



Alice Serpa Braga Della Nina

**Estudo de caso: restrição de operações aéreas no Aeroporto Santos Dumont –
decisões regulatórias de 2023**

MBA em Governança e Controle da Regulação

Brasília

2024

Alice Serpa Braga Della Nina

**Estudo de caso: restrição de operações aéreas no Aeroporto Santos Dumont –
decisões regulatórias de 2023**

Trabalho de Conclusão de Curso do MBA
em Governança e Controle da Regulação.

Orientador: Prof. Gustavo Machado de
Freitas

Brasília

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

D3574e Della Nina, Alice Serpa Braga
Estudo de caso: restrições de operações aéreas no
Aeroporto Santos Dumont - decisões regulatórias de 2023 /
Alice Serpa Braga Della Nina. -- Brasília: Enap, 2024.
56 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Governança e
Controle da Regulação) – Escola Nacional de Administração
Pública, 2024.

Orientação: Prof. Gustavo Machado de Freitas.

1. Transporte Aéreo. 2. Regulação. 3. Infraestrutura. 4.
Agência Reguladora. 5. Estudo de Caso. I. Título. II. Della
Nina, Alice Serpa Braga orient.

CDD 387.70723

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

RESUMO

O presente trabalho consiste na descrição e avaliação crítica das decisões regulatórias, editadas em 2023, sobre a operação do Aeroporto Santos Dumont, localizado na cidade do Rio de Janeiro. O cerne do trabalho prende-se com a análise da aderência das referidas decisões ao arcabouço regulatório vigente, notadamente com as ferramentas de boas práticas regulatórias. Como premissa para a análise, apresenta-se uma breve contextualização sobre o serviço de infraestrutura aeroportuária e o programa de concessão. Adicionalmente, expõe-se o arcabouço regulatório vigente, com a delimitação das instâncias administrativas competentes. Listam-se, ainda, as boas práticas regulatórias, derivadas de diplomas normativos e da realidade do cenário de regulação da aviação civil. Assentadas essas premissas conceituais, discorre-se sobre o próprio Aeroporto Santos Dumont, de modo a identificar a razão e o momento em que a movimentação do aeroporto impulsionou a intervenção do Poder Público. As decisões veiculadas por meio das Resoluções CONAC n. 1 e n. 2, ambas de 2023, são exploradas no seu procedimento de formação, com a análise dos processos administrativos de que resultaram. Exploram-se os atores que foram envolvidos e que manifestaram interesse na matéria. Ao final, considera-se o arcabouço teórico-normativo para sinalizar que as decisões regulatórias sobre o Aeroporto Santos Dumont não se arranjam bem com o cenário regulatório, notadamente com as boas práticas regulatórias.

Palavras-chaves: Regulação. Aviação Civil. Infraestrutura Aeroportuária. Aeroporto Santos Dumont. Movimentação aeroportuária. Resolução CONAC n. 1, de 2023. Resolução CONAC n. 2, de 2023. Ferramentas de boas práticas regulatórias.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	p. 5
1. INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA: DA INFRAERO ÀS CONCESSÕES.....	p. 8
1.1 Definindo a infraestrutura aeroportuária.....	p.8
1.2 A delegação legal.....	p.9
1.3 Histórico das concessões.....	p. 10
1.4 Cenário atual das concessões: a relicitação e a (re)negociação junto à Secex-Consenso.....	p. 14
2. A REGULAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA: INSTÂNCIA E ARCABOUÇO.....	p. 17
2.1 A ANAC e o DECEA: divisão de competências.....	p. 17
2.2 A agência reguladora e o Ministério supervisor: diretrizes de políticas públicas e regulação.....	p. 20
2.3 Conselho Nacional de Aviação Civil: a atuação do CONAC.....	p.21
2.4 Regras que definem as operações aeroportuárias.....	p. 23
3. FERRAMENTAS DE GOVERNANÇA E DE QUALIDADE REGULATÓRIA.....	p. 25
3.1 Avaliação de Impacto Regulatório.....	p. 25
3.2 Participação Social.....	p. 28
3.3 Relevância do procedimento.....	p. 30
4. O AEROPORTO SANTOS DUMONT: HISTÓRICO E ATUALIDADES.....	p. 31
4.1 Sistema Multiaeroportos: Aeroporto Santos Dumont e Aeroporto do Galeão.....	p. 31
4.2 Aeroporto Santos Dumont e o programa de concessão.....	p. 33
4.3 À sequência da decisão de exclusão do Aeroporto Santos Dumont da 7ª rodada de concessões: a Resolução CONAC n. 1, de 2023.....	p. 36
5. AS RESOLUÇÕES CONAC N. 1 E N. 2, DE 2023.....	p. 38
5.1 Resolução CONAC n. 1, de 2023.....	p. 38

5.2 As investidas dirigidas à Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023.....	p. 40
5.3 A diretriz de política pública encerrada no Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR.....	p. 43
CONCLUSÃO.....	p. 47
BIBLIOGRAFIA.....	p. 49

INTRODUÇÃO

É inegável a importância do transporte aéreo no Brasil. O país, de dimensões continentais, depende desta modalidade de transporte para o deslocamento de pessoas e de carga. A relevância é ilustrada pela movimentação de mais de 100 milhões de passageiros, registrada em 2023¹. E pela anotação de movimentação de 1.176 milhões de cargas movimentadas pelo modal aéreo, somente no primeiro semestre de 2023².

O processamento desse montante expressivo de passageiros e de carga depende, em sua inteireza, da oferta segura e bem-estruturada da infraestrutura aeroportuária.

Os serviços de disponibilização e exploração de infraestrutura aeroportuária foram listados, pela Constituição Federal, como serviço público federal³. São, portanto, de titularidade do Poder Executivo Federal.

Consequentemente, a prestação do serviço de infraestrutura aeroportuária é condicionada pela observância de um feixe de restrições normativas. De um lado, destinadas a tratar do responsável pela exploração. De outro, a regular a exploração, de forma a que se ajuste a requisitos de segurança operacional, de *security* e de qualidade para o usuário.

A regulação do serviço endereça a necessidade de conhecimento especializado e técnico no tema complexo da infraestrutura aeroportuária. Para tanto, convoca a observância de procedimentos robustos, que observem as ferramentas de boas práticas regulatórias. Isso para que a regulação não atente contra os objetivos que pretende acautelar, tais quais evitar distorções de mercado, conferir segurança jurídica, compor interesses legítimos de diversos atores e matizar a assimetria de informações.

¹ LAURENCE, Felipe. Movimentação de passageiros em aeroportos brasileiros supera 100 milhões de pessoas em 2023. **Valor Econômico**, 18 fev. 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/12/22/movimentao-de-passageiros-em-aeroportos-brasileiros-supera-100-milhes-de-pessoas-em-2023.ghtml>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

² TRANSPORTE de cargas por modal aéreo cresce quase 60% no Brasil. **Logweb**, Caderno Transporte Aéreo, 22 set. 2023. Disponível em: <<https://www.logweb.com.br/transporte-de-cargas-por-modal-aereo-cresce-quase-60-no-brasil/>>. Acesso em: 10 de jan. 2024.

³ Art. 21. Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: [s.n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

Na regulação, o processo de tomada de decisão revela-se como instrumento primordial. É no processo que se desenvolvem os instrumentos que garantem a qualidade da regulação. O registro dessas etapas permite divisar a evolução dos debates, o faseamento da construção e o amadurecimento da deliberação. Serve, ainda, de motor para o monitoramento da aplicação da regulação e para eventual revisão.

A importância do processo para o direito administrativo não é tema novo. Mas assume um relevo mais impactante no cenário regulatório, nomeadamente com as ferramentas de qualidade regulatória. Instrumentos como a avaliação de impacto regulatório, a avaliação do resultado regulatório, a participação social, dentre outros, são indispensáveis para que a regulação alcance bons objetivos.

Para além dessas ferramentas, o bom cenário regulatório não prescinde de um desenho institucional apropriado e de uma governança eficiente sobre as competências e sobre os processos.

Diante desse contexto, o presente trabalho pretende avaliar como as Resolução CONAC n. 1 e n. 2, de 2023, se acomodam no arcabouço regulatório. Referidos normativos têm por objeto a restrição da movimentação de operações no Aeroporto Santos Dumont.

O aeroporto atualmente é operado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), empresa pública cuja criação foi autorizada pela Lei n. 5.862, 12 de dezembro de 1972. Figura dentre os oitos aeroportos mais movimentados do Brasil⁴ e, até o momento, não integrou efetivamente as rodadas do programa de concessão aeroportuária.

Os impactos das decisões regulatórias adotadas em 2023 são potencializados em razão da posição estratégica do aeroporto no sistema aeroportuário nacional e para o contexto local do Rio de Janeiro. Afetam outros interesses e atores, cujo posicionamento deve ser contido no espectro da regulação.

⁴ DECEA, Departamento de Controle do Espaço Aéreo. **Notícias:** principais aeroportos brasileiros registram cerca de 235mil movimentos aéreos em outubro, 17 out. 2023. Disponível em: <https://www.decea.mil.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=principais-aeroportos-brasileiros-registram-cerca-de-235-mil-movimentos-aereos-em-outubro#:~:text=Segundo%20o%20levantamento%2C%20os%20dez,dos%20movimentos%20totais%20do%20Brasil>. Acesso em: 10 mar. 2024.

A relevância das decisões convoca o olhar sobre o seu processo de formação, a fim de analisar como se acomodam no arcabouço regulatório vigente. Visa-se a avaliar o seu processo de formação, os agentes envolvidos, o impacto das instituições e da governança estabelecida. Ao final, pretende-se responder se essas decisões adotaram as ferramentas de boas práticas regulatórias.

Para tanto, o presente trabalho se iniciará com uma contextualização da exploração do serviço de infraestrutura aeroportuária, sob o enfoque do operador aeroportuário. Será feito um breve esboço histórico, da criação da Infraero ao programa de concessões aeroportuárias.

No segundo tópico, será abordada a regulação da infraestrutura aeroportuária, com a identificação das instâncias competentes e dos instrumentos regulatórios vigentes. No terceiro capítulo, serão apresentadas as ferramentas de qualidade regulatória previstas em diplomas normativos e na prática das setoriais competentes para a regulação da infraestrutura aeroportuária.

O quarto capítulo cuidará de apresentar o contexto do Aeroporto Santos Dumont, com dados relacionados ao seu histórico, à atualidade da sua operação e a à sua posição sistêmica no cenário nacional aeroportuário.

Assentadas essas premissas conceituais, passar-se-á a tratar das decisões regulatórias dirigidas ao Aeroporto Santos Dumont, notadamente as Resolução CONAC n. 1 e n. 2, de 2023. Será feito um levantamento descritivo dos seus processos, com vistas a identificar as razões da decisão, os atores envolvidos, o procedimento adotado e a governança estabelecida. O último capítulo dedicar-se-á a apontar se as competências regulatórias e as ferramentas de qualidade regulatória foram observadas durante o processo.

Por meio do referido percurso, o trabalho visa a descrever os pressupostos e contexto das referidas decisões e a avaliar se elas são aderentes às competências institucionais e às boas práticas de qualidade e controle regulatório.

1. INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA: DA INFRAERO ÀS CONCESSÕES

O enfrentamento do problema abordado neste trabalho depende do conhecimento da moldura normativa e do desenho administrativo da exploração aeroportuária. Assim, neste primeiro tópico se tratará da infraestrutura aeroportuária, com sua definição e a apresentação da organização administrativa para sua exploração.

1.1 Definindo a infraestrutura aeroportuária

A Constituição Federal classificou a disponibilização e a exploração de infraestrutura aeroportuária como serviço público atribuído à União:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

Em outras palavras, a titularidade do serviço é da União e sua prestação deve ser realizada por ela diretamente ou, por terceiros, mediante outorga por autorização, concessão ou permissão. A prestação por outrem transfere a esse terceiro poderes ou direitos de natureza pública⁵. No caso, a exploração do serviço público.

O conceito constitucional é adensado pelas disposições do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer), Lei n.7.656, de 19 de dezembro de 1986⁶. No cotejo dos dois diplomas, percebe-se não haver uniformização de terminologia. Isso porque a Constituição Federal utiliza o termo *infraestrutura aeroportuária* enquanto o CBAer faz referência a *sistema aeroportuário*, como um dos elementos que compõem a *infraestrutura aeronáutica* (art. 25).

O CBAer conceitua aeródromo como o complexo da área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronave (art. 27). E classifica os aeródromos civis em públicos e privados (art. 29). Os aeródromos públicos são aqueles que são abertos

⁵ GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 61; p. 63.

⁶ BRASIL. **Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565compilado.htm>. Acesso em: 14 fev. 2024.

ao tráfego indistinto de aeronaves. Distinguem-se dos aeródromos privados. Estes não podem ser objeto de exploração comercial e se restringem a pousos e decolagens individualmente permitidos.

Com referido tratamento, o CBAer sinaliza que o conceito de infraestrutura aeroportuária retratado na Constituição Federal equivale ao de aeródromos públicos. Essa convergência é evidenciada no disposto no art. 36 do CBAer:

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:
I - diretamente, pela União;
II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;
III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;
IV - por concessão ou autorização.

O dispositivo reflete o comando constitucional. Apreende a natureza público do serviço e esmiúça as formas de descentralização ou outorga da sua prestação.

1.2 A delegação legal

No início do desenvolvimento das atividades de aviação civil do Brasil, o porte das aeronaves não demandava uma maior preocupação com a infraestrutura para operá-las. Ao tempo em que as aeronaves se modernizaram, a segurança de sua operação passou a demandar um cuidado com a infraestrutura de pouso e decolagem. Inicialmente, coube ao Ministério da Aeronáutica, criado em 1941, a coordenação dessa infraestrutura⁷.

O crescimento do setor aéreo, exigiu um novo modelo para a administração dos aeroportos.

