



ENTRE REGULAÇÃO E AUTONOMIA: A GOVERNANÇA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS NO BRASIL E SEUS LIMITES ESTRUTURAIS

ISSN 2763-7697 – QUALIS A4

João Marcos Coelho Soares¹

RESUMO

Este artigo analisa a governança das concessões aeroportuárias no Brasil sob a perspectiva da relação entre a regulação estatal e a autonomia das concessionárias. O objetivo consiste em identificar os limites da autonomia empresarial no âmbito das concessões aeroportuárias brasileiras, investigando de que forma instrumentos regulatórios, contratuais e institucionais condicionam o exercício da gestão privada. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em análise normativa, doutrinária, jurisprudencial e institucional, complementada por estudo de caso referente ao processo de transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia (SBGO), realizado no contexto da Sexta Rodada de Concessões Aeroportuárias. Os resultados demonstram que o modelo brasileiro promoveu expressiva modernização da infraestrutura aeroportuária e ampliou a participação da iniciativa privada, preservando, contudo, elevada densidade regulatória, caracterizada pela atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), pelos mecanismos de controle institucional e pela rigidez dos instrumentos contratuais. A análise evidencia que a autonomia do concessionário não se manifesta de forma absoluta, sendo exercida dentro de parâmetros previamente definidos pelo ordenamento jurídico e pelo ambiente regulatório setorial, configurando uma forma de autonomia regulada. Conclui-se que a governança das concessões aeroportuárias brasileiras se estrutura na busca permanente de equilíbrio entre eficiência empresarial, segurança operacional, estabilidade regulatória e interesse público. O estudo de caso do Aeroporto Internacional de Goiânia demonstra que a transferência da gestão aeroportuária não constitui mera sucessão de operadores, mas um processo complexo de coordenação institucional, transferência de conhecimento e construção gradual da autonomia gerencial.

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

Palavras-chave: concessões aeroportuárias; governança aeroportuária; regulação da aviação civil; autonomia empresarial; ANAC.

¹ Advogado e consultor em Direito Aeronáutico, com sólida experiência na gestão e operação de aeroportos. Atuou na INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, onde ocupou cargos estratégicos, dentre eles o de Superintendente dos Aeroportos de Uberlândia/MG, Aeroporto Internacional Marechal Rondon (Cuiabá/MT), Aeroporto de Vitória/ES e Aeroporto Santos Dumont/RJ. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil (UniAnhanguera) e em Direito Penal e Processual Penal (PUC-GO). MBA em Administração com ênfase em Gestão Empresarial (PUC-GO). Formação específica para Superintendente de Aeroportos pela Universidade de Brasília, com estágio técnico-operacional nos aeroportos do Galeão/RJ, Brasília/DF, Guarulhos/SP e no Aeroporto Internacional Ministro Pistrini – Ezeiza (Buenos Aires/Argentina). Atualmente presta consultoria técnica e jurídica a aeroportos privados, com atuação voltada à governança aeroportuária, regulação, segurança operacional e relações institucionais entre operadores aeroportuários e entes públicos. E-mail: joaomarcos_gyn@hotmail.com

BETWEEN REGULATION AND AUTONOMY: THE GOVERNANCE OF AIRPORT CONCESSIONS IN BRAZIL AND ITS STRUCTURAL LIMITS

ABSTRACT

This article analyzes the governance of airport concessions in Brazil from the perspective of the relationship between state regulation and the autonomy of concessionaires. The objective is to identify the limits of corporate autonomy within the scope of Brazilian airport concessions, investigating how regulatory, contractual, and institutional instruments condition the exercise of private management. The research adopts a qualitative approach based on normative, doctrinal, jurisprudential, and institutional analysis, complemented by a case study regarding the operational transfer process of Goiânia International Airport (SBGO), carried out within the context of the Sixth Round of Airport Concessions. The results demonstrate that the Brazilian model fostered significant modernization of airport infrastructure and expanded private sector participation while maintaining a high level of regulatory density, characterized by the role of the National Civil Aviation Agency (ANAC), institutional control mechanisms, and the rigidity of contractual instruments. The analysis reveals that the concessionaire's autonomy is not absolute; rather, it is exercised within parameters previously defined by the legal framework and the sectoral regulatory environment, constituting a form of regulated autonomy. It is concluded that the governance of Brazilian airport concessions is structured around the constant pursuit of a balance between corporate efficiency, operational safety, regulatory stability, and the public interest. The case study of Goiânia International Airport demonstrates that the transfer of airport management does not constitute a

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

mere succession of operators, but rather a complex process involving institutional coordination, knowledge transfer, and the gradual development of managerial autonomy.

Keywords: *airport concessions; airport governance; civil aviation regulation; corporate autonomy; ANAC.*

ENTRE LA REGULACIÓN Y LA AUTONOMÍA: LA GOBERNANZA DE LAS CONCESIONES AEROPORTUARIAS EN BRASIL Y SUS LÍMITES ESTRUCTURALES

RESUMEN

Este artículo analiza la gobernanza de las concesiones aeroportuarias en Brasil desde la relación entre la regulación estatal y la autonomía de las concesionarias. El objetivo es identificar los límites de la autonomía empresarial en las concesiones aeroportuarias brasileñas, examinando cómo los instrumentos regulatorios, contractuales e institucionales condicionan el ejercicio de la gestión privada. La investigación adopta un enfoque cualitativo, basado en análisis normativo, doctrinal, jurisprudencial e institucional, complementado con un estudio de caso sobre la transferencia operativa del Aeropuerto Internacional de Goiânia (SBGO), en el contexto de la sexta ronda de concesiones aeroportuarias. Los resultados demuestran que el modelo brasileño impulsó una modernización significativa de la infraestructura aeroportuaria y amplió la participación privada, manteniendo un alto nivel de densidad regulatoria, caracterizado por el papel de la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC), los mecanismos de control institucional y la rigidez contractual. El análisis revela que la autonomía de la concesionaria no es absoluta, sino que se ejerce dentro de parámetros previamente definidos por el marco jurídico y el entorno regulatorio sectorial, configurando una forma de autonomía regulada. Se concluye que la gobernanza de las concesiones aeroportuarias brasileñas se estructura en torno a la búsqueda constante de equilibrio entre eficiencia empresarial, seguridad operativa, estabilidad regulatoria e interés público. El estudio de caso del Aeropuerto de Goiânia demuestra que la transferencia de la gestión aeroportuaria no es una mera sucesión de operadores, sino un proceso complejo de coordinación institucional, transferencia de conocimientos y desarrollo gradual de la autonomía de gestión.

Palabras-clave: *concesiones aeroportuarias; gobernanza aeroportuaria; regulación de la aviación civil; autonomía empresarial; ANAC.*

1 INTRODUÇÃO

A reestruturação da infraestrutura aeroportuária brasileira, iniciada na década de 2010 com a implementação do programa federal de concessões, representou uma das mais significativas transformações institucionais da aviação civil nacional. Mais do que a transferência da execução dos serviços aeroportuários à iniciativa privada, esse processo inaugurou uma nova configuração de governança, na qual a titularidade do serviço público permanece com o Estado, enquanto sua exploração econômica e operacional é delegada a concessionárias privadas submetidas à permanente regulação e fiscalização estatais.

Essa governança caracteriza-se por elevada complexidade institucional, resultante da interação entre regulação técnica, fiscalização contratual, controle externo, planejamento setorial e formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária. O ambiente daí decorrente exige a harmonização de dois vetores igualmente relevantes: de um lado, a eficiência operacional, a inovação, a capacidade de investimento e a flexibilidade gerencial inerentes à atuação empresarial; de outro, a preservação do interesse público, da segurança operacional, da continuidade dos serviços e dos princípios que regem a prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, a autonomia conferida aos operadores aeroportuários ocupa posição central no debate contemporâneo sobre a regulação da infraestrutura. Embora a doutrina reconheça a existência de espaços de discricionariedade gerencial decorrentes da delegação contratual, essa autonomia não se manifesta de forma irrestrita: seu exercício encontra-se condicionado por normas legais, regulatórias e contratuais que delimitam a atuação dos concessionários e procuram compatibilizar eficiência econômica, segurança jurídica e proteção do interesse público. Essa característica assume especial relevância em setores intensivos em capital, marcados por contratos de longa duração e permanente supervisão estatal.

Diante desse cenário, emerge a questão central desta pesquisa: em que medida o modelo brasileiro de concessões aeroportuárias permite o exercício de

autonomia empresarial efetiva diante da elevada intensidade regulatória, da rigidez dos instrumentos contratuais e da atuação dos diversos órgãos de controle?

Parte-se da hipótese de que o modelo brasileiro configura uma modalidade de autonomia regulada, caracterizada pela coexistência entre a transferência de riscos econômicos relevantes ao concessionário e a preservação de estruturas institucionais que condicionam sua capacidade decisória. A autonomia empresarial, portanto, não é eliminada, mas exercida dentro dos limites definidos pelo ordenamento jurídico, pelo contrato de concessão e pelo ambiente regulatório setorial.

Para responder ao problema proposto, adota-se abordagem qualitativa, desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica, normativa, jurisprudencial, documental e institucional, complementada por estudo de caso fundamentado na observação participante do autor durante o processo de transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia (SBGO). A investigação percorre a evolução histórica da infraestrutura aeroportuária brasileira, os fundamentos jurídicos das concessões, a configuração do ambiente regulatório, as sucessivas rodadas de concessão e a experiência de transição operacional do SBGO, utilizada como evidência empírica para examinar a dinâmica institucional que caracteriza a governança das concessões aeroportuárias.

