

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Nadja Adriano de Santana Azeituno

**CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA
AEROPORTUÁRIA NO BRASIL:
ESTUDO QUALITATIVO DO RISCO E EQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO**

VOLUME 1

**Dissertação no âmbito do curso de Mestrado em Administração Público-Privada
orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada à
Faculdade de Direito**

Outubro de 2020

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Concessões de Infraestrutura
Aeroportuária no Brasil: Estudo Qualitativo
do Risco e Equilíbrio Económico-Financeiro
*Airport Infrastructure Concessions in Brazil:
Qualitative Study of Risk and Economic-
Financial Balance*

Nadja Adriano de Santana Azeituno

Dissertação de Mestrado na área científica de Administração Público-Privada orientada pelo Senhor Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Outubro de 2020



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

*“...o progresso é filho do trabalho, visto que este
põe em ação as forças da inteligência.”*

(Kardec, Alan)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de viver, ter saúde e vontade de aprender.

Em segundo lugar, agradeço a meus pais, que me puseram no mundo e fizeram o seu melhor, dentro de suas possibilidades, para que eu me tornasse uma pessoa de bem.

Agradeço à minha família pela parceria, paciência e pelo apoio: aos meus filhos Ana Júlia e Ian, e especialmente ao meu esposo Emerson, que me encorajou a realizar o sonho de estudar no exterior e cuidou de tudo e de nós enquanto eu estudava.

Agradeço ao professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins, por me orientar e compartilhar seu largo conhecimento sobre contratação pública.

Agradeço também ao professor Doutor Alejandro Román Márquez, da Faculdade de Direito da Universidade de Sevilha, pelo auxílio e inspiração na investigação científica.

Agradeço, ainda, aos servidores da Agência Nacional de Aviação Civil que gentilmente me ajudaram nas pesquisas.

Por fim, sou grata a todos os amigos que me apoiaram e torceram por mim e pelo meu sucesso, especialmente os de longa data.

RESUMO

A adoção de parcerias público-privadas para fornecer infraestruturas de suporte a atividades públicas tem permitido aos Estados superar limitações técnicas, gerenciais e orçamentárias e incorporar os conhecimentos e a experiência do setor privado em benefício da coletividade. Essas parcerias são antecedidas pela concessão dita clássica, que foi reinventada para comportar diversas configurações de envolvimento do setor privado na execução de atividades públicas de natureza econômica ou de serviço público: as modernas PPP. O setor de infraestruturas aeroportuárias foi um dos últimos a experimentar a adoção de PPP. A importância estratégica dos aeroportos e as peculiaridades de sua exploração permitem a adoção de diferentes modelos de gestão, à escolha dos Estados. Como toda atividade de conteúdo econômico, a exploração aeroportuária envolve riscos. Nos contratos de parceria, o risco constitui assunto de grande importância, considerando as características de longo prazo e incompletude inata, notadamente quando adota o modelo de financiamento por projeto (*project finance*). O estudo do risco remonta à época do Renascimento e serve a muitas ciências. Sua gestão envolve diversas etapas e dá suporte às decisões dos agentes econômicos em seus negócios. O planejamento de uma concessão de infraestrutura aeroportuária deve envolver cuidadosa identificação e alocação dos riscos visando obter eficiência e uma equação econômico-financeira contratual inicial equilibrada. Uma alocação de riscos ruim pode trazer sérios problemas à execução contratual, pelo potencial de gerar pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, litígios entre as partes e até fulminar a viabilidade o projeto. Seguindo metodologia própria, o presente trabalho investigou a existência de relação entre as tipologias de riscos estabelecidas nos contratos de concessão de aeroportos no Brasil e os vários pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro formulados pelas concessionárias e concluiu que, além da adequada definição dos riscos nos contratos de longo prazo, outros fatores causadores de eventos de risco contribuem ou influenciam a formulação desses pedidos de reequilíbrio econômico financeiro contratual.

PALAVRAS-CHAVE: risco, concessão, infraestrutura, aeroporto, PPP

ABSTRACT

The adoption of public-private partnerships to provide support infrastructures for public activities has allowed States to overcome technical, managerial and budgetary limitations and incorporate the private sector's knowledge and experience to the benefit the community. These partnerships are preceded by the so-called classic concession, which was reinvented to include different configurations of involvement of the private sector in the execution of public activities of an economic or public service nature: the modern PPP. The airport infrastructure sector was one of the last to experience the adoption of PPP. The strategic importance of airports and their peculiar operation allow the adoption of different management models, at the States' choice. Like any economic activity, airport operation involves risks. In partnership contracts, risk is a matter of great importance, considering the long-term characteristics and innate incompleteness, especially when adopting the project finance model. The study of risk goes back to the Renaissance and serves many sciences. Its management involves several stages and supports the decisions of economic agents in their business. The planning of an airport infrastructure concession must involve careful identification and allocation of risks in order to obtain efficiency and a balanced initial contractual economic-financial equation. A bad risk allocation can bring serious problems to the contractual execution, due to the potential to generate requests for economic and financial rebalancing, disputes between the parties and even to make the project feasible. Following its own methodology, this study investigated the existence of a relationship between the types of risks established in airport concession contracts in Brazil and the various requests for economic and financial rebalancing formulated by the concessionaires and concluded that, in addition to the adequate definition of risks in contracts In the long term, other factors that cause risk events contribute or influence the formulation of these requests for contractual financial and economic rebalancing.

KEYWORDS: *risk, concession, infrastructure, airport, PPP*

RESUMEN

La adopción de alianzas público-privadas para brindar infraestructura de apoyo a las actividades públicas ha permitido a los Estados superar las limitaciones técnicas, administrativas y presupuestarias e incorporar el conocimiento y la experiencia del sector privado en beneficio de la comunidad. Estas alianzas están precedidas por la denominada concesión clásica, que se reinventó para incluir diferentes configuraciones de participación del sector privado en la ejecución de actividades públicas de carácter económico o de servicio público: el PPP moderno. El sector de infraestructura aeroportuaria fue uno de los últimos en experimentar la adopción de PPP. La importancia estratégica de los aeropuertos y las peculiaridades de su funcionamiento permiten la adopción de diferentes modelos de gestión, a elección de los Estados. Como toda actividad económica, la operación aeroportuaria conlleva riesgos. En los contratos de asociación, el riesgo es un tema de gran importancia, considerando las características de largo plazo y la incompletitud innata, especialmente al adoptar el modelo de financiamiento de proyectos. El estudio del riesgo se remonta al Renacimiento y sirve a muchas ciencias. Su gestión involucra varias etapas y apoya las decisiones de los agentes económicos en su negocio. La planificación de una concesión de infraestructura aeroportuaria debe implicar una cuidadosa identificación y asignación de riesgos para obtener eficiencia y una ecuación económico-financiera inicial equilibrada. Una mala asignación de riesgos puede traer serios problemas a la ejecución contractual, debido a la potencialidad de generar solicitudes de reequilibrio económico y financiero, disputas entre las partes e incluso viabilizar el proyecto. Siguiendo su propia metodología, este estudio investigó la existencia de una relación entre los tipos de riesgos establecidos en los contratos de concesión aeroportuaria en Brasil y las diversas solicitudes de reequilibrio económico y financiero formuladas por las concesionarias y concluyó que, además de la adecuada definición de riesgos en los contratos en el largo plazo, otros factores que generan eventos de riesgo contribuyen o influyen en la formulación de estas solicitudes de reequilibrio financiero y económico contractual.