Assim, ocorreu-se à criação de uma entidade da administração indireta, o que permitiu a descentralização da prestação do serviço. A Lei n. 5.862, de 12 de dezembro de 1972⁸, autorizou a criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura

⁷ CONSULIN, Ricardo Fernandes; DOURADO, Anísio Brasileiro de Freitas. A Infraero e os novos desafios após as concessões. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 101504-101519 dec. 2020, p. 101506. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/22080/17630>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

⁸ BRASIL. **Lei n. 5.862, de 12 de dezembro de 1972**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1972. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.862%2C%20DE%2012%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201972.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,INFRAERO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 22 fev. 2024.

Aeroportuária – INFRAERO. À Infraero foram atribuídas as competências de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente as infraestruturas aeroportuárias nominadas pelo Ministério competente. Com a medida, estruturou-se a modelagem de organização do sistema aeroportuário com a delegação legal a uma empresa integrante da Administração Pública Federal.

Esse modelo espelhou a realidade histórica do momento, em que se privilegiava a outorga a entidades privadas criadas no âmbito do próprio poder público – a exemplo das empresas estatais⁹.

A Infraero chegou a administrar 63 (sessenta e três) aeroportos, dentre os quais os de maior movimentação, e a controlar 145 (cento e quarenta e cinco) pontos de apoio ao controle de tráfego aéreo¹⁰. Atualmente, a Infraero administra somente 27 (vinte e sete) aeroportos, apenas um dos quais listado entre os 10 (dez) de maior movimentação.

A experiência revelou, contudo, o inchamento da estrutura e dos custos administrativos, a ausência de expertise técnica e operacional e a natural incompatibilidade da burocracia e das restrições de poder público para exercer atividades de cunho econômico¹¹. Acima de tudo, o modelo foi afetado pela falta de disponibilidade orçamentária para investimentos de expansão e de melhorias substanciais¹² na infraestrutura aeroportuária.

1.3 Histórico das concessões

A partir de 2011, as discussões quanto à desestatização da prestação de serviços públicos alcançaram o setor aeroportuário. O cenário foi impulsionado pela necessidade de investimentos em infraestrutura, pelo crescimento do setor aéreo no

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 42.

¹⁰ BARBOSA, Viviane. 50 anos da Infraero: desafios e lutas dos aeroportuários. **Revista Embarque**, publicado em 8 jun 2023. Disponível em: < <https://revistaembarque.com/aeroportos/50-anos-da-infraero-desafios-e-lutas-dos-aeroportuarios/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

¹¹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo da economia**: planejamento econômico, fomento, empresas estatais e privatização, defesa da concorrência, do consumidor e do usuário de serviços públicos, responsabilidade fiscal. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 130.

¹² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias público-privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 185.

Brasil e pelos grandes eventos esportivos sediados no Brasil (Copa do Mundo da FIFA, 2014, e Olimpíadas, 2016).

Iniciou-se, então, o programa de concessão de aeroportos no Brasil. A concessão de aeroportos surgiu como alternativa para atração de investimentos privados para incrementar a infraestrutura aeroportuária e, conseqüentemente, melhor atender à necessidade e demanda dos usuários.

Ao longo dos anos de efetivação dessa política pública, foram realizadas sete rodadas de concessões. Por meio delas, a iniciativa privada assumiu a obrigação de ampliar, manter e explorar a infraestrutura aeroportuária. Em contrapartida à transferência da atividade de exploração – e arrecadação das tarifas correspondentes aos serviços prestados – as concessionárias devem o pagamento de outorgas ao Poder Público.

Historicamente, todas as concessões aeroportuárias tiveram como critério de seleção o maior lance de contrapartida pela outorga do serviço. E, nos leilões realizados até o momento, as concessões foram celebradas com disputa entre licitantes e com ágio em relação ao lance mínimo.

Referidas contribuições, cuja especificação é detalhada no edital do Leilão e na estrutura contratual, são arrecadadas ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), de que trata a Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011. O FNAC tem por finalidade o fomento do desenvolvimento do sistema nacional de aviação civil. Em outras palavras, a concessão gera receitas para o Poder Público e essas receitas são destinadas, dentro outros propósitos, ao sistema aeroportuário.

A primeira rodada de concessão de aeroporto no Brasil contemplou a construção de um aeroporto novo: O Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte. Essa primeira experiência difere de todas as subseqüentes por considerar um projeto *greenfield* e por englobar a concessão da exploração da torre de controle de tráfego.

Em 2012, foram licitados os aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos. A segunda rodada foi especialmente reconhecida pela oferta de ágios elevados dos licitantes vencedores. De se destacar que por serem aeroportos já existentes e operados pela Infraero, o Governo Federal adotou outras diretrizes: participação da Infraero na Sociedade de Propósito Específico com 49% da participação societária e posição privilegiada assegurada por acordo de acionistas.

A terceira rodada de concessões, realizada em 2013, reproduziu muitas diretrizes presentes na segunda rodada, inclusive a participação societária da Infraero na concessionária. Incluiu os aeroportos de Confins e do Galeão. Como resultado do leilão, foram apresentadas propostas bastante superiores ao lance mínimo previsto no Edital.

Passados mais de três anos da realização da terceira rodada, a quarta rodada foi realizada em março de 2017. O lapso temporal decorrido desde a rodada anterior propiciou o amadurecimento de diretrizes que pautaram as rodadas antecedentes. A partir da quarta rodada, a Infraero deixou de integrar a sociedade da concessionária. O sistema de pagamento das contribuições foi sensivelmente alterado, com o ágio exigido na partida da concessão. Quatro aeroportos foram objeto dessa rodada: Pinto Martins, em Fortaleza/CE; Luiz Eduardo Magalhães, em Salvador/BA; Hercílio Luz, em Florianópolis/SC; e Salgado Filho, em Porto Alegre/RS.

Em 2019, realizou-se mais uma rodada de concessões. A inovação introduzida nessa etapa contempla a concessão de blocos de aeroportos. As rodadas anteriores consideravam os aeroportos na sua singularidade, os quais eram concedidos individualmente. Na quinta etapa, os aeroportos passaram a ser concedidos em bloco, como um grupo de itens diferentes. A composição dos blocos acomodou aeroportos superavitários e deficitários, de forma a tornar o bloco atrativo no seu conjunto. Com isso, se permitiu um subsídio cruzado internamente ao bloco concedido, em que um empreendimento ancorava os demais. Além desse fator, a composição do bloco compreendeu uma sinergia regional.

Com esse desenho, a quinta concessão, contemplou os seguintes blocos: Bloco Nordeste (Aeroportos de Recife, Maceió, Aracaju, João Pessoa, Campina Grande e Juazeiro do Norte); Bloco Centro-Oeste (Aeroportos de Cuiabá, Sinop, Barra do Garças, Rondonópolis e Alta Florestal); e Bloco Sudeste (Aeroportos de Vitória e Macaé).

A sexta rodada de concessões, realizada em 2021, seguiu a modelagem de blocos. Nela foram contemplados: Bloco Sul (Aeroportos de Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina, Bacacheri, Navegantes, Joinville, Pelotas, Uruguaiana e Bagé); Bloco Central (Aeroportos de Goiânia, Palmas, Teresina, Petrolina, São Luís e Imperatriz); e Bloco Norte (Aeroportos de Manaus, Tabatinga, Tefé, Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Porto Velho e Boa Vista).

A última rodada de concessões foi realizada em 2022. Radicou o conceito de blocos, alargando a abrangência territorial dos aeroportos integrantes do bloco e a discrepância de potencial de geração de receita do aeroporto-chave do bloco para os demais integrantes. A inovação decorreu, ainda, da concessão de um bloco específico para aeroportos vocacionados à aviação geral.

Com esses contornos, a sétima rodada teve por objeto os seguintes blocos: Bloco Aviação Geral (Aeroporto Campo de Marte e de Jacarepaguá); Bloco Norte II (Aeroportos de Belém e de Macapá); Bloco SP/MS/PA/MG (Aeroportos de Congonhas, Campo Grande, Corumbá, Ponta Porã, Santarém, Marabá, Paraupabas, Altamira, Uberlândia, Montes Claros, Uberaba).

Ao final dessas sete rodadas de concessão, atuam hoje no cenário da infraestrutura aeroportuária brasileira 11 diferentes operadores, juntamente com a Infraero. Atualmente, 93% do tráfego de pessoas e 99% do processamento de cargas já são realizados em infraestruturas concedidas¹³.

Os aeroportos de maior expressão e movimentação do país foram outorgados à iniciativa privada. Restaram, fora do modelo de concessão, o Aeroporto Santos Dumont e outros tantos aeroportos regionais, de menor destaque, deficitários e com uma baixa capacidade operacional-financeira. Esses aeroportos são atualmente explorados por outras das modalidades permitidas na legislação (delegação legal à Infraero ou mediante convênio a Estados e Municípios).

O programa de concessões indubitavelmente promoveu a ampliação da infraestrutura aeroportuária, em resposta à demanda – então crescente – por novos investimentos em expansão de terminais de passageiros, pista e pátio de aeronaves e seus sistemas correlatos. Esse é um benefício evidente do programa.

O transcurso da execução dos contratos também propiciou a elevação da curva de aprendizado dos atores envolvidos, o que se reflete no constante aprimoramento da modelagem jurídico-econômica das concessões e no teor dos contratos.

De outra banda, a experiência colhida também revela as dificuldades de gestão de referidos contratos e a necessidade de amadurecimento da relação entabulada entre os parceiros privados e a governança de regulação dos contratos. Esse é um ponto que não pode ser ignorado nas avaliações do programa.

¹³ FINALIZADA a sétima rodada de concessões de aeroportos. **Agência Gov.** Caderno Infraestrutura, 30 de nov. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/finalizada-a-setima-rodada-de-concessoes-de-aeroportos>. Acesso em: 21 jan. 2024.

1.4 Cenário atual das concessões: a relicitação e a (re)negociação junto à Secex-Consenso

Conforme narrado acima, a realização das sete rodadas de leilão é tido como uma política pública bem sucedida. Contudo, essa conclusão é matizada, quando se encaram os embaraços surgidos na execução dos ajustes.

Isso porque os contratos de concessão foram colocados à prova por diversos pedidos de revisão extraordinária; por disputas judiciais; pelo requerimento de recuperação judicial de uma das concessionárias (do Aeroporto de Viracopos); pelo advento da pandemia de Covid-19; e por disputas arbitrais.

Referidas alterações se acomodaram no arcabouço jurídico existente ao tempo da celebração dos contratos. Os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária compreendem um objeto complexo, atores multifacetados e um prazo alongado de execução. Uma tal relação heterogênea não prescinde de instrumentos que permitam a adaptação às variabilidades – endógenas à relação contratual e aquelas resultantes do cenário circundante¹⁴.

No entanto, as concessões aeroportuárias assistiram a gênese de institutos inéditos no esquema dos contratos administrativos. Essas ferramentas destinaram-se a apreender revisões, no contrato, para acomodar impactos decorrentes de efeitos externos ao contrato – originados na realidade circunstancial.

Em 2017, por meio da Lei n. 13.499, de 26 de outubro de 2017, permitiu-se aos aeroportos das três primeiras rodadas reprogramar suas parcelas de Contribuição Fixa. Semelhante arranjo foi novamente concedido pela Lei n. 14.034, de 5 de agosto de 2020. Os seis aeroportos alcançados pela medida (São Gonçalo do Amarante, Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão e Confins) se beneficiaram do instituto e procederam à reprogramação de suas outorgas.

Também em 2017, foi editada a Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017¹⁵. O diploma cria o instituto da relicitação, modalidade de extinção amigável, antecipada e

¹⁴ HART, Oliver. Incomplete Contracts and Control. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 7, n. 107, p. 1731-1752, jul. 2007.

¹⁵ BRASIL. **Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017**. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal (...). Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13448.htm>. Acesso em: 20 jan. 2024.

irretratável do contrato de concessão. Por meio da relicitação, o atual concessionário pode devolver a concessão, sob o argumento da sua incapacidade de cumprimento dos termos do ajuste, apartando-se da contextura ordinária das consequências de incumprimento contratual. A relicitação foi regulamentada pelo Decreto n. 9.957, de 6 de agosto de 2019¹⁶.

Atualmente, três aeroportos apresentaram pedido de relicitação: São Gonçalo do Amarante, Viracopos e Galeão. O primeiro empreendimento já foi objeto de nova concessão e o procedimento administrativo já foi finalizado, com a celebração do novo contrato e com a conclusão, no Tribunal de Contas da União, da avaliação quanto ao cálculo da indenização devida, ao concessionário anterior, em razão de bens reversíveis não amortizados.

As outras duas relicitações, vigentes conforme aditivo contratual, tiveram o seu curso tumultuado por ambiente negocial inaugurado junto ao Tribunal de Contas da União.

Em 2022, o Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa n. 91, de 16 de dezembro de 2022¹⁷. O normativo institui, no âmbito da Corte de Contas, procedimento de solução consensual de controvérsias relevantes afetos a órgãos e entidades da Administração Pública. Os procedimentos são conduzidos pela recém-criada Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do Tribunal de Contas da União (SECEX Consenso).

Pela SECEX Consenso foram tramitadas e concluídas renegociações de dois contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária: Confins e Cuiabá. O contrato de concessão de Guarulhos foi admitido como procedimento submetido à Secex-Consenso e está em análise em Comissão de Solução de Controvérsia.

¹⁶ BRASIL. **Decreto n. 9.957, de 6 e agosto de 2019.** Regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9957.htm>. Acesso em: 3 fev. 2024.

¹⁷ TCU. **Instrução Normativa n. 91, de 22 de dezembro de 2022.** Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimento de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A91%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0>. Acesso em: 3 fev. 2024.

Por meio do Acórdão n. 1593/2023-Plenário¹⁸, o TCU respondeu à consulta formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos. O questionamento cingia-se a determinar o alcance da natureza irrevogável e irretratável da relicitação. O TCU entendeu que essas características implicam amarras para decisões unilaterais, mas não obstam a que as partes convençionem pela *desrelicitação*. Uma tal decisão estaria condicionada ao preenchimento de requisitos listados na decisão da Corte de Contas.

Combinados os dois posicionamentos do TCU, os pedidos de relicitação dos aeroportos de Galeão e de Viracopos tiveram seu curso sobrestado, a pedido das concessionárias, e os conflitos contratuais foram apresentados, pelo Ministério de Portos e Aeroportos, à Secex Consenso para renegociação. Os requerimentos ainda aguardam julgamento acerca de sua admissibilidade perante o TCU.