A compreensão desse arranjo institucional pressupõe o exame da trajetória histórica que antecedeu a política de concessões. A criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), seu protagonismo na implantação e modernização da infraestrutura aeroportuária nacional e as transformações que culminaram na adoção do atual regime concessionário constituem pressupostos indispensáveis para compreender os desafios contemporâneos da governança aeroportuária brasileira e os limites jurídicos da autonomia conferida aos operadores privados.

A principal contribuição deste estudo consiste em articular a análise jurídico-regulatória das concessões aeroportuárias com a investigação empírica de um processo concreto de transferência operacional. Ao confrontar a construção teórica da autonomia regulada com a experiência observada na transição do Aeroporto

Internacional de Goiânia, busca-se demonstrar como as estruturas de regulação, fiscalização e controle condicionam, na prática, a atuação dos concessionários. Dessa forma, o artigo pretende contribuir para o aprofundamento do debate doutrinário acerca da governança das concessões aeroportuárias brasileiras e dos limites jurídicos da autonomia gerencial na administração de infraestruturas públicas delegadas, oferecendo uma abordagem que integra fundamentos normativos, evolução institucional e evidências empíricas extraídas da prática da gestão aeroportuária.

2 A INFRAERO, A MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA E O PROCESSO DE CONCESSÕES NO BRASIL

2.1 A CRIAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DA INFRAERO

A consolidação da moderna infraestrutura aeroportuária brasileira tem origem no início da década de 1970, no contexto de políticas públicas voltadas à integração territorial e ao fortalecimento da capacidade logística nacional. A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) foi criada pela Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e formalmente constituída em 31 de maio de 1973, com a missão de implantar, administrar, operar e explorar, industrial e comercialmente, a infraestrutura aeroportuária atribuída pelo então Ministério da Aeronáutica.

Sob a liderança de dirigentes oriundos da Força Aérea Brasileira, a empresa desenvolveu cultura organizacional alicerçada na segurança operacional e na disciplina administrativa. Iniciada nos aeroportos de Brasília (DF) e Ponta Pelada, em Manaus (AM), sua expansão foi rápida: em apenas dois anos, já administrava 26 aeroportos distribuídos pelo país, favorecendo a integração de áreas historicamente isoladas.

O período entre o final da década de 1990 e o final dos anos 2000 correspondeu ao auge da maturidade institucional e operacional da Infraero, que se consolidou como uma das maiores operadoras aeroportuárias públicas do mundo. Em 2006, administrava 68 aeroportos, 32 Terminais de Logística de Carga e 80 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo (EPTAs), com aproximadamente 26.500 profissionais e responsabilidade por cerca

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

de 97% do transporte aéreo regular do país, 1,9 milhão de pousos e decolagens anuais e mais de 102 milhões de passageiros. Essa experiência projetou a empresa internacionalmente, servindo de referência técnica para países da América Latina e da África em gestão aeroportuária, segurança operacional e logística de cargas.

A sustentabilidade desse modelo, contudo, dependia do subsídio cruzado: aeroportos de elevada densidade operacional, Congonhas, Guarulhos e Brasília, concentravam a arrecadação e financiavam a manutenção de unidades deficitárias em regiões de menor atratividade econômica, assegurando a conectividade nacional. A atuação da Infraero ultrapassava, ainda, a administração de aeroportos de passageiros, abrangendo complexos logísticos de carga e a extensa rede de EPTAs, em permanente articulação com o Comando da Aeronáutica.

Apesar dos resultados alcançados, o acelerado crescimento da demanda por transporte aéreo revelou limitações na capacidade de financiamento dos investimentos e na velocidade exigida para sua execução, exigindo aportes cada vez mais elevados e maior flexibilidade gerencial, cenário que impulsionaria, na década seguinte, a implementação do programa federal de concessões.

Mais do que ruptura com o modelo anterior, essa transformação redefiniu o papel do Estado, que preservou suas competências de planejamento, regulação, fiscalização e controle ao ampliar a participação da iniciativa privada na execução dos serviços aeroportuários, combinação entre maior liberdade gerencial dos operadores privados e mecanismos mais sofisticados de supervisão estatal que constitui a questão central examinada neste estudo.

2.2. A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E A TRANSIÇÃO PARA O MODELO DE CONCESSÕES

A Reforma Gerencial do Estado, iniciada em 1995 com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) sob a condução de Bresser-Pereira (1997), introduziu na Administração Pública Federal princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), orientados pela eficiência administrativa, profissionalização da gestão e avaliação de desempenho.

Nesse ambiente, a Infraero promoveu amplo processo de modernização administrativa, incorporando planejamento estratégico, indicadores de desempenho e gestão orientada por resultados, agenda que ganhou especial relevância durante os preparativos para os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Esse conjunto de iniciativas consolidou a empresa como referência nacional em gestão aeroportuária, mas o próprio crescimento do setor revelou limitações estruturais que extrapolavam sua capacidade de resposta: investimentos cada vez mais elevados, maior complexidade da gestão e crescente pressão por agilidade na execução de obras expuseram os limites do modelo então vigente.

A denominada crise do "Apagão Aéreo", entre 2006 e 2007, representou importante fator de aceleração desse processo, expondo fragilidades operacionais e dificuldades de coordenação institucional. Associados ao crescimento contínuo da demanda e à proximidade da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016, esses fatores impulsionaram estudos de reestruturação do setor, desenvolvidos com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de consultorias especializadas a partir de 2009, que forneceram a base técnica, econômica e jurídica da modelagem das primeiras concessões federais. Esse processo foi decisivo para a consolidação do marco regulatório das concessões, influenciando a arquitetura jurídica dos contratos, a constituição das Sociedades de Propósito Específico (SPEs) e a repartição de competências entre poder concedente, agência reguladora e concessionárias.

A reestruturação institucional ganhou novo impulso em 2011 com a criação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR). A transição tornou-se efetiva entre 2011 e 2013, com as concessões dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante, Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins, período em que coexistiram um dos maiores programas de investimentos da história da Infraero e o início da transferência dos principais aeroportos da rede para operadores privados.

A redução da participação da Infraero na arrecadação do sistema comprometeu o tradicional subsídio cruzado, tornando necessária a redefinição de seu papel institucional, progressivamente direcionado à aviação regional.

A implementação do programa de concessões, contudo, não significou o afastamento do Estado da gestão aeroportuária, mas a redefinição de suas funções: fortaleceram-se as competências estatais de planejamento, regulação técnica e econômica, fiscalização contratual e supervisão permanente, consolidando modelo de governança no qual maior liberdade gerencial convive com intensa supervisão pública; é dessa interação que emerge a noção de autonomia regulada, eixo teórico deste estudo.

2.3 O NOVO PAPEL DA INFRAERO NO MODELO CONCESSIONÁRIO

Os efeitos das primeiras rodadas de concessão não reduziram a relevância institucional da Infraero; ao contrário, inauguraram profunda redefinição de seu papel. A empresa concentrou sua atuação na administração de aeroportos de pequeno e médio porte em regiões de menor atratividade para operadores privados, no apoio à aviação regional e na prestação de serviços técnicos especializados.

Essa reorganização aprofundou-se em 2019, com a Lei nº 13.903/2019, que autorizou a cisão parcial da Infraero e a criação da NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A., empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando da Aeronáutica. Para a nova estatal foram transferidos os ativos, o acervo técnico e documental e o quadro de empregados até então responsáveis pela operação das Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo (EPTAs), encerrando a atuação direta da Infraero nesse segmento e consolidando, no âmbito federal, a separação entre a administração aeroportuária, atribuída à Infraero e às concessionárias privadas, e a prestação dos serviços de navegação aérea, atribuída à NAV Brasil sob supervisão do Comando da Aeronáutica.

Um dos principais desafios decorrentes da reestruturação do setor foi a participação societária da Infraero nas SPEs constituídas nas primeiras rodadas: entre 2012 e 2013, a empresa deteve 49% do capital social das concessionárias de

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

Guarulhos, Brasília, Viracopos, Galeão e Confins, buscando assegurar a transferência gradual de conhecimento técnico. A experiência demonstrou, contudo, que esse arranjo impunha elevados compromissos financeiros à Infraero ao mesmo tempo em que limitava sua influência sobre decisões estratégicas, dada sua posição acionária minoritária, limitações que conduziram, nos anos seguintes, ao progressivo afastamento da empresa dessas participações.

A capacidade de adaptação da Infraero foi particularmente exigida durante a pandemia da COVID-19: a forte retração da demanda impôs revisão de estratégias administrativas e fortalecimento dos mecanismos de resiliência institucional, sem comprometer a continuidade dos serviços sob sua responsabilidade nem os padrões de segurança operacional exigidos pela aviação civil.

Atualmente, a atuação da Infraero abrange a administração de aeroportos regionais, o apoio à estruturação de projetos de infraestrutura e a execução de políticas voltadas à conectividade aérea regional, por meio de contratos, convênios e instrumentos de cooperação com estados e municípios. A trajetória da empresa demonstra que a evolução da infraestrutura aeroportuária brasileira não se resume à substituição de um modelo estatal por outro baseado na participação privada, mas revela a construção gradual de uma arquitetura institucional na qual Estado e operadores privados exercem funções distintas e complementares, contexto que fundamenta a compreensão do regime jurídico das concessões examinado no capítulo seguinte.

3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS

O regime jurídico das concessões aeroportuárias brasileiras assenta-se na Constituição da República de 1988, que atribui à União, de forma concentrada, tanto a competência administrativa para explorar, diretamente ou mediante delegação, os serviços de navegação aérea, aeroespacial e de infraestrutura aeroportuária (art. 21, inciso XII, alínea "c"), quanto a competência legislativa privativa para dispor sobre direito aeronáutico e espacial (art. 22, inciso I). A essa dupla competência soma-se o comando do art. 178, que reserva à lei federal a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, base constitucional que sustenta o Código Brasileiro de Aeronáutica e a legislação setorial examinada a seguir. O art. 175, por sua vez,

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

fornece o fundamento geral do regime de concessão de serviços públicos, autorizando que a execução dessas atividades seja delegada à iniciativa privada, preservada, contudo, a titularidade estatal do serviço.

