum, Adler e Yu (2006). A denominação se modifica um pouco, pois ao invés de contrato de arrendamento há o contrato de concessão. A autoridade responsável é, no caso brasileiro, a concessionária, contudo, a propriedade do aeroporto permanece estatal.

Na categorização de Ernico *et al.* (2012), o modelo de participação brasileiro se adéqua à categoria denominada arrendamento de longa duração. De maneira similar à Oum, Adler e Yu (2006), os autores utilizam o termo arrendamento de longa duração. Entretanto, os autores classificam essa modalidade como privatização integral, pois expõem que há cessão do controle e da administração do aeroporto ao ente privado, que possui diversas atribuições, como melhorias nos bens e serviços. Apesar de haver essa cessão, o modelo de concessão brasileiro não se caracteriza como privatização integral.

Dois pontos principais diferem as duas classificações anteriormente expostas da elaborada por Cruz e Marques (2011). A primeira delas é que os autores apontam que na modalidade de arrendamento o ente privado não necessita fazer investimentos, sendo então o

modelo brasileiro identificado como concessão ou BOT. A sigla BOT é a junção de três palavras que significam construir, operar e transferir. A iniciativa privada tem como obrigações a construção, ampliação e melhora da infraestrutura, além da gestão do aeroporto. Após o término do contrato de concessão há o retorno do aeroporto para poder público.

O segundo ponto que difere dos estudos, principalmente, de Ernico *et al.* (2012), é que enquanto esses autores consideram o arrendamento como privatização integral Cruz e Marques (2011), ressaltam que a propriedade da concessão permanece pública, conferindo com a realidade brasileira, onde a titularidade do serviço público continua com o Estado.

Essa categoria é então a mais próxima do modelo de concessão em vigor no Brasil, já que nesse modelo o serviço público é apenas executado pelo ente privado, mantendo-se sua titularidade pública; e as concessões brasileiras disciplinam sobre a ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos.

Na categorização de Vogel (2004) e Graham (2009), os modelos de concessão e BOT são separados. Desse modo, de acordo com esses autores, o modelo brasileiro seria um tipo especial de concessão inserido no modelo BOT, em que há a construção, operação e transferência de instalações do aeroporto, com o ente privado pagando uma taxa anual ao poder público. Entretanto, os autores expõem que na modalidade contrato de administração o governo ainda mantém decisões estratégicas e o controle sobre as tarifas aeroportuárias. O modelo de concessão brasileiro possui essas características já que a Infraero permanece com 49% das ações da concessionária, detendo o poder de tomar decisões, e as tarifas continuam impostas pela ANAC. Assim, na categorização de Vogel (2004) e Graham (2009) o modelo de participação da iniciativa privada nos aeroportos brasileiros seria um apanhado de duas formas BOT como um tipo especial de concessão e contrato de administração.

Apesar de haver um modelo híbrido de concessão em que o governo ainda permanece com as decisões estratégicas na categorização de Vogel (2004) e Graham (2009), esse regime não está disposto na legislação brasileira. A participação da Infraero traz uma distorção no modelo de concessão previsto pela lei e será discutida posteriormente no capítulo sobre a concessão do Aeroporto de Confins.

3.3 EFETIVAÇÃO DAS CONCESSÕES DE AEROPORTOS NO BRASIL

Diversos autores ao tratarem dos problemas de infraestrutura aeroportuária no Brasil, apontam a participação da iniciativa privada através do modelo de concessão como alternativa a essas deficiências (SALGADO, 2009; IPEA, 2010; ESPÍRITO SANTO JR.; PRAZERES; SANTANA, 2010; MCKINSEY; COMPANY, 2010; MELLO; PRAZERES, 2013).

Mello e Prazeres (2013) afirmam que o governo brasileiro não possuía capacidade suficiente para realizar todos os investimentos necessários para solucionar as deficiências de infraestrutura existentes e projetadas. Assim, era fundamental a inserção da iniciativa privada, sobretudo, por meio de concessões.

Espírito Santo Jr., Prazeres e Santana (2010) evidenciam a necessidade de grandes aeroportos já existentes, e os que venham a ser construídos no futuro tenham gestão privada. Contudo, o modelo de concessões dos aeroportos com maiores problemas infraestruturais foi instituído apenas recentemente.

Como já demonstrado, a gestão dos aeroportos no Brasil possui como principais modalidades a administração pela União, por meio da Infraero, pelos estados e pelos municípios. Alguns aeroportos estaduais e municipais foram outorgados à iniciativa privada no princípio dos anos 2000 (ESPÍRITO SANTO JR.; PRAZERES; SANTANA, 2010). Como exemplos principais têm-se o Aeroporto Internacional de Cabo Frio e o Aeroporto Internacional de Porto Seguro que são operados respectivamente pelas concessionárias Costa da Sol Operadora Aeroportuária S.A. e Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico Ltda.-SINART Aeroportos.

Entretanto, a concessão só se tornou um modelo utilizado pelos aeroportos geridos pela Infraero em agosto de 2011, com o leilão de concessão para a construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante no Rio Grande do Norte. O valor da outorga foi de R\$ 650 milhões. A concessão tem prazo de 28 anos e a concessionária é a Inframerica. Na concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante a Infraero não consta como acionista (ANAC, 2014). A concessão teve início em janeiro de 2012 e o aeroporto foi entregue em maio de 2014 (SAC/PR, 2014).

Atualmente, outros cinco aeroportos pertencentes à Infraero foram concedidos à iniciativa privada. São eles: Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro (Guarulhos), Aeroporto Internacional de Viracopos (Campinas), Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek (Brasília), Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim- Galeão (Rio de Janeiro) e Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins).

Os Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília foram leiloados em um mesmo processo, que ocorreu em fevereiro de 2012 na Bolsa de Valores de São Paulo. (INFRAERO, 2014).

O Aeroporto de Guarulhos teve a concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura de seu complexo aeroportuário pelo prazo de 20 anos. O lance vencedor foi o do Consórcio Invepar - formado pela Invepar (Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A) e ACSA, da África do Sul no valor de R\$ 16,213 bilhões (INFRAERO, 2014). Essas empresas juntamente com a Infraero constituíram a GRU Airport, concessionária responsável pelo Aeroporto de Guarulhos (ANAC, 2014).

Segundo a Infraero (2014), o Aeroporto de Viracopos foi concedido ao Consórcio Aeroportos Brasil, constituído pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e *Egis Airport Operation* pelos valor de R\$ 3,821 bilhões. Esse consórcio em parceria com a Infraero compõe a Aeroportos Brasil Viracopos, concessionária que pelo prazo de 30 anos deverá ampliar, manter e explorar o complexo aeroportuário (ANAC, 2014).

O terceiro aeroporto concedido no mesmo leilão foi o Aeroporto de Brasília que foi arrematado por R\$ 4,501 bilhões pelo consórcio que reúne as empresas Infravix Participações SA e *Corporacion America SA* (INFRAERO, 2014). De acordo com a ANAC (2014), o prazo da concessão é de 25 anos. E a concessionária formada em parceria com a Infraero é a INFRAMÉRICA, mesma concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, contudo, naquele aeroporto não há participação da estatal.

Outro lote de aeroportos, Aeroporto do Galeão e o de Confins, foi leiloado em novembro de 2013. Conforme exposto pela Infraero (2014), o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim - Galeão foi arrematado com ágio de 293%, pelo valor R\$ 19 bilhões, pelo Consórcio Aeroportos do Futuro, constituído por Odebrecht Transport, e a Operadora do Aeroporto de Cingapura CHANGI. A concessionária com participação da Infraero é denominada Aeroporto Rio de Janeiro S.A. e terá a concessão pelo prazo de 25 anos.

A concessão do Aeroporto de Confins será apresentada no próximo capítulo, pois esse é o principal objeto de estudo do presente trabalho.

Evidencia-se que as cinco principais concessões, excluindo o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, possuem a Infraero como acionista, com 49% do capital social de cada concessionária. Segundo a própria Infraero a empresa “participa da governança dos aeroportos na proporção de sua participação acionária nas concessionárias, com poder de decisão em temas relevantes, que foram estabelecidos em acordos de acionistas firmados entre as partes” (INFRAERO, 2014).

Atenta-se ainda para o fato de que esses cinco aeroportos estão entre os seis principais aeroportos apresentados no quadro 1 desse trabalho e foram responsáveis por quase 35% das decolagens no ano de 2013. De acordo com a Infraero (2015b) os seis aeroportos juntos respondiam em 2012 por 44% dos passageiros, 28% das Aeronaves e 62% da carga aérea da Rede de Aeroportos da Infraero, e eram responsáveis, nesse mesmo ano, por 53% do faturamento da Rede.

Entende-se, dessarte, que o modelo de concessão foi instaurado predominantemente nos principais aeroportos, localizados nos grandes centros, que geravam mais da metade do faturamento da Rede Infraero. Outra peculiaridade do modelo de concessão brasileiro é a continuidade da empresa pública na gestão detendo 49% das ações de cada concessionária.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

O presente trabalho consistiu em uma pesquisa qualitativa, que de acordo com Martins e Theóphilo (2009, p. 61), “é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contrapartida à avaliação quantitativa, onde predominam mensurações”. A abordagem qualitativa será utilizada por meio da estratégia de pesquisa denominada estudo de caso.

O estudo de caso, segundo Gil (2010, p.72) “é caracterizado pelo estudo profundo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”. Corroborando com essa definição Martins e Theóphilo (2009, p. 63) afirmam que “é o estudo uma unidade social que se analisa profunda e intensamente”. Assim, o objeto estudado foi o processo de transferência de gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada.

Ainda sobre o estudo de caso, Gil (2009) destaca que esse é o estudo apropriado para compreender processos de mudança. Dessarte, como a transferência de gestão do referido aeroporto acarreta uma série de transformações, e está em período de estabelecimento, essa estratégia de pesquisa se torna a mais congruente e apropriada para alcançar os objetivos propostos.

A pesquisa qualitativa, conforme Godoy (1995) pode ser realizada através da pesquisa documental, que juntamente com a revisão da literatura pertinente compõem a metodologia desse trabalho.

Na revisão de literatura foram utilizados materiais como livros, anais de congressos, artigos científicos, periódicos e trabalhos acadêmicos tais como monografias, dissertações, teses, além de materiais em sítios da internet e meios eletrônicos.

As bases de dados consultadas foram: Periódicos Capes, Scielo, Spell, Anpad, Biblioteca Brasileira de Dissertações e Teses, Biblioteca Digital da USP, além de sites oficiais como IPEA, ANAC, SAC/PR, INFRAERO e BRASIL. Os principais termos pesquisados foram concessão, aeroportos, infraestrutura aeroportuária, desestatização, concessão de aeroportos, concessão de aeroportos no Brasil e concessão do Aeroporto de Confins. Essas buscas trouxeram diversos materiais que possibilitaram a construção do referencial teórico.

Quando o termo 'concessão de aeroportos no Brasil' foi inserido nas bases de dados consultadas, os resultados apresentaram trabalhos científicos realizados em períodos anteriores à efetivação das concessões. Apenas um resultado tratava do modelo, após sua

implantação, com ênfase no primeiro leilão de concessões. Esses fatores apontam que o estado da arte das pesquisas relacionadas ao tema é ainda moderado.

Quanto ao termo 'concessão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves' e sua variação 'concessão do Aeroporto de Confins', não foram encontrados materiais científicos nas bases de dados pesquisadas. Evidencia-se, dessarte, que esta dissertação trata de um tema, até então, não estudado pela academia no Brasil, visto que as principais bases de dados acadêmicas não acusaram a existência de estudos sobre o mesmo.

A segunda etapa do trabalho foi realizada por meio da pesquisa documental, que conforme Martins e Theóphilo, (2009, p. 55) “é característica dos estudos que utilizam documentos como fonte de dados, informações e evidências”. Severino (2011) cita que o pesquisador desenvolve sua investigação a partir de conteúdos que ainda não tiveram nenhum tratamento analítico. De acordo com Gil (2009, p. 80) “os documentos são considerados importantes fontes de dados”. Desse modo, o estudo também utilizou documentos para sua elaboração. Gil (2009) aponta que no delineamento do estudo de caso são utilizadas várias técnicas de coleta de dados, entre elas está a análise de documentos.

O *corpus* desse trabalho é composto pelos seguintes documentos: Edital do Leilão nº 01/2013: Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais- Rio de Janeiro/Galeão – Tancredo Neves/Confins e anexos; Contrato para a Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins e anexos; Lei nº 8.987/95; Acórdão 2466/2013- TCU; Acórdão 2666/2013 – TCU; Acórdão 2945/2014- TCU e; Relatório da administração 2014- Infraero.

Foi construído um quadro para demonstrar do que se trata cada documento e como ele foi utilizado nesse trabalho.

Quadro 3- Documentos que compõem o *corpus* do trabalho

Documento	Tema Geral	Atribuição no Trabalho
Edital nº1/2013 e anexos	Dispõe sobre o leilão de concessão dos Aeroportos do Galeão e Confins	Estudar as características e propriedades do leilão do Aeroporto de Confins
Contrato e anexos	Dispõe sobre a concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto de Confins	Estudar o modelo de concessão utilizado para a outorga do Aeroporto de Confins, suas características e peculiaridades.
Lei nº 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos	Fazer uma análise comparativa entre os artigos dispostos na lei e as cláusulas que constam no

	previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.	edital e no contrato, para constatar se o modelo de concessão do Aeroporto de Confins segue o disposto pela legislação.
Acórdão 2466/2013- TCU	Acompanhamento do 1º estágio das concessões para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto do Galeão e do Aeroporto de Confins	Estudar a elaboração do edital e as modificações que foram determinadas ou recomendadas pelo TCU.
Acórdão 2666/2013 - TCU	Acompanhamento do 1º estágio. Verificação das medidas adotadas para cumprir o subitem 9.2 do Acórdão 2.466/2013 - Plenário. Cumprimento parcial das determinações.	Estudar a elaboração do edital e o cumprimento das modificações determinadas ou recomendadas pelo TCU
Acórdão 2945/2014- TCU	Acompanhamento dos 2º, 3º e 4º estágios do processo de concessão dos Aeroportos do Galeão e de Confins	Estudar o edital e minuta de contrato; a fase de habilitação e de julgamento das propostas e; a correspondência entre a minuta contratual e o contrato de concessão efetivamente celebrado.
Relatório da administração 2014- Infraero	Destaca as principais ações desenvolvidas pela Infraero, as demonstrações contábeis e as respectivas notas explicativas referentes à situação patrimonial e financeira da Empresa no exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014.	Estudar os recursos financeiros investidos pela Infraero na concessionária do Aeroporto de Confins e os aportes da União recebidos pela Infraero

Fonte: Elaboração própria

Todos esses documentos estavam disponíveis em meio eletrônico nos sítios oficiais das instituições responsáveis por sua elaboração, exceto o Relatório da Administração 2014 que foi publicado no Diário Oficial da União, também disponível em meio eletrônico. Para o contrato, contudo, foi necessário requerer sua disponibilização por meio da Lei de Acesso à Informação, pois a Lei Geral das Concessões prevê em seu art. 14 que esse regime jurídico deve observar o princípio da publicidade. Atualmente o contrato e seus anexos já se encontram *online* no sítio eletrônico da ANAC.