Ao longo da execução do contrato foram sendo criados institutos que minimizam o cumprimento do ajuste tal qual celebrado. Essa realidade, associada ao acompanhamento da execução dos contratos de concessão, lança luzes para a reflexão do *sucesso* da política de concessões. Sobretudo convoca os atores a uma análise crítica da modelagem adotada. Apresenta um cenário de evidentes aspectos em que a estrutura da concessão em si, a relação concessória e a governança de gestão dos contratos podem – e devem- ser aprimoradas.

O presente tópico destinou-se a situar o sistema aeroportuário sobre o aspecto do responsável por sua operação. Considerando que a infraestrutura aeroportuária é qualificada como serviço público, a sua titularidade é atribuída, em princípio, à União. A prestação direta, contudo, revela-se inviável, pelo que o próprio texto constitucional – com o detalhamento promovido pela Lei n. 7.565, de 1989 – prevê a outorga da prestação a diferentes entidades, com um feixe de restrições pertinentes.

Na atualidade, verifica-se que a quase totalidade da movimentação aeroportuária (de passageiros e de carga) é concentrada em aeroportos operados mediante concessão.

¹⁸ TCU, Plenário. **Acórdão 1593/2023** – Plenário. Rel. Vital do Rêgo. Processo: 008.877/2023-8. Julgado em: 2 ago. 2023. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/relicita%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

2. A REGULAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA: INSTÂNCIA E ARCABOUÇO

O presente capítulo prende-se com um breve incurso sobre a regulação da infraestrutura aeroportuária. Em razão da sua caracterização como serviço público incidem sobre a infraestrutura aeroportuária balizas relativas ao responsável pela sua operação e pela operação em si. Do primeiro ponto, tratou-se no capítulo precedente. O segundo aspecto, relacionado às normas incidentes sobre o funcionamento do serviço de infraestrutura aeroportuária, será abordado neste capítulo.

De saída, é preciso sublinhar que a regulação do serviço aeroportuário compreende uma série de ferramentas relacionadas a aspectos econômicos, autorizativos, de segurança operacional, de informação e estruturais¹⁹. A regulação faz frente à complexidade das atividades desenvolvidas no aeroporto e a necessidade de conduzir os diversos interesses envolvidos à realização do interesse público²⁰.

2.1 A ANAC e o DECEA: divisão de competências

Tratar propriamente da regulação incidente sobre os serviços de infraestrutura aeroportuária passa pela compreensão das instâncias regulatórias que têm competências sobre a matéria.

No início do desenvolvimento das atividades aeronáuticas no Brasil, coube ao Departamento de Aeronáutica Civil, criado em 1931²¹, a atribuição de estabelecer as incipientes regras de aviação civil e de operacionalizar determinados serviços afetos à matéria. Referido órgão integrava a estrutura do Ministério da Viação e Obras Públicas. Posteriormente, em 1941, foi integrado ao Ministério da Aeronáutica²². Sua nomeação foi alterada para Departamento de Aviação Civil (DAC)²³, em que

¹⁹ FREIBERG, Arie. **The tools of regulation**. Alexandria NSW: Federation Press, 2010, p. 8.

²⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 15

²¹ BRASIL. **Decreto n. 19.902, de 22 de abril de 1931**. Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil. Rio de Janeiro: (s.n.), 1931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19902-22-abril-1931-509417-norma-pe.html>>. Acesso em: 8 mar. 2024.

²² BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.961, de 20 de janeiro de 1941**. Cria o Ministério da Aeronáutica. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del2961.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

²³ BRASIL. **Decreto n. 65.144, de 12 de setembro de 1969**. Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências. Brasília: Ministros da Marinha de Guerra, do

repousavam as competências de estudar, orientar, planejar, controlar, incentivar e apoiar as atividades de aviação. Em outras palavras, as competências de regular o setor.

Desde então, observaram-se fatores como: (a) a crescente complexidade das aeronaves; (b) o aprofundamento das especificações de qualificação dos profissionais da aviação civil; (c) a expansão dos serviços aéreos; (d) a multiplicidade de atores e interesses envolvidos; e (e) a latente mutabilidade da técnica.

A regulação dos serviços aeroportuários se apresenta como um mecanismo relevante para influenciar a segurança do setor e para garantir prestação atualizada, atempada e de qualidade²⁴. Por meio da regulação, o Estado incentiva e orienta o comportamento dos agentes envolvidos na prestação do serviço aeroportuário. Com isso, conforma as falhas do serviço e conjuga os interesses heterogêneos dos diversos atores para uma solução equilibrada²⁵.

Essa realidade convocou o amadurecimento do modelo regulatório, com a criação de uma Agência própria, dotada de expertise técnica equilibrada²⁶ e com prerrogativas que salvaguardam uma atuação robusta e independente.

Assim, em 2006, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil²⁷, a quem se conferiram poderes de regular as atividades de infraestrutura aeroportuária. No tocante a esse aspecto, podem-se nominar competências atribuídas à ANAC pela sua Lei de criação:

Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.
(...)

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:
(...)

Exército e da Aeronáutica Militar, 1969. Disponível em: <

²⁴ MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997, p. 34.

²⁵ STRECK, Lênio Luiz; DE MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 95

²⁶ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 186.

²⁷ BRASIL. **Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2023.

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

§ 2º A ANAC observará as prerrogativas específicas da Autoridade Aeronáutica, atribuídas ao Comandante da Aeronáutica, devendo ser previamente consultada sobre a edição de normas e procedimentos de controle do espaço aéreo que tenham repercussão econômica ou operacional na prestação de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

A criação da ANAC não absorveu toda a competência que incide sobre os serviços aeroportuários. Isso porque remanescem nas competências do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), subordinado ao Comando da Aeronáutica, as atribuições relacionadas à navegação aérea e ao controle do tráfego aéreo.

O próprio dispositivo da Lei de criação da ANAC, transcrito acima, resguarda as atribuições do DECEA. A previsão é reforçada pelo disposto no art. 3º do Anexo I ao Decreto n. 11.237, de 18 de outubro de 2022²⁸.

Art. 3º Ao Comando da Aeronáutica compete:

XIV - exercer o controle do espaço aéreo brasileiro, observado o disposto no § 2º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;

(...)

Art. 21. Ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo, órgão central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e do Sistema de Proteção ao Voo, compete:

I - planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas ao controle do espaço aéreo, à proteção ao voo, ao serviço de busca e salvamento e às telecomunicações do Comando da Aeronáutica; e (...)

A legislação aponta uma clara predominância da ANAC na regulação e fiscalização da infraestrutura aeroportuária. Essa competência resulta evidente na Lei n. 11.182, de 2005, e é reforçada no Decreto n. 8.756, de 2016²⁹:

Art. 5º A Infraero deverá prestar serviço adequado aos usuários da infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída, observadas as normas legais e regulamentares relativas a aspectos técnicos e de segurança expedidas pelos órgãos competentes, especialmente as da Agência Nacional

²⁸ BRASIL, 2022. **Decreto n. 11.237, de 18 de outubro de 2022**. Aprova as estruturas regimentos e os quadros demonstrativos dos cargos em comissão e das funções de confiança do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa e da Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e remaneja e transforma cargos em comissão e função de confiança. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11237.htm#art9>. Acesso em: 16 fev. 2024.

²⁹ BRASIL, 2016. **Decreto n. 8.756, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a atribuição de infraestrutura aeroportuária à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8756.htm>. Acesso em: 19 abr. 2024.

de Aviação Civil - Anac e do Comando da Aeronáutica, e cumprir as disposições estabelecidas na portaria ou no contrato.

(...)

Art. 7º A Anac definirá e fiscalizará os níveis de qualidade de prestação dos serviços executados pela Infraero, sem prejuízo das demais atividades regulatórias de competência da Agência.

2.2 A agência reguladora e o Ministério supervisor: diretrizes de políticas públicas e regulação

A atuação da ANAC tampouco é desvinculada da observância de orientação, diretrizes e políticas emanadas do Ministério supervisor a que está atrelado. A comunicação da atuação técnica da ANAC com as políticas públicas desenhadas pela Pasta ministerial é apreendida na Lei n. 11.182, de 2005:

Art. 3º A Anac, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a: [\(Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011\)](#)

I – a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;

II – o estabelecimento do modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República;

IV – a suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; e

Com efeito, no que tange aos serviços aeroportuários, o esquema de governança vigente prevê a participação do Ministério de Portos e Aeroportos na definição de diretrizes pertinentes aos seguintes aspectos:

a) identificação da modalidade de exploração de cada empreendimento aeroportuário, se por delegação legal à Infraero, convênio com outros entes federativos ou concessão a particulares;

b) no caso de concessão, a modelagem da concessão, com a aprovação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, bem como com a definição dos aeroportos – e eventual composição de blocos – de cada leilão;

c) o planejamento aeroviário nacional, com a promoção da adequação da infraestrutura aeroportuária às necessidades do país.

Em síntese, cabe ao Ministério de Portos e Aeroportos formular as diretrizes políticas setoriais, as quais serão acomodadas na atuação regulatória da ANAC. As diretrizes são tomadas como antecedentes, a fundamentar as opções regulatórias da

ANAC. E servem também sob o enfoque consequente, uma vez que compreendem os resultados que devem ser alcançados com a regulação.

Embora haja esse sombreamento, não há decisões propriamente regulatórias alocadas no campo das competências do Ministério. Em outras palavras, as decisões regulatórias, com a expedição de normas específicas e o endereçamento a questões particulares do universo dos regulados, compete à Agência Reguladora.

Essa composição dialoga com a razão subjacente à criação das Agências: a pretensão de se conferir estabilidade à regulação e de permitir um domínio técnico da regulação, blindado dos concertos e dinâmicas políticos.

As diretrizes políticas do Ministério de Portos e Aeroportos são, portanto, internalizadas nos instrumentos regulatórios da ANAC. A condição para tanto é o alinhamento das diretrizes à juridicidade e à possibilidade técnica de acomodação da sua justificativa e de seus objetivos nos instrumentos regulatórios disponíveis.

2.3 Conselho Nacional de Aviação Civil: a atuação do CONAC

Ainda no tocante à definição da política setorial, cabe fazer referência ao Conselho de Aviação Civil (CONAC). O colegiado foi criado antes da instituição de um órgão central próprio em que alocadas competências referentes à aviação civil.

O Decreto n. 3.564, de 17 de agosto de 2000³⁰, estabeleceu o CONAC, em cuja composição se compreendem dez pastas ministeriais. A presidência do Conselho compete ao atual Ministro de Estado de Portos e Aeroportos³¹. A função do CONAC é de assessoramento na formulação da política de ordenação da aviação civil.

O rol de competências listado no art. 2º do citado decreto cita a modelagem da concessão da infraestrutura aeroportuária dentre as atribuições conferidas ao CONAC. Não há, contudo, deferência a competências regulatórias relacionadas a

³⁰ BRASIL. **Decreto n. 3.564, de 17 de agosto de 2000**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil – CONAC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3564.htm#:~:text=1o%20O%20Conselho%20de,de%20ordena%C3%A7%C3%A3o%20da%20avia%C3%A7%C3%A3o%20civil.&text=VI%20%2D%20estabelecer%20as%20diretrizes%20para,explora%C3%A7%C3%A3o%20comercial%20de%20linhas%20a%C3%A9reas >. Acesso em: 9 abr. 2024.

³¹ Registre-se que o Decreto n. 3.564, de 2000, não foi atualizado com a nova estrutura ministerial estabelecida na Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023 (BRASIL, Decreto n. 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm >. Acesso em: 10 abr. 2024). Assim, ainda consta do Decreto a referência ao Ministério da Infraestrutura.

movimentações aeroportuárias. A atividade de definição do tipo e número de operações aeroportuárias não está compreendida na listagem do Decreto:

Art. 2º Compete ao Conselho:

- I - estabelecer as diretrizes para a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;
- II - propor o modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, submetendo-o ao Presidente da República;
- III - aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico;
- IV - promover a coordenação entre as atividades de proteção de voo e as atividades de regulação aérea;
- V - aprovar o plano geral de outorgas de linhas aéreas; e
- VI - estabelecer as diretrizes para a aplicabilidade do instituto da concessão ou permissão na exploração comercial de linhas aéreas.

Em consulta ao sítio eletrônico do Conselho, vê-se que posteriormente à criação da ANAC, a produção de normativos do órgão foi relativamente baixa. Registram-se que, desde o início do programa de concessões aeroportuárias (2011), foram publicadas apenas dez resoluções³². Duas resoluções cuidam da movimentação aeroportuária. A Resolução n. 1, de 28 de fevereiro de 2014³³, determina à ANAC que, em razão da realização da Copa do Mundo, estenda o raio de cobertura das operações no Aeroporto de Congonhas, no período de 6 de junho a 20 de julho de 2014 e que regulamente a autorização de voos charter e de fretamento no Aeroporto, para o mesmo período. Vê-se que a Resolução incorpora uma diretriz política dirigida à agência reguladora acerca da operação do Aeroporto de Congonhas. A diretriz tem a finalidade e o período esquadriado na Resolução, justificada pela realização do evento da Copa do Mundo no Brasil.

A outra Resolução registrada no *site* e que aborda a temática da movimentação aeroportuária, é a de n. 1, de 2017³⁴. A Resolução confere ao Aeroporto da Pampulha a vocação de servir ao processamento de serviços aéreos privados, públicos

³² Conforme dados disponíveis em BRASIL, **Conselho de Aviação Civil – CONAC**. Disponível em: < <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/conselhos/conac>>. Acesso em: 10 abr. 2024. Registre-se que o portal lista apenas os normativos publicados entre 2001 e 2019. Não há registros das resoluções editadas de 2020 até a presente data. Ademais, verifica-se que diversas Resoluções foram adotadas pelo Presidente do Conselho *ad referendum* sem que tenha sobrevivido a deliberação colegiada.

