SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **17**

CAPÍTULO 1

DA AVIAÇÃO ESTATAL AO SISTEMA AEROPORTUÁRIO CONTEMPORÂNEO 21

1.1. Problema, tese e percurso 21

1.2. O ponto de partida: o que mudou com as concessões aeroportuárias? 22

1.3. O nascimento da infraestrutura aeroportuária 23

1.3.1. Do campo de pouso ao aeroporto 23

1.3.2. A Convenção de Chicago e a organização jurídica do espaço aéreo 25

1.3.3. Três objetos distintos: navegação aérea, transporte aéreo e aeroporto 27

1.4. A formação do modelo aeroportuário brasileiro 28

1.4.1. Aviação, integração territorial e centralização administrativa 28

1.4.2. A Infraero e a empresa pública aeroportuária 29

1.4.3. O Código Brasileiro de Aeronáutica e a natureza pública do aeroporto 30

1.4.4. Da expansão do transporte à separação entre política, regulação e operação 32

1.5. A transformação pelas concessões 33

1.5.1. São Gonçalo do Amarante: o projeto-piloto 33

1.5.2. Os grandes aeroportos e a urgência de capacidade..... 34
1.5.3. Da concessão individual aos blocos 36
1.5.4. O aeroporto como plataforma econômica regulada 37
1.6. O que efetivamente mudou?..... 39
1.6.1. A propriedade e a titularidade: menos mudança do que sugere a linguagem corrente..... 39
1.6.2. Gestão e incentivos: a alteração mais visível 40
1.6.3. Financiamento: da decisão orçamentária à financiabilidade contratual..... 41
1.6.4. Riscos e responsabilidades: uma redistribuição, não um desaparecimento 42
1.6.5. A Infraero: de operadora dominante a agente de uma rede em transição..... 44
1.7. Resultados, limites e questões contemporâneas 44
1.7.1. O balanço não cabe em uma resposta binária..... 44
1.7.2. Capacidade, qualidade e resiliência..... 46
1.7.3. Sustentabilidade, tecnologia e integração urbana 47
1.8. Implicações para a prática jurídica 48
1.9. Síntese conclusiva 49

CAPÍTULO 2

INSTITUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E FONTES DO DIREITO AEROPORTUÁRIO..... 51
2.1. Problema, tese e percurso 51
2.2. O ponto de partida: uma infraestrutura, muitas autoridades..... 53
2.3. As camadas jurídicas da organização aeroportuária 54
2.3.1. Um sistema de fontes sobrepostas 54
2.3.2. A soberania estatal e os compromissos internacionais 55
2.3.3. A competência constitucional da União..... 56
2.3.4. Titularidade, poder concedente, regulação e operação 58
2.4. A formulação da política pública aeroportuária 59
2.4.1. O Ministério de Portos e Aeroportos e a aviação civil..... 59

2.4.2. Planejamento, programas e decisões de delegação 60
2.4.3. O Conselho de Aviação Civil e a coordenação superior 60
2.5. A ANAC e a regulação da aviação civil..... 61
2.5.1. Uma autarquia sob regime especial 61
2.5.2. A extensão das competências da Agência..... 63
2.5.3. Regulação técnica e regulação econômica 65
2.5.4. A ANAC como reguladora e administradora de contratos 66
2.5.5. Participação, análise de impacto regulatório e controle social..... 67
2.6. O Comando da Aeronáutica e o controle do espaço aéreo..... 69
2.6.1. O sistema integrado brasileiro 69
2.6.2. Interfaces entre pista e espaço aéreo 70
2.6.3. Coordenação civil-militar e novas tecnologias 71
2.7. Operadores aeroportuários: Infraero, concessionárias e entes delegatários 72
2.7.1. A operação não se confunde com a regulação..... 72
2.7.2. A Infraero depois das concessões..... 73
2.7.3. As concessionárias e a responsabilidade contratual..... 73
2.7.4. Aeroportos delegados a Estados e Municípios 74
2.8. As autoridades que atuam dentro e ao redor do aeroporto 75
2.8.1. Fronteira, polícia, alfândega e saúde..... 75
2.8.2. Segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita..... 76
2.8.3. Meio ambiente e uso do solo..... 77
2.8.4. Acesso terrestre e mobilidade..... 78
2.9. Concorrência, usuários e solução de conflitos 79
2.9.1. ANAC e autoridades de defesa da concorrência 79
2.9.2. Proteção do passageiro e competências sobrepostas..... 81
2.9.3. TCU e controle judicial 82
2.10. Como coordenar uma Administração aeroportuária complexa..... 83
2.10.1. Coordenação não é subordinação 83
2.10.2. Informação como infraestrutura institucional 84
2.10.3. Atribuição clara de responsabilidade 84