Apenas a Nota Técnica 33 da SAC/PR foi solicitada por e-mail, todavia não houve resposta e esse documento não compõe o *corpus* de análise da pesquisa.

Foi elaborada uma carta institucional do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Sociedade apresentando a pesquisadora e a pesquisa. Esse documento foi enviado por e-mail à Secretaria de Aviação Civil e à concessionária do aeroporto, informando assim ao poder público e à iniciativa privada sobre a realização da pesquisa. Não houve qualquer retorno das entidades com relação à carta de apresentação.

A técnica de análise dos dados utilizada foi uma livre adaptação da análise de conteúdo. Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo abarca iniciativas que se baseiem na explicitação, sistematização e expressão do conteúdo das mensagens, com a finalidade de elaborar deduções lógicas e justificadas. Assim as etapas seguidas foram explicitação, sistematização e expressão do conteúdo dos documentos que fazem parte do *corpus* desse trabalho, e ao final foram formuladas inferências embasadas nesse processo.

Essas etapas são similares às fases modelares da análise de conteúdo, também expostas por Bardin (1977), que consistem na pré-análise; exploração do material e; tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Contudo, optou-se pela utilização da nomenclatura menos convencional, pois se acredita que esse trabalho não tem a pretensão de inferir sobre as condições de produção/recepção dos documentos e sim trazer conhecimento sobre um processo, focando principalmente nos seus pontos delineados pelos produtores de maneira controversa, e naqueles desconhecidos pelos receptores.

Nesse aspecto, mais uma vez, justifica-se a utilização da análise de conteúdo como técnica de análise, já que Bardin (1977) afirma que essa técnica auxilia na busca pelo não aparente, o não dito, o latente, em um processo de desocultação do conteúdo da mensagem.

As categorias de análise foram construídas durante a própria análise, a partir da lei nº 8.987/95, utilizando suas principais cláusulas para estudar o edital, o contrato de concessão e os acórdãos elaborados pelo TCU. As categorias criadas são: o processo de licitação da concessão; objeto, área e prazo do contrato; a concessionária; fases de realização do objeto; parâmetros definidores da qualidade do serviço; remuneração da concessionária e; obrigações financeiras da concessionária. Essas categorias visam averiguar se esses temas, quando abordados no edital e no contrato de concessão, atendem às especificações das leis e quais seriam os pontos destoantes.

As unidades de registro foram trechos dos documentos que apresentavam pontos relacionados às categorias. Esses foram em alguns momentos transcritos como constam nos documentos e em outros citados de forma indireta, sem que isso compromettesse a

apresentação e a análise dessas mensagens. As unidades de registro que serão apresentadas e analisadas no próximo capítulo são de suma relevância para compreender o modelo de concessão do Aeroporto de Confins.

A última etapa metodológica da análise de conteúdo foi o tratamento dos dados por meio de inferências sobre a concessão, principalmente seus aspectos inovadores, problemáticos e controversos.

Para concluir o presente capítulo um resumo sobre os principais componentes do percurso metodológico está exposto no quadro a seguir.

Quadro 4- Resumo do Percurso Metodológico

Problema	Como se deu o processo de transferência da gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada?	
Forma de abordagem do problema	Pesquisa Qualitativa	
Objetivo geral	Estudar o processo de transferência de gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada.	
Objetivos específicos	1- Estudar os modelos nacionais e internacionais de participação da iniciativa privada na gestão de aeroportos.	2- Descrever o processo de parceria entre o setor público e privado para a gestão do Aeroporto de Confins.
Técnica de pesquisa quanto aos objetivos	Revisão de literatura e pesquisa documental	Documentação indireta: pesquisa documental; análise documental e adaptação da análise de conteúdo de Bardin
Estratégia de Pesquisa	Estudo de caso	
Técnica de análise dos dados	Adaptação análise de conteúdo de Bardin	
Técnicas estatísticas	Não se aplica	
Software utilizados	Não se aplica	

Fonte: Elaboração Própria

5 A CONCESSÃO DO AEROPORTO DE CONFINS

Devido à sua grande relevância para o tráfego aéreo nacional, cumprindo papel importante no transporte aéreo regional, nacional e internacional (ANAC, 2013b), à crescente demanda de passageiros e cargas, e à necessidade de investimentos (SAC/PR, 2014), o Aeroporto de Confins foi escolhido pelo governo federal para ser concedido à iniciativa privada por meio de leilão.

Os estudos sobre a concessão do Aeroporto de Confins foram focados principalmente no edital, no leilão e no contrato. Contudo, o processo não foi iniciado com a publicação do edital. A linha do tempo, representada na figura 2, mostra as etapas que envolveram o processo de concessão até a assinatura do contrato e quando ocorreram.

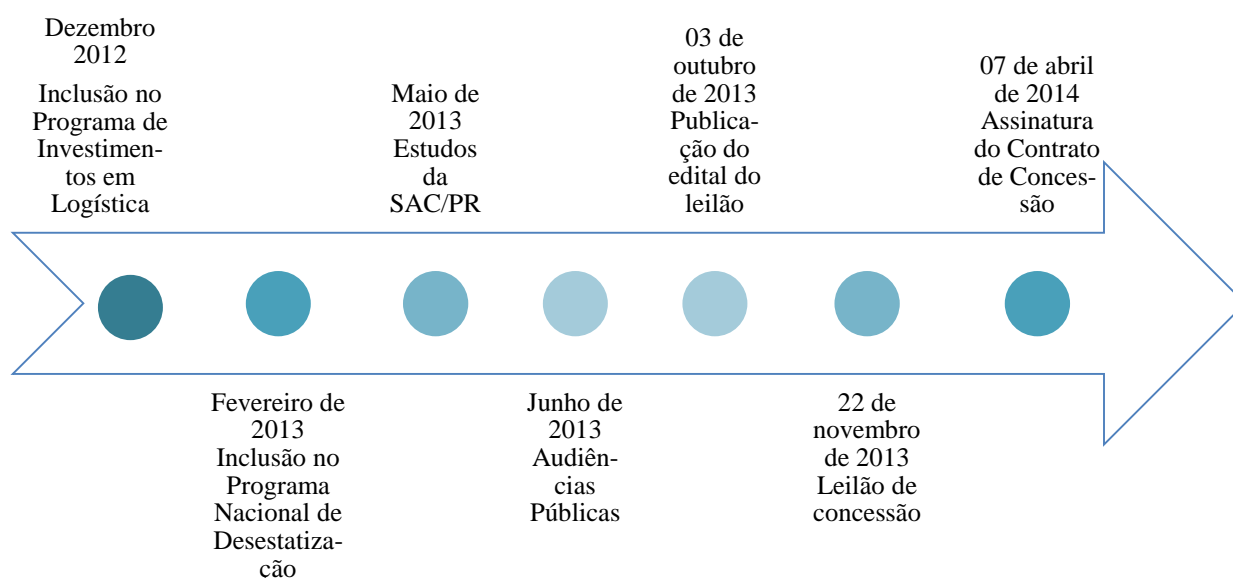


Figura 2- Linha do tempo concessão do Aeroporto de Confins.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da SAC/PR (2014).

Os Aeroportos de Confins e Galeão foram incorporados no Programa de Investimentos em logística juntamente com 270 aeroportos regionais em dezembro de 2012. Os três principais objetivos do programa são: melhorar a infraestrutura aeroportuária e a qualidade dos serviços; ampliar a oferta de transporte aéreo; e reconstruir a rede de aviação regional. A concessão dos dois aeroportos estava prevista como primeira etapa da parte relacionada à infraestrutura do programa (LOGÍSTICA BRASIL, 2014).

Ambos os aeroportos foram incluídos, já em fevereiro de 2013, no Programa Nacional de Desestatização - PND, por meio do Decreto nº 7.896/2013. Nesse documento está disposto que a ANAC é a responsável pela execução e acompanhamento dos processos de desestatização dos serviços públicos explorados nos aeroportos. À SAC/PR é atribuída a condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que auxiliam o processo de desestatização dos mesmos (BRASIL, 2013).

Em maio de 2013 foram realizados os estudos de viabilidade do Aeroporto de Confins, que resultaram em nove relatórios. São eles: Estudo de Mercado; Estudos de Engenharia e Afins; Estudos Ambientais; Avaliação econômico-financeira; Proposta de plano de qualidade de serviço- fator Q; *Due Diligence*; Relatório Trabalhista e; Memorando de Entendimentos. Esses estudos foram encomendados pela Secretaria de Aviação Civil e foram utilizados como fonte de informações pelos interessados em concorrer à concessão do aeroporto.

A audiência pública de cada aeroporto ocorreu separadamente, sendo que a do Aeroporto de Confins aconteceu no dia 17 de junho de 2013, na cidade de Belo Horizonte. Seu propósito foi submeter à audiência pública as minutas do Edital de Licitação, Contrato de Concessão e respectivos Anexos relativos à concessão da ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto de Confins (ANAC, 2013e). Essa audiência resultou no Relatório de Análise das Contribuições.

As outras três etapas apresentadas na linha do tempo (publicação do edital, leilão e assinatura do contrato) serão explanadas em seções específicas, visto que são as principais para a concretização do processo de concessão do Aeroporto de Confins.

Contudo, antes de abordar especificamente as demais etapas da concessão, destaca-se que foi realizada uma análise comparativa entre os aspectos dispostos na Lei nº 8.987 de 1995 e aqueles apresentados no edital e no contrato de concessão. Essa análise inicial teve o intuito de observar se há conformidade entre o regime de concessão disposto na legislação brasileira e o processo de concessão do Aeroporto de Confins.

Os pontos da Lei nº 8.987/95 que foram pesquisados no edital e no contrato foram: poder concedente; forma de concessão; fiscalização da concessão; formalização mediante contrato; publicação prévia de edital de licitação; tarifas; julgamento da licitação; habilitação técnica das proponentes; inversão de fases do leilão; constituição e registro de consórcio; objeto do contrato; área; prazo de concessão; condições de prestação do serviço; critérios de qualidade do serviço; preço do serviço; critérios para reajuste de tarifas; direitos e obrigações do poder concedente; direitos e obrigações da concessionária; direitos e deveres dos usuários; penalidades contratuais e administrativas; casos de extinção da concessão; bens reversíveis;

indenizações devidas à concessionária; prorrogação do contrato; prestação de contas; foro; arbitragem; responsabilidade da concessionária pelos prejuízos; contratos com terceiros; subconcessão; transferência da concessão; incumbências do poder concedente: regulamentar e fiscalizar, aplicar penalidades, intervir, extinguir, reajustar tarifas, cumprir e fazer disposições regulamentares e cláusulas contratuais, zelar pela qualidade do serviço, declarar utilidade pública, estimular o aumento da qualidade, produtividade e preservação do meio ambiente, incentivar a competitividade, estimular a formação de associações de usuários; acesso aos dados para fiscalização; incumbências da concessionária: prestar serviços adequados, manter inventário, prestar contas, cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais, permitir livre acesso para fiscalização, promover desapropriações, zelar pela integridade dos bens, gerir os recursos financeiros, contratações de funcionários; intervenção pelo poder concedente; extinção da concessão: reversão dos bens, encampação, caducidade, rescisão; vencimento do prazo.

Apenas as questões sobre: as incumbências do poder concedente: utilidade pública (Art. 29 VIII e Art. 29 IX), competitividade (Art. 29 XI) e, associações de usuários (Art. 29 XII); incumbências da concessionária: prestação de contas aos usuários (Art. 31 III) (no contrato há menção apenas de prestação de contas à ANAC); cessão da intervenção (Art. 34) e; prestação do serviço após o vencimento do prazo de (Art. 42 § 1º) não foram encontrados no Edital do Leilão nº01/2013 e anexos, e no Contrato para a Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins e anexos.

Constatou-se que praticamente todos os pontos dispostos na lei foram abarcados pelos documentos da concessão do aeroporto. Acredita-se que os pontos não encontrados são aspectos secundários. Os termos fundamentais elencados na legislação também estão presentes no edital e no contrato, demonstrando que houve preocupação do poder concedente em colocar os pontos presentes na legislação na concessão dos aeroportos.

Após a averiguação da coerência entre a Lei Geral das Concessões e os documentos da Concessão do Aeroporto de Confins os pontos mais relevantes dessa análise comparativa foram estudados mais profundamente, e serão apresentados nas próximas seções.

5.1 O EDITAL E O PROCESSO DE LICITAÇÃO DA CONCESSÃO

O Decreto nº 7.624/2011 dispõe que o processo de licitação dos aeroportos poderá ser realizado nas modalidades de concorrência ou leilão. A modalidade de leilão foi a escolhida para a concessão do Aeroporto de Confins.

Como exposto anteriormente, o leilão dos aeroportos internacionais do Galeão e de Confins ocorreu em um mesmo processo. Destarte, o Edital do Leilão 01/2013, elaborado pela ANAC (2013c), também tratava de ambos os aeroportos, com poucas distinções. Alguns dos pontos desse edital, que merecem destaque, serão enumerados a seguir.