³³ BRASIL. Conselho De Aviação Civil – CONAC. **Resolução n. 001/2014**, Da Operação do Aeroporto de Congonhas no Período da Copa do Mundo de 2014. Publicada no DOU n. 43, de 5 de março de 2014, seção 1, p. 05. Disponível em: < https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/conselhos/conac/resolucoes/2014/res-001_2014.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

³⁴ BRASIL. Conselho de Aviação Civil. **Resolução n. 001/2017**, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre as condições de operação do Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha MG – Carlos Drummond de Andrade. Publicado no Diário Oficial da União de 12 de maio de 2017, seção 1, p. 52. Disponível em: < https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/conselhos/conac/resolucoes/2017/res_001_2017.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

especializados e táxi aéreo. Conforme o normativo, a operação dos demais serviços fica limitada aos voos diretos que tenham como destino ou origem aeroportos regionais. Embora a resolução já especifique as restrições, determinou à ANAC a adoção das medidas necessárias a operacionalizar a *diretriz de política pública*.

Vê-se, portanto, que a atuação normativa do Conselho não é significativa. Suspeita-se que a razão esteja na pequena abrangência de suas competências, aliada ao fortalecimento institucional da ANAC e ao robustecimento de um órgão central para cuidar da temática da aviação civil³⁵.

2.4 Regras que definem as operações aeroportuárias

Os tópicos precedentes trataram de clarear a complexa divisão de competências entre as instâncias federais que detêm atribuições referentes ao sistema aeroportuário. Embora as competências estejam bem distribuídas, vislumbram-se alguns pontos de sobreposição.

Aqui pretende-se abordar a regulação que efetivamente incide sobre as operações aeroportuárias, com realce para a definição do número de movimentações permitidas para cada aeroporto.

A Lei n. 11.182, de 2005, estabelece a regra da liberdade de rotas para as empresas aéreas:

Art. 48 (...)

§ 1º Fica assegurada às empresas prestadoras de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observadas exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado editadas pela Anac.

Assim, de parte das empresas aéreas não há restrições à definição de número e trajeto de rotas. Essas são definidas pelos prestadores de serviços aéreos, para o que tomam em conta a demanda dos usuários, o modelo de negócios da empresa e a capacidade operacional do aeroporto.

Essa liberdade das empresas aéreas corresponde à ausência de restrições de movimento das estruturas aeroportuárias. Conforme os regulamentos da ANAC, portanto, a movimentação aeroportuária é definida livremente pelos operadores aeroportuários. Depende, tão somente, da demanda – apresentada pelos prestadores

³⁵ Refere-se aqui à Secretaria de Aviação Civil.

de serviços aéreos – e das questões de capacidade operacional e de tráfego aéreo – definidas pela ANAC, em conjunto com o DECEA, e declaradas pelo operador. Há, portanto, constrangimentos relacionados ao porte de aeronaves e aos horários de pouso e decolagem. Identificam-se, ainda, restrições relacionadas a eventos meteorológicos.

A regulação sobre a movimentação aeroportuária não alcança, pois, finalidades de cunho econômico, social ou de fomento. Materializa, tão somente, cautelas relacionadas à segurança e à capacidade operacional. Nessa linha, a atuação da ANAC abstém-se de estabelecer um limite regulatório de movimentação às infraestruturas aeroportuárias. O art. 19 do Código Brasileiro de Aeronáutica apreende bem essa premissa:

Art. 19. Salvo motivo de força maior, as aeronaves só poderão decolar ou pousar em aeródromo cujas características comportarem suas operações.
Parágrafo único. Os pousos e decolagens deverão ser executados, de acordo com procedimentos estabelecidos, visando à segurança do tráfego, das instalações aeroportuárias e vizinhas, bem como a segurança e bem-estar da população que, de alguma forma, possa ser atingida pelas operações.

Na mesma linha, o Decreto n. 7.624, de 2011³⁶, ao dispor sobre a concessão da infraestrutura aeroportuária:

Art. 5º Os aeródromos concedidos poderão ser usados por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, mediante o ônus da utilização, salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição de uso por tipos de aeronaves ou serviços aéreos específicos, sendo vedada a discriminação de usuários.

³⁶ BRASIL. **Decreto n. 7.624, de 22 de novembro de 2011.** Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7624.htm>. Acesso em: 23 nov. 2023.

3. FERRAMENTAS DE GOVERNANÇA E DE QUALIDADE REGULATÓRIA

O capítulo precedente tratou de apresentar o arcabouço normativo acerca das instâncias e do fundamento da regulação que incide sobre a movimentação da infraestrutura aeroportuária. O presente tópico abordará como referido arcabouço se comunica com as ferramentas de governança e qualidade regulatória. Pretende-se apresentar as etapas e constrições a que o processo regulatório está sujeito. O objetivo é o de evidenciar a relevância do procedimento na obtenção da qualidade da regulação.

A utilização das ferramentas pretende produzir uma boa regulação, a qual, conforme a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³⁷ compreende os seguintes aspectos:

- a) servir aos objetivos definidos na política governamental;
- b) alcançar os cidadãos com clareza, simplicidade e facilidade de seu cumprimento;
- c) ter assento legal e em evidências reais;
- d) ser coerente com outras regulações e com as políticas governamentais;
- e) apresentar uma boa relação entre os custos e os benefícios, considerando-se aspectos econômicos, sociais e ambientais;
- f) minimizar custos e distorções de mercado;
- g) promover inovações;
- h) compatibilizar-se com princípios que promovam o comércio e o investimento.

Os parâmetros aqui apresentados e sua acomodação no arcabouço regulatório institucional servirão de guia para analisar se essas ferramentas foram observadas no caso das regulações incidentes sobre a movimentação aeroportuária do Aeroporto de Santos Dumont.

3.1 Avaliação de Impacto Regulatório

A avaliação de impacto regulatório (AIR) é a ferramenta elementar de qualidade regulatória. A OCDE recomenda a sua adoção por todos os órgãos como poder de

³⁷ OCDE. **OECD Regulatory Policy Outlook**. Paris: OECD, 2015.

regulamentação³⁸. A AIR consiste em um guia para (a) clara identificação do problema; (b) definição dos objetivos; (c) mapeamento das soluções possíveis; (d) descrição das necessidades e riscos decorrentes de cada solução mapeada; (e) antecipação dos resultados da implementação de cada alternativa; (f) escolha da melhor alternativa para endereçar o problema concreto³⁹.

A AIR compreende duas dimensões. Uma antecedente, que desenha e justifica a opção regulatória. E outra, consequente, por estabelecer indicadores de resultado que permitirão a avaliação do resultado regulatório. O instrumento dialoga com as capacidades organizacionais e não se limita aos elementos econômicos⁴⁰. É preciso ressaltar AIR configura uma ferramenta importante no desestímulo à corrupção no ambiente regulatório, evitando a adoção de regulações que favorecem indevidamente determinados grupos e que pretendam utilizar a regulação em benefício próprio⁴¹.

A avaliação de impacto regulatório é identificada como boa prática regulatória no ambiente internacional. No cenário nacional, a sua realização era uma prática internalizada em algumas agências reguladoras. Foi positivada no artigo 5º da Lei n. 13.874, de 2019⁴², e no artigo da Lei n. 13.848, de 2019. A regulamentação da AIR está definida no Decreto n. 10.411, de 2020⁴³, e sua obrigatoriedade foi reforçada no Decreto n. 11.092, de 2022⁴⁴. Os órgãos e entidades que têm atuação regulatória são

³⁸ OCDE. **Building an institutional framework for regulatory impact analysis**: guidance for policy makers. Paris: OECD, 2008.

³⁹ PECI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Rev. Adm. Empres.**. São Paulo, v. 51, n. 4, jul/ago 2011. p. 336-348.

⁴⁰ OCDE. Brasil: fortalecendo a governança regulatória. **Relatório sobre reforma regulatória**. Brasília: OCDE, 2008.

⁴¹ SAAB, Flavio; MIDDLEJ e SILVA, Suytan de Almeida. Análise de impacto regulatório e prevenção da corrupção: um estudo exploratório sobre a AIR no Brasil. **Revista da CGU**, vol. 13, n. 24, jul-dez-2021. p. 167-179.

⁴² BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado (...). Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁴³ BRASIL. **Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei n. 13874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm> . Acesso em: 15 abr. 2024.

⁴⁴ BRASIL. **Decreto n. 11.092, de 8 de junho de 2022**. Promulga o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, firmado em Brasília e em Washington, D.C, em 19 de outubro de 2020. Brasília: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11092.htm>. Acesso em: 10 abr. 2024.

obrigados à realização prévia de AIR para edição, alteração ou revogação de atos normativos de interesse geral ou de usuários dos serviços prestados.

No âmbito interno à ANAC, a AIR está proceduralizada na Instrução Normativa ANAC n. 154, de 2020⁴⁵. O conceito conferido pelo diploma à AIR espelha bem a relevância do instrumento para a qualidade da regulação da aviação civil:

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

II - Análise de Impacto Regulatório – AIR: processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das opções de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão;

O normativo transpõe o conteúdo e diretrizes dos Decretos para a realidade procedural da ANAC. Assim, no exercício da sua competência regulatória sobre infraestrutura aeroportuária, a ANAC está subordinada à realização da AIR⁴⁶, em momento antecedente à edição da regulação.

Com a apreensão dos diversos cenários e o exercício da escolha racional da opção regulatória, a AIR tem o condão de resultar na adoção de uma *boa regulação*⁴⁷.

Importa destacar que a essência da AIR dialoga com a necessidade de que as decisões administrativas sejam fundamentadas e amadurecidas, com um mapeamento adequado da realidade subjacente e dos efeitos que uma decisão é capaz de produzir. Espelha, ainda, o dever de revelação da motivação, ampliando a transparência das decisões administrativas e permitindo aos cidadãos exercerem maior controle sobre a atuação administrativa.

Não há, portanto, como se cindir a AIR da exigência do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴⁸:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão

⁴⁵ Agência Nacional de Aviação Civil. **Instrução Normativa n. 154, de 20 de março de 2020**. Estabelece as diretrizes e os procedimentos para o processo regulatório e a melhoria contínua da qualidade regulatória. Brasília: ANAC, 2020. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/2020/instrucao-normativa-no-154-20-03-2020>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

⁴⁶ O Decreto n. 10.411, de 2020, estabelece hipóteses de dispensa de AIR, conforme listagem do § 2º do art. 3º.

⁴⁷ MENEGUIN, Fernando B; SAAB, Flavio. **Análise de impacto regulatório: perspectivas a partir da lei da liberdade econômica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar. 2020 (Texto para Discussão n. 271). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 2 mar. 2020.

⁴⁸ BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2024.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

3.2 Participação Social

A participação social tem estatura de princípio administrativo. Seu fundamento assenta-se Constituição Federal. Ao estabelecer um Estado Democrático de Direito, pressupõe que suas bases se assentam na cooperação entre sociedade e Estado⁴⁹.

A relevância da participação social nos processos decisórios da Administração Pública apreende a realidade de que o conhecimento e o domínio da técnica e das alternativas não repousam integral e exclusivamente na Administração Pública. Parte da premissa de que a regulação inteligente depende da composição de diversos interesses e de que o Estado é insuficiente para, por si só, conhecê-los e amalgamá-los⁵⁰. A participação acaba por legitimar a atuação do Estado⁵¹.

Esses aspectos foram fortemente incorporados no ambiente regulatório. Tanto assim que as Leis de criação das Agências reguladoras costumam trazer dispositivo específico que obriga a realização de consulta pública no processo regulatório⁵². De forma mais evidente, mais recentemente, o comando de realização de consulta pública restou cristalizado para o processo decisório das Agências Reguladoras, na Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019⁵³:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

⁴⁹ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009, p. 49

⁵⁰ COUTO E SILVA, Almiro. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da PGE**: Cadernos de Direito Público, Porto alegre, v. 209, n. 57, p. 43-70, jul. 1997, p. 64.

⁵¹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 164.

⁵² Cita-se como exemplo o art. 27 da Lei n. 11.182, de 2005. Art. 27. As iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC. BRASIL, 2005. **Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.

⁵³ BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras (...). Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm >. Acesso em: 22 abr. 2024.

(...)

O comando operacionaliza o princípio da participação no processo regulatório e estabelece a sua observância cogente. A consulta pública pode ser materializada por diferentes mecanismos, a exemplo da audiência pública, do recebimento de contribuições, da tomada de subsídios, de consulta setorial, dentro outros.

Para além do comando na sua lei de criação, a ANAC internalizou a obrigação de realização de consulta pública na Instrução Normativa n. 154, de 2020. O diploma especificou modalidades de consulta pública e ampliou os momentos de sua realização. Compreendeu que a efetividade da consulta pública depende da clareza das informações disponibilizadas para a sociedade. Participação e informação têm uma correlação inarredável e materializam o princípio da transparência. Essa premissa foi positivada na Instrução Normativa da ANAC. Ali reafirmou-se a importância de oportunizar a coleta de informações junto aos setores envolvidos e à sociedade interessada:

Art. 12. A participação de consumidores ou usuários da aviação civil, agentes econômicos, órgãos públicos e entidades, especialistas no tema e demais interessados poderá ser promovida por meio de consultas públicas, audiências públicas, consultas setoriais, reuniões participativas, tomadas de subsídios, grupos de estudos, entre outros instrumentos de participação.

§ 1º As unidades organizacionais são responsáveis pelo planejamento e pela implementação dos instrumentos de participação social durante os processos regulatórios, incluídos os processos de que trata o Capítulo V, observadas as seguintes diretrizes:

I - definição clara do objetivo e do público-alvo;

II - ampla divulgação das iniciativas, podendo ser utilizadas mídias sociais, mensagens eletrônicas a interessados cadastrados e outros meios de comunicação disponíveis; e

III - adoção de instrumentos, procedimentos e prazos compatíveis com a realidade dos atores interessados e proporcionais à significância dos impactos e à complexidade e repercussão da matéria.

§ 2º A reunião de servidores da ANAC com atores interessados e a divulgação de iniciativas e entendimentos em construção poderão ser adotadas nos diversos estágios dos processos regulatórios, incluídos os processos de que trata o Capítulo V, observadas as normas internas relativas à integridade e à conduta ética.