PALABRAS CLAVE: *riesgo, concesión, infraestructura, aeropuerto, PPP*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AENA	<i>Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea</i>
AEROCAS	<i>Aeropuerto de Castellón SL</i>
AEROMUR	<i>Aeropuertos de la Región de Murcia</i>
AESA	<i>Agencia Estatal de Seguridad Aérea</i>
ANA S. A.	ANA - Aeroportos de Portugal, S. A.
ANA, E. P.	Aeroportos e Navegação Aérea, Empresa Pública
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANAM, S.A.	ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A.
ASGA	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
BOO	<i>Build, own, operate</i>
BOT	<i>Build, operate and transfer</i>
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CE	Comissão Europeia
CIAIAC	<i>Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (Comissão de Investigação de Acidentes e Incidentes da Aviação Civil)</i>
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.</i>
COSO ERM	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Enterprise Risk Management.</i>
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DGAC	Direcção-Geral da Aviação Civil
EASA	<i>European Aviation Safety Agency</i>
EPE	Entidade Pública Empresarial

Eurostat	Escritório de Estatística da União Europeia
FAB	Força Aérea Brasileira
G20	Grupo dos 20
IATA	<i>International Air Transport Association</i> (Associação Internacional de Transportes Aéreos)
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LCSP	<i>Ley de Contratos del Sector Público</i>
MAGA	Ação Governamental Material Adversa
NAV, E. P.	Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria (s) Público-Privada (s)
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
REIDI	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
SCUT	Sem custo para o utilizador
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SEC-2010	Sistema Europeu de Contas
SEI!	Sistema Eletrónico de Informações
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
VfM	<i>Value for money</i>

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	HISTÓRICO	15
3.	CONCESSÕES COMO PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	19
4.	CONCESSÕES NA EUROPA	25
4.1.	O CONCEITO EUROPEU DE RISCO OPERACIONAL	29
5.	CONCESSÕES NO BRASIL	34
6.	INFRAESTRUTURAS AEROPORTUÁRIAS	40
7.	MODELOS DE GESTÃO AEROPORTUÁRIA	46
7.1.	MODELO ESPANHOL	50
7.2.	MODELO PORTUGUÊS	54
7.3.	MODELO BRASILEIRO: EM TRANSIÇÃO	57
8.	O QUE É RISCO?	64
9.	RELEVÂNCIA E GESTÃO DE RISCOS EM CONCESSÕES	70
10.	RISCO E EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO	83
11.	TIPOLOGIA DE RISCOS	90
11.1.	RISCO POLÍTICO	94
11.2.	RISCO LEGISLATIVO	95
11.3.	RISCO DE FORÇA MAIOR	96
11.4.	RISCO ADMINISTRATIVO	97
11.5.	RISCO FINANCEIRO	97
11.6.	RISCO SOCIAL	99
11.7.	RISCO DE DISPONIBILIDADE DE TERRAS, ACESSO E LOCAL	99
11.8.	RISCO AMBIENTAL/DE PERMISSÕES E LICENÇAS	101
11.9.	RISCO DE DESENHO	102
11.10.	RISCO DE CONSTRUÇÃO	103
11.11.	RISCO DE VARIAÇÕES	105
11.12.	RISCO DE DEMANDA	106

11.13.	RISCO OPERACIONAL.....	107
11.14.	RISCO DE DISPONIBILIDADE/OFERTA	107
11.15.	RISCO TECNOLÓGICO	108
11.16.	RISCO DE VALOR RESIDUAL	110
12.	METODOLOGIA.....	112
13.	ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS	119
14.	CONCLUSÕES.....	125
15.	BIBLIOGRAFIA	128
16.	ANEXOS	143
16.1.	ANEXO 1 – CÓDIGOS DOS AEROPORTOS	143
16.2.	ANEXO 2 – TABELA DE RODADAS DE CONCESSÕES	145
16.3.	ANEXO 3 – TABELA MATRIZ DE RISCOS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO AEROPORTUÁRIA BRASILEIRAS	149
16.4.	ANEXO 4 – TABELAS SOBRE PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO	151
16.5.	ANEXO 5 – NORMAS CONSULTADAS	152

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Classificação atual das concessões no âmbito dos contratos públicos, no Brasil (fonte: elaboração própria)

Figura 2 – Escala de PPP: Transferência de risco e envolvimento do setor privado (Adaptado de (Siemiatycki, 2012, p. 8)

Figura 3 – Taxonomia de riscos para concessões de infraestrutura aeroportuária (fontes: Allen & Overy, 2019; Yescombe & Farquharson, 2018)

Figura 4 – Concessões aeroportuárias no Brasil, até 2019 (fonte: elaboração própria).

Figura 5 – Parcerias público-privadas no âmbito dos contratos públicos, na Europa (Fonte: Martins L. L., 2016)

Figura 6 - Classificação atual das concessões no âmbito dos contratos públicos, no Brasil (fonte: elaboração própria)

Figura 7 – Escala de PPP: Transferência de risco e envolvimento do setor privado (adaptado de

Figura 8 – Taxonomia de riscos para concessões de infraestrutura aeroportuária

Figura 9 – Temas de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de infraestrutura aeroportuária (Fonte: ANAC)

Figura 10 – Tipologia de riscos nos contratos de concessão aeroportuária (Fonte: www.anac.gov.br/concessoes)

Figura 11 – Tipologia de riscos objeto de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pelos concessionários (Fonte: ANAC)

I. INTRODUÇÃO

O conceito amplo de Parceria Público-Privada (PPP) adotado na União Europeia (UE) comporta vários formatos, destacando-se o tipo de natureza contratual ou concessiva, onde a remuneração do parceiro privado/concessionário pela exploração do bem ou serviço sustenta-se na utilização destes pelos usuários, acompanhada ou não de subvenção dos poderes públicos, desde que seja transferido ao parceiro privado parcela preponderante dos riscos relativos a essa exploração, num largo período de tempo.

O modelo concessivo é antigo, e tem sido crescentemente utilizado, com novas configurações, para fomentar investimentos em infraestruturas relacionadas a serviços públicos, inclusive infraestruturas aeroportuárias indispensáveis aos serviços de transporte aéreo.

As dificuldades atinentes à identificação dos riscos relacionados às PPP de modelo concessivo e sua alocação entre as partes têm sido objeto de estudos e divergências doutrinárias. No âmbito da UE, normas têm sido editadas para unificar o tratamento dado ao assunto pelos países-membros, especialmente a Diretiva 2014/23/UE, de 26 de fevereiro de 2014, que introduziu o conceito de risco operacional como requisito para caracterização dos contratos de concessão.

Seguindo tendência global, o Estado brasileiro vem buscando parcerias com o setor privado para desenvolver suas infraestruturas aeroportuárias e, para tanto, tem alterado o modelo de gestão dos aeroportos brasileiros. A gestão aeroportuária estatal e monopolística tem dado lugar à gestão privada delegada mediante concessão, mantendo o Estado a titularidade dos bens e serviços afetos a essa exploração.

Em geral, o poder público concedente identifica os riscos relacionados às concessões aeroportuárias e estabelece contratualmente sua alocação, o que tem sido alvo de críticas. É aceitável que partes envolvidas, estudiosos e tribunais discordem sobre o assunto. Contudo, uma inadequada alocação de riscos em concessões pode gerar divergências entre as partes

que perduram no longo do tempo de vida da concessão, com possíveis e relevantes consequências ao adequado cumprimento do objeto contratual, ao erário e, ao final, à coletividade.

No caso das concessões aeroportuárias brasileiras, observou-se que essas divergências se manifestaram através de considerável número de impugnações dos concessionários (administrativas e judiciais) solicitando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual com base em eventos apontados como concretizadores de riscos alocados exclusivamente ao poder público nas cláusulas contratuais, o que denota insatisfação dos concessionários, mas pode, por outro lado, indicar a necessidade de reavaliar essas alocações de riscos.