Já na seção I do capítulo I são apresentadas as definições das expressões utilizadas no Edital. Evidencia-se para a conceituação de concessão: “concessão de serviços públicos de que trata a Lei Federal nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995, cujo escopo é a ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto objeto do Contrato” (ANAC, 2013c, p. 6). Dessarte, constata-se que a concessão do Aeroporto de Confins é uma concessão de serviço público e obra pública, regida pela lei nº 8.987, que foi estudada no capítulo dois desse trabalho.

O objeto do leilão, pelo título do edital é estabelecido como a Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Rio de Janeiro/Galeão – Tancredo Neves/Confins. Ainda que o objeto pareça ser a concessão dos dois aeroportos de forma conjunta, há, de fato, dois objetos, sendo a concessão do Aeroporto do Galeão um propósito, e a concessão do Aeroporto de Confins outro. Cada aeroporto foi leiloado separadamente, contudo o critério de julgamento dos vencedores foi o maior Valor Global de Contribuição Fixa⁴. (ANAC, 2013c)

Esse critério conforme Belém (2013) reconhece como vencedores do leilão de cada aeroporto a combinação de lances que gera maior receita pelos aeroportos de forma conjunta, maximizando assim o valor total da receita do leilão.

Todavia, como apresentado no item 1.5 do edital cada proponente poderia adjudicar apenas um único aeroporto (ANAC, 2013c). Desse modo, cada participante, denominado no edital como proponente, poderia ofertar lances para os dois aeroportos, entretanto só seria reconhecido como titular de uma concessão (BELÉM, 2013).

O edital de licitação, seus anexos, os estudos e projetos sobre os aeroportos foram disponibilizados aos interessados em concorrerem ao leilão de duas formas: em mídia

⁴ O edital dispõe que Valor Global de Contribuição Fixa consiste no somatório do Valor de Contribuição Fixa da Proponente Titular de cada Aeroporto, observadas as regras da Sessão Pública de Leilão (ANAC, 2013c).

eletrônica na sede da ANAC em Brasília e no sítio eletrônico da mesma instituição (ANAC, 2013c).

Contudo, no próprio edital a ANAC (2013c) afirma que os estudos e pesquisas foram realizados apenas com o intuito de precificação da concessão. Caberia à proponente analisar diretamente as condições do complexo aeroportuário e todas as informações sobre a concessão, inclusive a legislação aplicável ao leilão e à própria concessão.

Os documentos exigidos das proponentes, segundo o edital (ANAC, 2013c), foram divididos em três volumes; No primeiro volume as proponentes deveriam apresentar as Declarações Preliminares; os Documentos de Representação; e Garantia de Proposta, em que as proponentes interessadas deveriam aportar garantias no valor mínimo de R\$ 51.169.860,00 para o Aeroporto de Confins. No segundo volume era necessário constar a Proposta Econômica. E o terceiro volume deveria ser composto pelos Documentos de Habilitação.

A Proposta Econômica consistiu no lance inicial do Valor de Contribuição Fixa pela concessão, que no caso do Aeroporto de Confins era de no mínimo R\$ 1.096.372.000,00. Essa proposta deveria ser incondicional, irrevogável e irretroatável, assim como os lances do leilão na etapa de viva-voz (ANAC, 2013c).

Os Documentos de Habilitação foram divididos em quatro subcategorias: habilitação jurídica; habilitação econômico-financeira; regularidade fiscal e trabalhista e; habilitação técnica. Quanto ao último ponto destaca-se que:

[...]é requisito de qualificação técnica para apresentação de propostas que o Operador Aeroportuário possua experiência mínima de 5 (cinco) anos na operação de um mesmo aeroporto que tenha processado, no mínimo: (i) Para o aeroporto de Confins: 12 (doze) milhões de passageiros em pelo menos 1 (um) ano civil, nos últimos 5 (cinco) anos anteriores ao da publicação deste Edital, considerado o somatório de passageiros embarcados, desembarcados e em trânsito de experiência do operador aeroportuário, de no mínimo cinco anos, na administração de um aeroporto que tenha movimentado 12 milhões de passageiros em pelo menos um ano dos últimos cinco (ANAC, 2013c, p. 33) .

Esse requisito demonstra a preocupação em escolher um operador que traga sua experiência internacional em administrar aeroportos do porte de Confins. A Secretaria de Aviação Civil (2014) afirma que esse modelo proporcionará a troca de experiências e a absorção das melhores práticas existentes no setor aéreo.

Em processo anterior à publicação do edital e demais documentos referentes ao leilão, os mesmos foram analisados pelo Tribunal de Contas da União - TCU por meio dos Acórdãos 2.466/2013 e 2.666/2013. Esses dois documentos apontam que a exigência de experiência do operador possuía como requisito mínimo a administração de aeroporto com movimento de 35 milhões de passageiros por ano. Esse número foi considerado problemático para o TCU, pois

restringiria o número de empresas aptas a participarem do leilão e o montante não condiz com a realidade do aeroporto que só atingirá esse número de passageiros, segundo estudos de demanda, em 2038 (TCU, 2013).

O TCU fez recomendações para que fossem apresentados estudos que demonstrassem que essa exigência técnica era indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. Como os estudos apresentados foram considerados questionáveis e insuficientes o TCU apontou que:

[...]o nível de exigência de comprovação de qualificação técnica não deve ser superior ao quantitativo do objeto licitado. Portanto, essa exigência não deve ser superior à capacidade de processamento de passageiros de cada aeroporto à época do início da concessão, prevista para 2014 (de acordo com dados informados pela unidade técnica ao meu gabinete, a projeção é de cerca de 22,5 milhões de passageiros no caso do Galeão e de 12 milhões no caso de Confins). Somente estudos técnicos específicos e consistentes, e no caso concreto não os há, poderiam ampliar o nível de exigência que decorre da interpretação razoável do ordenamento jurídico (TCU, 2013b, p. 26).

Dessarte, a exigência de ter um operador, compondo a concessionária, que administre um aeroporto com fluxo de 35 milhões de passageiros foi reavaliada. No caso do Aeroporto de Confins, o número foi fixado em 12 milhões de passageiros por pelo menos um ano nos últimos cinco, seguindo o disposto pelo TCU.

Mais um aspecto que merece destaque, tratando-se do leilão, diz respeito às suas etapas, em que houve a inversão de fases. Antes da sessão pública do leilão houve a apresentação dos documentos da proponente e a análise apenas das Declarações Preliminares, Documentos de Representação e Garantia de Proposta, ou seja do volume um. Somente após a sessão pública que os Documentos de Habilitação da proponente classificada em primeiro lugar foram analisados e julgados (ANAC, 2013).

Justen Filho (2011) pondera que a inversão de fases no leilão restringe o nível de segurança da administração pública, já que há uma tendência em transpor deficiências na habilitação devido à suposta vantagem da proposta financeira, e que somente licitações de pequenos valores deveriam utilizar essa inversão de fases.

A questão elucidada pelo autor não pôde ser averiguada na presente pesquisa, todavia seu apontamento demonstra que para o leilão dos aeroportos, que possuem alto valor, seria desaconselhável inverter as fases dessa maneira.

O julgamento da licitação seguiu o critério definido pela Lei nº 8.987/75 art. 15 II, incluído pela Lei nº 9.648, de 1998, isto é, a maior oferta de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão. A outorga por leilão é compatível a esse critério de julgamento.

Contudo, a escolha desse critério não é ponto pacífico e será abordada ainda nesse capítulo, na seção que trata sobre o contrato.

Belém (2013) realizou um estudo sobre o primeiro leilão de concessão dos aeroportos, que teve como objetos os aeroportos de Guarulhos, Campinas e Brasília. Como o modelo do leilão foi o mesmo utilizado para os Aeroportos do Galeão e de Confins, foram elucidadas algumas de suas observações.

Segundo o autor, o modelo de leilão de concessão dos aeroportos brasileiros é complexo. É um leilão múltiplo, com mais de um aeroporto leiloado simultaneamente, que apresenta duas etapas distintas. A primeira consiste em um leilão selado de primeiro preço, e a segunda é um leilão oral de preços crescentes cujos lances são ofertados por viva-voz (BELÉM, 2013).

Como disposto no próprio edital:

5.11. A Licitação dos dois Aeroportos regida por este Edital ocorrerá na mesma Sessão Pública de Leilão, que compreenderá a abertura das propostas, a classificação das Proponentes referentes a cada Aeroporto e, se for o caso, o Leilão em viva-voz, que ocorrerá de forma simultânea para todos os Aeroportos.

5.12 As Proponentes Classificadas serão aquelas cuja proposta econômica atenda à totalidade das exigências estabelecidas na legislação aplicável e ainda esteja submetida a condições e termos previstos neste Edital.

5.13 Abertas as propostas econômicas, estas serão ordenadas por meio do critério de maior Valor de Contribuição Fixa (ANAC, 2013c, p. 37).

Retoma-se nesse trecho a inversão de fases e o critério de julgamento da licitação, já que apenas as propostas são analisadas para a classificação das proponentes e o critério de classificação é o maior Valor de Contribuição Fixa, ou em outros termos valor de outorga.

Nessas circunstâncias, o Leilão nº 01/2003 teve sua sessão pública no dia 22 de novembro de 2013 na BM&FBovespa. A primeira etapa da sessão foi a abertura das propostas que eram oito, de cinco diferentes consórcios. Em seguida houve a classificação das proponentes, em que três consórcios foram classificados para cada aeroporto. Logo após foi realizado o leilão em viva-voz, simultâneo para os dois aeroportos, todavia, nessa etapa, só houve lances para o Aeroporto de Confins (BM&FBOVESPA, 2014).

Apesar da possibilidade de oferecer lances a qualquer um dos aeroportos, cada proponente poderia arrematar apenas um aeroporto, conforme previsto no edital. Assim, uma proponente não pode ser titular de mais de um aeroporto. Esse modelo, de acordo com a SAC/PR (2014), tem como objetivo “estimular a concorrência entre os licitantes”.

Segundo a BM&FBovespa (2013), o grupo vencedor do leilão do Aeroporto de Confins é denominado Consórcio Aerobrasil, e é constituído pelas empresas Companhia de Participações em Concessões–CPC, *Zurich Airport Internacional AG* e *Munich Airport*

Internacional Beteiligungs-GMBH. O lance vencedor foi de R\$ 1,82 bilhão, 66% a mais do que o valor mínimo proposto no edital, representando o valor da contribuição fixa que a concessionária terá que pagar durante o prazo de vigência do contrato.

O operador aeroportuário com experiência em gestão de aeroporto com fluxo mínimo de 12 milhões de passageiros anuais, exigido no edital é a empresa *Zurich Airport Internacional AG*. Tanto no contrato, como nos documentos posteriores não há menção à *Munich Airport Internacional Beteiligungs-GMBH*.

Espírito Santo Jr., Prazeres e Santana (2010) afirmam que um dos pontos cruciais para o bom andamento da concessão de aeroportos é o edital. Este deve considerar especialmente três áreas: a sociedade, a economia e o setor aéreo. Para os autores, se a concessão for planejada em prol dessas três áreas, iniciando no edital do leilão, essa terá maiores possibilidades de atingir seu potencial benéfico.

Acredita-se que o edital foi elaborado com grande enfoque na economia e no setor aéreo, ficando a sociedade com um papel secundário. Contudo, o documento como um todo prima a qualidade do serviço prestado, melhorias nos aeroportos e conseqüentemente no setor aéreo, e todos esses pontos favorecem a sociedade direta e indiretamente.

5.2 O CONTRATO DE CONCESSÃO

O Contrato para a Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins (ANAC, 2014) estava previsto para ser assinado dia 17 de março de 2014, entretanto, sua assinatura ocorreu somente em 07 de abril de 2014 e sua disponibilização em 15 de maio do mesmo ano.

As cláusulas essenciais a esse contrato estão previstas no art. 23 da Lei 8.977/95, sendo as principais: o objeto, a área e o prazo da concessão; a forma e condições de prestação do serviço; os parâmetros definidores da qualidade do serviço; o preço do serviço, critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; os direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, especialmente relativos às expansões futuras; os direitos e deveres dos usuários; a fiscalização; as penalidades administrativas e contratuais; entre outros pontos (BRASIL, 1995).

Foram escolhidas as cláusulas mais relevantes para o objetivo desse trabalho e outras questões do contrato para serem apresentadas nas seções a seguir.

5.2.1 Objeto, área e prazo do contrato

O objeto do contrato é a concessão de serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário de Confins. Essa modalidade está disposta na Lei nº 8.987/95 art. 2º, inciso III como concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. Assim, o concessionário tem o dever de executar a obra e prestar o serviço, sendo remunerado por ambos (MOREIRA, 2010).

No mesmo inciso consta que a construção total ou parcial, conservação, ampliação, reforma, ou melhoramento da obra deve ocorrer por conta e risco da concessionária e que seu investimento é ressarcido e amortizado pela exploração do serviço ou da obra pelo prazo determinado (BRASIL, 1995). No caso da concessão do Aeroporto de Confins, o prazo é de 30 anos, com a possibilidade de prorrogação por até cinco anos, uma única vez, para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessionária, em decorrência de revisão extraordinária como prevista no contrato (ANAC, 2014).

Tratando especificamente do objeto da concessão, as atividades que deverão ser desempenhadas pela concessionária, durante todo o prazo de vigência da mesma, consistem: a) na prestação de serviços de embarque, desembarque, pouso, permanência, armazenagem, capatazia e todos os serviços relacionados à infraestrutura aeroportuária; b) na exploração eficiente do complexo aeroportuário a fim de obter receita não-tarifárias, e disponibilizar aos usuários a infraestrutura de apoio necessária ao bom funcionamento; c) na manutenção de todas as instalações, bens e equipamentos já existentes ou implementados; d) na execução de melhorias da infraestrutura para ampliar o complexo aeroportuário e adequar a qualidade dos serviços; e) no atendimento pleno ao nível de serviço previsto no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) mediante a realização dos investimentos e obtenção dos recursos necessários; f) e na adequação das outras instalações relevantes ao atendimento dos usuários, na hipótese de ampliação do complexo aeroportuário, em especial pátio de aeronaves, estacionamento de veículos, vias de acesso, entre outras (ANAC, 2014).