Por intermédio da participação, cidadãos e os setores interessados ou potencialmente impactados poderão aportar seus pontos de vista e expectativas, e ter suas dúvidas esclarecidas⁵⁴.

Em razão do referido arcabouço normativo, o processo regulatório em matéria de aviação civil requer a observância da realização de consulta pública sempre que o seu objeto contemplar impactos para o setor regulado.

⁵⁴ RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010, p. 13.

3.3 Relevância do procedimento

A avaliação de impacto regulatório e a participação social dialogam com a complexidade e com a tecnicidade da regulação pertinente à aviação civil. Por meio dos referidos instrumentos, propicia-se a ponderação dos diversos interesses que devem ser endereçados na regulação⁵⁵. As ferramentas de qualidade regulatória sublinham a centralidade do procedimento, pois é nele que se desenrola a história e a construção da decisão regulatória⁵⁶. Essa é uma mera deferência ao procedimento.

Mais do que o resultado regulatório, a análise do processo regulatório permite compreender a trilha para a tomada de decisão. É no procedimento que se materializam as ferramentas de qualidade regulatória e que se revela a (i)maturidade regulatória⁵⁷.

A regulação figura como o resultado do procedimento e será racional tanto quanto o procedimento respeitar as competências institucionais e os instrumentos regulatórios preconizados na legislação de regência.

⁵⁵ PEREIRA, César A. Guimarães. Discricionariedade e apreciações técnicas da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, jan./mar. 2003.

⁵⁶ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 150.

⁵⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. The regulatory state. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (coord). **The Oxford Handbook of comparative constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 681; 684- 685.

4. O AEROPORTO SANTOS DUMONT: HISTÓRICO E ATUALIDADES

Os tópicos precedentes apresentaram o contexto administrativo e regulatório incidente sobre a infraestrutura aeroportuária. O presente tópico tratará, especificamente, do Aeroporto Santos Dumont, com a aplicação - para esse cenário concreto - dos conceitos e instâncias tratados nos capítulos anteriores.

4.1 Sistema Multiaeroportos: Aeroporto Santos Dumont e Aeroporto do Galeão

O Aeroporto Santos Dumont foi inaugurado em 1936, inserido no contexto em que se buscava promover a aviação civil e o transporte aéreo. A sua localização foi resultado de uma intensa campanha realizada por técnicos do então Departamento de Aviação Civil, por entusiastas do setor do turismo, por empresas e pela mídia jornalística⁵⁸.

Foi o primeiro aeroporto destinado exclusivamente à aviação civil e a sua implantação representou a facilitação do transporte aéreo para a então capital do país. A proximidade do centro da cidade certamente representou um fator de estímulo para a utilização do modal aéreo.

As limitações impostas pela localidade do aeroporto, incrustado no aterro da Baía de Guanabara, em local de adensamento populacional e nas imediações do centro, impediu a expansão da sua utilização por aeronaves de maior porte. Para fazer frente à crescente demanda de transporte aéreo, em 1952 inaugurou-se, também na cidade do Rio de Janeiro, o Aeroporto do Galeão. A área ocupada por este aeroporto já havia sido destinada, desde os idos de 1920, para acomodar operações aéreas militares⁵⁹.

Convivem, portanto, no Município do Rio de Janeiro as duas infraestruturas aeroportuárias: o Aeroporto Santos Dumont e o Aeroporto Internacional do Galeão.

A composição entre as demandas do Aeroporto Santos Dumont e o Aeroporto do Galeão foi definida pela Portaria n. 187/DGAC/2005, editada pelo então Departamento de Aviação Civil. Conforme o documento, o Aeroporto Santos Dumont estava vocacionado a atender, primariamente, as ligações em voos regulares com o

⁵⁸ FAY, Cláudia Musa. A cidade do Rio de Janeiro e a construção do Aeroporto Santos Dumont (1933-1939). **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 18, n. 28, 1º sem. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2017v18n28p203/11960>>. Acesso em: 2 abr. 2024. P. 216-217.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.riogaleao.com/institucional/o-aeroporto/>. Acesso em: jul. 2015.

aeroporto de Congonhas (ponte aérea Rio-São Paulo). Ademais, destinava-se a infraestrutura a atender linhas aéreas domésticas regionais, para estimular a ligação de cidades no Estado do Rio de Janeiro e estados limítrofes. Em síntese, as ligações se restringiam às localidades de São Paulo, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé e Juiz de Fora⁶⁰. Por fim, o aeroporto tinha a função de servir aos voos de empresas de táxi aéreo e da aviação geral.

Restava ao Aeroporto do Galeão, o atendimento ao tráfego aéreo nacional e internacional, regular e não regular, de passageiros e de carga. É dizer, o Aeroporto do Galeão experimentava uma vocação mais abrangente e livre na sua utilização.

Com fundamento nas disposições da então recém editada Lei n. 11.182, de 2005, a ANAC decidiu por revogar a referida Portaria. Fundamentou a decisão na ausência legal de limitações às operações aeroportuárias, cujos critérios não atendiam às diretrizes regulatórias estabelecidas na Lei. Nessa linha, a ANAC editou a Resolução n. 75, de 3 de março de 2009⁶¹.

O aeroporto de Santos Dumont passou a operar, então, sem restrições vocacionais, de tipo de operação ou de limitações a origem/destino dos voos. Submeteu-se o aeroporto às restrições de ordem geral, em alinhamento com as balizas da Lei n. 11.182, de 2005, e da Lei n. 7.565, de 1986.

A certificação operacional do Aeroporto foi concedida pela ANAC, por meio da Portaria n. 8.781/2022/SIA⁶². A certificação habilita o aeroporto a operar qualquer aeronave compatível com o código 4C ou inferior e estabelece o tipo de operação por pista/cabeceira. No processo de certificação⁶³, condicionou-se a manutenção da certificação à regularização da implantação de RESA e à regularização da faixa de pista. A ANAC concedeu prazo até 3 de junho de 2028 para regularização das referidas não conformidades.

⁶⁰ ANAC, 2009. **Relatório de Atividades da ANAC**. Disponível em: < https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/relatorio_de_atividades_anac_2009.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024. P. 37.

⁶¹ ANAC. **Resolução n. 75, de 3 de março de 2009**. Revoga a Portaria n. 187/DGAC, de 8 de março de 2005, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2009/resolucao-no-075-de-03-03-2009/@@display-file/arquivo_norma/RA2009_0075.pdf> Acesso em: 12 abr. 2024

⁶² ANAC. Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. **Portaria n. 8.781/SIA**, de 8 de agosto de 2022. Concede Certificado Operacional de Aeroporto à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, operadora do Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro/RJ (código CIAD:RJ0002). Disponível em: < <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2022/portaria-8781>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

⁶³ Processo SEI ANAC n. 60800.010691/2011-27.

A certificação esquadrinha as operações que podem ser realizadas no Aeroporto. As condições de manutenção da certificação não correspondem à limitação da movimentação aeroportuária ou implicam qualquer tipo de restrição operacional.

4.2 Aeroporto Santos Dumont e o programa de concessão

O Aeroporto Santos Dumont encontra-se sob operação da Infraero. Não foi objeto das rodadas de concessões aeroportuárias. Tem a capacidade de processar 15,3 milhões de passageiro/ano⁶⁴ e gerou, em 2022, um lucro operacional de R\$ 218,7 milhões⁶⁵. É o único aeroporto superavitário na carteira de infraestruturas operadas pela Infraero.

Apreendendo a vultuosidade do ativo, o empreendido foi qualificado para ser concedido, conforme previsto no Decreto n. 10.635, de 22 de fevereiro de 2021. Em decorrência, os estudos originais da 7ª rodada de concessões incluíram o referido aeroporto dentre os blocos objeto da rodada, cujo leilão tinha previsão de ocorrer no segundo semestre de 2022.

A proposta da realização da concessão do Aeroporto Santos Dumont foi submetida à consulta pública. A concepção inicial contemplava que o Aeroporto ancoraria o bloco II, compreendido também pelos Aeroportos de Uberlândia, Montes Claros, Uberaba, e de Jacarepaguá⁶⁶.

Na fase preparatória do leilão, evidenciou-se o emaranhado de interesses que revolvem o Aeroporto Santos Dumont.

A Concessionária do Aeroporto do Galeão demonstrou grande preocupação com a perspectiva de incremento da movimentação do Aeroporto Santos Dumont e a consequente concorrência na distribuição da demanda atualmente absorvida pelo

⁶⁴ Cf. dados disponibilizados no sítio eletrônico da Infraero. Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro – SDU. Disponível em: <https://www4.infraero.gov.br/aeroporto-santos-dumont-caracteristicas/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

⁶⁵ AGOSTINI, Renata; RITTNER, Daniel. Restrição a voos no Santos Dumont deve levar Infraero ao prejuízo. **CNN Brasil**, 23 out. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/restricao-a-voos-no-santos-dumont-deve-levar-infraero-ao-prejuizo/#:~:text=De%20acordo%20com%20informa%C3%A7%C3%B5es%20encaminhadas,218%2C7%20milh%C3%B5es%20em%202022>>. Acesso em: 9 jan. 2024.

⁶⁶ Cf. documentos disponibilizados no Aviso de Consulta Pública ANAC n. 13/2021, publicado no Diário Oficial da União de 22 set. 2023, n; 180, seção 3, p. 121.

Galeão⁶⁷. Segundo os argumentos, haveria uma preferência natural dos passageiros por voos do Aeroporto Santos Dumont, em razão da localização privilegiada.

Essa preferência acabaria por ocasionar um impacto sobre a atratividade de voos internacionais, no sentido de que haveria pouca oferta de conexão para outros destinos nacionais. Por fim, esse desenho teria consequências na diminuição de carga, afetando as cadeias logísticas.

A Infraero, por seu turno, reconhece no Aeroporto Santos Dumont o seu principal ativo e percebe a utilidade do Aeroporto para a manutenção da própria empresa⁶⁸. A fase de planejamento da concessão permitiu a exposição da resistência da Infraero à concessão do Aeroporto Santos Dumont⁶⁹.

Houve ainda uma intensa articulação dos poderes públicos locais – Estado e Município⁷⁰. Nesse ambiente, se escancararam os interesses relacionados à distribuição de demanda entre os aeroportos no Rio de Janeiro e a estratégia de desenvolvimento urbano, a atratividade turística do Rio de Janeiro e a questão logística do transporte de cargas. Estado e Município demonstraram a preocupação do esvaziamento do Aeroporto do Galeão e atribuíram essa realidade ao crescimento da movimentação do Aeroporto Santos Dumont⁷¹.

⁶⁷ A exemplo, cite-se o pedido de revisão extraordinária do contrato de concessão, em razão de suposta assimetria regulatória e à pressão concorrencial exercida pelo Aeroporto Santos Dumont na demanda do Aeroporto do Galeão. Processo SEI ANAC n. 00058.071903/2022-23.

⁶⁸ BRASIL. **Lei n. 13.903, de 19 de novembro de 2019**. Autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13903.htm>. Acesso em: 19 abr. 2024. O propósito do diploma é cindir as competências então alocadas na Infraero para resguardar as atribuições que seriam mantidas quando concluída a transferência, para a iniciativa privada ou para outros entes federativos, da exploração da infraestrutura aeroportuária.

⁶⁹ A renitência da Infraero restou evidenciada em mensagem eletrônica circulada internamente, em que Gerente da Infraero exalta a vocação da empresa para a operação de aeroportos. No documento, afirma-se que o programa de concessões será paralisado e que será recuperada, à Infraero, a operação de alguns aeroportos já concedidos. Cf. PUPO, Amanda. Carta de gerente da Infraero sobre 7ª rodada de concessões era apreensão; ministro rebate. **Portal Terra**, 17 fev 2023. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/economia/carta-de-gerente-da-infraero-sobre-7-rodada-de-concessoes-gera-apreensao-ministerio-rebate,bd4496f2384c365c94f155efa6123034k8apo78d.html>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

⁷⁰ **Audiência Pública na Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados**, realizada em 15 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZeDFS4WVoM0>>. Acesso em: 10 out. 2023. E Cf. **Audiência Pública no Senado Federal**, realizada em 22 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2021/10/representantes-do-rio-de-janeiro-criticam-concessao-de-aerportos>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

⁷¹ **Audiência Pública na Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados**, realizada em 9 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gVCx4FENvRo>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

A ANAC, instada a se manifestar em razão das contribuições recebidas em audiência pública, e circunscrita às suas competências e suas finalidades regulatórias, respondeu às provocações nos seguintes termos:

o resgate do SMA/RJ não deva passar por intervenções estatais, que lhe podem causar ainda mais dano, mas sim pela recuperação econômica e social da cidade e do Estado do Rio de Janeiro.⁷²

No entanto, diante do cenário de tamanhos questionamentos, entendeu-se que não seria conveniente a sua concessão isolada. Em nova decisão, o então Ministério da Infraestrutura decidiu por excluir o Aeroporto de Santos Dumont do bloco a ser leiloado⁷³. A nova proposição fundamentou-se no cenário de *muitas discussões com os principais gestores cariocas relacionadas à modelagem proposta para o Aeroporto Santos Dumont, fato noticiado diariamente em mídia e que tem trazido insegurança à Sétima Rodada*⁷⁴. A justificativa foi reforçada pelo risco de judicialização da concessão e pelas dificuldades vislumbradas para o futuro relacionamento entre a concessionária do aeroporto e os órgãos estaduais e municipais do Rio de Janeiro. A motivação fez referência, ainda, a questionamentos apresentados junto ao Tribunal de Contas da União⁷⁵.

A fase de planejamento da sétima rodada foi concluída e os aeroportos foram devidamente concedidos, deixando de fora o Aeroporto Santos Dumont.

Após a exclusão do referido empreendimento dos blocos da 7ª rodada, passou-se a entender conveniente a conjugação, em um bloco único – a ser arrematado por um único operador, dos dois aeroportos localizados no Rio de Janeiro: Aeroporto do Galeão e Aeroporto de Santos Dumont. O desenho tornou-se viável em razão da apresentação de requerimento de relcitação, em fevereiro de 2022, por parte do Aeroporto do Galeão. O contrato de concessão do Aeroporto do Galeão foi apresentado para uma renegociação consensuada no âmbito da Secex Consenso do TCU. Por essa razão, a discussão quanto à relcitação do Galeão, conjuntamente com a concessão do Santos Dumont, foi suspensa.