2.10.4. Capacidade institucional e continuidade 85
2.11. Implicações para a prática jurídica 86
2.12. Síntese conclusiva 87

CAPÍTULO 3

NATUREZA JURÍDICA, REGIMES DE EXPLORAÇÃO E FUNDAMENTOS ECONÔMICOS 89
3.1. Problema, tese e percurso 89
3.2. Parte I – Qualificação jurídica e regimes de exploração 90
3.2.1. O ponto de partida: o que é juridicamente um aeroporto? 90
3.2.2. O aeroporto como bem e como atividade 92
3.2.3. As formas de exploração 94
3.2.4. Aeroportos concedidos e não concedidos 95
3.2.5. A exploração do sítio aeroportuário 97
3.2.6. Bens reversíveis e indenização 98
3.2.7. Todo aeroporto deve ser autossustentável? 99
3.2.8. Critérios de aplicação 100
3.3. Parte II – Estrutura econômica e fundamentos da regulação 102
3.3.1. Estrutura de custos e demanda 102
3.3.2. Monopólio natural, poder de mercado e seus limites 105
3.3.3. Congestionamento e acesso à infraestrutura essencial 108
3.4. Implicações para a prática jurídica 110
3.5. Síntese conclusiva 111

CAPÍTULO 4

MODELAGEM, LICITAÇÃO E EVOLUÇÃO DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS 113
4.1. Problema, tese e percurso 113
4.2. Parte I – Preparação, modelagem e licitação 115
4.2.1. O ponto de partida: quando começa uma concessão? 115

4.2.2. A preparação da concessão 116
4.2.3. O desenho da licitação 117
4.2.4. Financiamento e estrutura societária 119
4.2.5. O controle da modelagem 122
4.2.6. Implicações e critérios de aplicação 123
4.3. Parte II – As rodadas brasileiras como experiência institucional 124
4.3.1. As rodadas de concessões aeroportuárias: modelagem e resultados 126
4.3.2. Primeira rodada: São Gonçalo do Amarante 126
4.3.3. Segunda rodada (2012): a escala e a maldição do vencedor 127
4.3.4. Terceira rodada (2013): escala e sobreoferta 129
4.3.5. Quarta rodada (2017): maturidade e internacionalização 130
4.3.6. Quinta, sexta e sétima rodadas: os blocos regionais (2019-2022) 131
4.3.7. Resultados agregados e balanço crítico 133
4.4. Parte III – Valoração e custo de capital 135
4.4.1. Metodologias de valoração 135
4.4.2. Custo de capital (WACC) e a comparação com a base regulatória de ativos (RAB) 136
4.5. Implicações para a prática jurídica 138
4.6. Síntese conclusiva 140

CAPÍTULO 5

CONTRATO DE CONCESSÃO, FINANCIAMENTO E CONTRATOS AEROPORTUÁRIOS COMPLEXOS 143
5.1. Problema, tese e percurso 143
5.2. Parte I – Arquitetura e governança da concessão 145
5.2.1. O contrato como programa regulatório 145
5.2.2. Estrutura do contrato 146
5.2.3. O regime dos investimentos 148
5.2.4. A alocação de riscos 150
5.2.5. Governança contratual 152

5.2.6. Aplicação: a ampliação de terminal 154
5.3. Parte II – Rede contratual, financiamento e continuidade 155
5.3.1. Contratos complexos e continuidade 155
5.3.2. Contratos de segundo nível: *Airline Use Agreements* e *ground handling* *157*
5.3.3. *Project finance*, SPEs e debêntures de infraestrutura 159
5.4. Implicações para a prática jurídica 162
5.5. Síntese conclusiva 163