É importante ressaltar que a prestação dos serviços destinados a apoiar e garantir segurança à navegação aérea em área de tráfego aéreo do Aeroporto não é objeto dessa concessão, sendo atribuição exclusiva do poder público. Destaca-se entre esses os serviços e

facilidades elencados no contrato: Serviço de Informação Aeronáutica; Gerenciamento de Tráfego Aéreo; Meteorologia; Facilidades de Comunicações e Auxílios em Área Terminal de Tráfego Aéreo; Busca e Salvamento; e outros Serviços Auxiliares de Proteção ao Vôo, afora os auxílios visuais (ANAC, 2014).

Constata-se dessa maneira, que a concessão abrange apenas instalações, serviços e facilidades não-aeronáuticas (lado terra) e algumas atividades aeronáuticas de manuseio. A execução das atividades aeronáuticas operacionais não foi transferida à concessionária, permanecendo com o poder público, já que é competência restrita do mesmo.

Quanto à área abrangida pela concessão o contrato expõe que:

O aeroporto está localizado na área indicada pelo Plano de Exploração Aeroportuária- PEA, que será transferida à concessionária, no estado em que se encontra, concomitantemente à celebração do presente contrato, mediante Termo de Aceitação Provisória e de Permissão de Uso de Ativos (ANAC, 2014, p.13).

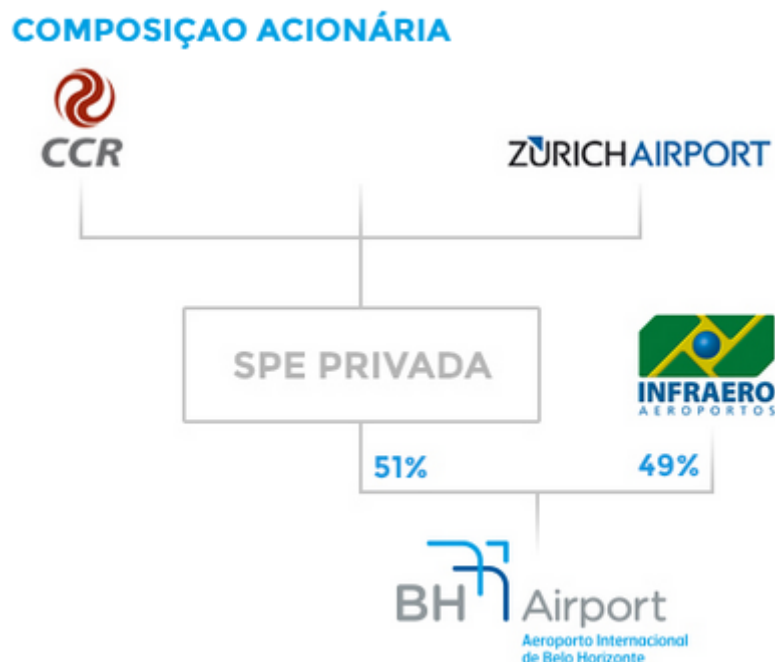
No PEA é exposto que o complexo aeroportuário do Aeroporto de Confins possui área total de 15.175.129,34 m², representada no Desenho nº CF.01/101.03/0056/01/R2, conforme o Memorial Descritivo nº CNF/GRL/051 MD-001 de 13/03/2008. O documento também apresenta a situação jurídica da área que é de titularidade do estado de Minas Gerais e foi desapropriada judicialmente pelo Decreto Estadual nº 19. 273 de 1978, que declarou o imóvel de utilidade pública. É mencionado ainda, nesse documento, que não há áreas militares no aeroporto, sendo esse inteiramente constituído de áreas civis (ANAC, 2014).

Assim a área da concessão engloba toda a área do aeroporto, ainda que algumas atividades, já elencadas, não estejam sob a jurisdição da concessionária.

5.2.2 Composição da concessionária

O contrato foi firmado entre a ANAC, representando o poder concedente, e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Confins S.A. com interveniência da Sociedade de Participação no Aeroporto de Confins S.A. e da Infraero (INFRAERO, 2014). A concessionária é denominada *BH Airport*, e sua composição está representada na figura abaixo.

Figura 3- Composição acionária da Concessionária BH Airport



Fonte: BH AIRPORT (2014).

O grupo CCR é uma fusão de três grandes grupos brasileiros: Soares Penido, Andrade Gutierrez e Camargo Correa, mais ações negociadas no Novo Mercado da BM&FBOVESPA. Sua principal área de atuação é a concessão de rodovias, entretanto a partir de 2012 o grupo adquiriu ações das concessionárias dos aeroportos internacionais de Quito no Equador, San Jose na Costa Rica, Curaçao e Confins (GRUPO CCR, 2014). Ainda que possua alguma experiência em concessão de aeroportos, o Grupo CCR não atenderia ao requisito da qualificação técnica de experiência mínima de 5 anos na operação de um aeroporto do porte de Confins.

Assim, para atender ao requisito de experiência, a Sociedade de Propósito Específico-SPE⁵ possui a participação da *Zurich Airport*, empresa privada cotada na bolsa de valores (ZÜRICH AIRPORT, 2014). Essa empresa surgiu da fusão entre a *Flughafendirektion* (*Zurich Airport Authority*) e a *Flughafen Immobiliengesellschaft*, e desde 2000 opera o Aeroporto de Zurique na Suíça, e possui participação em aeroportos em mais seis países (ZÜRICH AIRPORT, 2014).

A *Zurich Airport* possui participação em quatro aeroportos em Honduras (*Aeropuerto Internacional Tocontín*, *Ramón Villeda Morales*, *Aeropuerto Internacional Goloson* e *Juan*

⁵ Sociedade de Propósito Específico- SPE refere-se à empresa criada pelo consórcio dedicada somente à prestação do serviço público. Seu capital e negócio são dissociados das empresas que deram origem ao consórcio (GROTTI, 2011).

Manuel Gálvez International Airport) onde, por meio de sua filiada UNIQUE auxilia a concessionária *Interairports S.A* em questões técnicas. Na Colômbia está o *Aeropuerto Internacional El Dorado*, em que sua filiada auxilia e aconselha a concessionária OPAIN S.A.- *Operadora Aeroportuaria Internacional* em questões operacionais e comerciais. No Cazaquistão a empresa fornece serviço de consultoria para a operação de mais de onze aeroportos dentro de uma estrutura de *joint venture*. Na Índia, no *Kempegowda International Airport, Bengaluru* a *Zurich Airport* possui 5% das ações da empresa de parceria público-privada proprietária e operadora do aeroporto. Por meio da sua filiada *A-port Chile S.A.*, a *Zurich Airport* também participa das concessionárias de três aeroportos no Chile: *El Tepual, Aeropuerto Diego Aracena* e *Cerro Moreno*. (ZURICH AIRPORT, 2014).

A parceria com a Camargo Correa, e posteriormente com a CCR teve início em 2007, com a criação da *joint venture* A-port, juntamente com a empresa chilena IDC. Em 2009 essa nova empresa, a A-port, realizou a compra de 51% da concessionária do *Curaçao International Airport* em Curaçao, se tornando assim, a operadora responsável pelo aeroporto (CAMARGO CORREA, 2014).

Dessarte, a *Zurich Airport* tem participação como concessionária em diversos aeroportos, além de auxiliar na gestão e operação de diversos outros. Contudo, o principal fator que a qualifica para atender ao requisito de experiência, disposto no edital de concessão, é operar o Aeroporto de Zurique, que em 2012 movimentou 24.802.400 passageiros (ZURICH AIRPORT, 2014).

A SPE privada que compõe a concessionária do Aeroporto de Confins formada pela CCR e pela *Zurich Airport* possui 51% das ações da concessionária e conforme exposto na figura 3, a Infraero é a acionista que detém os outros 49% do capital social da concessionária.

Esse modelo de participação da Infraero ocorre nos cinco principais aeroportos concedidos, excetuando-se apenas o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN. A empresa participa da governança de cada um dos aeroportos, possuindo poder de decisão, estabelecido em acordos de acionistas. Todavia, não possui o controle dos aeroportos (INFRAERO, 2015). Além da governança, a empresa também aporta capital nas SPEs correspondendo aos 49% do capital social que possui (INFRAERO, 2015b).

Desde antes da publicação do edital do leilão dos Aeroportos situados em Guarulhos, Campinas e Brasília o TCU recomendou o reexame da participação da Infraero nas concessionárias nos Acórdãos 3232/2011, 3233/2011 e 3234/2011 - Plenário. Nesses documentos é exposto que uma das principais justificativas da implantação da concessão está na eficiência, qualidade, práticas e incentivos ao mercado proporcionados pela administração

privada. Assim, a participação da Infraero poderia acarretar prejuízos à capacidade decisória da concessionária, já que a esfera pública e a iniciativa privada são conduzidas por lógicas distintas, trazendo riscos à governança corporativa da SPE (TCU, 2011).

Outro ponto destacado nesses documentos é a necessidade de incorporação da Infraero apresentada pela ANAC e SAC/PR para garantir o repasse dos recursos recebidos pelos aeroportos concedidos aos demais aeroportos brasileiros (TCU, 2011). As entidades estatais – ANAC e SAC/PR estão assim, afirmando que a participação da Infraero nas concessionárias dos aeroportos é crucial para que se mantenham os subsídios cruzados, demonstrados no capítulo 1, e reconhecidos por muitos autores como uma grave deficiência dessa empresa. O próprio TCU desaprova essa justificativa ao salientar que:

Não subsiste, entretanto, o alegado nexos essencial entre a incontroversa necessidade de se financiar os demais aeródromos públicos - em sua maioria deficitários (seja por ineficiência da gestão pública ou por estratégia de desenvolvimento regional e integração nacional) - e a participação da atual operadora na futura incumbente. Pondera-se que é possível conceber inúmeras formas alternativas para custear a manutenção e a ampliação da malha aérea nacional - mesmo a partir das receitas geradas no aeroporto em epígrafe -, sendo que várias dessas maneiras resultam menos distorcidas do que a operação do serviço por uma SPE composta por expressiva participação de entidade pública (TCU, 2011, p. 20).

Dessarte, o TCU (2011) recomendou à Casa Civil da Presidência da República, à SAC/PR e à ANAC que fosse reconsiderada a obrigatoriedade de participação da Infraero na futura SPE ou, ainda, que fosse estabelecida, cláusula prevendo a diminuição da empresa na participação no capital social da SPE. No Acórdão 2466/2013 TCU-Plenário relacionado à concessão dos Aeroportos de Confins e Galeão, o TCU apontou que essa recomendação não foi implementada.

O mesmo tribunal (TCU, 2013a) afirma que a atuação da agência reguladora- ANAC possibilitaria resultados mais voltados ao interesse público do que a participação direta da Infraero na SPE e que a permanência da empresa estatal é injustificada, constituindo-se em um risco dispensável à concessão.

Uma das hipóteses levantadas por essa pesquisa é a de que a participação da Infraero pudesse ser requisito para aporte de capital do BNDES nas concessionárias. Entretanto, antes de ocorrer o leilão já havia sido divulgada a aprovação de possíveis financiamentos de longo prazo em que a participação do BNDES seria de até 70% dos investimentos financiáveis, e de empréstimos-ponte⁶ às concessionárias de Confins e Galeão, sem que houvesse menção à

⁶ Empréstimo- ponte segundo o BNDES (2015) é o financiamento a um projeto, com o objetivo de agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de longo prazo.

participação da Infraero (BNDES, 2015). Essa, portanto, não é a causa da participação da Infraero nas concessionárias.

Martins e Tesserolli (2013) apontam que a participação da Infraero nas SPEs traz grande preocupação, e deve ser revista. Eles ainda sinalizam que não há justificativa razoável para essa participação. Especialmente, se os resultados recebidos pela Infraero, como sócia das SPEs, forem repassados ao sistema de distribuição de divisas que favorece o Tesouro Nacional e o Comando da Aeronáutica, sem destinação exclusiva à infraestrutura aeroportuária. (MARTINS, TESSEROLLI, 2013).

Ainda nesse sentido, Câmara (2011) exprime que o papel da iniciativa privada nas concessões é inclusive formular projetos e definir soluções referentes aos serviços públicos, cabendo ao estado somente apresentar suas intenções e avaliar a solução mais apropriada ao interesse público. O autor evidencia que os processos decisórios devem ser responsabilidade da iniciativa privada, não sendo o poder público um acionista também com essas funções.

Até o próprio significado da concessão parece desfigurado. Segundo Grotti (2011), nesse instituto o Estado confere a um ente o exercício de um serviço público, e este o executa em nome próprio, por sua conta e risco. No caso da concessão de aeroportos o ente privado não opera os aeroportos em nome próprio, por sua conta e risco, ele divide sua participação com a empresa estatal, que possui 49% das ações da concessionária. Dessa forma, parece não haver autonomia para que a iniciativa privada desempenhe suas atribuições.

Moreira (2010, p. 89) enfatiza que a concessão é o vínculo jurídico “pela qual é outorgada a gestão, administração e execução de um serviço público a pessoa diversa daquela que legalmente o titulariza.” No modelo de concessão dos aeroportos brasileiros, há uma distorção dessa pessoa diversa. O poder público, além de conferir a execução do serviço público ao ente privado, confere a si próprio por meio da Infraero, que já era legalmente titular, e permanece com parte dessa titularidade.

Justen Filho (2011, p. 721) pondera que "somente se configura a concessão quando houver a delegação dos serviços públicos para a iniciativa privada. A atribuição da prestação do serviço para uma entidade estatal descaracteriza uma concessão." Contudo, a concessão dos aeroportos no Brasil é composta tanto da delegação dos serviços para a iniciativa privada, quanto para uma entidade estatal. Possui assim, aspectos que se configuram como concessão e a participação da Infraero que deturpa o regime de concessão previsto da legislação brasileira.

Pode-se afirmar que a participação acionária da Infraero não é um ponto do contrato desprovido de questionamentos e preocupações, trazendo interpretações diversas ao significado do instituto da concessão e podendo ocasionar prejuízos à mesma. Contudo, a

estatal continuou com 49% do capital social da concessionária dos Aeroportos de Confins e Galeão, apesar das recomendações contrárias do TCU.