Essa concentração simultânea de competências executivas e legislativas na esfera federal, pouco comum mesmo entre os setores de infraestrutura regulados no Brasil, explica, em boa medida, a elevada densidade normativa que caracteriza a aviação civil brasileira, fornecendo uma primeira chave de leitura para a autonomia regulada que orienta este estudo: a intensidade da regulação setorial não decorre apenas de opção infralegal da ANAC, mas está enraizada na própria arquitetura constitucional de repartição de competências.

Essa disciplina é complementada pela Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões), que regula a fiscalização da execução contratual, a política tarifária orientada pela modicidade e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro; pela Lei nº 11.182/2005, que instituiu a ANAC e lhe atribuiu competências normativas, regulatórias, fiscalizatórias e sancionatórias; e pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986).

Em conjunto com os contratos administrativos e os atos regulatórios da agência, esses diplomas formam o marco jurídico que disciplina a exploração da infraestrutura aeroportuária, submetendo-a a um ambiente regulatório especializado, caracterizado pela edição permanente de normas técnicas, certificações operacionais e monitoramento sistemático de indicadores de desempenho.

No âmbito do Direito Administrativo, a concessão constitui modalidade de descentralização administrativa por colaboração, mediante a qual o Estado transfere ao particular a execução material de atividade de sua titularidade, preservando integralmente as competências de planejamento, regulação, fiscalização e controle (Moreira, 2010; Sundfeld, 2017; Marques Neto, 2009). A delegação não implica renúncia à função pública, mas representa instrumento destinado a ampliar a eficiência da prestação do serviço, mantendo sob responsabilidade do Poder Público, a garantia de sua continuidade, universalidade, segurança e adequação.

A doutrina administrativista oferece elementos relevantes para a compreensão desse regime. Marçal Justen Filho (2009) identifica a concessão como

manifestação de um modelo jurídico híbrido, no qual coexistem elementos próprios da atividade empresarial e prerrogativas inerentes ao regime dos serviços públicos; nesse contexto, o concessionário não atua apenas como agente econômico submetido às regras ordinárias do mercado, mas exerce atividade de relevante interesse público, sujeitando-se aos deveres jurídicos decorrentes da função delegada.

Na mesma direção, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) ressalta que a transferência da execução do serviço público não descaracteriza os princípios estruturantes do Direito Administrativo, entre eles a continuidade, a mutabilidade do serviço público, a supremacia do interesse público e o permanente dever estatal de fiscalização; a delegação modifica apenas a forma de prestação, preservando a natureza pública da atividade e a responsabilidade do Estado por sua adequada execução.

Já Alexandre Santos de Aragão (2013) observa que o Estado Regulador não substitui simplesmente o antigo Estado prestador, mas assume funções mais complexas de coordenação, supervisão e indução dos mercados regulados. Nessa perspectiva, a atuação das agências reguladoras transcende a mera fiscalização, constituindo instrumento de implementação das políticas públicas setoriais e de harmonização entre eficiência econômica, segurança jurídica, concorrência, proteção dos usuários e realização do interesse público.

Essa construção doutrinária foi reiteradamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. Ao apreciar, em sede de medida cautelar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668/DF, a Corte reconheceu que o exercício do poder normativo pelas agências reguladoras constitui legítimo instrumento de concretização das diretrizes estabelecidas em lei, desde que observados os limites fixados pelo Poder Legislativo e os princípios constitucionais da Administração Pública. Esse entendimento foi posteriormente ampliado no julgamento da ADI nº 5.906/DF, no qual o Supremo reconheceu a constitucionalidade do poder normativo-sancionador das agências reguladoras, isto é, a competência para tipificar infrações administrativas e cominar sanções por ato infralegal, por decorrer da própria

condição de autarquia especial conferida pela lei instituidora, desde que respeitados os parâmetros genéricos nela previamente fixados.

Da conjugação desses precedentes extrai-se conclusão relevante para o regime das concessões: a delegação da execução do serviço público não afasta a responsabilidade do Estado pela disciplina regulatória do setor, tampouco reduz o dever permanente de supervisão exercido pelas agências sobre os serviços delegados.

Doliam entre o texto constitucional, a legislação infraconstitucional, a doutrina e a jurisprudência emerge uma característica distintiva do modelo brasileiro: diferentemente dos agentes econômicos inseridos em mercados plenamente concorrenciais, as concessionárias aeroportuárias desenvolvem suas atividades em ambiente de elevada densidade regulatória, marcado por normas técnicas, certificações operacionais, metas de desempenho e rigorosos mecanismos de acompanhamento contratual, de modo que a delegação da execução dos serviços aeroportuários não corresponde à transferência irrestrita da liberdade empresarial nem representa substituição do Estado na condução da política pública de aviação civil.

É precisamente dessa convivência entre liberdade gerencial e condicionamento jurídico que emerge a noção de autonomia regulada, adotada como fundamento teórico deste estudo.

A autonomia das concessionárias manifesta-se na condução das atividades operacionais, administrativas, financeiras e comerciais do aeroporto, mas permanece condicionada às competências regulatórias da ANAC, às prerrogativas do poder concedente e aos deveres inerentes à prestação de um serviço público essencial: não constitui, portanto, atributo absoluto nem simples faculdade discricionária de gestão, mas competência funcional delimitada pelo sistema constitucional, pelos contratos administrativos, pelas normas regulatórias e pela interpretação consolidada do STF acerca do regime jurídico das agências reguladoras.

É a partir dessa premissa que se torna possível examinar, no capítulo seguinte, como a regulação setorial, a distribuição contratual de riscos e os

mecanismos de governança concretizam, na prática, a autonomia regulada que constitui o eixo central deste trabalho.

4 REGULAÇÃO SETORIAL E A CONFIGURAÇÃO DA AUTONOMIA

A regulação constitui o principal elemento estruturante da autonomia exercida pelas concessionárias aeroportuárias brasileiras. Diferentemente dos setores submetidos predominantemente à lógica concorrencial, a exploração da infraestrutura aeroportuária desenvolve-se em contexto institucional intensamente regulado, no qual a liberdade empresarial é permanentemente condicionada por normas jurídicas, requisitos técnicos, indicadores de desempenho e estruturas de supervisão pública. A atuação da ANAC não se limita à fiscalização da execução contratual: projeta-se sobre todo o ciclo da concessão, influenciando a forma como as decisões operacionais, administrativas e econômicas são planejadas, executadas e monitoradas.

Esse modelo apoia-se em duas dimensões complementares: a regulação técnica, fundada na Convenção sobre Aviação Civil Internacional de 1944 (Convenção de Chicago), nos Anexos da OACI e nos Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil (RBACs), que estabelece padrões de segurança operacional (safety), segurança contra atos de interferência ilícita (security), certificação da infraestrutura e qualidade dos serviços; e a regulação econômica, que incide sobre a formação das receitas e a remuneração das concessionárias. Tarifas como pouso, permanência, embarque, conexão e armazenagem são disciplinadas por mecanismos de regulação por incentivos (incentive regulation), especialmente pelo sistema de preço-teto (price cap), mediante o qual a ANAC estabelece critérios para reajustes e revisões tarifárias.

Essa dupla dimensão evidencia que a autonomia das concessionárias não se distribui de forma homogênea: a liberdade gerencial mostra-se mais ampla na exploração das receitas não tarifárias (*non-aeronautical revenues*), locação de áreas comerciais, publicidade, estacionamento, ao passo que as atividades diretamente relacionadas à prestação do serviço público permanecem submetidas a rigorosos padrões técnicos e fiscalização permanente. Essa lógica encontra amparo direto na

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

jurisprudência já examinada: as ADIs nº 1.668/DF e nº 5.906/DF, ao validarem, respectivamente, o poder normativo e o poder sancionador das agências reguladoras, oferecem o fundamento constitucional que sustenta a própria arquitetura regulatória e tarifária da ANAC.

A autonomia exercida pelas concessionárias aeroportuárias brasileiras não pode, assim, ser compreendida como liberdade empresarial plena, mas como competência funcional juridicamente delimitada pelo sistema constitucional, pelo contrato de concessão, pelo marco regulatório da aviação civil e pela atuação permanente da ANAC que, ao estabelecer parâmetros objetivos para o exercício da atividade empresarial, assegura a continuidade do serviço público e cria condições de previsibilidade indispensáveis a investimentos de longo prazo.

4.1 CONTROLE INSTITUCIONAL E O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A governança das concessões aeroportuárias brasileiras caracteriza-se pela atuação coordenada de múltiplas instituições responsáveis pelo planejamento, regulação, fiscalização e controle da infraestrutura. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha papel relevante na conformação jurídica, econômica e institucional dos processos concessórios, especialmente por meio do acompanhamento das etapas de estruturação e outorga das concessões. O modelo brasileiro admite, nesse sentido, atuação preventiva (*controle ex ante*) do Tribunal, mediante o exame dos estudos de viabilidade, das premissas econômico-financeiras, dos requisitos de participação, dos instrumentos convocatórios e das minutas contratuais, sem substituir as atribuições do poder concedente ou da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Esse papel pode ser observado desde as primeiras rodadas do programa brasileiro de concessões aeroportuárias. Nos processos relativos aos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos, o TCU apreciou, em 2011, o primeiro estágio de fiscalização, tendo aprovado os processos com ressalvas e expedido determinações e recomendações aos órgãos responsáveis pela estruturação das concessões.