Identificar alguma (s) alocação (ões) inadequada (s) de risco (s) e apurar a existência de relação entre os riscos previstos nos contratos e os pedidos de reequilíbrio formulados pelos concessionários, e em que medida, são as principais razões práticas que justificam a presente investigação, com objetivo de contribuir com dados estruturados sobre a matéria e visando aperfeiçoar as concessões de aeroportos no Brasil. Os capítulos 2, 3, 4 e 5 contemplam revisão de literatura sobre o contexto doutrinário da concessão de serviços públicos, assim como breves apontamentos sobre o conceito de risco operacional, adotado especificamente na União Europeia. Os capítulos 6 e 7 abordam o conceito de infraestrutura aeroportuária e seus modos de gestão, contemplando comparação dos modelos de gestão aeroportuária adotados em Espanha, Portugal e Brasil. Os Capítulos 8, 9 e 10 exploram o conceito de risco, sua importância e relação com o equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de parceria de longo prazo. O Capítulo 11 inaugura a parte empírica do estudo qualitativo, ao enumerar taxonomia de riscos voltada para os contratos de concessão para exploração de infraestruturas aeroportuárias brasileiras, categorizando os riscos previstos nos 22 contratos de concessão aeroportuária firmados no Brasil, entre 2011 e 2019. Por sua vez, o Capítulo 12 expõe a metodologia aplicada ao estudo, consistente na apuração dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de iniciativa das concessionárias feitos no mesmo período. No Capítulo 13 são analisados os achados da pesquisa e o Capítulo 14 expõe as conclusões obtidas, notadamente quanto ao alcance do objetivo que impulsionou inicialmente o estudo, qual seja, identificar se há relação entre a definição e alocação dos riscos nas concessões e os conflitos entre as partes, e em que medida, a fim de obter respostas para as questões que impulsionaram a investigação.

2. HISTÓRICO

Os consideráveis desenvolvimentos industrial e científico experimentados no Século XX têm demandado crescente provimento de infraestruturas de transportes, sendo o transporte aéreo importante referência desse progresso.

Aproximadamente entre o final da 2ª Guerra Mundial e a Década de 1970 do século passado, o setor público teve papel central no planejamento, fornecimento e operação de projetos de infraestruturas, período denominado “Era de Ouro” da infraestrutura (Siemiatycki, 2012, p. 7). A necessidade de reconstruir países devastados após as Grandes Guerras, promover-lhes o desenvolvimento e atender aos crescentes anseios da coletividade demandavam investimentos em infraestrutura. Na primeira metade do Século XX, as infraestruturas destinadas aos principais serviços de transporte então existentes – estradas de ferro, portos e rodovias – foram majoritariamente construídas e mantidas pelo poder público, embora não fosse rara a atuação de empresas privadas, mediante concessão.

Após a crise da Década de 1970, houve um “processo de *alargamento da economia de mercado*”, caracterizado pela abertura à iniciativa privada de “atividades e sectores que antes se encontravam sob *reserva pública* e de tarefas correspondentes a *serviços públicos económicos*” (Gonçalves, 2008, p. 9), incluindo o fornecimento de infraestruturas e serviços de transportes à coletividade.

Na década de 1980, a Grã-Bretanha foi pioneira na implementação da denominada PPP, conceito amplo que consistente na experimentação de novas maneiras de envolver a participação do setor privado no planejamento, desenho, construção, financiamento, operação, e manutenção de infraestruturas públicas, “reciclando” modos de associação já exercitados no passado sob a forma de concessão.

Posteriormente – Década de 1990 – houve uma profusão de PPP em diversos setores e países. Na União Europeia, intensificou-se a adoção de parcerias com variadas configurações, tendo como característica comum o envolvimento do setor privado na

concretização de projetos de infraestrutura complexos e duradouros que os Estados-membros optaram por não executar diretamente.

A limitação de recursos orçamentários para realizar os necessários e vultosos investimentos e o aproveitamento da experiência e capacidade do setor privado na condução desses projetos foram os motivos mais invocados. Acrescente-se, ainda, o propósito dos governos em escapar, implícita ou explicitamente, às restrições orçamentárias e de endividamento público impostas pelos tratados e normas regulamentadoras na União Europeia (UE), existindo um consenso de que as PPP permitem aos governos dessa comunidade não apenas trazer dinheiro de uma perspectiva orçamentária, mas também adiar gastos que o governo teria de fazer (Bliss, Kordula, Rowey, Souza, & Umaña, 2013, p. 736).

O transporte aéreo é jovem quando comparado aos demais modais de transporte. Primeiro, porque que utiliza como veículo um equipamento inventado há “apenas” um século, aproximadamente¹ – a aeronave – e, segundo, porque somente experimentou significativo desenvolvimento tecnológico impulsionado pelas guerras mundiais, difundindo-se na segunda metade do Século XX.

As primeiras infraestruturas de suporte ao transporte aéreo foram construídas pelos Estados, inicialmente com finalidades beligerantes. Findas as guerras, aeronaves e infraestruturas de apoio à aviação foram destinadas ao transporte de pessoas e cargas, predominantemente sob titularidade pública. Como decorrência das privatizações de companhias aéreas capitaneadas pelos Estados Unidos, na Década de 1970, houve um incremento no setor, exigindo volumosos investimentos para atender à elevação da demanda das companhias aéreas e passageiros pela utilização das infraestruturas aeroportuárias.

De igual forma, as importantes taxas de crescimento do tráfego aéreo, tanto no continente europeu quanto nos que o têm como ponto de partida ou chegada, tem exercido forte pressão para promover a interconexão e interoperatividade dos transportes visando ao desenvolvimento e unificação das economias comunitárias (Ahsaien-Aissa, 2012, p. 79), o

¹ A autoria da aviação é muito controversa, até o presente. Sobre as origens da aeronave e seus inventores: Petrescu, R. V., Aversa, R., Akash, B., Bucinell, R., Corchado, J., Berto, F., ... & Petrescu, F. I. (2017). History of aviation-a short review. *Journal of Aircraft and Spacecraft Technology*, 1(1); Visoni, Rodrigo Moura, & Canalle, João Batista Garcia. (2009). Como Santos Dumont inventou o avião. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, 31(3); Meyer, P. (2006, February). The airplane as a collective invention. In *Asia-Pacific Economic and Business History Conference, Brisbane*.

que requer robusto emprego de capitais para ampliar e modernizar as infraestruturas aeroportuárias existentes.

Na Europa, o setor de infraestruturas aeroportuárias tem sido explorado de diferentes modos, prevalecendo as opções de: a) gestão pública indireta através de entidade constituída pelo Estado especificamente para tal fim, ou 2) outorga de concessão. Esse setor também passou por mudanças em seu modo de exploração, sendo o Reino Unido o primeiro país a privatizar um subconjunto de aeroportos, a partir de 1987, seguido de vários graus de privatização em países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia, estados membros da UE, México, Chile, Índia e outros (Gillen, 2014, p. 165).

O Estado brasileiro (União) tem sido titular das infraestruturas aeroportuárias destinadas ao público desde suas origens. Durante muito tempo, sua exploração fora feita mediante descentralização técnico-administrativa atribuída à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), empresa pública vinculada à União e criada por lei especificamente para tal fim. Esse opção refletiu o contexto econômico da época, onde o Estado investia “em infraestrutura e em áreas onde o capital necessário era muito grande, o retorno muito baixo, ou o período de maturação muito longo” e que, por essas razões, “não atraíam o capital privado nacional e/ou estrangeiro” (Saurin & Pereira, 1998, p. 45).

Em 1990, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND)² que previu, dentre outras ações, a alienação de ativos e empresas exploradoras de atividades de conteúdo econômico e a transferência à iniciativa privada da execução de atividades caracterizadas como serviços públicos, mediante concessão ou permissão, mantendo-se a titularidade pública. Dentre as opções admitidas pelo legislador, importa ao presente estudo a concessão de serviços públicos que a literatura adjetiva como *ordinária*, *tradicional*, *clássica* ou *comum*³. No Brasil, a “exploração da infraestrutura aeroportuária é um serviço público” (Aurélio, 2017, p. 123), sendo a concessão de serviço público a opção adotada pelo legislador para fomento das dessas infraestruturas.

² O PND foi criado pela Medida Provisória nº 155, posteriormente convertida na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Dentre as “modalidades operacionais para desestatização” admitidas na norma, importa destacar a admissão de “delegação, pelo Poder Público, da concessão ou permissão do serviço objeto da exploração, observada a legislação específica”.

³ Há, também, a denominação “concessão pura”, referindo-se àquela onde não há contrapartida ou participação financeira do Poder Público (Pinheiro, Monteiro, Gondim, & Coronado, 2015, p. 149).