CAPÍTULO 6

TARIFAS, RECEITAS E REGULAÇÃO ECONÔMICA DO AEROPORTO. 165
6.1. Problema, tese e percurso 165
6.2. Parte I – Receitas, tarifas e incentivos 167
6.2.1. O ponto de partida: quem paga pelo aeroporto? 167
6.2.2. A economia aeroportuária 168
6.2.3. Receitas aeroportuárias 170
6.2.4. Regulação tarifária 172
6.2.5. Questões controvertidas 174
6.2.6. Um reajuste simplificado 175
6.2.7. Transparência e contabilidade regulatória 176
6.3. Parte II – Modelos regulatórios e escolhas distributivas 178
6.3.1. Modelos econômicos e escolhas tarifárias 178
6.3.2. Modelos regulatórios comparados: *price cap, rate of return* e *price monitoring* *179*
6.3.3. *Single till versus dual till:* implicações para o equilíbrio financeiro 183
6.3.4. A interface tributária: natureza jurídica das tarifas e jurisprudência do STF 185
6.4. Implicações para a prática jurídica 186
6.5. Síntese conclusiva 188

CAPÍTULO 7

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO, CRISES, RELICITAÇÃO E INSOLVÊNCIA 191
7.1. Problema, tese e percurso 191
7.2. Parte I – Equilíbrio econômico-financeiro e recomposição 193
7.2.1. O ponto de partida: equilíbrio não é garantia de lucro 193
7.2.2. Fundamentos 194
7.2.3. Instrumentos de recomposição 196
7.2.4. Crises do setor 197
7.2.5. Inadimplemento, inviabilidade e saída 199
7.2.6. Soluções consensuais no TCU 200
7.2.7. Casos brasileiros como tipos de problema 202
7.2.8 Método para examinar um pleito 203
7.3. Parte II – Crise, insolvência, relicitação e continuidade 205
7.3.1. Financiamento de longo prazo e gestão de crises 205
7.3.2. *Step-in rights*, insolvência e continuidade do serviço 206
7.3.3. Relicitação: regime jurídico e experiência brasileira 207
7.4. Parte III – Qualidade e sustentabilidade do contrato 210
7.4.1. Qualidade como dimensão do equilíbrio regulatório 210
7.4.2. Indicadores e controle da qualidade do serviço 211
7.5. Implicações para a prática jurídica 213
7.6. Síntese conclusiva 214

CAPÍTULO 8

REGULAÇÃO OPERACIONAL, SEGURANÇA, FISCALIZAÇÃO E RELAÇÕES COM OS USUÁRIOS 217
8.1. Problema, tese e percurso 217
8.2. Parte I – Operação, certificação, *safety, security* e qualidade 218
8.2.1. O ponto de partida: fiscalizar risco ou infração? 218
8.2.2. Certificação e operação 220

8.2.3. *Safety, security* e SGSO 221
8.2.4. AVSEC 224
8.2.5. Qualidade do serviço 226
8.3. Parte II – Produção normativa, fiscalização, sanções e controle 227
8.3.1. A regulação como processo: da identificação do problema à norma efetiva 227
8.3.2. Estrutura decisória da ANAC: Diretoria Colegiada e superintendências 229
8.3.3. Fiscalização responsiva baseada em risco 230
8.3.4. Processo sancionador: Resoluções ANAC nºs 761 e 762/2024 231
8.3.5. Inadimplemento contratual, caducidade e medidas acautelatórias 232
8.3.6. TCU, CGU, Ministério Público e controle interno e externo ... 233
8.3.7. Controle judicial e deferência 234
8.3.8. Termos de ajustamento e soluções consensuais 235
8.3.9. Estratégia do regulado 236
8.4. Parte III – Acidentes, investigação e aprendizado institucional 237
8.4.1. Acidentes, investigação e reforma institucional 237
8.4.2. Competências de ANAC, DECEA e CENIPA: distribuição e interfaces 239
8.4.3. Acidentes TAM 3054 e GOL 1907: paradigmas de responsabilidade e reforma regulatória 240
8.4.4. As convenções de Tóquio (1963), da Haia (1970) e de Montreal (1971): jurisdição e crimes contra a aviação civil 241
8.4.5. Responsabilidade civil do transportador: Convenção de Montreal e o CDC 242
8.5. Parte IV – Companhias aéreas, passageiros e demais usuários 243
8.5.1. O aeroporto como espaço de relações múltiplas 243
8.5.2. Aeroporto e companhia aérea 243
8.5.3. Slots e capacidade escassa 245
8.5.4. *Ground handling* e mercados relacionados 246
8.5.5. Passageiros e consumidores 247
8.5.6. Carga aérea 248

8.5.7. Um caso de discriminação 248
8.6. Implicações para a prática jurídica 249
8.7. Síntese conclusiva 251

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 253