No caso de Guarulhos, objeto do Acórdão nº 3.232/2011-Plenário, as deliberações alcançaram aspectos relacionados aos estudos de viabilidade, aos investimentos mínimos, às especificações técnicas e a informações ambientais destinadas ao aperfeiçoamento de futuras modelagens.

Posteriormente, no Acórdão nº 2.466/2013-Plenário, relativo ao primeiro estágio das concessões dos aeroportos do Galeão e de Confins, o Tribunal aprovou o processo com ressalvas e determinou o saneamento de questões relacionadas, entre outros aspectos, à fundamentação técnica de requisitos de qualificação dos operadores e a restrições à participação no certame. A deliberação demonstra que o controle externo não se limita à verificação formal da legalidade dos atos já praticados, alcançando também pressupostos técnicos, econômicos e jurídicos utilizados na estruturação da concessão.

A experiência revela, portanto, que o controle externo exercido pelo TCU possui dimensão institucional relevante para a governança das concessões de infraestrutura. Sua atuação pode induzir o aperfeiçoamento dos estudos, dos instrumentos convocatórios e das condições contratuais, contribuindo para maior consistência da modelagem e para a redução de riscos decorrentes de premissas inadequadas ou insuficientemente fundamentadas.

Os entendimentos produzidos nesses processos passaram, ainda, a integrar o referencial de fiscalização dos procedimentos concessórios subsequentes. Não se trata, contudo, de atribuir ao TCU função regulatória ou de gestão da atividade aeroportuária. O Tribunal exerce controle externo sobre a atuação estatal relacionada às concessões, enquanto a regulação econômica e operacional permanece inserida no âmbito das competências legalmente atribuídas à ANAC e aos demais órgãos e entidades competentes.

Essa distinção é essencial para compreender a arquitetura institucional do modelo brasileiro: o controle externo influencia a conformação das decisões públicas que estruturam a concessão, mas não substitui o poder concedente nem a autoridade reguladora. Conclui-se, assim, que a autonomia das concessionárias não é delimitada exclusivamente pela regulação exercida pela ANAC ou pelas cláusulas contratuais. Ela se desenvolve em um ambiente institucional mais amplo, no qual

diferentes centros de competência, Ministério de Portos e Aeroportos, ANAC, TCU e Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), exercem atribuições distintas e complementares.

A articulação dessas instâncias contribui para a estabilidade regulatória, para a segurança jurídica dos contratos e para a preservação do interesse público, configurando uma das dimensões institucionais da autonomia regulada que constitui o objeto central deste estudo.

4.2. CONTRATOS DE CONCESSÃO E A ASSIMETRIA NA ALOCAÇÃO DE RISCOS

Os contratos de concessão aeroportuária distinguem-se pela longa duração, elevada complexidade técnica e expressivo grau de detalhamento normativo, constituindo exemplos típicos de contratos incompletos, cuja eficácia depende da capacidade de adaptação às transformações do ambiente econômico e regulatório.

Nessa arquitetura, a matriz de alocação de riscos assume posição central: cabe a ela definir os eventos atribuídos a cada parte e disciplinar os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro sempre que riscos previstos ou acontecimentos extraordinários alterarem as condições originalmente pactuadas.

Ao longo das sucessivas rodadas, consolidou-se no Brasil uma política de ampla transferência dos riscos operacionais e de demanda ao setor privado, fundada na premissa de que o concessionário reúne melhores condições para administrá-los.

Essa transferência de riscos, contudo, não foi acompanhada por ampliação equivalente da autonomia decisória das concessionárias: alterações relevantes do contexto econômico ou circunstâncias extraordinárias exigem, em regra, procedimentos administrativos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, impedindo que o concessionário modifique unilateralmente investimentos ou obrigações essenciais do contrato.

Essa assimetria não representa disfunção do sistema, mas decorre da própria natureza jurídica da concessão de serviço público: a ampliação irrestrita da liberdade

empresarial poderia comprometer a continuidade do serviço, ao passo que o excesso de intervenção estatal reduziria os incentivos à eficiência.

A experiência recente confirma essa premissa: os impactos da pandemia da COVID-19 demonstraram que eventos extraordinários podem comprometer as premissas econômicas que sustentam contratos de longa duração, e a adoção de medidas de reequilíbrio, revisão de obrigações e, em alguns casos, relicitação de aeroportos evidenciaram que a sustentabilidade das concessões depende menos da rigidez das cláusulas do que da capacidade institucional de adaptação.

A análise da alocação de riscos confirma, assim, a hipótese central deste estudo: a autonomia do operador aeroportuário não decorre da simples transferência da execução do serviço público, mas do espaço decisório delimitado pelo próprio sistema jurídico-regulatório.

4.3. JURISPRUDÊNCIA E OS LIMITES DA AUTONOMIA DO CONCESSIONÁRIO

O modelo brasileiro de concessões aeroportuárias encontra sólido respaldo na jurisprudência dos tribunais superiores, especialmente no que se refere à preservação da titularidade estatal dos serviços públicos delegados e à legitimidade das competências regulatórias atribuídas às agências.

A interpretação consolidada pelo STF e pelo STJ reafirma que a delegação da execução do serviço público não implica a transferência das funções estatais de planejamento, regulação, fiscalização e controle, permanecendo o Estado responsável pela adequada prestação dos serviços concedidos.

Os precedentes do STF já examinados, as ADIs nº 1.668/DF e nº 5.906/DF, possuem especial relevância para o setor aeroportuário, pois conferem fundamento constitucional às competências normativas, fiscalizatórias e sancionatórias da ANAC.

Essa primazia técnica da agência foi diretamente reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.287.461/SP, no qual a Corte, ao apreciar controvérsia sobre a realocação de horários de pouso e decolagem (slots) no Aeroporto de Congonhas, assentou que a definição dos critérios de ordenação da infraestrutura aeroportuária integra a competência técnica específica da ANAC, cuja capacidade institucional para essa análise é superior à do Poder Judiciário,

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

precedente que ilustra, no plano concreto do setor, os limites da intervenção externa sobre decisões regulatórias especializadas.

Em sentido convergente, a jurisprudência do STJ reafirma que o concessionário de serviço público não pode ser equiparado a agente econômico submetido exclusivamente às regras ordinárias do mercado, permanecendo sujeito aos princípios da continuidade, da adequação e da supremacia do interesse público, e que a preservação do equilíbrio econômico-financeiro constitui garantia essencial do contrato de concessão sempre que fatos supervenientes alterarem de forma significativa as condições originalmente pactuadas.

Observa-se, igualmente, o fortalecimento dos mecanismos de preservação da estabilidade contratual, acompanhando a crescente valorização de soluções consensuais de prevenção e resolução de controvérsias.

Nesse sentido, merece destaque a atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do TCU, que estimula soluções negociadas para controvérsias complexas envolvendo contratos de infraestrutura.

Conclui-se, portanto, que a autonomia das concessionárias aeroportuárias resulta da interação entre Constituição, legislação, contratos administrativos, regulação setorial, atuação dos órgãos de controle e interpretação conferida pelos tribunais superiores, espaço decisório juridicamente delimitado, cuja legitimidade decorre do equilíbrio entre eficiência gerencial, segurança jurídica e tutela permanente do interesse público.

5. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS RODADAS DE CONCESSÃO

O programa brasileiro de concessões aeroportuárias representa uma das mais relevantes transformações institucionais da infraestrutura pública nacional desde a promulgação da Constituição de 1988.

Concebido como resposta à necessidade de ampliar a capacidade operacional dos aeroportos diante do crescimento da demanda por transporte aéreo, o modelo buscou conciliar a atração de investimentos privados com a preservação

da titularidade pública dos serviços e da responsabilidade estatal pelo planejamento, regulação, fiscalização e controle do setor.

Longe de se resumir a estrutura de delegação da operação aeroportuária, as concessões federais constituem processo contínuo de aperfeiçoamento institucional: ao longo das sucessivas rodadas, poder concedente, ANAC, TCU e operadores privados incorporaram as experiências acumuladas, promovendo avanços sucessivos nas matrizes de alocação de riscos, nas metodologias de remuneração e nos instrumentos de governança contratual.

A autonomia conferida aos operadores privados evoluiu na mesma medida: seu conteúdo foi progressivamente redefinido pelas alterações introduzidas na regulação setorial, tornando cada vez mais sofisticada a interação entre liberdade gerencial e supervisão regulatória.

A análise que segue não pretende apenas descrever cronologicamente cada etapa do programa federal, mas identificar como as alterações introduzidas em cada rodada influenciaram a alocação dos riscos, a configuração dos contratos e os espaços de atuação conferidos às concessionárias, evidenciando que a autonomia dos operadores privados não foi simplesmente ampliada ao longo do tempo, mas progressivamente redefinida dentro de arquitetura institucional cada vez mais sofisticada e regulada.

5.1. A PRIMEIRA RODADA DE CONCESSÕES (2011)

A primeira etapa do programa teve como objeto o Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante (RN), primeiro aeroporto federal concedido integralmente à iniciativa privada. O leilão, realizado em 2011, foi vencido pelo Consórcio Inframerica Aeroportos, culminando na celebração de contrato de concessão com prazo de vinte e oito anos e outorga aproximada de R\$ 170 milhões.

A importância dessa primeira experiência ultrapassa sua dimensão econômica: por tratar-se de empreendimento greenfield, concebido para substituir integralmente o antigo Aeroporto Internacional Augusto Severo, a concessão funcionou como laboratório institucional para a construção das bases jurídicas,

regulatórias, contratuais e operacionais que orientariam as rodadas subsequentes, ao mesmo tempo em que conferia ao concessionário maior liberdade para incorporar soluções tecnológicas desde a origem.

A experiência também revelou limitações: a inexistência de precedentes nacionais, as incertezas típicas das projeções de demanda de empreendimentos greenfield e a própria imaturidade do modelo regulatório ampliaram os riscos do contrato, exigindo posteriores mecanismos de recomposição contratual.