5.2.3 Fases de realização do objeto

Outro ponto presente no contrato são as três fases da realização do objeto. A primeira fase aborda a transição das atividades da Infraero para a concessionária. O início da Fase I ocorreu após a implementação das condições de eficácia, que consistem: na publicação do extrato do contrato de concessão no Diário Oficial da União no dia 09 de abril de 2014 e no conhecimento pela concessionária da emissão da ordem de serviço publicada no mesmo diário pela ANAC no dia 07 de maio de 2014 (ANAC, 2014).

A Fase I-A contempla a transição das atividades de manutenção e exploração, por meio do Plano de Transferência Operacional- PTO. Esse documento possui como objetivos gerais:

Transferência sem interrupção das operações aeroportuárias de acordo com um cronograma de implementação; e garantia das condições de segurança operacional, de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e da facilitação do transporte aéreo (ANAC, 2014, p. 239).

O PTO foi elaborado pela concessionária em três estágios: preparação; operação assistida; e operação de transição. O Estágio 1, denominado preparação, consistiu na elaboração de planos e programas específicos, que em conjunto formaram o PTO. O plano foi entregue à ANAC em 13 de maio de 2014 e aprovado em 02 de junho do mesmo ano (BH-AIRPORT, 2014).

Concomitante ao Estágio 1 da Fase I-A, a concessionária deveria elaborar o Plano de Ações Imediatas- PAI, e entregar à ANAC em até 30 dias após a assinatura do documento contratual. O PAI tem por objetivos:

Estruturar sistematicamente um conjunto de investimentos e intervenções operacionais de curto prazo, a serem acompanhados pela ANAC por meio dos indicadores apresentados pela Concessionária, com vistas a melhorar a experiência do usuário na utilização do aeroporto (ANAC, 2014, p. 247).

A entrega do PAI foi realizada em 07 de maio de 2014, em 28 de maio o plano foi aprovado e a comprovação da primeira etapa ocorreu em 22 de julho do mesmo ano (BH AIRPORT, 2014).

No Estágio 2 da Fase I-A, denominado operação assistida, a Infraero continuou responsável pela operação do aeroporto, todavia, com o acompanhamento direto da concessionária, que tinha entre suas atribuições a de validar as ações gerenciais (ANAC, 2014). Esse estágio aconteceu de 02 de junho de 2014 a 11 de agosto de 2014 (BH-AIRPORT, 2014).

Após a obtenção do Certificado Operacional Provisório, foi iniciado o Estágio 3- operação de transição da Fase I-A. Nessa etapa a concessionária assume a responsabilidade pela operação do aeroporto, sendo acompanhada pela Infraero que pode disponibilizar seu efetivo à concessionária (ANAC, 2014). O Estágio 3 teve início em 12 de agosto de 2014 e possuía seu término previsto para 12 de novembro de 2014 (BH- AIRPORT, 2014). Essa fase termina com a assinatura do Termo de Aceitação Definitiva e Permissão de Uso de Ativos e a gestão do aeroporto fica inteiramente a cargo da concessionária.

A seguir é apresentada a figura que explica os prazos para o PAI, para a Fase I-A e para a Fase I-B e o fluxo que as mesmas seguiram.

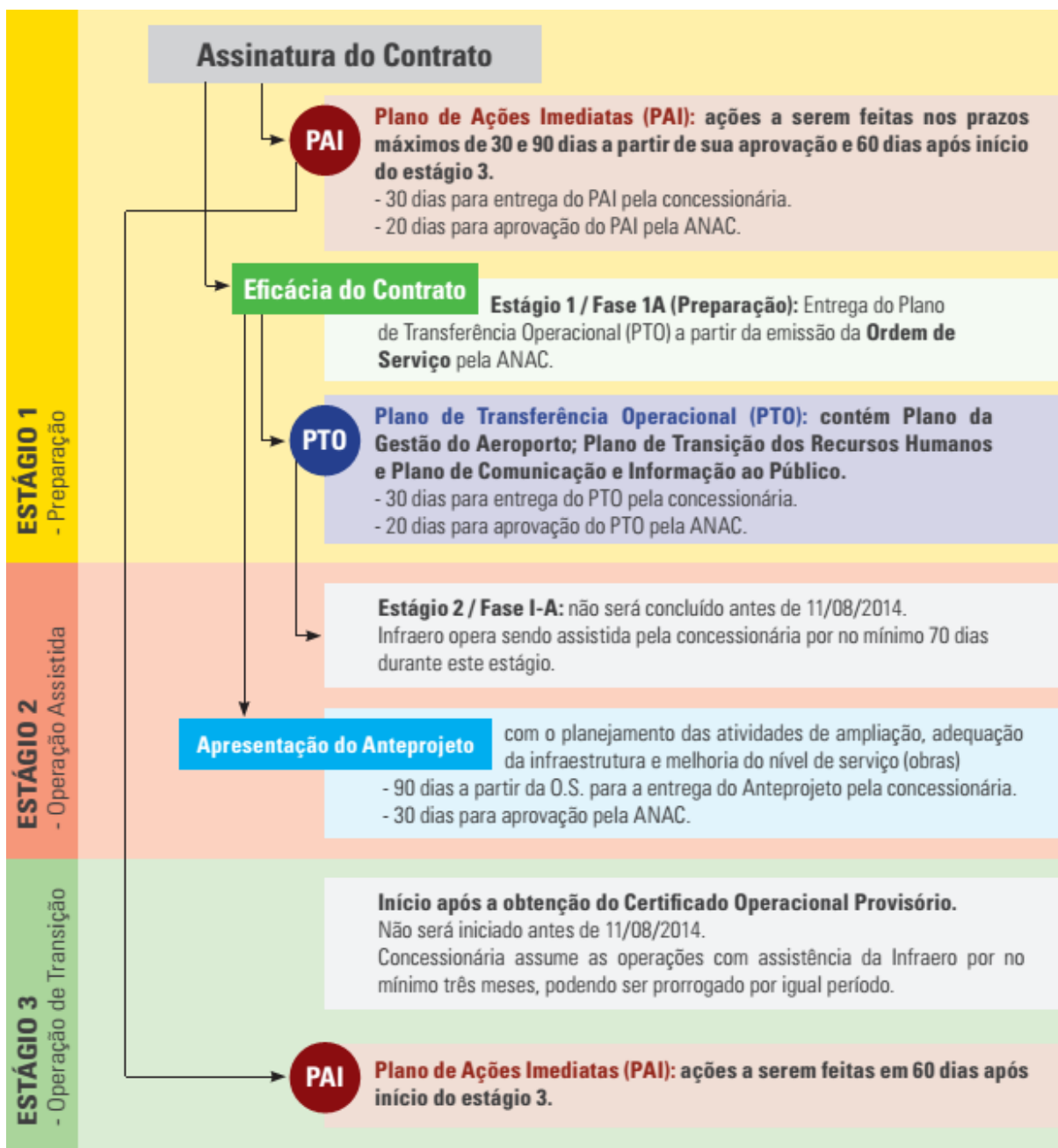


Figura 4- Transição das operações da Infraero para a Concessionária.
Fonte: ANAC (2014).

A Fase I-B, trata das atividades “de ampliação do aeroporto pela concessionária para adequação da infraestrutura e melhoria do serviço” (ANAC, 2014, p.18). Essa fase ocorre concomitante à Fase I-A, e também está representada na figura 4 no quadro chamado apresentação do anteprojeto. Nessa fase a concessionária deve apresentar o anteprojeto dos investimentos de ampliação e adequação das instalações do aeroporto, e o cronograma de realização dos investimentos. Com a aprovação do anteprojeto pela ANAC encerra-se a Fase I-B, e no prazo máximo de 30 dias dessa aprovação a concessionária deve iniciar as obras de

ampliação do aeroporto (ANAC, 2014). Não foram encontrados documentos ou *press releases* sobre o estágio em que se encontra a Fase I-B.

Finalizadas as Fases I-A e I-B, inicia-se a Fase II em que a concessionária deve manter o nível de serviço estabelecido no Plano de Exploração Aeroportuária- PEA. “Durante a Fase II, o Aeroporto deverá operar conforme o disposto no Contrato, nos seus anexos, na legislação e regulamentação aplicáveis” (ANAC, 2014). Durante essa fase a concessionária é a única responsável pela ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto de Confins.

5.2.4 Parâmetros definidores da qualidade do serviço

O art. 23 da Lei nº 8.987/95 prevê em seu inciso III que os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço são cláusulas essenciais ao contrato de concessão. Assim, o contrato de concessão do Aeroporto de Confins apresenta todos esses itens, conforme previstos na lei.

É obrigatório à concessionária apresentar em até 90 dias da eficácia do contrato, e depois anualmente, o Plano de Qualidade de Serviço- PQS. Esse documento demonstra que a concessionária planejou e irá assegurar a qualidade dos serviços prestados aos usuários, seguindo, no mínimo, os parâmetros requisitados pelo PEA e pelo contrato (ANAC, 2014). Para o TCU (2014, p. 20) “o PQS vinculará a atuação da sociedade concessionária e potencializará o exercício da função regulatória por parte da ANAC.”

Os objetivos do PQS são:

[...]definir as responsabilidades, procedimentos e requisitos mínimos, inclusive de treinamento, para a equipe dedicada ao atendimento aos Usuários. Além disso, deve definir um sistema para identificar as necessidades dos Usuários, documentá-las e rastreá-las, a fim de propor um plano de ações para mitigar e corrigir problemas. A partir do segundo ano, o PQS deve também definir padrões de desempenho, acordados entre as empresas aéreas usuárias do aeroporto e a Concessionária, para os serviços prestados aos passageiros pelos quais as empresas aéreas e as empresas prestadoras de serviços auxiliares são os principais responsáveis e que tenham impacto na qualidade do serviço perceptível ao passageiro, entre eles métricas de fila de *check-in* e de restituição de bagagem. Tais acordos devem ser concluídos no primeiro ano e deverão contemplar os níveis de serviço e desempenho estabelecidos para o Aeroporto (ANAC, 2014, p. 87).

Segundo a ANAC (2014), um dos desdobramentos do PQS é apresentar mensalmente à ANAC e às empresas aéreas, o Relatório de Qualidade do Serviço- RQS, e também um relatório resumido do desempenho do serviço para informar os usuários. O RQS também será

elaborado anualmente demonstrando o desempenho mensal de cada Indicador de Qualidade do Serviço e como o Fator Q foi calculado a partir desse desempenho. Esse processo reflete no valor das tarifas, já que o Fator Q que é aplicado na fórmula de reajuste das tarifas, cumprindo assim o disposto no art. 7 §1 do Decreto nº 7.624 “o regime tarifário dos contratos de concessão deverá prever a transferência de ganhos de eficiência e produtividade aos usuários, e considerar aspectos de qualidade na prestação de serviço” (BRASIL, 2011, p. 1).

O Fator Q é calculado por meio da avaliação do cumprimento dos Indicadores de Qualidade de Serviço enumerados no quadro a seguir:

Quadro 5- Indicadores de Qualidade do Serviço utilizados na composição do Fator Q

Serviços Diretos	Tempo na fila de inspeção de segurança
Disponibilidade de equipamentos	Elevadores escadas e esteiras rolantes Sistema de processamento de bagagens (embarque) Sistema de processamento de bagagens (desembarque) Equipamento apropriado para embarque e desembarque de passageiros com necessidade de atendimento especial;
Instalações do lado ar	Pontes de embarque Posições de pátio Atendimento de pontes de embarque
Sistema de Pistas	Fluxo de pistas
Pesquisa de satisfação dos passageiros	Qualidade das informações: sinalização, informação de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros e outros Limpeza e disponibilidade de banheiros Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas Limpeza geral do aeroporto Cordialidade dos funcionários do aeroporto Disponibilidade de carrinhos para bagagem Disponibilidade de vagas de estacionamento

Fonte: Elaborado pela autora com dados da ANAC (2014).

Esses 16 indicadores de qualidade são os utilizados para o cálculo do Fator Q, por meio do somatório dos possíveis acréscimos e decréscimos, de acordo com o atendimento ou descumprimento dos parâmetros estabelecidos no contrato. Há, contudo mais indicadores de

qualidade avaliados que não são empregados nesse cálculo, mas que devem ser cumpridos pela concessionária (ANAC, 2014).

O Fator Q só será empregado nos reajustes tarifários a partir do final do primeiro ano em que a concessionária opera integralmente o aeroporto, ou seja, um ano após o término da fase I-A. A partir desse ano alguns indicadores de serviço não serão considerados para o cálculo conforme o quadro a seguir:

Quadro 6- Reajuste tarifário com utilização do fator Q.

Ano	Evento
Ano Y	Término da Fase I-A
Ano Y+ 1 ano	Início de aferição do fator Q para efeitos de reajuste tarifário. Padrões de serviço estabelecidos pelos níveis definidos no Apêndice C, exceto para os indicadores de atendimento em pontes de embarque, fluxo de pistas, disponibilidade de vagas de estacionamento e conforto e disponibilidade de assentos, que ainda não são aplicados.
Ano Y+ 2 anos	Reajuste tarifário com 100% do fator Q, referente ao desempenho no ano Y+1 para todos os indicadores de serviços, exceto para os indicadores de atendimento em pontes de embarque, fluxo de pistas, disponibilidade de vagas de estacionamento e conforto e disponibilidade de assentos.
Ano Y+ 3 anos	Reajuste tarifário com 100% do fator Q, referente ao desempenho no ano Y+2 para todos os indicadores de serviços, exceto para os indicadores de atendimento em pontes de embarque, fluxo de pistas, disponibilidade de vagas de estacionamento e conforto e disponibilidade de assentos.
Ano Y+ 4 anos	Reajuste tarifário com 100% do fator Q, referente ao desempenho no ano Y+3 para todos os indicadores de serviços.

Fonte: ANAC (2014)

Os padrões de desempenho dos indicadores de qualidade estão apresentados no Anexo 2, apêndice C do contrato, e foram estabelecidos pela ANAC, em concordância com a concessionária, seguindo as boas práticas aeroportuárias reconhecidas internacionalmente (ANAC, 2014). Para o TCU (2014) as exigências contidas no edital do leilão e posteriormente

no contrato têm a possibilidade de garantir padrão aceitável de qualidade na prestação do serviço. Sendo assim o Tribunal de Contas da União não apresentou determinações ou recomendações sobre os parâmetros a serem seguidos pela concessionária, definidos pelo contrato.