⁷² ANAC. **Relatório de divulgação das contribuições à consulta pública n. 13, de 2021**. Disponível em: < <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/andamento/setimarodada/relatorio-de-divulgacao-das-contribuicoes-a-consulta-publica-no-13-2021>>. Acesso em: 8 abr. 2024.

⁷³ Cf. SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Nota Técnica n. 9/2022/DPR/SAC**, proferida no processo SEI MINFRA n. 50000.027591/2020-92, no documento SEI 514331.

⁷⁴ Item 24 da Nota Técnica.

⁷⁵ Processos TCU 045.719/2021-7; 000.291/2022-6; 001.011/2022-7; 002.213/2022-2;

Nesse ínterim, o Aeroporto Santos Dumont segue sendo explorado pela Infraero. E o Aeroporto do Galeão, pela RIOGaleão, concessionária a quem fora outorgada a exploração aeroportuária, em 2013.

O relato da pretensão de se incluir o Aeroporto Santos Dumont em rodada de concessão bem demonstra os diversos interesses que orbitam em torno do empreendimento. Esses mesmos interesses vêm à tona na discussão quanto à movimentação do referido aeroporto.

4.3 À sequência da decisão de exclusão do Aeroporto Santos Dumont da 7ª rodada de concessões: a Resolução CONAC n. 1, de 2023

Os debates travados na fase preparatória da concessão do Aeroporto Santos Dumont perduraram mesmo depois da decisão de retirada do aeródromo do objeto do leilão. E foram acirrados no atual cenário de suspensão do projeto de relicitação do Galeão conjuntamente com a licitação do Santos Dumont.

Na sequência da deliberação, ganhou fôlego o embate relacionado à liberdade da movimentação do aeroporto e a concorrência da distribuição travada entre os aeroportos localizados no Município (Santos Dumont e Galeão). O posicionamento político foi bem externado durante a fase interna da 7ª rodada de concessões.

Concessionária e os poderes públicos locais, na realidade, aproveitaram o ensejo da consulta pública para expor argumentos que sequer se prendem especificamente com a proposta de concessão do Aeroporto Santos Dumont. São insatisfações que antecedem à inclusão do aeroporto na 7ª rodada e que poderiam ser agravadas com a concessão da infraestrutura. O descontentamento concerne à ausência de uma regulação coordenada entre os aeroportos Santos Dumont e Galeão que limite os voos daquele de modo a não implicar o esvaziamento deste.

O superdimensionamento do Aeroporto do Galeão para a demanda presente e a sua ociosidade se impõem na circunstância temporal anterior à pretensão de ingresso do Aeroporto Santos Dumont no programa de concessão. É preciso explicitar, ademais, que o contrato de concessão do Aeroporto do Galeão aloca à concessionária o risco de demanda. O dispositivo contratual reforça que o risco será suportado pela Concessionária ainda que a não efetivação da demanda projetada

ocorra em razão da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do aeroporto⁷⁶.

Esses atores exerceram um papel relevante no convencimento do Poder Público para que se alterasse a dinâmica dos aeroportos do Município do Rio de Janeiro, com a edição das Resoluções CONAC n. 1⁷⁷ e n. 2⁷⁸, de 2023.

⁷⁶ ANAC. **Contrato de Concessão n. 001/ANAC/2014-SBGL**. Cláusula 5.4.3 do contrato de concessão. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/galeao/documentos-relacionados/01contrato-de-concessao/documento-base-contrato-galeao.pdf/view>. Acesso em: 26 abr. 2024.

⁷⁷ BRASIL, Conselho de Aviação Civil. **Resolução n. 1, de 10 de agosto de 2023**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conac-mpor-n-1-de-10-de-agosto-de-2023-502405287>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

⁷⁸ BRASIL, Conselho de Aviação Civil. **Resolução Conac – Mpor n. 2, de 9 de novembro de 2023**. Revoga a Resolução CONAC/MPOR n. 001, de 10 de agosto de 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-conac-mpor-n-2-de-8-de-novembro-de-2023-521766253>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

5. AS RESOLUÇÕES CONAC N. 1 E N. 2, DE 2023.

Este capítulo dedicar-se-á a avaliar as Resoluções do CONAC que estabeleceram restrições operacionais ao Aeroporto do Santos Dumont. Pretende-se, em linhas gerais, rememorar o procedimento de sua edição e revisão, de forma a lançar pistas sobre a acomodação dos normativos nas competências institucionais e nas ferramentas de qualidade regulatória.

5.1 Resolução CONAC n. 1, de 2023

Em 2023, o Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC), por meio de seu Presidente – o Ministro de Portos e Aeroportos, editou a Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 10 de agosto de 2023. A norma foi editada pelo Presidente do Conselho, *ad referendum* do colegiado.

A Resolução estabeleceu novas condições de operação para o Aeroporto Santos Dumont. Restringiu as operações a um raio de 400km (quatrocentos quilômetros) do destino e origem e limitou-as às ligações com aeroportos de operação doméstica regular. Na prática, a Resolução restringiria os voos do Aeroporto Santos Dumont à ponte-aérea (Rio de Janeiro – São Paulo, aeroporto de Congonhas). Os aeroportos de Guarulhos e Confins, por serem internacionalizados, estariam de fora das regras da Resolução. E o aeroporto localizado em Vitória, por estar em um raio de 414km do Aeroporto Santos Dumont, restaria excluído do raio de ligação previsto na Resolução. A Resolução previa que referidas medidas entrariam em vigor a partir de 2 de janeiro de 2024.

O texto da Resolução não indicou o processo em que se registraram os atos do processo decisório. Por essa razão não foi possível identificar os autos administrativos para solicitar acesso ao seu conteúdo.

Contudo, o diploma normativo referenciou elementos dos quais se pode extrair a (in)existência de motivação da restrição. De saída, com vistas a atestar a competência do CONAC para a normatização, fez referência à competência da União como titular do serviço público de infraestrutura aeroportuária.

E tomou, por justificativa para o seu conteúdo regulatório, a realização de obras de construção de Resa (*Runway and Safety Areas*) e de EMAS (*Engineered Material Arresting System*). As obras haviam sido anunciadas como relevantes para

incrementar a segurança operacional do aeroporto. E, do que se depreende do preâmbulo da norma, serviram de fundamento para a Infraero solicitar a restrição operacional. Infere-se que o argumento é o de que durante a realização das obras, a segurança operacional estaria afetada e, conseqüentemente, a movimentação aeroportuária deveria ser diminuída.

Tampouco há uma correlação evidente entre o fundamento – realização de obras – e o objeto da restrição – voos com distância superior a um raio de 400km. Ora, obras de engenharia no sítio aeroportuário poderiam suscitar restrições de tipo de aeronave, horário ou capacidade do aeroporto. Não parece haver, contudo, uma simbiose que justifique a distância do voo às limitações decorrentes da obra.

Por fim, o preâmbulo da Resolução faz menção a que *considerando a sugestão de limitação de raio da Infraero de alcance do SBRJ* como substrato para a limitação ao raio de 400km.

Da análise da simplicidade dos fundamentos conhecidos da norma é possível apreender seu aspecto regulatório sobre o Aeroporto Santos Dumont. E daí lançar dúvidas sobre a existência de competência legal do CONAC para editar referido normativo. Isso porque as competências para regular a movimentação aeroportuária recaem primordialmente sobre a ANAC, conforme assentado em capítulo precedente.

A estruturação da norma claramente escapa do processo regulatório em que se privilegiam ferramentas de qualidade, tais quais a participação social e a avaliação do impacto regulatório. Do que se sinaliza na Resolução, havia pressão dos poderes públicos locais sobre a dinâmica do sistema de aeroportos no Rio de Janeiro⁷⁹ e o simples pedido de restrição da movimentação, conforme sugerido pela Infraero, foi prontamente acatado pelo CONAC. Não houve uma qualificação de se demonstrar

⁷⁹ VASCONCELOS, Gabriel; GUERRA, Rayanderson. Governo Lula assina acordo para limitar voos no Santos Dumont e beneficiar Galeão. **Portal Terra**, 10 ago. 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/dinheiro-em-acao/governo-lula-assina-acordo-para-limitar-voos-no-santos-dumont-e-beneficiar-galeao,ff5df15d87a19308ebbc9c659a53f93a57iid3z;html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 10 mar. 2024. E DOCA, Geralda; CAVALCANTI, Glauce. Paes critica proposta de Márcio França para limitar voos do Santos Dumont. **O Globo**, Negócios, 7 ago. 2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2023/08/07/paes-critica-proposta-de-marcio-franca-para-limitar-voos-do-santos-dumont.ghtml>>. Acesso em: 10 mar. 2024. E: <https://www.terra.com.br/economia/dinheiro-em-acao/governo-lula-assina-acordo-para-limitar-voos-no-santos-dumont-e-beneficiar-galeao,ff5df15d87a19308ebbc9c659a53f93a57iid3z;html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 10 mar. 2024.

como a restrição atenderia, com proporcionalidade, ao objeto declarado (realização de obras). Tampouco se analisaram os impactos que adviriam da aplicação da norma.

A ausência de acomodação da Resolução à moldura regulatória vigente restou evidenciada nos fatos que se seguiram à sua edição e que culminaram com a sua revogação.

É possível concluir, sem dificuldades, que a Resolução CONAC n. 1, de 2023, ignorou o esquema institucional e passou ao largo de um procedimento regulatório aderente ao arcabouço normativo vigente.

5.2 As investidas dirigidas à Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023

À edição da Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023, sucederam-se diversos questionamentos sobre as restrições que o normativo pretendia efetivar. As indagações tiveram assento nas mais variadas razões, dentre as quais se podem elencar:

- a) questionamentos sobre a competência do CONAC para tratar da matéria, em razão das atribuições legalmente confiadas à ANAC;
- b) ofensa à liberdade de voo e afronta aos fundamentos legais para restrição de movimentação (segurança operacional);
- c) ausência da observância de um procedimento que privilegie as ferramentas de qualidade regulatória e promova transparência;
- d) falta de critérios técnicos para subsidiar a decisão;
- e) ignorância quanto à liberdade de escolha dos usuários (empresas aéreas e passageiros) sobre a infraestrutura aeroportuária;
- f) caráter político da decisão;
- g) impacto no acesso à cidade do Rio de Janeiro;
- h) desvio de finalidade ou ausência de finalidade pública legítima;
- i) criação de demanda artificial que privilegia o Aeroporto do Galeão (concessionado), em detrimento de perdas incidentes sobre a receita do Aeroporto Santos Dumont (operado pela Infraero⁸⁰);

⁸⁰ A Infraero estima que a limitação da movimentação do Aeroportos para patamares entre nove e dez milhões de passageiros ao ano resultará em uma perda de receitas tarifárias em torno de R\$ 125.000.000,00 e em perda de receita indiretas. A assertiva consta de Ofício da Infraero, dirigida ao Ministério de Portos e Aeroportos (Ofício SEDE-OFI-2023/03932, de junho de 2023).

j) geração de assimetria regulatória entre os aeroportos concedidos; e
k) impactos para os passageiros e prejuízos econômicos e logísticos causados às empresas aéreas.

Diversos atores manifestaram sua irresignação com a Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023⁸¹. Os questionamentos desafiaram as diversas instâncias, administrativas, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

No âmbito do Poder Legislativo, a temática foi objeto de um Projeto de Decreto Legislativo, apresentado pelo Deputado Sr. Marcel van Hattem, que pretendia sustar a Resolução⁸².

A Associação Brasileira de Liberdade Econômica ajuizou ação civil pública para anular a Resolução⁸³. Requereu liminarmente a suspensão da Resolução⁸⁴.

O Município de Guarulhos, por sua vez, protocolou representação junto ao Tribunal de Contas da União⁸⁵. Requereu a anulação da Resolução e, em pedido liminar, a suspensão dos efeitos da Resolução.

Além de repisar argumentos comuns a outros agentes que questionaram a Resolução, Guarulhos sustentou graves prejuízos ao interesse público, aos usuários e ao erário. Afirmou que a Resolução implicaria a perda de conectividade do Aeroporto Internacional de Guarulhos com o Aeroporto Santos Dumont, com reflexos substanciais em perda de receitas, tributos, empregos e o desenvolvimento econômico do Município.

A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação do TCU, propôs a concessão de cautelar no sentido de suspenderem-se os efeitos da Resolução. Entendeu que havia ausência de motivação, desvio de finalidade, afronta à regra de liberdade de voo e ao princípio da liberdade econômica, descon sideração dos impactos regulatórios e das consequências práticas da norma.

⁸¹ Concessionárias de infraestrutura aeroportuária, cidadãos, parlamentares, entes federados, companhias aéreas.

⁸² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de decreto-legislativo n. 262/2023**. Susta a Resolução CONAC-MPOR nº 1, de 10 agosto de 2023. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codeor=2313252>. Acesso em: 10 abr. 2024.

⁸³ ACP n. 5029053-46.2023.4.03.6100, ajuizada na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo.

⁸⁴ BARBOSA, Mariana. Ação Civil Pública tenta anular restrição de voos no Santos Dumont. **O Globo**, 4 out. 2023. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/blogs/capital/post/2023/10/acao-civil-publica-tenta-anular-restricao-de-voos-no-santos-dumont.ghtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

⁸⁵ Protocolado nos autos da Tomada de Contas n. 033.542/2023-6 (TCU).

O relatório compreendeu que a Infraero precisa qualificar o pedido de limitação das operações, com a especificação dos impactos que as obras de regularização provocarão na movimentação do aeroporto. E convocou a ANAC a se manifestar sobre a materialização da Resolução e os seus impactos no setor aéreo. Na proposta de encaminhamento, sugere a notificação do MPOR para apresentar análise de impacto regulatório e lista uma série de aspectos que devem ser considerados no documento.

Antes do julgamento do pedido cautelar, o Relator do processo decidiu por oportunizar a oitiva do MPOR. Foi só com a provocação do Tribunal de Contas da União que se iniciou no âmbito do MPOR um processo estruturado de discussão da decisão regulatória de restrição da movimentação aeroportuária do Santos Dumont.