Essas lições influenciaram diretamente a estrutura das rodadas posteriores, especialmente o aperfeiçoamento das matrizes de risco e dos processos de acompanhamento contratual, inaugurando uma fase contínua de aprendizagem institucional que se tornaria uma das marcas do programa brasileiro e a primeira manifestação empírica da autonomia regulada que orienta este estudo.

5.2. A SEGUNDA RODADA DE CONCESSÕES (2012)

A segunda rodada representou a efetiva consolidação do modelo concessionário brasileiro, ao abranger três dos principais aeroportos do país: Guarulhos (SP), concedido ao Consórcio GRU Airport por vinte anos; Viracopos (SP), concedido à Aeroportos Brasil Viracopos por trinta anos; e Brasília (DF), assumido pela Inframerica Aeroportos por vinte e cinco anos. Os certames resultaram em compromissos financeiros superiores a R\$ 24 bilhões em outorga.

Pela primeira vez, aeroportos responsáveis por parcela significativa da movimentação nacional passaram à administração privada, acelerando investimentos para a Copa do Mundo de 2014.

Uma das principais inovações da modelagem consistiu na constituição de Sociedades de Propósito Específico (SPEs) com participação de 49% da Infraero, solução destinada a assegurar a transferência gradual do conhecimento técnico acumulado pela empresa pública.

A experiência prática, entretanto, revelou limitações desse modelo societário: embora permanecesse acionista relevante, a Infraero exercia influência restrita sobre as decisões estratégicas das concessionárias, ao mesmo tempo em que

assumia expressivos compromissos financeiros, limitações que levaram ao abandono desse modelo nas rodadas posteriores.

Os ágios significativamente superiores às estimativas iniciais, por sua vez, reforçaram a necessidade de aperfeiçoar as premissas econômico-financeiras e os procedimentos de recomposição do equilíbrio contratual nas rodadas seguintes.

5.3 A TERCEIRA RODADA DE CONCESSÕES (2013)

A terceira rodada deu continuidade à expansão do modelo mediante a delegação de dois aeroportos de elevada relevância estratégica: o Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), no Rio de Janeiro, concedido ao Consórcio Rio Galeão por vinte e cinco anos, e o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins), em Minas Gerais, concedido à BH Airport por trinta anos.

Os leilões resultaram em compromissos superiores a R\$ 20,8 bilhões em outorga, direcionados à modernização dos terminais e ao fortalecimento da inserção do país nas principais rotas internacionais.

Essa etapa também deixou claro que contratos de infraestrutura de longa duração permanecem fortemente condicionados às oscilações do ambiente econômico: as dificuldades posteriormente verificadas no contrato do Galeão, decorrentes de projeções de demanda excessivamente otimistas, exigiram sucessivos processos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e, mais adiante, a relicitação do aeroporto, episódio que reforçou a importância de contratos capazes de responder às mudanças do ambiente econômico sem comprometer a continuidade do serviço público, e que influenciou diretamente o aperfeiçoamento das projeções de demanda e das matrizes de risco nas rodadas seguintes.

5.4 A QUARTA RODADA DE CONCESSÕES (2017): A CONSOLIDAÇÃO DOS OPERADORES AEROPORTUÁRIOS INTERNACIONAIS

Após os desafios identificados nas primeiras experiências, sobretudo quanto à participação societária da Infraero nas SPEs e à distribuição dos riscos contratuais, o Governo Federal promoveu importantes aperfeiçoamentos na modelagem das

concessões durante a quarta rodada, realizada em 2017. O certame contemplou quatro aeroportos: Salgado Filho, em Porto Alegre (RS), e Pinto Martins, em Fortaleza (CE), ambos concedidos à Fraport Brasil; Deputado Luís Eduardo Magalhães, em Salvador (BA), concedido à Vinci Airports; e Hercílio Luz, em Florianópolis (SC), concedido à Zurich Airport Brasil. Os contratos foram celebrados com prazos entre vinte e cinco e trinta anos e resultaram em arrecadação aproximada de R\$ 3,7 bilhões em outorga.

Essa rodada representou ponto de inflexão na evolução do programa: a principal inovação consistiu na eliminação da participação societária obrigatória da Infraero, atribuindo aos operadores privados o controle integral da gestão dos aeroportos, e na consolidação da presença de operadores internacionais especializados, Fraport, Vinci Airports e Zurich Airport, que elevou o grau de profissionalização da gestão aeroportuária brasileira e aproximou a modelagem nacional das melhores práticas internacionais.

O aprendizado institucional acumulado nessa etapa repercutiu nas modelagens seguintes, sobretudo no fortalecimento dos critérios de qualificação técnica e na simplificação da estrutura contratual, confirmando que o fortalecimento da autonomia gerencial das concessionárias não pressupõe redução da atuação estatal, mas sua reorganização em torno das funções de planejamento, regulação e fiscalização.

5.5 A QUINTA RODADA DE CONCESSÕES (2019): A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE BLOCOS REGIONAIS

A quinta rodada, realizada em 2019, introduziu mudança estrutural na modelagem das concessões ao substituir a lógica tradicional de licitação de aeroportos individualmente considerados pela concessão integrada de blocos regionais. A rodada compreendeu doze aeroportos distribuídos em três agrupamentos: o Bloco Nordeste, arrematado pela Aena Desarrollo Internacional, reuniu Recife (PE), Maceió (AL), Aracaju (SE), João Pessoa (PB), Campina Grande (PB) e Juazeiro do Norte (CE); o Bloco Centro-Oeste, vencido pela Centro-Oeste Airports (COA), abrangeu Cuiabá (MT), Sinop (MT), Rondonópolis (MT) e Alta

R. bras. Av. civil. ci. Aeron., Florianópolis, v. 6, n. 3, esp., p. 159-200, jul/ago. 2026.

1

Floresta (MT); e o Bloco Sudeste, concedido à Zurich Airport Brasil, compreendeu Vitória (ES) e Macaé (RJ).

Os contratos foram celebrados por trinta anos, resultando em arrecadação aproximada de R\$ 2,4 bilhões em outorga. A principal inovação consistiu na lógica de complementaridade econômica entre aeroportos: em vez de avaliar isoladamente a viabilidade financeira de cada ativo, o poder concedente estruturou blocos capazes de combinar aeroportos economicamente consolidados com unidades regionais de menor demanda, releitura contemporânea do tradicional subsídio cruzado historicamente adotado pela Infraero.

Essa transformação repercutiu diretamente sobre a atuação da ANAC, cuja supervisão passou a incorporar visão sistêmica do bloco concedido, e ampliou o espaço de atuação gerencial das concessionárias na definição de estratégias de investimento para o portfólio como um todo, autonomia que, no entanto, permaneceu condicionada às obrigações contratuais e aos objetivos públicos estabelecidos pelo poder concedente.

5.6 A SEXTA RODADA DE CONCESSÕES (2021): A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE BLOCOS EM UM CONTEXTO DE INCERTEZA GLOBAL

Realizada em abril de 2021, em meio à mais profunda crise enfrentada pela aviação civil mundial desde a Segunda Guerra Mundial, a Sexta Rodada representou a maior transferência de ativos aeroportuários promovida pelo Governo Federal em um único certame, consolidando a modelagem de blocos inaugurada em 2019.

Foram concedidos vinte e dois aeroportos: o Bloco Sul, arrematado pela CCR Aeroportos, reuniu Curitiba (PR), Foz do Iguaçu (PR), Navegantes (SC), Londrina (PR), Joinville (SC), Bacacheri (PR), Bagé (RS), Pelotas (RS) e Uruguaiana (RS); o Bloco Central, igualmente concedido à CCR Aeroportos, compreendeu Goiânia (GO), São Luís (MA), Teresina (PI), Palmas (TO), Petrolina (PE) e Imperatriz (MA); e o Bloco Norte, vencido pela Vinci Airports, incorporou Manaus (AM), Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Tefé (AM) e Boa Vista (RR).

Os contratos, celebrados por trinta anos, resultaram em arrecadação aproximada de R\$ 3,3 bilhões em outorga. Sua principal singularidade decorreu do contexto em que os contratos passaram a ser executados: embora a modelagem econômico-financeira tivesse sido concebida antes da pandemia da COVID-19, sua implementação ocorreu em cenário de abrupta retração da demanda e profunda incerteza quanto à recuperação do setor, verdadeiro teste de estresse para a governança regulatória brasileira.

A preservação dos contratos exigiu intensa coordenação entre concessionárias, ANAC, Ministério de Portos e Aeroportos, TCU e instituições financeiras, especialmente na adoção de medidas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e na revisão dos cronogramas de investimento. A experiência demonstrou que a estabilidade dos contratos depende menos da rigidez de suas cláusulas do que da capacidade das instituições de adaptar o regime jurídico às transformações do ambiente econômico, reafirmando que a autonomia do gestor aeroportuário somente se concretiza em estrutura de autonomia regulada.

A implementação dessa rodada também revelou desafios operacionais que transcendem a análise normativa dos contratos, sucessão administrativa examinada adiante, no Capítulo 7, por meio do estudo de caso dedicado à transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia, Santa Genoveva (SBGO), integrante do Bloco Central.

A evolução observada ao longo das sucessivas rodadas confirma que a eficiência do modelo não resulta da substituição do Estado pela iniciativa privada, mas da construção de uma governança regulatória na qual autonomia gerencial, coordenação institucional e proteção do interesse público se reforçam mutuamente, concepção de autonomia regulada que distingue o modelo brasileiro e constitui a principal contribuição teórica desenvolvida neste estudo.