Até o presente, foram realizadas no Brasil cinco etapas/rodadas de leilão de concessão de infraestruturas aeroportuárias, resumidas na Figura 1. Esses contratos de concessão envolvem construção, ampliação, modernização e exploração econômica de 22 aeroportos de titularidade da União, além da perspectiva de futuras outras, com vigorosa atuação do Ministério setorial e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), atuando esta última também como Poder Concedente.

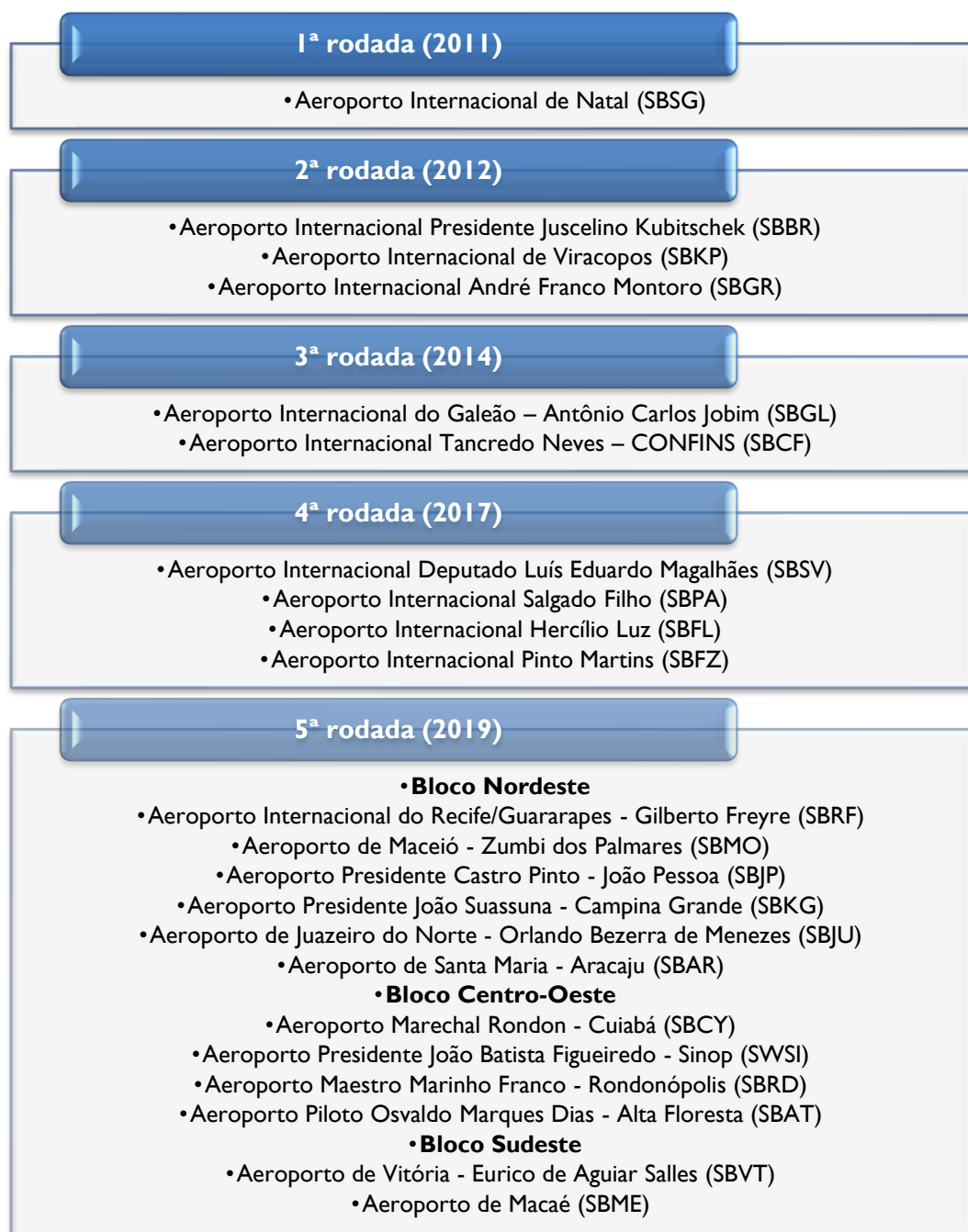


Figura 4 – Concessões aeroportuárias no Brasil, até 2019 (fonte: elaboração própria).

3. CONCESSÕES COMO PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As PPP consistem, em sentido amplo, num conceito que se aplica a todos os modos de associação duradoura entre o setor público e o setor privado, com vista ao desenvolvimento de uma atividade ou à construção e exploração de um bem público (Vieira, 2008, p. 485). Também recebem a denominação associações público-privadas (Marques Neto, 2015, p. 64), colaborações público-privadas (Martín, 2012, p. 193) e, em países como Estados Unidos, Canadá e Austrália, concessões P3 ou, simplesmente, P3.

Na literatura, é pacífico o entendimento de que o campo de utilização das PPP são os contratos do governo. A noção de contratos públicos no continente europeu é abrangente, sendo indiferente a “qualificação que o ordenamento de cada Estado-membro conceda aos tipos contratuais subsumíveis àquele conceito e também indiferente à respectiva natureza” (Martins L. L., 2016, p. 188), comportando PPP de modelos juridicamente flexíveis, abertos “a diversas combinações e uniões contratuais ou figurais contratuais mistas” (Martins L. L., 2015, p. 336).

Considerando a relevância da contratação pública, esta tem sido objeto de vários regulamentos editados pela Comissão Europeia (CE), que procurou unificar conceitos e diminuir divergências potenciais geradoras de insegurança jurídica no mercado comum europeu ou que pudesse comprometer a boa utilização de PPP. Para tanto, foram editadas diretivas comunitárias e normas de *soft law*⁴, incumbindo a cada Estado da Comunidade transpô-las aos seus ordenamentos nacionais.

⁴ Terpan expõe que parte da literatura entende *soft law* como categoria de normas, como uma criação doutrinária que não tem fundamento na lei positiva, apontando como principal razão para seu uso o fato de ajudar a encapsular a complexidade da ordem jurídica europeia enquanto coloca a lei no contexto social e político mais amplo. Ademais, defende que a presença de dois critérios – obrigação e execução – permitem construir *soft law* como uma categoria autônoma de normas (p. 74). In: Terpan, F. (2015), *Soft Law in the European Union*. *European Law Journal*, 21: 68-96. doi:10.1111/eulj.12090.

Além do argumento da segurança jurídica, aponta a literatura que a defesa de uma regulamentação comunitária sobre a matéria recebeu outras motivações, como incremento da eficiência do gasto público para garantir melhores resultados em termos de relação qualidade/preço, simplificação da regulação, estabelecimento de procedimentos mais racionais e eficientes; proteção do meio ambiente, potencializando a eficiência energética e a luta contra as mudanças climáticas (Pérez, 2014, p. 81); acesso efetivo e não discriminatório ao mercado; melhora das possibilidades de acesso para as pequenas e médias empresas; e cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020 (González F. H., 2018, p. 218), que concebe os contratos públicos como um dos instrumentos baseados no mercado que visa alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, promovendo simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos (Rosa, 2019, p. 92).

Em 2004, foi publicado o “Livro Verde sobre as parcerias público privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões”, definindo PPP como formas de cooperação entre autoridades públicas e empresas que tem por “objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço”. O Livro Verde contempla uma das classificações de PPP referidas na literatura, agrupando-as em dois grandes modelos decorrentes da observação das variadas ocorrências no âmbito dos Estados-membros da UE: a *PPP de tipo puramente contratual* e a *PPP de tipo institucionalizado*.