Instado a se manifestar, o Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias da Secretaria Nacional de Aviação Civil, recomendou a revogação da Resolução CONAC MPOR n. 1, de 2023. Asseverou que norma não apresenta a melhor solução para os problemas identificados de coordenação entre os Aeroportos do Galeão e do Santos Dumont. Considerando o cenário de revogação, a setorial avançou para propor diretrizes que confirmem uma estabilidade regulatória e jurídica para os aeroportos localizados no Rio de Janeiro. Tomou em conta *o atual cenário das relações entre os diversos atores que atuam e influenciam a política aeroportuária da Terminal Rio de Janeiro (TMA-RJ), em particular as lideranças políticas locais, a sociedade civil organizada, o TCU, a Justiça Federal e este MPOR*⁸⁶.

A área técnica propôs, então, a implementação de uma *diretriz de política pública* que tome em conta o nível de serviço do Aeroporto Santos Dumont para ajustar a declaração de capacidade vigente. Apresentou o parâmetro de otimização da movimentação entre 8 e 10 milhões de passageiros, época em que a percepção do nível do serviço estava *menos estressada* que o cenário atual.

A proposta de limitação da capacidade do Aeroporto Santos Dumont para 6,5 milhões de passageiros foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica do MPOR. A unidade entendeu que o nível de serviço do aeroporto conforma-se ao conceito de capacidade operacional, pelo que seria um parâmetro hábil a contornar a

⁸⁶ Ministério de Portos e Aeroportos. Secretaria Nacional de Aviação Civil. Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias. **Nota Técnica n. 151/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR**, de 6 de novembro de 2023, inserida no processo SEI MPOR n. 50020.005059/2023-29, documento SEI 7720894.

movimentação aeroportuária, em conformidade com o disposto no art. 48, § 1º da Lei n. 11.182, de 2005⁸⁷. Enquadrou a definição dos níveis de serviço da infraestrutura aeroportuária nos quadrantes das competências do MPOR. Considerou, ainda, que o ato tem efeito concreto, endereçado a uma situação específica com destinatário individualizado (Infraero). Não se materializaria, portanto, em um ato normativo e, por essa razão, estaria dispensado da realização de AIR.

A diretriz política de limitação da movimentação anual do Aeroporto Santos Dumont em torno de 6,5 milhões de passageiros foi adotada pelo Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR⁸⁸. A fundamentação repousa no intuito de elevar o nível do serviço prestado pelo poder público e o atendimento ao interesse público.

A diretriz de política pública restou comunicada à ANAC e à Infraero para implementação, nos seguintes termos:

- a) Restrição operacional de 166.667 assentos por semana, distribuídos proporcionalmente à participação de oferta das empresas aéreas;
- b) Implementação a partir de 02 de janeiro de 2024, em substituição aos efeitos da Resolução CONAC-MPOR nº 1/2023, de 10 de agosto de 2023;
- c) Direitos históricos das empresas aéreas operadoras das temporadas W22 e S23 devem ficar resguardados em temporadas equivalentes futuras;
- d) A alocação inicial deve levar em conta as diretrizes de oferta de assentos semanais apontados pela SAC sem prejuízo de alterações da declaração de capacidade emitidas pela Infraero.
- e) A alocação deve ser proporcional à representatividade de assentos ofertados por cada empresa, na temporada de referência equivalente, que fizeram jus a alcançar os direitos históricos (*capacity share*)⁸⁹.

Na esteira, sobreveio a revogação da Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023, pela Resolução CONAC-MPOR n. 2, de 8 de novembro de 2023.

5.3 A diretriz de política pública encerrada no Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR

A diretriz foi objeto de análise no TCU, como resposta ao requerimento de suspensão cautelar da Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023.

⁸⁷ Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos. **Parecer n. 182/2023/CONJUR-MPOR/CGU/AGU**, inserida no processo SEI MPOR 50020.005059/2023-29, documento SEI 7730779.

⁸⁸ Ministério de Portos e Aeroportos. **Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR**, inserido no processo SEI MPOR n. 50020.005059/2023-29, no documento SEI 7734789

⁸⁹ Ministério de Portos e Aeroportos. Secretaria Nacional de Aviação Civil. **Ofício n. 1074/2023/GAB-SAC-MPOR/SAC-MPOR**. Inserido no processo SEI MPOR n. 50020.005059/2023-29, no documento SEI 7743486.

Na ocasião, a unidade técnica apontou a diretriz política de limitar a movimentação nos termos do Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR foi editada com (a) desvio de finalidade; (b) motivação inadequada; (c) inobservância da competência legal; e (d) sem AIR precedente. A avaliação da auditoria sublinhou que não se encontra justificado a deterioração dos níveis de serviço a ponto de reclamar tamanha restrição na movimentação do aeroporto Santos Dumont. Ademais, reitera que, na origem, a pretensão da limitação é de coordenar a demanda entre os Aeroportos Santos Dumont e Galeão, com o aumento da movimentação deste.

Nos termos do Despacho do Relator da Representação (Processo n. 033.542/2023-6), referidas inconsistências não são cindíveis pelo Tribunal de Contas da União no controle de políticas públicas. Isso porque o TCU teria uma atuação de segunda ordem, relacionado à otimização dos recursos públicos e não às escolhas administrativas. A cautelar postulada de suspensão dos efeitos da decisão (primeiro da Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023; posteriormente, da diretriz de política de limitação da movimentação aeroportuária) foi indeferida pelo TCU.

Instado novamente a se manifestar, o MPOR reiterou a necessidade de melhoria dos níveis de serviço prestados no Aeroporto Santos Dumont, como motor para a definição da diretriz política⁹⁰.

Após a decisão de indeferimento da liminar e as documentações aportadas pelo MPOR, não houve nova decisão do TCU sobre a Representação. Da parte do Poder Público tampouco houve alteração da diretriz política, cuja vigência se iniciou em janeiro do corrente ano.

Dado o pouco tempo decorrido desde a implementação da redução da movimentação aeroportuária, não é possível definir, com clareza, se e como os objetivos pretendidos pela decisão foram alcançados. Há estimativas que sinalizam um incremento da demanda do Aeroporto do Galeão⁹¹, efeito que a regulação – de

⁹⁰ Ministério de Portos e Aeroportos. Secretaria Nacional de Aviação Civil. Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias. **Nota Técnica n. 5/2024/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR**, inserido no processo MPOR SEI n. 50020.005059/2023-29, no documento SEI 7950365.

⁹¹ A imprensa noticia a expectativa de um aumento na ordem de 108% da movimentação do aeroporto do Galeão, em janeiro do corrente ano. PRADO, Artur Guimarães. Movimento do Galeão deve aumentar 108% neste mês. **Aerolin**, 4 de jan de 2024. Disponível em: < <https://aeroin.net/movimento-do-aeroporto-do-galeao-deve-aumentar-108-neste-mes/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

forma transversa – almejava alcançar⁹². Em contrapartida, o Aeroporto Santos Dumont registrou o maior decréscimo de movimentação entre os aeroportos acompanhados listados no relatório de acompanhamento do DECEA. Essa correlação sinaliza que o incremento no Aeroporto do Galeão corresponde à migração de passageiros do Aeroporto Santos Dumont, sem que se possa atribuir o resultado a um crescimento estruturado.

A diretriz política definida por meio do Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR embora resulte de um procedimento mais robusto que o da Resolução CONAC n. 1, de 2023, sinaliza falhas de aderência ao arcabouço regulatório.

É preciso dividir esse primeiro aspecto. Ainda que se considere que não se trata de um ato normativo, a diretriz tem evidente natureza regulatória. Toma-se aqui a regulação na sua acepção ampla⁹³, em que a regulação é dirigida ao estabelecimento de padrão de atuação para atores privados.

A referida *diretriz política* reveste-se de caráter restritivo da liberdade de atuação da Infraero, enquadrando-se no conceito de política regulatória⁹⁴. E, nesse sentido, reforça-se a necessidade do seu esquadramento à moldura normativa presente.

Sob o ponto de vista institucional, há um aspecto de duvidosa delimitação de competências materiais e, dela decorrente, um espaço para discussão acerca da observância da entidade competente para definir as restrições à movimentação do Aeroporto Santos Dumont.

Instrumentos de qualidade regulatória, tais quais a AIR e a participação social foram ignoradas no curso do procedimento de que resultou a diretriz política.

É notável perceber que não há uma clara identificação do problema que a medida visa endereçar. No cenário anterior à edição da Resolução CONAC – MPOR n. 1, de 2023, a inquietação preponderante com a movimentação do Aeroporto devia-se ao sistema de coordenação entre os Aeroportos do Rio de Janeiro e a

⁹² DECEA. **Relatório Comparativo de Tráfego**. Março, 2024. Disponível em: < http://portal.cgna.decea.mil.br/files/uploads/relatorios_trafego_aereo/100ad/Relatorio_Comparativo_Tr_afego_Aereo_100AD.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁹³ FREIBERG, Arie. *Op. Cit.*, p. 8.

⁹⁴ LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. p. 300. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

compreensão de que a movimentação do Aeroporto do Galeão era prejudicada pela ausência de limitação das operações do Aeroporto Santos Dumont.

No entanto, a motivação que constou da Resolução para limitar os voos do Aeroporto Santos Dumont a um raio de 400km e a aeroportos de operações domésticas foi a realização de obras na pista do Aeroporto. Não se demonstrou de que forma a limitação dialogava com as obras.

Na revisão da Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023, levantou-se outro problema: o nível de serviço. Essa inquietação não havia se manifestado de forma contundente até então. Esse aspecto motivou a definição da diretriz política de restrição da capacidade do aeroporto.

Percebe-se, com clareza, que não há um esquadramento claro e maduro do problema a ser endereçado. A imprecisão certamente afeta a construção de uma solução adequada e debilita a autenticidade dos motivos revelados. Prejudica, ainda, o monitoramento da eficiência da diretriz, porquanto não há indicadores transparentes dos objetivos que se pretendem alcançar. Essa realidade provoca instabilidade ao ambiente regulatório e tem o condão de suscitar distorções indesejadas no mercado.

Há que se considerar que a diretriz política de limitação da movimentação aeroportuária tem impactos não individualizáveis no seu destinatário imediato⁹⁵. É dizer, os reflexos serão sentidos pelos passageiros, pelas companhias aéreas, pelas demais concessionárias de infraestrutura aeroportuária, pelos municípios em que essas infraestruturas se localizam, pelas cessionárias e prestadores de serviços auxiliares no Aeroporto Santos Dumont, e pela Infraero. O procedimento que resultou na opção regulatória não participou referidos entes e não considerou os efeitos práticos e sinérgicos dessa decisão sobre esse universo de atores.

⁹⁵ Um efeito ordinário da função regulatória, cf. GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 118; 151.

CONCLUSÃO

A escolha do tema do presente trabalho foi motivada por uma percepção de que decisões regulatórias não são apreendidas como tal e que são adotadas com um alheamento às ferramentas, bem instituídas, de boas práticas regulatórias.

Partindo dessa inquietação, o trabalho prendeu-se a apresentar um estudo de caso sobre as decisões regulatórias, adotadas em 2023, que limitaram a movimentação do Aeroporto Santos Dumont.

Para bem compreender a temática, foi preciso fazer uma breve digressão teórica nos primeiros capítulos. O primeiro capítulo destinou-se a apresentar o cenário da infraestrutura aeroportuária no Brasil, com os modelos de sua exploração, sob o aspecto do operador aeroportuário. Restou explicitada a maior parcela da movimentação de carga e passageiros concentra-se em infraestruturas aeroportuárias concedidas.

O segundo capítulo debruçou-se sobre as questões institucionais, de forma a identificar os diferentes feixes de competência que incidem sobre as questões da infraestrutura aeroportuária.

O terceiro capítulo apresentou ferramentas de qualidade regulatória: a avaliação de impacto regulatório e a participação social. Sublinhou-se a relevância do procedimento para alcançar-se a racionalidade da regulação.

O quarto capítulo apresentou um breve histórico do Aeroporto Santos Dumont com enfoque na realidade atual do Aeroporto. O relato permitiu identificar os diversos interesses que incidem sobre o Aeroporto e os atores que amortecem os efeitos de decisões referentes ao Aeroporto.

No último capítulo, narrou-se o procedimento das Resoluções CONAC-MPOR n. 1 e n. 2, de 2023, e apresentou-se uma análise crítica de sua aderência às boas práticas regulatórias.

A Resolução CONAC-MPOR n. 1, de 2023, restringiu a movimentação do Aeroporto Santos Dumont a voos em um raio de 400km e que fizesse ligação exclusiva entre aeroportos de operação doméstica regular. A formação da norma ignorou as ferramentas de boa prática regulatória. Desconsiderou elementos relevantes para a tomada da decisão regulatória. Tanto assim que a medida foi combatida por diferentes atores em diversas instâncias. E em razão de provocação de órgão de controle

externo, a medida não resistiu. Foi revogada pela Resolução CONAC-MPOR n. 2, de 2023.

Na sequência da nova Resolução, que se limitou a revogar a norma precedente, o MPOR definiu diretriz de política pública consistente na limitação de voos do Aeroporto Santos Dumont para cerca de 6,5 milhões de passageiros/ano. Não há decisão definitiva sobre a acomodação da referida diretriz no arcabouço regulatório. O processo de formação da decisão e o seu conteúdo lançam pistas sobre o desacoplamento às boas práticas regulatórias. Há incertezas sobre a competência do MPOR para adotar a medida, em face das competências atribuídas à ANAC sobre a regulação da infraestrutura aeroportuária.

Persiste uma obscuridade quanto ao motivo determinante da limitação da movimentação e sua correlação efetiva com a justificativa exteriorizada. Por fim, à evidente natureza regulatória da disposição, com impactos em diversos atores, não correspondeu à adoção de ferramentas de qualidade regulatória, tais quais a AIR e a participação social.