6 ANÁLISE COMPARADA INTERNACIONAL E ECONÔMICA DO MODELO

A análise comparada dos modelos de governança aeroportuária evidencia que o equilíbrio entre intervenção estatal e autonomia dos operadores privados

assume configurações distintas conforme as tradições jurídicas, institucionais e econômicas de cada país, ainda que princípios como previsibilidade regulatória, proporcionalidade e fundamentação técnica das decisões venham se consolidando como referenciais comuns de boa governança regulatória, segundo diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2012).

Não existe, contudo, um modelo único de concessão ou de regulação econômica: diferentes ordenamentos desenvolveram soluções próprias para compatibilizar eficiência empresarial, segurança operacional, proteção dos usuários e preservação do interesse público.

6.1. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA: INCENTIVOS, CUSTOS DE TRANSAÇÃO E RIGIDEZ CONTRATUAL

A Análise Econômica do Direito (AED) oferece importante referencial teórico para compreender a dinâmica das concessões aeroportuárias brasileiras ao demonstrar que a eficiência dos contratos públicos de infraestrutura depende da adequada articulação entre incentivos econômicos, alocação de riscos e instituições capazes de reduzir custos de transação (WILLIAMSON, 1985; NORTH, 1990).

A literatura especializada, sobretudo a partir da contribuição de Williamson (1985) sobre os limites da racionalidade contratual, reconhece que contratos de infraestrutura são, por natureza, incompletos, pois não conseguem antecipar todas as circunstâncias que poderão surgir durante décadas de execução, de modo que a eficiência contratual não decorre apenas da qualidade das cláusulas originalmente pactuadas, mas da capacidade do ambiente institucional de administrar renegociações e recompor o equilíbrio econômico-financeiro.

No modelo brasileiro, observa-se a combinação entre significativa transferência de riscos operacionais, comerciais e de demanda às concessionárias e ambiente regulatório caracterizado por intensa supervisão estatal, delicado equilíbrio entre autonomia gerencial e controle regulatório.

Um dos principais desafios consiste em compatibilizar estabilidade regulatória com capacidade de adaptação contratual: contratos excessivamente rígidos elevam os custos de transação ao dificultarem respostas a mudanças econômicas e

tecnológicas, ao passo que contratos excessivamente flexíveis ampliam a percepção de risco regulatório, o desafio consiste, portanto, em construir arranjo institucional capaz de conciliar as duas dimensões.

A experiência brasileira evidencia que a eficiência das concessões decorre menos da simples transferência de riscos ao setor privado do que da qualidade das instituições responsáveis pela implementação e acompanhamento dos contratos: a atuação coordenada de ANAC, poder concedente, TCU e concessionárias contribui para reduzir custos de transação e conferir previsibilidade às relações contratuais.

A Análise Econômica do Direito reforça, assim, a conclusão de que a autonomia conferida às concessionárias não possui natureza absoluta, mas constitui instrumento destinado a maximizar a eficiência econômica dentro de ambiente institucional regulado.

6.2. MODELAGENS DA ANGLOSFERA E A GOVERNANÇA DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA NA *COMMON LAW*

Os países da tradição jurídica da *Common Law* desenvolveram modelos distintos de participação privada na infraestrutura aeroportuária.

O Reino Unido foi pioneiro ao promover, na década de 1980, a alienação do controle acionário da antiga British Airports Authority (BAA); a transferência da propriedade de aeroportos como Heathrow e Gatwick conferiu aos operadores ampla autonomia patrimonial, comercial e operacional, permanecendo ao Estado a regulação econômica e a fiscalização da prestação dos serviços.

A Austrália adotou solução distinta: em vez de privatizar os aeroportos, instituiu contratos de arrendamento de longo prazo (*long-term leases*), disciplinados pelo *Airports Act 1996*, preservando a propriedade pública da infraestrutura e transferindo ao setor privado o direito de exploração por cinquenta anos, prorrogáveis por igual período.

Os Estados Unidos, por sua vez, mantêm a maior parte dos aeroportos comerciais sob propriedade e administração de governos locais ou autoridades aeroportuárias independentes (*Airport Authorities*), concentrando a participação privada em parcerias público-privadas (P3s) para terminais específicos.

Essas experiências demonstram que a tradição da *Common Law* não conduz necessariamente à máxima autonomia dos operadores privados: a principal convergência reside menos na forma de propriedade dos aeroportos e mais na construção de ambientes institucionais previsíveis.

Nos países de tradição anglo-saxônica, predominam modelos de regulação por incentivos (*incentive regulation*), nos quais o órgão regulador estabelece objetivos e metas de desempenho, conferindo aos operadores ampla liberdade para definir os meios de cumpri-los. Em contraste, países de tradição jurídico-administrativa continental, França, Espanha, Portugal e Itália, adotam modelos de maior densidade normativa e supervisão estatal mais intensa, com maior detalhamento das obrigações contratuais e fiscalização permanente.

Na América Latina, consolidou-se modelo intermediário entre essas duas tradições. No Chile, os contratos de concessão estabelecem indicadores rigorosos de desempenho fiscalizados pelo Ministério de Obras Públicas; na Colômbia, a Agência Nacional de Infraestrutura (ANI) coordena os contratos em articulação com a autoridade aeronáutica; no Peru, a supervisão é exercida pelo Organismo Supervisor do Investimento em Infraestrutura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).

O modelo brasileiro aproxima-se dessa concepção de regulação híbrida, combinando elementos da regulação por desempenho com mecanismos típicos do controle jurídico-administrativo continental: a ANAC preserva amplas competências normativas, regulatórias, fiscalizatórias e sancionatórias, o Ministério de Portos e Aeroportos formula as diretrizes da política setorial, e o DECEA mantém as atribuições relativas ao espaço aéreo, de modo que a autonomia gerencial das concessionárias não possui natureza absoluta, mas funcional e contratual, exercida dentro dos limites do contrato e do marco regulatório.

Essa disposição regulatória apresenta vantagens relevantes, previsibilidade das regras, estabilidade dos contratos de longo prazo, mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, mas também desafios: estruturas regulatórias excessivamente detalhadas podem reduzir a capacidade adaptativa dos operadores diante de mudanças tecnológicas ou eventos extraordinários.

O desafio contemporâneo consiste, portanto, em preservar os mecanismos de controle indispensáveis à proteção do interesse público sem comprometer a flexibilidade gerencial necessária à eficiência operacional, equilíbrio que não decorre da predominância absoluta do Estado nem da ampla liberdade empresarial, mas da construção de estruturas institucionais capazes de harmonizar incentivos econômicos, segurança jurídica e supervisão regulatória.

A principal contribuição brasileira para o debate internacional sobre concessões aeroportuárias não reside, assim, na ampliação irrestrita da autonomia empresarial, mas na construção de um modelo capaz de compatibilizar liberdade gerencial com elevada densidade regulatória: em vez de reduzir a presença do Estado, o programa de concessões redefiniu suas funções, deslocando-o da execução direta dos serviços para atividades de planejamento, regulação, fiscalização e coordenação institucional.

Essa dimensão prática será examinada no capítulo seguinte, por meio do estudo de caso referente ao processo de transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia, Santa Genoveva (SBGO), integrante do Bloco Central da Sexta Rodada.

7 O PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA OPERACIONAL: O ESTUDO DE CASO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GOIÂNIA – SANTA GENOVEVA (SBGO)

As análises desenvolvidas nos capítulos anteriores demonstraram que a delegação da exploração da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada não implica transferência irrestrita das competências estatais nem confere autonomia plena às concessionárias. Ao contrário, a gestão privada desenvolve-se em ambiente institucional caracterizado pela interação permanente entre planejamento, regulação, fiscalização e controle. A comprovação dessa construção teórica, entretanto, exige verificação no plano empírico; é nesse contexto que se insere o presente estudo de caso, dedicado à análise do processo de transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia - Santa Genoveva (SBGO).

A pesquisa adota a metodologia do estudo de caso, desenvolvida por meio da técnica da observação participante, em razão da atuação direta do autor na equipe

técnica responsável pela transferência operacional do aeroporto para a concessionária vencedora da Sexta Rodada de Concessões Aeroportuárias.

Essa condição possibilitou o acompanhamento sistemático das atividades de planejamento, coordenação institucional, inventário patrimonial, migração de processos, elaboração dos instrumentos operacionais e implementação da transição, proporcionando acesso a informações e procedimentos que normalmente permanecem restritos à gestão administrativa e pouco explorados na literatura especializada.

Essa opção metodológica impõe limites que devem ser expressamente reconhecidos. A condição de observador participante, decorrente da própria atuação profissional do autor na transição analisada, amplia o acesso a informações institucionais normalmente indisponíveis à pesquisa acadêmica, mas impõe também o desafio de preservar distanciamento crítico e preservar informações de caráter reservado dos dados em relação ao objeto estudado; buscou-se mitigar esse risco mediante o cotejo permanente das observações empíricas com os documentos oficiais do processo - Edital de Leilão, Contrato de Concessão e Plano de Transferência Operacional, e com o arcabouço doutrinário e jurisprudencial examinado nos capítulos anteriores.

Tratando-se, ademais, de estudo de caso único, os resultados obtidos não comportam generalização estatística para o conjunto das concessões aeroportuárias brasileiras: sua validade reside na profundidade da evidência empírica reunida e na plausibilidade teórica das conclusões extraídas, que podem orientar investigações futuras sobre outros processos de transição operacional do setor.

O caso examinado integra o Bloco Central da Sexta Rodada de Concessões, cuja exploração foi atribuída à CCR Aeroportos, nos termos do Edital de Leilão nº 01/2020 da ANAC, posteriormente formalizado pelo Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2021-Central (Processo Administrativo nº 00058.045234/2021-53). O leilão foi realizado em 7 de abril de 2021 e, após o cumprimento das etapas de homologação, preparação institucional e validação regulatória, a assunção operacional definitiva ocorreu em 24 de março de 2022.