Evidencia-se desse modo que os indicadores de qualidade têm um papel fundamental para garantir o nível de qualidade do serviço prestado ao usuário. Além disso, interferem diretamente na remuneração da concessionária, pois o fator de qualidade- Fator Q é um dos elementos utilizados na fórmula de reajuste anual das tarifas.

5.2.5 Remuneração da concessionária

A remuneração do ente que está gerindo o bem público traz diferentes questões relacionadas aos tipos de receitas e ao valor das tarifas. A concessionária do Aeroporto de Confins receberá retorno financeiro pelos serviços prestados de duas formas: pelas receitas tarifárias e pelas receitas não tarifárias.

Antes de compreender melhor as duas formas de remuneração, cabe ressaltar que como acionista da SPE que administra o Aeroporto de Confins, a Infraero receberá os ganhos financeiros da concessionária proporcionalmente à sua participação acionária de 49%.

As receitas tarifárias, nesse caso, são oriundas das tarifas aeroportuárias dispostas na Lei nº 6.009/73 e são apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7- Tarifas Aeroportuárias

Tarifa	Motivo	Responsável pela remuneração
Tarifa de embarque	Utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros	Passageiro do transporte aéreo
Tarifa de pouso	Utilização das áreas e serviços relacionados com as operações de pouso, rolagem e estacionamento da aeronave até três horas após o pouso	Proprietário ou explorador da aeronave
Tarifa de permanência	Estacionamento da aeronave, além das três primeiras horas após o pouso	Proprietário ou explorador da aeronave
Tarifa de Armazenagem	Armazenamento, guarda e controle das mercadorias nos Armazéns de Carga Aérea dos Aeroportos	Consignatário ou transportador no caso de carga aérea em trânsito
Tarifa de Capatazia	Movimentação e manuseio das mercadorias nos Armazéns de Carga	Consignatário ou transportador no caso de

	Aérea dos Aeroportos	carga aérea em trânsito
Tarifa de Conexão	Alocação de passageiro em conexão em Estação de Passageiros durante a execução do contrato de transporte	Proprietário ou explorador da aeronave

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados descritos em BRASIL (1973)

Esse quadro apresenta as denominações das tarifas, as circunstâncias em que são cobradas e quem são os entes responsáveis pelos pagamentos de cada uma. Ressalta-se que exceto as tarifas de armazenagem e de capatazia, que se referem a cargas, as demais tarifas são custeadas pelos usuários dos aeroportos de maneira direta (tarifa de embarque) ou de maneira indireta (tarifa de pouso, tarifa de decolagem, tarifa de permanência e tarifa de conexão).

Quando as tarifas são custeadas de maneira indireta, as companhias aéreas são responsáveis pelos pagamentos, contudo acrescentam esses custos aos valores de suas passagens. Com isso, há a possibilidade de ônus para os usuários que irão arcar com esses valores, o que é oposto ao princípio da modicidade de tarifas. Contudo, o TCU (2014) afirma que a modicidade de tarifas está presente nesse processo de concessão, primeiramente na fixação inicial das tarifas aeroportuárias, que seguiram os parâmetros utilizados pela Infraero; e também na hipótese de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, ocorrendo ganhos econômicos de novas fontes geradoras de receitas tarifárias.

Todas as tarifas, independente do responsável pela remuneração, têm seu teto fixado no contrato. Até o encerramento da fase I são reajustadas apenas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA. Após o primeiro reajuste, além do IPCA, são também levados em conta o fator X, que objetiva repassar parte dos ganhos de produtividade aos usuários; e o fator Q, já apresentado na seção sobre qualidade dos serviços, que visa recompensar ou penalizar a concessionária pela qualidade dos serviços que está prestando (ANAC, 2014). Segue a fórmula usada a partir do primeiro reajuste

$$P_t = A_t + B_t$$

Para $t=2$, tem-se que $A_t = P_{t-1} \times (\text{IPCA}_t / \text{IPCA}_{t-1}) \times (1 - X_t)$ e $B_t = A_t \times (-Q_t)$

Para $t > 2$, tem-se que $A_t = A_{t-1} \times (\text{IPCA}_t / \text{IPCA}_{t-1}) \times (1 - X_t)$ e $B_t = A_t \times (-Q_t)$

onde:

P_t corresponde às Tarifas previstas no Anexo 4 – Tarifas;

A_t é o componente que incorpora o índice de inflação e os efeitos do fator X;

B_t é o componente que incorpora os efeitos do fator Q;

IPCA_t é o índice referente ao IPCA do mês anterior ao reajuste;

X_t é o fator de produtividade a ser definido, nos termos do Contrato, conforme metodologia a ser estabelecida em regulamento da ANAC, previamente submetida à discussão pública;

Q_t é o fator de qualidade dos serviços, conforme disposto no Anexo 2 - Plano de Exploração Aeroportuária (ANAC, 2014, p. 41).

De acordo com a Nota Técnica 33/DERC/SPR/SAC-PR *apud* TCU (2013b) o preço teto das tarifas não obriga que esse seja seu valor. Há a possibilidade de serem praticados preços inferiores aos determinados como máximos, o que segundo essas entidades, pode favorecer ainda mais a competição entre aeroportos. Todavia, não poderão ser praticados preços superiores ao teto, sendo importante a fiscalização da ANAC nesse sentido.

As receitas não tarifárias são provenientes da exploração de atividades econômicas de forma direta ou por meio de contrato com terceiros em regime de direito privado. Elas são também denominadas receitas comerciais, e segundo a Infraero (2014) são resultantes da utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços, que não são contempladas pelas tarifas aeroportuárias.

No contrato as receitas não tarifárias são denominadas atividades econômicas acessórias, cabendo à concessionária explorá-las diretamente ou mediante a contratação de terceiros. Nesse documento elas são elencadas da seguinte forma:

- 5.1.1 Manuseio de solo (aeronaves, passageiros, carga e bagagem), catering, comissaria, limpeza, manutenção de aeronaves e abastecimento de aeronaves, veículos operacionais e equipamentos de rampa;
- 5.1.2 Varejo e alimentação: *duty free*, bancos, lotéricas, restaurantes e bares, máquinas automáticas de vendas, entre outras lojas comerciais (souvenir, vestuário, livraria, joalheria etc.);
- 5.1.3 Áreas para escritórios, áreas para armazenagem de cargas, zona de processamento de exportação, hotéis e centros de convenção;
- 5.1.4 Outros serviços ao passageiro: locação de automóveis, estacionamento, cinema, salas de reunião e hotel de trânsito;
- 5.1.5 Outros: carregadores, transporte aeroporto-hotel, *city tour*, serviços de consultoria em aeroportos, telefonia, acesso à Internet, publicidade e propaganda, locação de áreas para escritórios (ANAC, 2014, p. 73).

Não há no contrato menção de necessidade de licitação para contratação dos terceiros que exploram as atividades econômicas acessórias, diferindo da gestão Infraero que tem essas atividades reguladas pela Lei nº 8.666/93.

De acordo com o TCU (2013) as receitas não-tarifárias de maior importância são divididas em: lojas francas (*duty free shops*); aluguéis de áreas comerciais; estacionamento; taxas de combustível; publicidade; e alimentos e bebidas. A concessionária receberá assim, pela exploração direta ou locação dos espaços e atividades acima mencionadas. Ainda segundo o TCU (2014) no setor aeroportuário, essas receitas são fundamentais para garantir a viabilidade do empreendimento.

As receitas não tarifárias obtidas pelo concessionário podem ter reflexo no valor das tarifas pagas direta ou indiretamente pelos usuários, como já demonstrado, auxiliando no princípio da modicidade de tarifas.

O Acórdão 3.232/2011- TCU- Plenário recomendou à ANAC que fosse incluído no contrato de concessão um dispositivo que pudesse garantir a reversão de receitas não tarifárias a favor da modicidade das tarifas e/ou dos preços específicos praticados no próprio aeroporto, durante a execução contratual. Contudo, conforme apresentado pelo Acórdão 2945/2014- TCU- Plenário essa recomendação não foi implementada. Desse modo, ainda que as receitas não tarifárias da concessionária possam ser utilizadas para manter a modicidade de tarifas, essa situação não está prevista pelo contrato de concessão.

O princípio da modicidade de tarifas sofre também a influência das obrigações financeiras da concessionária, que serão apresentadas na seção seguinte.

5.2.6 Obrigações financeiras da concessionária

Além de tratar das arrecadações financeiras da concessionária, o contrato dispõe também sobre os pagamentos que devem ser efetuados pela concessionária em consequência da concessão. Conforme disposto no contrato, a concessionária deve pagar anualmente ao poder concedente (União) a contribuição fixa e a contribuição variável, mediante depósito no Fundo Nacional de Aviação- FNAC.

O valor mínimo, previsto no edital, da contribuição fixa a ser paga ao poder concedente pelo Aeroporto de Confins era de R\$ 1.096.372.000,00. Contudo, a oferta do leilão do grupo vencedor foi 66% superior. Dessa maneira, a contribuição fixa que deverá ser paga pela concessionária é de R\$ 1,82 bilhão e conforme exposto no contrato:

2.14 A Contribuição Fixa corresponde ao montante anual de R\$60.666.666,66 (sessenta milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos), decorrente da oferta realizada no Leilão objeto da presente Concessão.

2.14.1 O montante anual da Contribuição Fixa corresponde à divisão do valor da Contribuição Fixa pelo prazo de vigência do contrato (ANAC, 2014, p. 14).

A primeira parcela foi paga ao final do 12º mês contando da data da eficácia do contrato, e o pagamento das demais parcelas será realizado a cada 12 meses subsequentes (ANAC, 2014).

Embora esses valores estejam citados no contrato, há também cláusulas que expõem que o valor anual da contribuição fixa será reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo- IPCA todos os anos.

A contribuição variável, também anual, corresponde a 5% da receita bruta da concessionária e de suas eventuais subsidiárias integrais.

Dessarte, a concessionária deverá remunerar a União anualmente com a contribuição fixa, reajustada pelo IPCA, amortizando a outorga do leilão, e mais 5% de sua receita bruta daquele ano.

Grotti (2011) afirma que cobrar outorga pela concessão acarreta mais custos aos concessionários. Como a principal forma de remuneração da concessionária é por meio de pagamentos feitos pelos usuários, esses podem ser onerados de forma excessiva. Bandeira de Mello (2010) corrobora com a autora e afirma que essa situação é oposta à desejável, que seria a modicidade das tarifas.

Ressalta-se então, que o valor da outorga será pago à União pelos usuários do aeroporto, de quem a concessionária receberá esse valor e também seu lucro, principalmente por meio das receitas tarifárias. Bandeira de Mello (2010, p. 717) critica o cerne dessa questão assinalando que “serviço público, por definição existe para satisfazer necessidades públicas e não para proporcionar ganhos ao Estado.” E conclui que:

O serviço público desenganadamente não é instrumento de captação de recursos para o Poder Público. Este não é um capitalista a mais no sistema. Os recursos de que necessita para cumprir suas missões (inclusive a de prestar serviço público) são captáveis pela via tributária ou pela emissão de títulos (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 717).

Acredita-se que o posicionamento do autor traga questionamentos ao modelo de concessão dos aeroportos, que foi idealizado e realizado como forma de captação de recursos pelo Estado.

Demonstra-se também a justificativa exposta pela Secretaria de Aviação Civil (2014), em seu sítio na internet, para a utilização do critério de maior valor de outorga no leilão, que é a origem do valor de contribuição fixa:

Em todo o mundo, os leilões de concessão de aeroportos são realizados com base na maior parcela de contribuição das receitas geradas pelos aeroportos. Isso se deve à necessidade de grandes e constantes investimentos no setor para a manutenção da qualidade dos serviços. No caso do Brasil, isso se reforça pela grande extensão do território e a existência de aeroportos que não são autossustentáveis. No modelo aeroportuário, um leilão por menor tarifa não garantiria redução no preço das passagens para o consumidor, nem recursos para os investimentos. Por outro lado, ao permitir maior investimento, o modelo proporciona também maior oferta de voos, o que possibilita mais alternativas e preços de passagens menores para os passageiros.

A justificativa da SAC/PR demonstra que os subsídios cruzados da Rede Infraero permanecerão com as concessões, juntamente com os problemas que acarreta. Nessa citação a SAC/PR (2014) afirma que o alto valor de outorga permitirá grandes investimentos no setor

aéreo, contudo, questiona-se se esses investimentos não são de responsabilidade do poder público, devendo ser realizados com seus recursos.

As funções da concessionária são ampliar, manter e explorar, o aeroporto que arrematou, oferecendo serviços de qualidade, conforme disposto no contrato assinado por ambas as partes. Considerando o exposto por Bandeira de Mello (2010) não seria papel da concessionária financiar outros aeroportos que não sejam autossuficientes, ou o setor aéreo como um todo.

Espírito Santo Jr., Prazeres e Santana (2010) atestam ainda, que o governo brasileiro administra diversos serviços públicos deficitários e que essa é sua obrigação. Assim sendo, poderia continuar gerenciando os aeroportos que não são autossustentáveis sem o auxílio financeiro da iniciativa privada, ficando esta responsável apenas por administrar os aeroportos que forem concedidos.

Todavia, a participação da Infraero, com 49% do capital social da concessionária traz mais uma dimensão à discussão sobre as obrigações financeiras da concessionária. A empresa pública sendo acionária da SPE que administra o Aeroporto de Confins, tem que participar também do pagamento da contribuição fixa anual e dos 5% da receita bruta anual da concessionária. O dado obtido no balanço patrimonial da Infraero (2015b) é que em 2014 a empresa aportou R\$129.100.000,00 (cento e vinte e nove milhões e cem mil reais) para a constituição do capital da SPE de Confins. Comprova-se, desse modo, que a empresa participa tanto da governança, quanto das obrigações financeiras da concessionária, correspondentes à sua participação acionária.