Segundo essa classificação, nas PPP contratuais, a parceria entre os setores público e privado é baseada em vínculos contratuais, enquanto nas PPP institucionalizadas, os setores público e privado são parceiros da mesma corporação (Ortega, Baeza, & Vassallo, 2016, p. 188). Segundo os itens 20 e 21 do citado Livro Verde, a PPP de *tipo puramente contratual* visa uma parceria entre os setores público e privado, “que se baseia unicamente em relações contratuais” ou é “assentada em relações exclusivamente convencionais”.

Após o Livro Verde, foram editados vários atos visando elucidar à comunidade europeia conceitos relacionados às PPP e que parecem exprimir a evolução dos debates doutrinários e dos entendimentos jurisprudenciais no espaço comunitário, tratando de vários pontos de interesse dos Estados-membros e das empresas, reconhecendo-se, assim, seu valor orientador sobre concessões e PPP, como pareceres, comunicações e resoluções.

A PPP pode ser entendida como uma generalização dos contratos de concessão tradicionais, alargados a novos setores de atividade e sob novas formas de pagamento aos empreiteiros (Soliño, 2012), ou seja, “têm suas origens mais remotas nas concessões, as quais datam de milênios” (Zymler & Almeida, 2008, p. 249), e vem sendo intensamente utilizadas na UE para prover infraestruturas e serviços públicos à coletividade.

Mesmo remontando aos primórdios do direito ocidental, a concessão vem sendo requalificada, ao longo do seu percurso histórico, transformando-se em “termos de finalidades, objeto e contornos jurídicos” (Marques Neto, 2015, p. 37), sendo “instituto fundamental ao direito administrativo contemporâneo”, especialmente nos países ligados à tradição europeia continental (Marques Neto, 2015, p. 27).

No âmbito da PPP de *tipo contratual*, uma das características mais citadas na literatura diz respeito ao modo de financiamento do parceiro privado, gerando dois modelos distintos identificados na comunidade europeia: o modelo *Private Finance Initiative* (PFI), originário do Reino Unido, e “o modelo continental ou concessivo, com forte implantação” na França (Cabral, 2009, p. 16), sendo as concessões a “forma contratual dominante e típica das PPP” (Cabral, 2009, p. 158). Assim, o modelo mais conhecido de PPP contratual no continente europeu é o concessivo, caracterizado pelo vínculo direto entre o parceiro privado e o usuário final (Ortega, Baeza, & Vassallo, 2016, p. 188).

Por sua vez, as PPP de *tipo institucionalizado* (ou PPP institucionalizadas ou institucionais) são aquelas “cujo relacionamento entre o parceiro público e o parceiro privado é institucionalizado mediante a criação de uma *joint-venture*, de uma empresa mista, com capital público e privado, em geometria variável”, cuja constituição “impõe a celebração de um contrato de sociedade, o qual verdadeiramente identifica esta modalidade” (Campos, 2010, p. 422), e costumavam ser chamadas privatizações parciais (Albalade, Germà, & Albert, 2019, p. 159). Esse tipo de cooperação ocorre em numa entidade distinta, também denominada PPP associativa, sociedade de capitais mistos ou, ainda, empresas mistas, nas quais o parceiro público e o parceiro privado detêm a propriedade conjunta da empresa usada para desenvolver a infraestrutura ou entregar o serviço (Bel, Bel-Piñana, & Rosell, 2017, p. 147). As PPP institucionalizadas, todavia, não serão objeto do presente estudo.

No modelo PFI, “o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infraestruturas para a administração pública” (p. ex.: escolas, hospitais, centros penitenciários etc.), onde sua remuneração é feita mediante pagamentos regulares efetuados pelo parceiro público (Cabral, 2009, p. 58). Nesse modelo, cuja abordagem do PFI não é muito diferente das concessões administrativas tradicionais (Soliño, 2012), a remuneração do parceiro privado não assume a forma de encargos pagos pelos usuários, mas de pagamentos regulares feitos pelo parceiro público (Ortega, Baeza, & Vassallo, 2016, p. 188), daí receberem da literatura denominações como *concessões gratuitas, frias* ou *impróprias* (González F. H., 2018, p. 31).

Como modalidade concessória de peculiar ajuste remuneratório e de financiamento (Marques Neto, 2015, p. 70) que é o modelo PFI, os usuários não satisfazem qualquer contrapartida financeira pelo desfrute das obras e serviços, quando a autoridade concedente (ou um terceiro) faz isso por eles (Márquez, 2017), a exemplo dos pedágios-sombra em concessões SCUT (sem custo para o utilizador) existentes em Portugal. Ou seja, nas *concessões frias*, a exploração da atividade ocorre em benefício indireto da Administração Pública, que contrata e remunera o parceiro privado, beneficiando diretamente a coletividade.

Ainda no âmbito de classificação doutrinária de PFI, há a subespécie *concessão temperada (concesión templada*, em espanhol) onde a remuneração do parceiro privado é compartilhada entre usuários e poder concedente. Essa modalidade tem como elemento definidor a origem mista da remuneração do contratado e coincide em grande parte com serviços públicos de natureza social (saúde, assistência social, educação, etc.), mas também com as atividades de utilidade pública fornecidas tradicionalmente sob um regime de monopólio público natural – no sentido de serem serviços essenciais e vitais – como fornecimento de água, energia, transporte, serviços postais, etc. e que, há algum tempo, foram abertos à iniciativa ou colaboração privada (Márquez, 2017).

Apesar de ter sofrido críticas contínuas, o modelo PFI persiste desde 1992, sendo apontado como interessante caso de interação dos setores comercial, jurídico e de negócios com o setor político (Bliss, Kordula, Rowey, Souza, & Umaña, 2013, p. 738) e, apesar de cunhado na Inglaterra, foi adotado pela Comunidade Europeia na forma de PPP (Marques

Neto, 2015, p. 72). Contudo, o modelo PFI, assim como suas categorias *concessão gratuita* e *concessão temperada* também não serão objeto do presente estudo.

O conceito amplo de PPP adotado nas diretivas da UE, explicitado por Martins (2016, p. 170), comporta a classificação que será adotada no presente estudo, sendo o foco da presente investigação a subespécie *concessões de serviços públicos*, conforme representado na Figura 2:

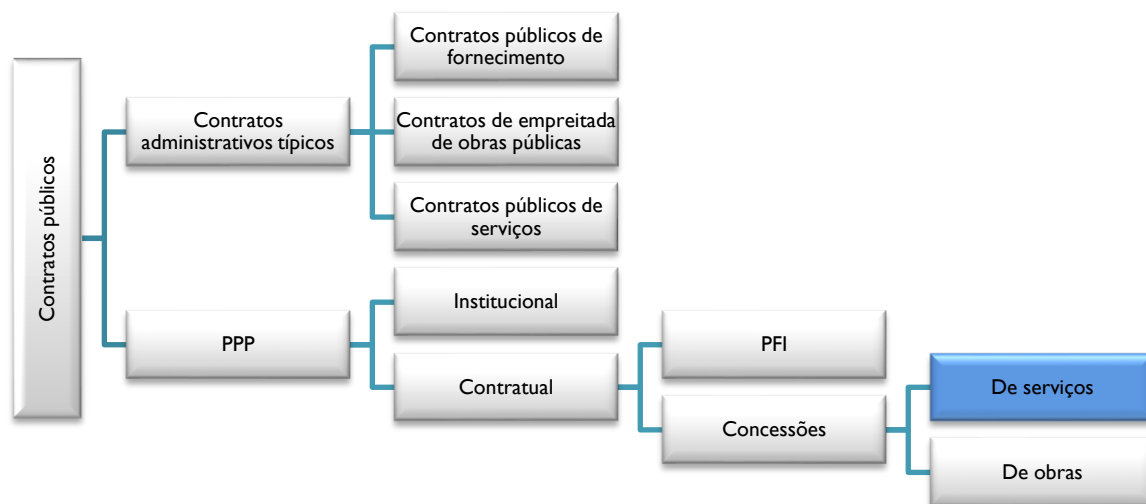


Figura 5 – Parcerias público-privadas no âmbito dos contratos públicos, na Europa (Fonte: Martins L. L., 2016)

Em suma, o amplo conceito de PPP comporta classificação em PPP institucional e PPP contratual, conforme o seu modo de formalização. Por sua vez, as PPP contratuais podem ser concessões ou PFI, segundo a origem da remuneração do parceiro privado. As concessões, por sua vez, podem ser de obras públicas ou de serviços públicos, dicotomia tradicional na prática e na literatura administrativas.