Sob o ponto de vista da governança, a transferência operacional representou muito mais do que a substituição da entidade responsável pela administração do aeroporto: tratou-se de processo estruturado de sucessão administrativa, patrimonial, operacional e regulatória, concebido para assegurar que a mudança do operador ocorresse sem qualquer interrupção da prestação do serviço público, preservando os padrões de segurança operacional (*safety*), de proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita (*security*), de continuidade dos serviços e de atendimento aos usuários.

Durante aproximadamente seis meses de preparação, desenvolveu-se intensa coordenação entre a ANAC, a Infraero, a concessionária e os diversos órgãos integrantes do sistema de aviação civil, com a execução de inventários dos bens reversíveis, auditorias patrimoniais, consolidação dos acervos documentais, revisão dos contratos administrativos, migração de sistemas informatizados, levantamento dos ativos essenciais à operação e planejamento da sucessão das rotinas administrativas indispensáveis à continuidade das atividades.

Esse conjunto de providências evidencia que a transferência operacional constitui verdadeiro processo de governança pública, no qual planejamento, coordenação institucional e supervisão regulatória atuam de forma integrada: a sucessão da gestão aeroportuária exige definição precisa de responsabilidades, compartilhamento de informações, validação técnica dos procedimentos e acompanhamento permanente da execução das atividades previstas, reduzindo riscos operacionais e assegurando a continuidade da prestação do serviço.

A experiência do Aeroporto Internacional de Goiânia demonstra que a autonomia da concessionária não se estabelece automaticamente com a assinatura do contrato: sua consolidação ocorre de maneira gradual, à medida que o novo operador demonstra capacidade técnica, administrativa e operacional para assumir as responsabilidades inerentes à gestão aeroportuária, sempre sob acompanhamento da ANAC e em conformidade com o marco regulatório aplicável. O processo de transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia constitui, assim, a principal evidência empírica deste estudo: permite verificar, em situação concreta, como os instrumentos jurídicos, regulatórios e institucionais

examinados nos capítulos anteriores condicionam o exercício da gestão privada, confirmando que a autonomia do gestor aeroportuário não decorre de simples delegação contratual, mas de processo institucional progressivo, no qual liberdade gerencial, supervisão regulatória, coordenação interinstitucional e controle administrativo coexistem de forma indissociável.

7.1. O PLANO DE TRANSFERÊNCIA OPERACIONAL (PTO) COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DA TRANSIÇÃO

O principal instrumento jurídico e operacional do processo de transferência foi o Plano de Transferência Operacional (PTO), documento de elaboração obrigatória previsto no Edital de Leilão e no Contrato de Concessão, cuja implementação dependia de análise técnica e aprovação prévia da ANAC.

Mais do que atender a exigência formal, o PTO constituiu o eixo estruturante da transição, organizando de forma integrada as atividades necessárias para assegurar a continuidade da operação durante a substituição do operador.

Sua elaboração exigiu amplo planejamento institucional, envolvendo a identificação dos riscos inerentes à transição, o detalhamento das etapas do processo de handover, a definição dos fluxos de comunicação entre os órgãos envolvidos, a transferência do conhecimento técnico acumulado pela Infraero, a sucessão dos contratos administrativos, a migração dos sistemas operacionais e a delimitação das responsabilidades atribuídas à concessionária, à Infraero e à ANAC.

O plano incorporou, ainda, matrizes de riscos, protocolos de contingência e procedimentos preventivos destinados a assegurar que eventuais intercorrências não comprometessem a continuidade da prestação dos serviços, a segurança operacional, a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita ou o cumprimento das obrigações regulatórias aplicáveis ao aeroporto.

Do ponto de vista da governança, o PTO desempenhou funções complementares: para a concessionária, representou o instrumento de planejamento da assunção operacional, permitindo organizar recursos humanos, processos, sistemas e cronogramas de implementação; para a ANAC, constituiu mecanismo objetivo de supervisão, possibilitando avaliar previamente a consistência técnica da

transição, a suficiência das medidas de mitigação de riscos e a conformidade do planejamento com as exigências regulatórias vigentes.

Sua aprovação, portanto, não se limitou a uma etapa procedimental do processo de concessão: tratou-se de ato regulatório indispensável para validar a capacidade do futuro operador de assumir a gestão do aeroporto em condições compatíveis com os padrões de segurança, continuidade e qualidade exigidos para a prestação de um serviço público essencial.

A experiência observada no SBGO evidencia que, embora a concessionária seja responsável pela elaboração e execução do plano, sua atuação permanece condicionada aos parâmetros técnicos e regulatórios estabelecidos pelo poder público: o planejamento empresarial existe, mas sua implementação depende da demonstração de conformidade com o marco regulatório e da validação pela autoridade competente.

A liberdade de gestão, portanto, manifesta-se dentro de ambiente institucional previamente estruturado, no qual decisões estratégicas relacionadas à transição operacional estão sujeitas à supervisão regulatória.

O Plano de Transferência Operacional revela-se, assim, um dos principais instrumentos de governança das concessões aeroportuárias brasileiras: sua função não consiste apenas em organizar a sucessão entre operadores, mas em assegurar que a transferência da gestão ocorra de forma planejada, coordenada e juridicamente segura, compatibilizando a eficiência administrativa da concessionária com a preservação da continuidade do serviço público, da segurança operacional e do interesse coletivo.

7.2. A FASE DE OPERAÇÃO ASSISTIDA E A TRANSFERÊNCIA DO CONHECIMENTO INSTITUCIONAL

Concluída a homologação do PTO, iniciou-se a Fase de Operação Assistida, concebida como etapa essencial do processo de transição entre a Infraero e a concessionária, com o objetivo de assegurar a continuidade da prestação dos serviços aeroportuários por meio da transferência gradual das responsabilidades

operacionais e, sobretudo, do conhecimento institucional acumulado ao longo de décadas de gestão pública.

Sob a perspectiva da governança das concessões, essa fase representou importante mecanismo de mitigação dos riscos inerentes à substituição do operador: em vez de promover sucessão imediata, o modelo adotado privilegiou transição progressiva, permitindo que a nova concessionária assimilasse, de forma estruturada, os conhecimentos técnicos, operacionais e organizacionais indispensáveis ao exercício seguro e eficiente da gestão aeroportuária.

A Operação Assistida desenvolveu-se em dois momentos complementares. Na primeira etapa, denominada Assistência Inicial, a Infraero permaneceu integralmente responsável pela administração e pelo controle operacional do aeroporto, enquanto as equipes da concessionária acompanhavam sistematicamente as rotinas administrativas, operacionais, de manutenção, de safety e de security, o que permitiu à CCR Aeroportos conhecer detalhadamente os sistemas informatizados, os procedimentos operacionais, os contratos vigentes, a infraestrutura física, os protocolos de contingência e os fluxos decisórios que sustentavam a operação cotidiana do aeroporto.

Na etapa seguinte, denominada Cooperação Operacional, determinadas atividades passaram a ser desempenhadas diretamente pela concessionária, enquanto as equipes da Infraero assumiam funções de assessoramento técnico, orientação e acompanhamento, proporcionando ambiente controlado para a consolidação da nova estrutura de gestão.

Mais do que transferir procedimentos formalmente documentados, essa fase possibilitou a incorporação de conhecimentos tácitos, experiências acumuladas, práticas gerenciais e soluções construídas ao longo da trajetória institucional da Infraero - patrimônio imaterial de elevado valor estratégico, cuja assimilação dificilmente seria alcançada apenas por meio da análise de normas, manuais operacionais ou registros administrativos.

Na prática, o PTO consolidou-se como o principal instrumento de coordenação dessa etapa: todas as atividades desenvolvidas pelas equipes da Infraero, da concessionária e da ANAC eram acompanhadas de forma integrada,

permitindo monitorar o cumprimento das etapas previstas, validar a mitigação dos riscos previamente identificados e acompanhar a evolução da capacidade operacional do novo gestor.

Deixou de ser, assim, mero documento formal, para se transformar em instrumento permanente de gestão da transição, conferindo unidade, previsibilidade e rastreabilidade às decisões adotadas durante todo o processo.

Essa experiência evidencia que a transferência da exploração de um aeroporto não se resume à sucessão jurídica decorrente do contrato de concessão: a continuidade de um serviço público complexo depende igualmente da preservação da memória organizacional, da transmissão do conhecimento institucional e da capacidade das organizações envolvidas de coordenar, de forma integrada, a substituição do operador sem comprometer a segurança, a regularidade e a eficiência da operação.

A Operação Assistida demonstra, assim, que a consolidação da gestão privada resulta de processo institucional cuidadosamente planejado, no qual a sucessão das responsabilidades é acompanhada pela validação técnica dos procedimentos, pela transferência do conhecimento organizacional e pelo acompanhamento permanente da autoridade reguladora.

7.3 A ASSUNÇÃO OPERACIONAL E A TRANSFERÊNCIA DA RESPONSABILIDADE REGULATÓRIA

Concluída a Fase de Operação Assistida, iniciou-se a etapa de Assunção Operacional, marco jurídico que formalizou a transferência efetiva da gestão do SBGO para a CCR Aeroportos.

A partir desse momento, a concessionária passou a exercer diretamente a administração do aeroporto, assumindo as responsabilidades decorrentes da execução do contrato de concessão e da prestação dos serviços aeroportuários, tornando-se integralmente responsável pelos riscos econômicos, operacionais, administrativos e civis inerentes à exploração da infraestrutura, e passando a responder pela administração financeira da concessão, pela gestão da infraestrutura, pela manutenção das áreas operacionais, pela coordenação das

operações aeroportuárias, pela execução das atividades relacionadas à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC), bem como pelo relacionamento institucional com companhias aéreas, operadores, usuários e demais órgãos públicos.