Os reflexos do distanciamento da decisão às boas práticas regulatórias e à adoção das ferramentas de qualidade regulatória ainda hão de ser mapeadas. Vislumbra-se um risco referente à percepção da (i)maturidade regulatória do setor e aos efeitos dessa apreensão sobre os investimentos na infraestrutura aeroportuária. Há, ainda, impactos relevantes no sistema de aeroportos concedidos e no ambiente de negócio das companhias aéreas, os quais ainda não foram materializados em dados para exposição.

O estudo de caso revelou a necessidade de fortalecimento das instituições e da consolidação das boas práticas regulatórias para um ambiente de maior segurança jurídica. De outra banda, sublinhou a importância do controle da regulação, com o envolvimento de diversas instâncias e a acessibilidade a diferentes procedimentos. Essa realidade convoca os agentes públicos a buscar a excelência na regulação.

BIBLIOGRAFIA

Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Portos e Aeroportos. **Parecer n. 182/2023/CONJUR-MPOR/CGUI/AGU**, inserida no processo SEI MPOR 50020.005059/2023-29, documento SEI 7730779.

AGOSTINI, Renata; RITTNER, Daniel. Restrição a voos no Santos Dumont deve levar Infraero ao prejuízo. **CNN Brasil**, 23 out. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/restricao-a-voos-no-santos-dumont-deve-levar-infraero-ao-prejuizo/#:~:text=De%20acordo%20com%20informa%C3%A7%C3%B5es%20encaminhadas,218%2C7%20milh%C3%B5es%20em%202022>>. Acesso em: 9 jan. 2024.

ANAC. **Relatório de Atividades da ANAC de 2009**. Disponível em: < https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/relatorio_de_atividades_anac_2009.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

ANAC. **Resolução n. 75, de 3 de março de 2009**. Revoga a Portaria n. 187/DGAC, de 8 de março de 2005, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2009/resolucao-no-075-de-03-03-2009/@@display-file/arquivo_norma/RA2009_0075.pdf> Acesso em: 12 abr. 2024.

ANAC. **Contrato de Concessão n. 001/ANAC/2014-SBGL**. Cláusula 5.4.3 do contrato de concessão. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/galeao/documentos-relacionados/01contrato-de-concessao/documento-base-contrato-galeao.pdf/view>. Acesso em: 26 abr. 2024.

ANAC. **Instrução Normativa n. 154, de 20 de março de 2020**. Estabelece as diretrizes e os procedimentos para o processo regulatório e a melhoria contínua da qualidade regulatória. Brasília: ANAC, 2020. Disponível em: < <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/2020/instrucao-normativa-no-154-20-03-2020>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

ANAC. **Relatório de divulgação das contribuições à consulta pública n. 13, de 2021**. Disponível em: < <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/andamento/setimrodada/relatorio-de-divulgacao-das-contribuicoes-a-consulta-publica-no-13-2021>>. Acesso em: 8 abr. 2024.

ANAC. Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. **Portaria n. 8.781/SIA**, de 8 de agosto de 2022. Concede Certificado Operacional de Aeroporto à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, operadora do Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro/RJ (código CIAD:RJ0002). Disponível em: < <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2022/portaria-8781>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARBOSA, Mariana. Ação Civil Pública tenta anular restrição de voos no Santos Dumont. **O Globo**, 4 out. 2023. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/blogs/capital/post/2023/10/acao-civil-publica-tenta-anular-restricao-de-voos-no-santos-dumont.ghtml>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BARBOSA, Viviane. 50 anos da Infraero: desafios e lutas dos aeroportuários. **Revista Embarque**, publicado em 8 jun 2023. Disponível em: < <https://revistaembarque.com/aeroportos/50-anos-da-infraero-desafios-e-lutas-dos-aeroportuarios/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 19.902, de 22 de abril de 1931**. Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil. Rio de Janeiro: (s.n.), 1931. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19902-22-abril-1931-509417-norma-pe.html>>. Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.961, de 20 de janeiro de 1941**. Cria o Ministério da Aeronáutica. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del2961.htm>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2024.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

BRASIL. **Decreto n. 65.144, de 12 de setembro de 1969.** Institui o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica e dá outras providências. Brasília: Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, 1969. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65144.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2065.144%2C%20DE%2012,Aeron%C3%A1utica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias.>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 5.862, de 12 de dezembro de 1972.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1972. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.862%2C%20DE%2012%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201972.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,INFRAERO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1nciashttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.862%2C%20DE%2012%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201972.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,INFRAERO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565compilado.htm>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: [s.n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 3.564, de 17 de agosto de 2000.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil – CONAC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3564.htm#:~:text=1o%20O%20Conselho%20de,de%20ordena%C3%A7%C3%A3o%20da%20avia%C3%A7%C3%A3o%20civil.&text=VI%20%2D%20estabelecer%20as%20diretrizes%20para,explora%C3%A7%C3%A3o%20comercial%20de%20linhas%20a%C3%A9reas>. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.624, de 22 de novembro de 2011.** Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7624.htm>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BRASIL. Conselho De Aviação Civil – CONAC. **Resolução n. 001/2014,** Da Operação do Aeroporto de Congonhas no Período da Copa do Mundo de 2014. Publicada no DOU n. 43, de 5 de março de 2014, seção 1, p. 05. Disponível em: < https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/conselhos/conac/resolucoes/2014/res-001_2014.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 8.756, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre a atribuição de infraestrutura aeroportuária à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8756.htm>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Conselho de Aviação Civil. **Resolução n. 001/2017**, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre as condições de operação do Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha MG – Carlos Drummond de Andrade. Publicado no Diário Oficial da União de 12 de maio de 2017, seção 1, p. 52. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt/br/assuntos/conselhos/conac/resolucoes/2017/res_001_2017.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017**. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal (...). Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras (...). Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.957, de 6 e agosto de 2019**. Regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9957.htm>. Acesso em: 3 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado (...). Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.903, de 19 de novembro de 2019**. Autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13903.htm>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 11.092, de 8 de junho de 2022**. Promulga o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, firmado em Brasília e em Washington, D.C, em 19 de outubro de 2020. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11092.htm>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 11.237, de 18 de outubro de 2022**. Aprova as estruturas regimentos e os quadros demonstrativos dos cargos em comissão e das funções de confiança do Comanda da Aeronáutica do Ministério da Defesa e da Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e remaneja e transforma cargos em comissão e função de confiança. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11237.htm#art9>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL, **Decreto n. 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm>. Acesso em: 10 abr. 2024). Assim, ainda consta do Decreto a referência ao Ministério da Infraestrutura.

BRASIL, Conselho de Aviação Civil - CONAC **Resolução n. 1, de 10 de agosto de 2023**. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conac-mpor-n-1-de-10-de-agosto-de-2023-502405287>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL, Conselho de Aviação Civil - CONAC. **Resolução Conac – Mpor n. 2, de 9 de novembro de 2023**. Revoga a Resolução CONAC/MPOR n. 001, de 10 de agosto de 2023. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-conac-mpor-n-2-de-8-de-novembro-de-2023-521766253>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública na Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados**, realizada em 15 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZeDFS4WVoM0>>. Acesso em: 10 out. 2023. E Cf. **Audiência Pública no Senado Federal**, realizada em 22 de outubro de 2021. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2021/10/representantes-do-rio-de-janeiro-criticam-concessao-de-aeroportos>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiência Pública na Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados**, realizada em 9 de maio de 2023. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=gVcx4FENvRo>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de decreto-legislativo n. 262/2023**. Susta a Resolução CONAC-MPOR nº 1, de 10 agosto de 2023. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2313252>. Acesso em: 10 abr. 2024.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CONSULIN, Ricardo Fernandes; DOURADO, Anísio Brasileiro de Freitas. A Infraero e os novos desafios após as concessões. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 101504-101519 dec. 2020, p. 101506. Disponível em: < <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/22080/17630>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

COUTO E SILVA, Almiro. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da PGE: Cadernos de Direito Público**, Porto alegre, v. 209, n. 57, p. 43-70, jul. 1997.

DECEA. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. **Notícias: principais aeroportos brasileiros registram cerca de 235mil movimentos aéreos em outubro**, 17 out. 2023. Disponível em: < https://www.decea.mil.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=principais-aeroportos-brasileiros-registram-cerca-de-235-mil-movimentos-aereos-em-outubro#:~:text=Segundo%20o%20levantamento%2C%20os%20dez,dos%20movimentos%20totais%20do%20Brasil>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DECEA. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. **Relatório Comparativo de Tráfego**. Março, 2024. Disponível em: < http://portal.cgna.decea.mil.br/files/uploads/relatorios_trafego_aereo/100ad/Relatorio_Comparativo_Trafego_Aereo_100AD.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

DOCA, Geralda; CAVALCANTI, Glaucé. Paes critica proposta de Márcio França para limitar voos do Santos Dumont. **O Globo**, Negócios, 7 ago. 2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2023/08/07/paes-critica-proposta-de-marcio-franca-para-limitar-voos-do-santos-dumont.ghtml>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FAY, Cláudia Musa. A cidade do Rio de Janeiro e a construção do Aeroporto Santos Dumont (1933-1939). **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 18, n. 28, 1º sem. 2017. Disponível em: < <https://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2017v18n28p203/11960>>. Acesso em: 2 abr. 2024.

FINALIZADA a sétima rodada de concessões de aeroportos. **Agência Gov.** Caderno Infraestrutura, 30 de nov. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/finalizada-a-setima-rodada-de-concessoes-de-aeroportos>. Acesso em: 21 jan. 2024.

FREIBERG, Arie. **The tools of regulation**. Alexandria NSW: Federation Press, 2010.

GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 1999.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias público-privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HART, Oliver. Incomplete Contracts and Control. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 7, n. 107, p. 1731-1752, jul. 2007.

INFRAERO. Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro – SDU. Disponível em: <https://www4.infraero.gov.br/aeroporto-santos-dumont-caracteristicas/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

LAURENCE, Felipe. Movimentação de passageiros em aeroportos brasileiros supera 100 milhões de pessoas em 2023. **Valor Econômico**, 18 fev. 2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/12/22/movimentao-de-passageiros-em-aeroportos-brasileiros-supera-100-milhes-de-pessoas-em-2023.ghtml>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. p. 300. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MENEGUIN, Fernando B; SAAB, Flavio. **Análise de impacto regulatório: perspectivas a partir da lei da liberdade econômica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar. 2020 (Texto para Discussão n. 271). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 2 mar. 2020.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS. Secretaria de Aviação Civil. **Nota Técnica n. 9/2022/DPR/SAC**, proferida no processo SEI MINFRA n. 50000.027591/2020-92, no documento SEI 514331.

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS. **Despacho Decisório n. 9/2023/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR**, inserido no processo SEI MPOR n. 50020.005059/2023-29, no documento SEI 7734789.

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS. Secretaria Nacional de Aviação Civil. **Ofício n. 1074/2023/GAB-SAC-MPOR/SAC-MPOR**. Inserido no processo SEI MPOR n. 50020.005059/2023-29, no documento SEI 7743486.

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS. Secretaria Nacional de Aviação Civil. Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias. **Nota Técnica n. 151/2023/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR**, de 6 de novembro de 2023, inserida no processo SEI MPOR n. 50020.005059/2023-29, documento SEI 7720894.

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS. Secretaria de Aviação Civil. Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias. **Nota Técnica n. 5/2024/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR**, inserido no processo MPOR SEI n. 50020.005059/2023-29, no documento SEI 7950365.

OCDE. Brasil: fortalecendo a governança regulatória. **Relatório sobre reforma regulatória**. Brasília: OCDE, 2008.

OCDE. **Building an institutional framework for regulatory impact analysis**: guidance for policy makers. Paris: OECD, 2008.

PECI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Rev. Adm. Empres.** São Paulo, v. 51, n. 4, jul/ago 2011.

PUPO, Amanda. Carta de gerente da Infraero sobre 7ª rodada de concessões era apreensão; ministro rebate. **Portal Terra**, 17 fev 2023. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/economia/carta-de-gerente-da-infraero-sobre-7-rodada-de-concessoes-gera-apreensao-ministerio-rebate,bd4496f2384c365c94f155efa6123034k8apo78d.html>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The regulatory state. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (coord). **The Oxford Handbook of comparative constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SAAB, Flavio; MIDDLEJ e SILVA, Suylan de Almeida. Análise de impacto regulatório e prevenção da corrupção: um estudo exploratório sobre a AIR no Brasil. **Revista da CGU**, vol. 13, n. 24, jul-dez-2021.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica**: princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUTO, Marcos Jurueña Villela. **Direito administrativo da economia**: planejamento econômico, fomento, empresas estatais e privatização, defesa da concorrência, do consumidor e do usuário de serviços públicos, responsabilidade fiscal. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

STRECK, Lênio Luiz; DE MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

PEREIRA, César A. Guimarães. Discricionariedade e apreciações técnicas da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, jan./mar. 2003.

PRADO, Artur Guimarães. Movimento do Galeão deve aumentar 108% neste mês. **Aerolin**, 4 de jan de 2024. Disponível em: < <https://aeroin.net/movimento-do-aeroporto-do-galeao-deve-aumentar-108-neste-mes/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

VASCONCELOS, Gabriel; GUERRA, Rayanderson. Governo Lula assina acordo para limitar voos no Santos Dumont e beneficiar Galeão. **Portal Terra**, 10 ago. 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/dinheiro-em-acao/governo-lula-assina-acordo-para-limitar-voos-no-santos-dumont-e-beneficiar-galeao,ff5df15d87a19308ebbc9c659a53f93a57iid3z;html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 10 mar. 2024.

TCU, Plenário. **Acórdão 1593/2023** – Plenário. Rel. Vital do Rêgo. Processo: 008.877/2023-8. Julgado em: 2 ago. 2023. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/relicita%25C3%25A7%25C3%25A3o/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

TCU. **Instrução Normativa n. 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimento de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A91%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0>. Acesso em: 3 fev. 2024.

TRANSPORTE de cargas por modal aéreo cresce quase 60% no Brasil. **Logweb**, Caderno Transporte Aéreo, 22 set. 2023. Disponível em: <<https://www.logweb.com.br/transporte-de-cargas-por-modal-aereo-cresce-quase-60-no-brasil/>>. Acesso em: 10 de jan. 2024.