Assim, a Infraero, empresa pública, que em 2014 recebeu R\$ 1.867.073.000,00 (um bilhão, oitocentos e sessenta e sete milhões e setenta e três mil reais) em aportes da União (INFRAERO, 2015b) deve remunerar à mesma União, mediante depósito no FNAC, valor proporcional à sua participação na concessionária.

Há, dessa forma, um processo complexo em que a União arrecada recursos provenientes da concessão de um lado, e despense recursos financiando a Infraero, uma das acionistas da concessionária, por outro lado.

As obrigações financeiras da concessionária são mais um ponto controverso encontrado na análise do contrato, por dois fatores. Primeiramente pelo valor de contribuição fixa ser decorrente do lucro obtido por meio do leilão. Esse ágio possibilitará segundo a SAC/PR (2014) grandes investimentos no setor aéreo, contudo há questionamentos sobre a necessidade da iniciativa privada custear esses investimentos, além de já encarregar-se dos aeroportos concedidos.

Outro ponto é presença da Infraero no pagamento das obrigações financeiras, arcando com quantias proporcionais à sua participação acionária na concessionária, remunerando a União que subsidia financeiramente essa empresa pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho estudou o processo de transferência de gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada apresentando, primeiramente, uma contextualização sobre o setor aeroportuário brasileiro, e a gestão dos aeroportos no país. Observando todos os dados expostos, ficou evidente que há concentração de movimento de passageiros nos grandes aeroportos da região sudeste. Juntamente com essa concentração, o aumento da demanda de passageiros e carga contribuiu para a manifestação de problemas infraestruturais nos principais aeroportos. O Aeroporto de Confins foi um dos que apresentou limitações em sua infraestrutura, inclusive com saturação em sua capacidade anual de passageiros.

Constatou-se que o panorama em que se encontravam os grandes aeroportos brasileiros demandou mudanças no gerenciamento dos mesmos. A principal modificação ocorreu na inserção da iniciativa privada na gestão dos aeroportos. Como apresentado no capítulo 3, existem diversos modelos, já aplicados em outros países, de participação da iniciativa privada no setor aeroportuário. No caso brasileiro, o governo optou pela concessão, transferindo apenas a gestão dos aeroportos.

O regime de concessão comum está representado na legislação, principalmente, por meio da Lei Geral de Concessões- Lei nº 8.987/95, também constando no Programa Nacional de Desestatização- Lei nº 9.491/97. Especificamente a concessão de aeroportos já estava prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986. Para a concessão do Aeroporto de Confins foi elaborado o Decreto nº 7.896 de 2013; e o Plano Geral de Outorgas da ANAC de 2014. Dessarte, a concessão já era um regime de transferência da execução do serviço público para a iniciativa privada previsto na legislação brasileira, não sendo uma criação do governo que a implementou. Ainda que prevista na legislação desde 1986, a concessão de aeroportos federais só teve início em 2011 e foi empregada até 2014 em seis aeroportos.

Por já estar prevista na legislação a concessão tem a obrigação de seguir as cláusulas dispostas na mesma. Assim, a priori, foram estudadas e apresentadas no referencial teórico desse trabalho as principais características do modelo de concessão, e posteriormente foi descrito como ocorreu, especificamente, o processo de transferência da gestão do Aeroporto de Confins.

Algumas particularidades da concessão do Aeroporto de Confins merecem destaque nessa abordagem final, principalmente por causarem controvérsias e questionamentos.

O processo de licitação escolhido para a concessão do Aeroporto de Confins foi o leilão, e teve como singularidade a inversão de fases. Geralmente os documentos de habilitação, que visam comprovar a regularidade jurídica, fiscal, habilitação técnica e econômico-financeira da proponente, são analisados e julgados em processo anterior à sessão pública do leilão. Quando há a inversão de fases, após a sessão pública do leilão, é que ocorre a análise dos documentos de habilitação, da proponente classificada em primeiro lugar. Essa prática pode permitir a existência de insuficiências na habilitação da proponente, em prol do alto valor de outorga por ela ofertado, e sua necessidade deveria ser melhor analisada nas próximas concessões de aeroportos.

O leilão seguiu o critério do maior valor de outorga para selecionar a concessionária. Segundo Bandeira de Mello (2010) a concessão não deveria ser uma forma de o Estado arrecadar divisas, e sim apenas visar a prestação do serviço público de qualidade. Ainda conforme o autor esse critério está em desarrajo com a real função do serviço público de satisfazer as necessidades públicas. A concessão passa a ser um meio de o Estado captar recursos, desviando sua função original (BANDEIRA DE MELLO, 2010).

Contudo, fato bastante peculiar, é que ainda que não tenha participado do leilão, a Infraero, como acionista da concessionária, tem que arcar com 49% do valor de outorga ofertado pelo grupo vencedor do leilão. Assim, ainda que o Estado esteja captando recursos com o serviço público, também está despendendo, visto que confere consideráveis aportes de capital à Infraero anualmente.

Conceder os aeroportos com alto valor de outorga foi justificado pela SAC/PR (2014), pois financiaria os grandes investimentos necessários no setor, bem como aeroportos que não se auto sustentam. Todavia, ressalta-se mais uma vez que essa é a função do poder público e não do ente privado que está gerindo o aeroporto do qual ganhou a licitação. Haveria, seguindo esse critério, desvio de funções, tanto do Estado em lucrar com a transferência do serviço público, quanto da concessionária de arcar com despesas que ultrapassam a ampliação, manutenção e exploração do aeroporto.

O modelo de concessão de aeroportos transforma a concessionária de responsável pela governança e investimentos no Aeroporto de Confins, para investidora no setor aeroportuário brasileiro como um todo.

O poder público já apresentou sua justificativa para o critério utilizado, e em momento algum permeou a possibilidade de que haja vício nessa prática. Assim, acredita-se que não haverá mudanças nas próximas concessões com relação ao maior valor de outorga como critério de escolha da concessionária. Cabe desse modo, evidenciar que esse não é um ponto

pacífico e que merece ser discutido academicamente e também pela sociedade, maior impactada por essa escolha do poder público.

Um impacto dessa escolha para a sociedade está na modicidade de tarifas, um dos princípios previstos na Lei 8.987/95. Para manter o equilíbrio-econômico financeiro da concessionária, deve haver proporcionalidade entre suas despesas e receitas. Como o alto valor de outorga requer maiores gastos por parte da concessionária, essa terá que arrecadar mais. Sendo grande parte da arrecadação por meio das tarifas aeroportuárias, pagas direta ou indiretamente pelos usuários, há a possibilidade de onerar os passageiros do aeroporto. Além desse equilíbrio, o ente privado visa o próprio lucro, criando mais um fator que prejudica a modicidade das tarifas.

Algumas medidas foram tomadas pelo poder público para minimizar esse problema. Os tetos das tarifas foram fixados no contrato, bem como a fórmula de reajuste anual; e a concessionária tem a anuência do poder público para explorar outras atividades econômicas no complexo aeroportuário garantindo a arrecadação das receitas não tarifárias. Nota-se que houve preocupação do poder concedente em manter a modicidade das tarifas, contudo não se pode avaliar a eficiência dessas medidas, pela concessão estar em fase inicial.

Retomando o leilão, mais precisamente o anúncio do grupo vencedor do Aeroporto de Confins, esse era composto pelas empresas: Companhia de Participações em Concessões–CPC, *Zurich Airport Internacional AG* e *Munich Airport Internacional Beteiligungs–GMBH* (BM&FBOVESPA, 2013). Todavia, a empresa *Munich Airport Internacional Beteiligungs–GMBH* não consta em nenhum outro documento, nem mesmo o contrato, não sendo participante da SPE que gerencia atualmente o aeroporto. Procurou-se a SAC/PR e a ANAC, por meio de canal em seus sítios eletrônicos e também por contato telefônico para compreender a ausência. A SAC/PR não prestou esclarecimentos. Já a ANAC (2015) indicou que a saída da empresa ocorreu devido a uma reorganização societária, nos termos previstos no Contrato de Concessão.

Assim, a BH- Airport, concessionária que gerencia o Aeroporto de Confins é composta pela SPE que detém 51% da participação acionária, constituída apenas pela CCR e pela *Zurich Airport*. Os outros 49% do capital social da BH- Airport são da Infraero, revelando uma situação inusitada. No caso da concessão dos aeroportos no Brasil o termo concessionária não é sinônimo de ente privado, já que apenas 51% da concessionária pertence ao setor privado. No modelo brasileiro a empresa que já administrava os aeroportos detém 49% da concessionária, permanecendo na gestão, mesmo após a concessão.

Em todos os acórdãos publicados até 2014 sobre a concessão de aeroportos o TCU afirmou que não há justificativas plausíveis para a participação de 49% da Infraero na concessionária, e que esse percentual deveria ser revisto. Evidencia-se que o poder público não seguiu essa recomendação e manteve a mesma participação nos dois leilões dos grandes aeroportos.

A participação da Infraero como acionista da concessionária traz uma série de questionamentos ainda não esclarecidos pelo poder público tais como: a quem o processo de concessão dos aeroportos atende? Qual é o maior interesse do poder público na concessão de aeroportos? Esse interesse difere da prestação do serviço público? Essas são questões que não se sabe quando, como e se em algum momento serão respondidas, visto que suas respostas possam não ser conveniente a muitos.

Outro ponto controverso é que apesar de arrecadar divisas com o valor da outorga e a contribuição anual da concessionária, a União terá que arcar com 49% desses recursos, representando a Infraero, acionista da concessionária. Questiona-se assim, se esse modelo de concessão traz a captação de recursos concomitante ao desembolso dos mesmos pela União de forma incomum.

Conclui-se, dessarte, que o modelo de parceria entre o setor público e o privado para a gestão do Aeroporto de Confins é uma concessão não convencional, pois permite que a empresa pública que antes administrava o aeroporto se mantenha na administração do mesmo com uma quantia considerável de ações da concessionária. Esse híbrido entre o setor público e o ente privado foge aos padrões já existentes, distorcendo o modelo de concessão disposto pela legislação brasileira.

Esse trabalho traz um somatório de evidências, apresentando questionamentos sobre essa transferência inconforme. São abertas possibilidades para novos estudos inclusive exploratórios sobre esse modelo de concessão *sui generis*. Estudos para acompanhar como está sendo gerido o Aeroporto de Confins, conforme haja disponibilização dos dados, também devem ser realizados. Acredita-se que esses estudos poderão analisar a gestão da concessionária e apresentar comparações entre o que foi disposto no contrato e os processos gerenciais da concessão.

REFERÊNCIAS

ADVANI, Asheesh; BORINS, Sandford. Managing airports: a test of the new public management. **International Public Management Journal**, v. 4, n. 1, p.91-107, mar. 2001. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1096749401000459>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL- ANAC. [Desenvolvido pela ANAC]. 2014. Disponibiliza dados sobre a entidade. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br>> Acesso em: 05 jan. 2014.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo: dados estatísticos e econômicos de 2012**. Brasília, DF. 2013a. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>>. Acesso em: 16 maio 2014.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo: dados estatísticos e econômicos de 2013**. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Portaria nº 370, de 30 de outubro de 2006. Brasília, DF. 1 nov. 2006. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/portarias/PA2006_0370.pdf> Acesso em: 6 abr. 2014.

_____. **Contrato para a ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins**. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/Concessoes/concessoes_vigentes/cnf/arquivos/Contrato_de_Concessao_CNF.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. **Estudos de viabilidade do Aeroporto Internacional Tancredo Neves- Confins: Relatórios**. Brasília, DF. 2013b. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/>. Acesso em: 5 dez. 2013.

_____. **Edital do Leilão Nº 01/2013 Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos Internacionais- Rio de Janeiro/Galeão – Tancredo Neves/Confins**. Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. **Relatório de contribuições Audiência Pública 05/2013**. Brasília, DF, 2013d. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/Concessoes/arquivos/Relatorio.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2014.

_____. **Aviso Audiência Pública nº05/2013**. Brasília, DF, 2013e. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud05_2013/aviso.pdf>. Acesso em 05 jan. 2014.

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Comentários sobre a Reforma Regulatória inacabada e gargalos de infra-estrutura: o apagão aéreo. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Ed.). **Marcos Regulatórios no Brasil: Incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. Cap. 10. p. 203-210. Disponível em: <http://www.forummarcoregulatorio.org.br/edito/aceso/artigos/file/documentos finais/Pub_IPEA/MARCOS REGULATÓRIOS.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

A-PORT OPERACIONES S.A. [Desenvolvido pela A-port]. 2014. Disponibiliza dados sobre a empresa A-port Operaciones S.A. Disponível em: <<http://www.aport.cl/QuienesSomos.aspx>> Acesso em: 03 dez. 2014.

ASHLEY, Patrícia Almeida. Concessão de serviços públicos em um contexto de regulação por valores e orientação para o mercado. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPAD, 2000. p. 1-13.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BELÉM, Antônio Ronieel Bezerra. **Leilão dos Aeroportos: uma análise da restrição de oferta unitária**. 2013. 56 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14148/1/2013_AntonioRonieelBezerraBelem.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BETANCOR, Ofelia; RENDEIRO, Roberto. Airports. In: ESTACHE, Antonio; DE RUS, Ginés (Ed.). **Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policymakers and regulators**. World Bank Publications, 2000. p. 51-110. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/08/19/000094946_00080705302025/Rendered/PDF/multi_page.pdf> Acesso em: 03 dez. 2014.

BETANCOR, Ofelia; RENDEIRO, Roberto. Regulating privatized infrastructures and airport services. **Policy Research Working Paper**, n. 2.180. Washington, DC: World Bank, 1999.

Disponível em: <library.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2180>. Acesso em: 07 maio 2014.

BH AIRPORT. [Desenvolvido por BH airport]. 2014. Disponibiliza informações sobre a concessionária e o Aeroporto de Confins. Disponível em: <<http://www.bh-airport.com.br/>> Acesso em: 10 set. 2014.