A transferência da responsabilidade operacional, entretanto, não significou o encerramento imediato das relações de cooperação entre a Infraero e a concessionária: durante o período previamente estabelecido, equipes técnicas da empresa pública permaneceram prestando assessoramento especializado, especialmente em questões relacionadas aos sistemas corporativos, aos processos administrativos, às bases de dados institucionais e às rotinas operacionais cuja assimilação ainda se encontrava em fase de consolidação.

Essa cooperação evidenciou que a substituição do operador constitui processo gradual, e não simples ato formal decorrente da assinatura do contrato: a permanência temporária das equipes da Infraero contribuiu para reduzir os riscos inerentes à curva de aprendizagem do novo operador, assegurando a continuidade dos serviços e a preservação dos elevados padrões de segurança operacional exigidos pela regulação do setor.

Do ponto de vista jurídico-regulatório, a Assunção Operacional representa o momento em que se concretiza a delegação da execução do serviço público, sem que isso implique transferência das competências regulatórias do Estado: embora a concessionária passe a responder integralmente pelos resultados da operação e pela execução das obrigações contratuais, sua atuação permanece submetida ao conjunto de normas legais, regulatórias e contratuais estabelecidas pelo poder concedente e permanentemente fiscalizadas pela ANAC.

A experiência observada no SBGO demonstra, de forma particularmente clara, que a gestão privada da infraestrutura aeroportuária se desenvolve dentro de ambiente institucional caracterizado pela coexistência entre responsabilidade empresarial e supervisão pública.

A concessionária dispõe de autonomia para administrar o aeroporto, organizar seus processos internos, gerir pessoas, executar investimentos e buscar maior eficiência operacional; todas essas atividades, contudo, permanecem condicionadas

ao cumprimento das obrigações contratuais, dos padrões técnicos estabelecidos pela ANAC e das normas que disciplinam a prestação do serviço.

A observação direta do processo de transição confirma, portanto, que a transferência da operação não corresponde ao afastamento do Estado da gestão aeroportuária, mas à redefinição de suas funções institucionais: enquanto a concessionária assume a execução material dos serviços e os riscos inerentes à exploração da infraestrutura, o Estado preserva integralmente suas atribuições de planejamento, regulação, fiscalização e acompanhamento contratual.

A consolidação da nova estrutura de gestão resulta, assim, da atuação coordenada entre operador privado, agência reguladora, poder concedente e demais instituições que integram a governança do setor.

Essa etapa representa o ponto de inflexão da transição operacional: encerrada a fase de compartilhamento das responsabilidades, inicia-se a consolidação da nova governança da concessão, na qual a concessionária passa a exercer plenamente a gestão cotidiana do aeroporto, sem afastar os mecanismos permanentes de supervisão, fiscalização e controle que caracterizam o modelo regulatório brasileiro.

7.4 O ENCERRAMENTO DA TRANSIÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DEFINITIVA

O encerramento do processo de transição marcou a consolidação da gestão plena do SBGO pela CCR Aeroportos, concluindo o ciclo institucional iniciado com a celebração do contrato de concessão e encerrando a atuação operacional direta da Infraero na administração do aeroporto.

A partir desse momento, a concessionária passou a exercer integralmente as competências relacionadas à gestão da infraestrutura, assumindo a responsabilidade pela execução dos investimentos previstos contratualmente, pela modernização das instalações, pela operação do aeroporto e pelo desenvolvimento das estratégias comerciais e institucionais vinculadas ao Bloco Central da Sexta Rodada.

A conclusão da transição, entretanto, não significou ruptura com a experiência institucional construída ao longo de décadas pela Infraero: ao deixar a administração do aeroporto, a empresa pública transferiu não apenas ativos físicos e responsabilidades operacionais, mas também expressivo patrimônio técnico e organizacional, procedimentos consolidados, conhecimento especializado, práticas gerenciais e experiência operacional acumulada, legado que se revelou decisivo para assegurar a estabilidade da transição e preservar a continuidade da prestação dos serviços.

A experiência observada no SBGO demonstra que a consolidação da gestão privada não resultou de um único ato administrativo, mas de processo progressivo de sucessão institucional, no qual planejamento, coordenação entre organizações, compartilhamento de conhecimento e acompanhamento regulatório se desenvolveram de forma integrada.

Concluída a transição, a concessionária passou a exercer plenamente a gestão cotidiana do aeroporto, respondendo pelos investimentos, pelos resultados operacionais e pelo desempenho econômico da concessão, sem que essa ampliação de responsabilidades alterasse os mecanismos de planejamento, regulação, fiscalização e acompanhamento contratual exercidos pela ANAC, pelo poder concedente e pelos demais órgãos competentes.

O estudo de caso evidencia, assim, que a concessão aeroportuária não promove a substituição do Estado pela iniciativa privada, mas a reorganização das funções desempenhadas por cada ator: à concessionária cabem a execução direta da atividade e os riscos econômicos do empreendimento; ao Estado, as funções de formulação de políticas públicas, regulação, fiscalização e coordenação institucional.

A observação direta do processo confirma que a efetividade das concessões aeroportuárias depende da combinação entre planejamento institucional, transferência do conhecimento técnico e supervisão regulatória permanente, e não da simples redução da presença estatal.

O caso do SBGO, portanto, ultrapassa a dimensão de uma experiência administrativa específica para assumir relevância como evidência empírica do modelo brasileiro de governança aeroportuária. A transição operacional observada

confirma que a delegação da execução do serviço público se desenvolve em ambiente institucional caracterizado pela cooperação entre os diversos atores envolvidos, oferecendo sustentação prática às reflexões desenvolvidas ao longo deste estudo acerca dos limites e das possibilidades da autonomia gerencial nas concessões aeroportuárias.

8 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo examinar os limites da autonomia gerencial nas concessões aeroportuárias brasileiras, investigando de que forma a delegação da execução dos serviços à iniciativa privada se articula com a preservação das competências estatais de planejamento, regulação, fiscalização e controle. Para tanto, foram analisados os fundamentos jurídicos das concessões, a evolução institucional do setor, a configuração do modelo regulatório, experiências internacionais de governança e, em perspectiva empírica, o processo de transferência operacional do Aeroporto Internacional de Goiânia, Santa Genoveva (SBGO).

A pesquisa demonstrou que o programa brasileiro de concessões aeroportuárias constitui um dos mais relevantes processos de transformação institucional da infraestrutura pública nacional nas últimas décadas, evidenciando contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos contratuais e dos mecanismos de governança. Verificou-se, contudo, que essa ampliação da participação privada não foi acompanhada pela transferência irrestrita da capacidade decisória aos concessionários: a exploração da infraestrutura aeroportuária desenvolve-se em ambiente institucional caracterizado pela coexistência entre responsabilidade empresarial e intensa supervisão pública.

A análise comparada revelou que essa configuração não constitui fenômeno exclusivamente brasileiro: modelos adotados em países como Reino Unido, Austrália, Estados Unidos, França, Espanha, Chile e Colômbia também procuram compatibilizar eficiência econômica, estabilidade regulatória e proteção do interesse público, ainda que por meio de arranjos institucionais distintos. O modelo brasileiro,

contudo, distingue-se pela elevada densidade regulatória e pela intensa coordenação entre poder concedente, agência reguladora e órgãos de controle.

O estudo de caso do Aeroporto Internacional de Goiânia permitiu confrontar essa construção teórica com a realidade da implementação das concessões: a análise do Plano de Transferência Operacional, da Operação Assistida e da Assunção Operacional evidenciou que a transferência da exploração aeroportuária constitui processo institucional progressivo, no qual planejamento, transferência do conhecimento e supervisão regulatória desempenham papel essencial para a continuidade do serviço público — dimensão ainda pouco explorada pela literatura jurídica especializada.

A principal contribuição científica desta pesquisa consiste, assim, na proposição da autonomia regulada como categoria analítica capaz de explicar a governança das concessões aeroportuárias brasileiras: a autonomia do concessionário não decorre da simples delegação contratual, mas da construção de um ambiente institucional em que liberdade gerencial e controle estatal coexistem de forma complementar. Os resultados obtidos indicam que o aperfeiçoamento desse modelo dependerá menos da reformulação da estrutura atualmente vigente do que da evolução contínua de seus mecanismos de governança e do fortalecimento da coordenação entre os agentes responsáveis pela política pública de aviação civil.

Conclui-se, por fim, que a estabilidade institucional do modelo brasileiro decorre precisamente da capacidade de harmonizar autonomia empresarial, responsabilidade contratual e supervisão estatal em um mesmo arranjo jurídico-regulatório, chave interpretativa que contribui para a compreensão das concessões de infraestrutura no Direito brasileiro e para o aperfeiçoamento das políticas públicas de aviação civil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Contrato de Concessão n.º 003/ANAC/2021-Central. Brasília, DF: ANAC, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Programa de concessões aeroportuárias: estudos, relatórios setoriais e documentos regulatórios. Brasília, DF: ANAC, diversos anos.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito regulatório*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

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

BRASIL. Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília, DF: Presidência da República, 1986.

BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRASIL. Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Conversão da Medida Provisória n.º 527, de 2011. Altera a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei n.º 13.903, de 20 de novembro de 2019. Autoriza a cisão parcial da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a criação da Nav Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A., e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). Relatórios de administração e demonstrações financeiras. Brasília, DF: Infraero, diversos anos.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2010.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2012.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL (OACI). *Convention on International Civil Aviation and Annexes*. Montreal: ICAO, diversos anos.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdãos aplicados à fiscalização e modelagem de concessões aeroportuárias. Brasília, DF: TCU, diversos anos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Instrução Normativa n.º 91, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o procedimento de solução consensual de controvérsias relevantes ou de prevenção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília, DF: TCU, 2022.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.