Apesar de parte da doutrina negar a existência da dualidade concessão de obras e de serviços públicos, apostando apenas na veracidade da segunda, pondera Márquez que tal classificação tem sua utilidade e vem sendo adotada nas normas de Direito comunitário, nos seguintes termos: se a obra pública for essencial ou imprescindível para a prestação do serviço, será uma concessão de obra pública; se, pelo contrário, houver obras pré-existentes ou de natureza meramente acessória, será uma concessão de serviço público (Márquez, 2017). Para o presente estudo, essa divergência doutrinária não será aprofundada, visto que

o objeto de estudo relaciona-se ao “serviço público de exploração de infraestrutura aeroportuária” (Aurélio, 2017, p. 203).⁵

Importa citar uma distinção de PPP baseada em propriedade e operação, emergindo dois tipos: *contratos de PPP separáveis*, nos quais há uma clara distinção entre propriedade de ativos e entrega de elementos de serviço público e *contratos de PPP não separáveis*, nos quais o parceiro do setor privado também é o proprietário de um conjunto necessário para entregar serviços relevantes (Bovis, 2015, p. 203). As concessões clássicas, objeto do presente estudo, enquadrar-se-iam em contratos separáveis, pois os bens utilizados no cumprimento do contrato de concessão retornam ao ente público titular da propriedade, ao término do seu prazo.

Há, ainda, na literatura, uma classificação de PPP a partir de critérios econômicos, conforme o grau de envolvimento dos parceiros na provisão de bens e serviços (Cabral, 2009, p. 68), com diferentes níveis e denominações para cada projeto que configura uma meta PPP (Wong, 2019, p. 564). Para tanto, são adotadas denominações variadas para essa classificação, como arranjo ou desenho contratual de PPP (Thomas, 2018), estrutura contratual (Sanchez, 2013, p. 11), estrutura institucional de financiamento de projetos (Debande, 2002, p. 359), ou escala (Siemiatycki, 2012, p. 8), por exemplo. As variadas configurações que uma PPP pode assumir, com base em critérios econômicos, implicam em diferentes níveis de responsabilidades e de riscos para cada uma das partes, e serão melhor analisadas no Capítulo 9.

No presente estudo, tomar-se-á como referência os elementos caracterizadores das concessões de serviços públicos aplicáveis à exploração de infraestruturas no setor de transportes, importando ao presente estudo unicamente as PPP de tipo contratual, especificamente a subespécie concessão de serviços públicos consistentes na exploração econômica de infraestruturas públicas que dão suporte ao setor de transporte aéreo: as infraestruturas aeroportuárias.

⁵ Tendo em conta que “crescentemente o Poder Público recorre a arranjos concessórios complexos, compreendendo a outorga da exploração de atividades econômicas (serviços públicos ou não), da implantação de infraestruturas, do manejo de prerrogativas especiais e da gestão de utilidades públicas, tudo num só contrato”, entende Floriano de Azevedo Marques Neto que investigar uma divisão parece ser inócuo e artificial (Marques Neto, 2015, p. 130).

4. CONCESSÕES NA EUROPA

A edificação da concessão de serviços públicos no âmbito da contratação pública, feita no capítulo anterior, decorre tanto da evolução doutrinária quanto da “revalorização” ou “reentronização” (Perez, 2006, p. 46) que experimentou o instituto nas últimas décadas. A retomada da concessão constitui fenômeno internacional, ressurgindo “com uma nova roupagem, para servir a um projeto” (Grotti, 2007), inclusive “com vistas à implantação e à operação de infraestruturas” (Marques Neto, 2015, p. 64).

A concessão é um instituto que foi, ao longo do tempo, “adaptado para permitir, sob novas finalidades e objetos, delegar aos particulares a implantação, a operação ou a exploração de utilidades públicas”, servindo, “qualquer que seja seu objeto e sua finalidade, a equilibrar interesses do Poder Público e dos particulares, estabelecendo uma relação jurídica marcadamente de cooperação” (Marques Neto, 2015, p. 31). Essa característica de flexibilidade da concessão talvez tenha contribuído para que apareça como o mais antigo e mais frequente instrumento utilizado pelo Estado-administração para envolver os privados na consecução de atividades que sejam de seu encargo ou que deseje ver desenvolvidas em prol da coletividade (Marques Neto, 2015, p. 115).

As origens históricas e a evolução teórica da concessão refogem ao objeto do presente estudo, sendo pertinente assinalar que “a concessão de serviço público passou por mudanças significativas, na esteira da reconfiguração da noção de serviço público sob o pálio dos processos de liberalização de mercados” (Marques Neto, 2015, p. 64), incorporando perspectivas econômicas à sua caracterização, notadamente quanto ao risco relacionado à exploração do objeto concedido.

Contudo, as mudanças verificadas na doutrina e na jurisprudência sobre concessões não foram rapidamente absorvidas pelas normas comunitárias. Nesse sentido, expõe a literatura que as Diretivas da UE sobre contratação pública de 1ª, 2ª e 3ª gerações, apesar de versarem sobre importantes pontos, foram omissas quanto à regulamentação da concessão

de serviços públicos. Apenas havia sido regulamentada, em detalhes, a concessão de obras públicas, na Diretiva 2004/18/UE.

A Diretiva 2014/23/UE introduziu profunda revisão do regime da contratação pública no espaço econômico europeu, consistindo, segundo Martins, em pioneira e inovadora “Directiva concessões”, à medida em que estabeleceu “inovadoramente um regime substantivo” ou material para os contratos públicos e para as concessões, acolhendo a jurisprudência emitida pelo TJUE a respeito (2016, pp. 188-194).

A Diretiva 2014/23/UE veio suprir um vazio normativo no direito derivado da UE quanto à definição de um regime contratual aplicável às concessões de serviços e contém uma “regulação de mínimos”, à medida que não harmoniza de forma exaustiva nem com graus de minúcia alguns aspectos básicos, permitindo aos Estados-membros fixar suas próprias soluções (Fernández P. V., 2016, pp. 224-228). Também não exaure a matéria porque se aplica apenas às concessões de serviços cujos valores se enquadram nos limites nela estabelecidos.

Patricia Valcácel Fernández aponta que a promulgação de uma diretiva específica para concessões representou um dos desenvolvimentos de maior alcance no sistema comunitário de compras públicas, implicando numa expansão do objeto de regulamentação comunitária até então, com uma abordagem mais abrangente que abarcou a concessão de obras e de serviços, servindo para depurar muitos conceitos relevantes, além de dissipar dúvidas acerca do regime jurídico aplicável às concessões de serviços que originaram numerosas sentenças no TJUE e, conseqüentemente, favoreceu a confiança dos operadores econômicos (2016, pp. 223-224).

Com a aprovação da Diretiva 2014/23/UE, o direito comunitário passou a regular, pela primeira vez, o procedimento de licitação e adjudicação das concessões de serviços, que até então careciam de regulação nas diretivas e só estavam sujeitas aos critérios mais amplos do direito originário comunitário (Lora, 2017, p. 44). Essa diretiva foi aprovada com a finalidade de aumentar a qualidade e a segurança jurídica das normas aplicáveis às concessões, proporcionar aos Estados membros as ferramentas que permitissem garantir o acesso a serviços essenciais e fomentar iniciativas de qualidade para os serviços que cobrem necessidades especialmente importantes (Pérez, 2014, p. 87). Além dos aprimoramentos referidos, a contribuição mais importante da Diretiva 2014/23/UE para a presente

investigação diz respeito ao estudo do risco relacionado à concessão, que Márquez denomina *risco concessional* e considera como sinônimo do risco operacional cujo conceito foi positivado na Diretiva 2014/23 (2017).