BM&FBOVESPA. [Desenvolvido por BM&FBOVESPA]. 2014. Disponibiliza dados sobre os leilões de concessão. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/noticias/2013/ANAC-realiza-leilao-de-concessao-dos-Aeroportos-Internacionais-Galeao-e-Confins-2013-11-22.aspx?tipoNoticia=1&idioma=pt-br>>. Acesso em: 08 jan. 2014

BNDES. [Desenvolvido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social]. 2015. Dispõe sobre as condições de financiamento da concessão dos aeroportos de Confins e do Galeão. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuario/Infraestrutura/Logistica/condicoes_apoio_aeroportos_galeao_confins.html> Acesso em: 09 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011. Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7624.htm> Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Decreto nº 7.871 de 21 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7871.htm> Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Decreto nº 7.896, de 1 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antonio Carlos Jobim, localizado no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos Municípios de Confins e de Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1 fev. 2103. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm#art35>. Acesso em: 30 jan. 2014.

_____. Lei nº 7.565 de dezenove de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565.htm> Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 7 dez. 2013.

_____. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 9 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm#art35>. Acesso em: 30 jan. 2014.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 7 dez. 2013.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 4 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm#art54>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3232/2011- Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo 032.786/2011-5. Ata 54/2011. Brasília, DF, 2011a. Sessão 07/12/2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/documento_sisdoc/idSisdoc_3853687v19-83+-+ACORDAO--MIN-AC-2011-12-5.pdf?codArqCatalogado=3853687&seAbrirDocNoBrowser=true> Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3233/2011- Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo: 032.696/2011-6. Ata 54/2011. Brasília, DF, 2011b. Sessão 07/12/2011. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/documento_sisdoc/idSisdoc_3853691v19-30+-+ACORDAO--MIN-AC-2011-12-5.pdf?codArqCatalogado=3853691&seAbrirDocNoBrowser=true> Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3234/2011- Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo 032.695/2011-0. Ata 54/2011. Brasília, DF, 2011c. Sessão 07/12/2011. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/egestao/documento_sisdoc/idSisdoc_3853702v15-71+-+ACORDAO--MIN-AC-2011-12-5.pdf?codArqCatalogado=3853702&seAbrirDocNoBrowser=true> Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2466/2013 – Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Processo 007.578/2013-0. Ata 35/2013. Brasília, DF, 2013a. Sessão 11/09/2013.

Disponível em: <

[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.578-2013-0%20\(Concessao%20de%20Galeao%20e%20Confin](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.578-2013-0%20(Concessao%20de%20Galeao%20e%20Confin)> Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2666/2013 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo 007.578/2013-0. Ata 38/2013. Brasília, DF, 2013b. Sessão 02/10/2013. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=50612264&seAbrirDocNoBrowser=true>> Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2945/2014- Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Processo 007.578/2013-0. Ata 42/2014. Brasília, DF, 2014. Sessão 29/10/2014. Disponível em: <

<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2014&colegiado=PLENARIO&textoPesquisa=+2014&numeroAcordao=2905&>> Acesso em: 27 jan. 2015.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviços públicos. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 157-179.

CAMARGO CORREA. [Desenvolvido por Camargo Correa]. Disponibiliza informações sobre a empresa. Disponível em: <<http://www.camargocorrea.com.br/>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; SOUZA, Frederico Hartmann de. **Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações**. Brasília, DF: IPEA, 2011. abr. 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf> Acesso em: 04 jan. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Estado mínimo x Estado máximo: o dilema. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 89-109, jan./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/documentos/revistas/2011/artigo5.pdf>> Acesso em: 22 jul. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO. Resolução nº 2, de 16 de janeiro de 2013. Propõe a Excelentíssima Senhora Presidente da República a edição de decreto autorizando a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim, localizado no município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos municípios de Confins e de Lagoa Santa, no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2013. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/Concessoes/concessoes_vigentes/cnf/arquivos/Resolucao_do_Conse lho_Nacional_de_Desestatizacao-CND.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

CRUZ, Carlos Oliveira; MARQUES, Rui Cunha. Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation. **Transport Policy**, v. 1, n. 18, p. 392-400, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X10001460>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

CURACAO AIRPORT HOLDING N.V. [Desenvolvido por Curacao airport]. Disponibiliza dados sobre a empresa. Disponível em: <<http://www.ca-holding.com/>> Acesso em: 03 dez. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUMONT, Alberto Santos. **O que vi, o que nós veremos**. São Paulo: Hedra, 1918.

ESPÍRITO SANTO JR, Respício Antônio do; CORREIA, Fábio Cardoso; PALHARES, Guilherme Lohmann, 2001, Airport privatization in Brazil: questions and answers In: CANADIAN TRANSPORTATION RESEARCH FORUM, 36. 2001, Vancouver. **Anais... Vancouver: CTRF**, 2001 v. 1, p. 17-31. Disponível em: http://homepages.paradise.net.nz/guianna/airp_privat_br_ctrf2001.pdf Acesso em: 15 jul. 2014.

ESPÍRITO SANTO JR, Respício Antônio do; PRAZERES, Dorieldo Luiz dos; SANTANA, Érico Soriano Martins. **Gerenciamento privado de Aeroportos: fatores positivos e negativos do caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Cepta, 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA- INFRAERO. [Desenvolvido por Infraero]. 2015. Disponibiliza informações sobre a Infraero. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br>>. Acesso em: nov. 2013 à abr. 2015.

_____. **Anuário Estatístico Operacional-2010**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/images/stories/Estatistica/anuario/final.pdf>> Acesso em: 25 set. 2014.

_____. **Anuário Estatístico Operacional-2013**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html>> Acesso em: 05 jun. 2014.

_____. Relatório da Administração 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de março de 2015b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/03/2015&jornal=1&pagina=3&totalArquivos=312>> Acesso em: 09 abr. 2015.

ERNICO, Sheri et al. **Considering and evaluating airport privatization**. Washington, Dc: Transportation Research Board, 2012. Disponível em: <http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/acrp/acrp_rpt_066.pdf>. Acesso em: 07 maio 2014.

FIUZA, Eduardo PS. **Governança, custos e subsídios cruzados no sistema Infraero**. Texto para Discussão, Brasília, DF: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1365.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35,n. 2, p. 57-63, 1995.

GRAHAM, Anne. Fundamentals for airport privatization and concession policies. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PRIVATE CAPITAL IN AIRPORTS, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo:(Unpublished). 2009.

GRAHAM, Anne; VOGEL, Hans-arthur. Do privatized airports add financial value? **Research In Transportation Business & Management**, v. 1, n. 1, p.15-24, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210539511000034#>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviços públicos. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 180-251.

GRUPO CCR. [Desenvolvido por Grupo CCR]. Disponibiliza dados sobre o grupo. Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br>>. Acesso em: 14 out. 2014.

HASKEL, Jonathan; IOZZI, Alberto; VALLETTI, Tommaso. Market structure, countervailing power and price discrimination: the case of airports. **Journal Of Urban Economics**, v. 74, n. 1, p.12-26, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119012000605#>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Comunicados do IPEA: panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo**. Brasília, DF 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. 1 reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOGÍSTICA BRASIL. [Desenvolvido por Logística Brasil]. 2014. Disponibiliza dados sobre a concessão dos aeroportos. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/aeroportos1>> Acesso em: 23 set. 2014.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Daniel Müller; TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. Notas sobre a infraestrutura aeroportuária estatal no Brasil: passado, presente e futuro e sua relação com o regime diferenciado de contratações. In: DEMETERCO NETO, Antenor; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre (Coord.). **Temas de direito econômico: a copa do mundo de 2014 e os jogos olímpicos de 2016**. Curitiba: Clássica, 2013. Cap. 6. p. 123-150. Disponível em: <<http://www.editoraclassica.com.br/novo/ebooksconteudo/Tema-de-direito-Copa-2014.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2014.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil**: relatório consolidado. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/pesquisa/chamada3/relatorio_consolidado.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2014.

MELLO, Fabiana Peixoto de; PRAZERES, Doriello Luiz dos. The exploitation of public Brazilian airports under private regime: a review of government leased and permit grants. **Journal of Transport Literature**, Manaus, v. 7, n. 1, Jan. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-10312013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Maio 2014.

MINAS GERAIS. **Master Plan Report for the Development of Tancredo Neves International Airport in Belo Horizonte Metropolitan Region, Minas Gerais Brazil**. Belo Horizonte, 2009. v.3 Disponível em: <<http://www.aviacaocivil.gov.br/banco-de-informacoes/master-plan-do-governo-de-minas-gerais/03aitn-master-plan-report-aug-2009.pdf/view>> Acesso em: 20 fev. 2014.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Nº 189/DGAC, de 08 de março de 2005. Estabelece critérios de utilização dos aeroportos situados nas Áreas de Controle Terminal (TMA) de Belo Horizonte. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de março de 2005. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/biblioteca/portarias/port0189DGAC.pdf>> Acesso em: 07 fev. 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Informações básicas Aeroporto de Confins**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/aeroportos1>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: inteligência da Lei 8.987/1995 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques de. Regulação da oferta no transporte aéreo: do comportamento de operadoras em mercados liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado. **Journal of Transport Literature**, v. 1, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/viewArticle/jv1n2p2>> Acesso em: 03 maio 2014.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques de; VASSALLO, Moisés Diniz. Determinantes regulatórios e concorrenciais da escassez de infra-estrutura aeroportuária e da concentração da cobertura do transporte aéreo no Brasil. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo

Seroa da (Ed.). **Marcos Regulatórios no Brasil: Incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. Cap. 9. p. 177-202. Disponível em: <http://www.forummarcoregulatorio.org.br/edito/acao/artigos/file/documentos/finais/Pub_IPEA/MARCOS REGULATÓRIOS.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

OUM, Tae H.; ADLERB, Nicole; YUA, Chunyan. Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports. **Journal Of Air Transport Management**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p.109-121, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com.ez37.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0969699705010006>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Rev. adm. empres.** [online]. v.45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>. Acesso em 25 jan. 2014.

_____. **Por uma Nova Administração Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEARCE, Brian. **IATA Economics Briefing: Airport privatisation**. Suíça, IATA, 2005. Disponível em: <http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/airport_privatisation.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Remuneração do concessionário: concessões comuns e parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, v. 1, n. 12, p.1-42, Não é um mês valido! 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-12-NOVEMBRO-2007-CESAR_A_GUIMARAES.pdf>. Acesso em: 28 out. 2014.

PRAZERES, Dorieldo Luiz dos. **A Exploração de aeroportos em regime privado: Regime de Autorização**. 2011. 79 f. Monografia (Especialização) - Departamento de Centro de Estudos em Transporte, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/5471100/A_Exploracao_de_Aeroportos_em_Regime_Privado_Regime_de_Autorizacao_>. Acesso em: 15 set. 2014.

PRAZERES, Dorieldo Luiz dos; PECCI FILHO, Rogério; BARROS, Alexandre Gomes de. Desestatização de Aeroportos Disposições Legais. In: SITRAER AIR TRANSPORTATION SYMPOSIUM, 7, 2008, Rio de Janeiro. **Anais....** Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Pesquisa em Transporte Aéreo, 2008. p. 650 - 662. Disponível em: <<http://www.tgl.ufrj.br/viisitraer/pdf/515.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

PRAZERES, Dorieldo Luiz dos; ESTEVES, Leonardo Lúcio; PECCI FILHO, Rogério. Diagnosis of the Brazilian airport system and the alternatives for its privatization. **Journal of**

Transport Literature, v. 5, n. 1, p. 229-244, fev. 2011. Disponível em: <<http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/view/jv5n1p11>>. Acesso em: 15 Mai. 2014.

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS EM LOGÍSTICA. [Desenvolvido por Logística Brasil]. 2014. Disponibiliza dados sobre os aeroportos. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/aeroportos1>>. Acesso em: 06 jan. 2014.

SALGADO, Lúcia Helena. **Caos aéreo e tragédia dos comuns**: falhas de mercado e de governo. Brasília, DF: IPEA, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1566>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Batista. **Metodologia da pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw- Hill. 2006.

SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Aviação Civil [Desenvolvido pela SAC/PR]. 2014. Disponibiliza dados sobre a aviação civil no Brasil. Disponível em: <<http://www.aviacaocivil.gov.br/banco-de-informacoes>>. Acesso em 06 jan. 2014.

_____. Portaria nº183 de 14 de agosto de 2014. Revoga a Portaria SAC-PR nº 110, de 8 de julho de 2013, e aprova o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 15 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.aviacaocivil.gov.br/aceso-a-informacao/outorgas/portaria-no-183-de-14-ago-2014-aprova-o-plano-geral-de-outorgas-pgo.pdf>> Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Departamento de Outorgas. Secretaria de Política Regulatória. **Lista de Aeródromos Públicos**. Brasília, DF, 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Leandro Novais e. O mercado de “slots” e a concessão de aeroportos à iniciativa privada: caminhos possíveis para o setor aéreo. **Journal Of Transport Literature**, v. 4, n. 1, p. 49-80, jan. 2010. Disponível em: <www.transport-literature.org/open-access>. Acesso em: 05 abr. 2014.

VIOLA, Ricardo Rocha. Breve análise acerca do PND - Programa Nacional de Desestatização. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 14, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10630>. Acesso em 30 jan. 2014.

VOGEL, Hans-arthur. **Airport privatization and performance**. 2004. 535f. PhD thesis-School of Architecture and the Built Environment, University of Westminster, Westminster, 2004. Disponível em: <<http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/8582/>> Acesso em: 01 set. 2014.

VOGEL, Hans-arthur. Do privatized airports add financial value? **Research in Transportation Business & Management**, v. 1, n. 1, p. 15-24, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210539511000034#>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

WHITE, Peter. Public transport: privatization and investment. **Transport Policy**, v. 1, n. 3, p. 184-194, jun. 1994. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0967070X94900140#>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

ZHANG, Anming; ZHANG, Yimin. Airport charges and capacity expansion: effects of concessions and privatization. **Journal Of Urban Economics**, USA, v. 53, n. 1, p.54-75, jan. 2003. Disponível em: <<http://www-sciencedirect.com.ez37.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0094119002005004#>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

ZURICH AIRPORT. Zurich Airport. [Desenvolvido por Zurich Airport]. 2014. Disponibiliza dados sobre o Aeroporto de Zurique e a empresa que o administra. Disponível em: <<http://www.zurich-airport.com/the-company/zurich-airport-ag/int-business-development/projects>> Acesso em: 18 out. 2014.