Assim, o Direito da UE estabeleceu “um regime jurídico para as concessões diferente do resto dos contratos públicos, optando por um conceito de concessão de serviços de caráter economista, que resulta alheio totalmente à tradição jurídica das legislações nacionais”, trazendo a nova regulação “um empoderamento da técnica concessional” (González F. H., 2018, pp. 31-45).

Desta forma, a partir da Diretiva 2014/23/UE, restou consolidado o entendimento jurisprudencial no sentido de que o principal elemento diferenciador entre contratos de concessão de serviços públicos e contratos públicos é a assunção do risco operacional de conteúdo econômico pelo concessionário, de modo que outros elementos anteriormente reputados pela literatura como caracterizadores do instituto concessional, como a origem da remuneração do concessionário (González F. L., 2019, p. 134; Lora, 2017, p. 35; Vitoria, 2018, p. 64) ou a relevância da natureza do objeto concedido (se obra ou serviço público) remanesceram como critérios relegados a “aspecto secundário da concessão” (Grotti & Saadi, 2015, p. 81), apesar de merecerem referência.

A Diretiva 2014/23/UE é aplicável a todos os Estados integrantes da Comunidade Europeia e o prazo para sua transposição às respectivas legislações expirou-se em 18 de abril de 2016. Portugal e Espanha foram dois dos últimos países a incorporar a Diretiva de Concessões em sua legislação.

A experiência portuguesa em PPP, assim como em concessões, é semelhante à de outros países influenciados pelo direito administrativo continental (francês), como Espanha, França e Itália, na Europa, e países da África, América Central e América do Sul sujeitos à sua influência, a exemplo do Brasil (Marques & Berg, 2011, p. 11).

A República Portuguesa incorporou os conceitos da Diretiva 2014/23/UE através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto que, alterando o Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), transpôs as Diretivas n.º 2014/23/UE, 2014/24/UE e n.º 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, sobre faturação eletrónica nos contratos públicos.

Em Espanha, as contratações públicas possuíam um regime tradicional e peculiar⁶, sendo a utilização de PPP mais intensa no setor de transportes terrestres. No Direito espanhol, havia previsão de diferentes instrumentos contratuais de delegação da gestão do serviço público, que Perez entende como contratos vizinhos à concessão, mas que dela diferiam porque o contratado recebia sua remuneração diretamente da Administração (2006, p. 70).

A partir da incorporação da Espanha à Comunidade Europeia, a legislação espanhola não poderia prosseguir em desacordo com as Diretivas comunitárias, o que acarretou um processo contínuo de constantes modificações para incorporar o que Samper aponta como “obsessões” do Direito Comunitário Europeu, manifestadas nos princípios da preocupação com a máxima concorrência competitiva, o princípio da igualdade e não discriminação e a publicidade como meio para garantir os princípios anteriores (2018, p. 143).

Através da Lei n.º 9/2017, de 8 de novembro, denominada *Ley de Contratos del Sector Público* (LCSP), foram transpostas para o ordenamento jurídico espanhol as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2014/23/UE e 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Em razão das significativas mudanças legislativas na Espanha para adequação à jurisprudência do TJUE relativa a concessão de serviços e às novas diretivas de contratação de 2014, chegou-se “a falar de uma revolução” na tradição jurídica castelhana (González F. H., 2018, p. 168).

A Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, assim define concessão:

As concessões são contratos a título oneroso através dos quais uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a execução de obras ou o fornecimento e a gestão de serviços a um ou mais operador económico. O objeto de tais contratos é a adjudicação de obras ou de serviços através de uma concessão, cuja contrapartida consiste no direito de explorar as obras ou os serviços, ou nesse direito acompanhado de um pagamento.

(...)

Por norma, as concessões são contratos complexos, a longo prazo, nos quais o concessionário assume responsabilidades e riscos tradicionalmente assumidos pelas autoridades adjudicantes e pelas entidades adjudicantes e que normalmente seriam da responsabilidade destas.

⁶ Para maiores detalhes sobre o tradicional regime espanhol de contratação pública, *vide*: Samper, M. B. (2018). *Contratación pública*. Em M. B. Samper, J. M. Codes, T. G. Sedado, M. M. Herrero, & J. I. Labella, *Derecho administrativo económico* (págs. 141-214). Madri: Dykinson, S. L.

Assim, as principais notas características das concessões podem ser criptografadas em sua grande complexidade, sua longa duração, o direito de exploração e a transferência do risco, agora risco operacional, ao concessionário, e determinam a exigência de um marco jurídico estável e previsível, principal objetivo da Diretiva 2014/23/UE (Fernández P. V., 2016, p. 228).

A incorporação do conceito de risco operacional à Diretiva 2014/23/UE tem crucial importância na compreensão dos riscos nos contratos de concessão, objeto do presente estudo. Adiante, far-se-á um breve panorama sobre a construção do conceito de risco operacional.

4.1. O conceito europeu de risco operacional

Conforme exposto, conceitos clássicos relativos ao que seria concessão e o que seria serviço público passaram por transformações. Explica a literatura que uma mudança jurisprudencial iniciada em 2007 desvinculou a concessão da procedência externa da remuneração para se fixar na localização do risco de exploração, deixando a retribuição paga pelos usuários de ser o critério decisivo para qualificar uma concessão.

Assim, o que realmente importa para a caracterização de uma concessão é a translação ao concessionário de uma parte significativa do risco de exploração, entendido como aquele em que o concessionário (*contratista*) não tenha garantida a recuperação da totalidade dos investimentos (González F. L., 2019, p. 134) ou quando o “risco económico e os imprevistos inerentes à montagem financeira ficassem a cargo do concessionário” (Vieira, 2008, p. 490). Ou seja, a concessão (de obra ou de serviço) já não se definiria pela forma de remuneração do contratado, senão que se exige expressamente que este assuma o risco operacional (Lora, 2017, p. 32), referindo-se a nova qualificação “operacional” ao risco implícito na exploração econômica de uma obra ou serviço público cuja operação é de natureza econômica (Márquez, 2017).

O conceito de risco operacional surgiu paralela e independentemente no Direito comunitário, a partir de duas origens: primeiro, a jurisprudência do TJUE que buscou evitar que se licitassem como concessões contratos que, em realidade, seriam de obras ou serviços, como forma de se esquivar das regras de licitação e adjudicação mais rigorosas para os contratos públicos (Lora, 2017, p. 35); segundo, a preocupação do Escritório de Estatística da União Europeia (Eurostat) com a transparência das contas públicas a partir da adequada contabilização dos compromissos assumidos pelos Estados, a fim de evitar a fuga ao capital

privado com o qual se intentava compensar a escassez de recursos públicos e contornar os limites normativos de *déficit* e de dívida pública (Lora, 2017, p. 41).

O risco associado à exploração seria o único elemento não compartilhado por contratos públicos e concessões de obras e serviços públicos. Contudo, literatura e jurisprudência europeias discordavam quanto ao exato teor do denominado *risco concessional*, definido basicamente como risco econômico inerente à concessão de obras e serviços (Márquez, 2017).

A primeira regulamentação mais ou menos exaustiva da distribuição de riscos em concessões em nível comunitário foi realizada no campo contábil, já com certo grau de maturidade e consolidação (Márquez, 2017), primeiramente pelo Regulamento (CE) n.º 2.223/96 do Conselho, de 25 de junho, relativo ao sistema europeu de contas autoridades nacionais e regionais, que estabeleceram as diretrizes gerais do Sistema Europeu de Contas, posteriormente substituído pelo Regulamento (UE) 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, sobre o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da União Europeia (SEC-2010). Márquez destaca que o risco de concessão foi regulamentado de uma perspectiva especificamente contratual apenas por ocasião da edição das chamadas *Diretivas da Quarta Geração*, aprovadas em 2014, onde a Comissão Europeia parte do reconhecimento do risco como um elemento intrínseco às concessões, inerente à sua natureza, que é transferido para o concessionária como consequência do contrato (2017).

O conceito de risco operacional é oriundo da literatura econômica, sendo utilizado como sinônimo de risco empresarial ou operativo, esclarecendo González que o risco operacional, risco operativo e risco de exploração podem ser utilizados indistintamente para definir as concessões de obras e de serviços, pois a Diretiva não estabelece diferença alguma entre essas, apresentando-se ambas como modalidades de colaboração público-privada de natureza contratual cuja característica distintiva radica no direito de exploração (2019, pp. 130-133). Segundo o autor, o que é verdadeiramente importante na Diretiva de Concessões é que o concessionário assume o risco econômico derivado da operação, sendo exposto a uma perda hipotética de investimento, premissa que estabelece os seguintes caracteres para definir o risco operacional (2019, p. 138):

- 1) a parte dos riscos transferidos para a concessionária deve ser uma exposição real à incerteza do mercado;
- 2) o risco operacional deve derivar-se de fatores que escapam ao controle das partes;

- 3) existirá risco operacional quando não houver garantia de que, em condições operacionais normais, a concessionária recupere os investimentos realizados ou cubra os custos incorridos para explorar as obras ou serviços que estão sujeitos à concessão; da qual é possível derivar sua compatibilidade com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em caso de maior onerosidade devido a circunstâncias que não poderiam ter sido previstas;
- 4) o risco operacional pode consistir em risco de demanda, risco de suprimento/oferta ou ambos.

Assim, nos termos da Diretiva 2014/23/UE, não há concessão quando o poder ou entidade adjudicadora alivia o operador econômico de qualquer possível perda, “garantindo uma receita mínima igual ou superior aos investimentos efetuados e às despesas que este tem de suportar no âmbito da execução do contrato” (Considerando 18) ou quando “a regulamentação setorial específica eliminar o risco, prevendo a garantia de o concessionário recuperar os investimentos e custos envolvidos no contrato” (Considerando 19).

Em suma, a definição da natureza do contrato relaciona-se com quem assume o risco operacional, que constitui elemento nuclear da definição das concessões (Samper, 2018, p. 162), expondo Vitória que “não há risco operacional quando a concessionária é ‘aliviada’ de qualquer perda potencial, pois entende-se que, nesse caso, não houve alocação real do risco àquela (2018, p. 64).

Importa destacar que a Diretiva 2014/23/UE não relaciona o risco operacional à totalidade dos riscos da concessão, pois se refere à “parte do risco transferido para o concessionário” (art. 5º, 1). Tampouco o conceito de risco operacional tem relação com riscos “associados a má gestão, a incumprimentos contratuais por parte do operador econômico ou a casos de força maior”, pois esses riscos são inerentes a todos os contratos, sejam eles contratos públicos ou concessões (Considerando 20). Explica Márquez que a Diretiva considera que os riscos operacionais são de natureza externa, ligados à relação gerada entre a atividade empresarial e os seus utilizadores ou beneficiários, de modo que os riscos internos, exclusivamente vinculados ao gerenciamento da atividade por seus administradores, são excluídos desse conceito (2017).

Ou seja, os riscos que podem ser considerados operacionais e que possibilitam qualificar uma relação contratual como concessional estão relacionados à relação surgida entre serviço e usuários, um relacionamento que em uma economia de mercado livre se

refere aos mecanismos para determinar a oferta e a demanda e as incertezas resultantes às quais qualquer atividade econômica está exposta, sendo verdadeiramente relevante que o concessionário assuma o risco econômico derivado da operação (González F. L., 2019, p. 138).

Nesse sentido, explica Vitória que esse risco de exploração econômica pode ser traduzido em:

a) risco de enfrentar a concorrência de outros operadores; b) o risco de incompatibilidade entre oferta e demanda de serviços; c) o risco de insolvência dos devedores pelos preços dos serviços prestados; d) o risco de as receitas não cobrirem totalmente as despesas operacionais; e e) o risco de responsabilidade por um dano causado por uma irregularidade na prestação do serviço” (2018, p. 65).

A Diretiva 2014/23/UE admite expressamente dois tipos de risco operacional: risco de procura (também denominado risco de demanda) e risco de oferta. Por risco de demanda “entende-se o risco associado à procura efetiva de obras ou serviços que são objeto do contrato, enquanto que o risco de oferta consiste no “risco associado ao fornecimento de obras ou à prestação de serviços que são objeto do contrato, em particular o risco de a prestação de serviços não corresponder à procura” (Considerando 20).

Portanto, o risco operacional não compreende apenas o risco de demanda, mas também o risco que na Diretiva de Concessões recebe a denominação de risco de oferta ou de fornecimento (González F. L., 2019, p. 148).

Márquez entende que a Diretiva 2014/23/UE exclui implicitamente do conceito de risco operacional o risco de disponibilidade, definido nos regulamentos contábeis da União Europeia como risco relacionado ao volume e à qualidade do serviço exigido ou ao desempenho do contratado. Entende o autor que esse risco, por estar vinculado à gestão empresarial e tendo em conta sua natureza, é comum a qualquer relação contratual, e conclui que a Diretiva não admite o risco de disponibilidade como um risco inerente às concessões (2017).

No que diz respeito às concessões frias, observa Márquez que a Diretiva 2014/23/EU é aplicável, se a remuneração do concessionário, for calculada com base na demanda pela obra ou serviço, ainda que oriunda exclusivamente da Administração concedente, pois será

uma verdadeira concessão (uma vez que está vinculada à exploração da obra ou serviço, portanto, há verdadeiro risco operacional) (Márquez, 2017).

González pontua que, além do risco de construção, a transferência do risco operacional pelo concessionário pode comportar a assunção do risco de demanda (próprio das concessões *calientes*); do risco de oferta, próprio das concessões de obras ou serviços *frías* ou gratuitas; ou, ainda, de ambos os riscos, próprios das denominadas *concesiones túbias*⁷, onde o concedente garante ao operador um importe mínimo complementar aos pagamentos dos usuários, classificação que converge com as Normas Internacionais de Contabilidade que adotam um conceito amplo de concessão (2019, p. 143).

Por fim, com a adoção do risco operacional ínsito à concessão, entende José Manuel Martínez Fernández que deve ser repensado o princípio do equilíbrio econômico concessional, o que não é simples, porque se a garantia do equilíbrio econômico mitigar excessivamente o risco operacional para que as perdas potenciais sejam amenizadas, desqualificaria o contrato como concessão (2019, pp. 45-47).

Em suma, a adjudicação de qualquer contrato de concessão na Comunidade Europeia há de implicar sempre e em todo caso a transferência ao concessionário de um risco operacional de caráter econômico, que deve depender de fatores que escapam ao controle das partes (Fernández P. V., 2016, pp. 232-238), em condições normais de operação no mercado, pois a Diretiva de Concessões não reconhece explicitamente o princípio do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, instituto tradicional em países como Espanha (Vitoria, 2018, p. 65) e no Brasil.

⁷ **túbio** | *adj.* 1. Morno, tépido. 2. [Figurado] Frouxo, remisso, descuidado. (...) "**túbio**", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. Consultado em 12 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/t%C3%ADbio>>.

5. CONCESSÕES NO BRASIL

As raízes históricas das parcerias entre capitais públicos e privados no Brasil remontam ao período colonial. O direito brasileiro inicialmente absorveu a concessão por força da tradição portuguesa e, mesmo após a independência em relação a Portugal, “delineou seu regime jurídico sob inspiração e influência do direito europeu continental, o que explica a semelhança de desenvolvimento do instituto” (Marques Neto, 2015, p. 76).

Assevera Perez que mesmo sob grande influência no direito europeu continental, há no direito brasileiro “um evidente atraso na incorporação inicial do tema às nossas discussões jurídicas e uma influência do Direito norte-americano na configuração mais remota de nossa legislação” (Perez, 2006, p. 43), razão pela qual as soluções previstas na legislação brasileira quanto às parcerias entre capitais públicos e privados não são “totalmente idênticas às do Direito comunitário europeu ou às do Direito regulatório norte-americano” (Perez, 2006, p. 52).

Portanto, as PPP no Brasil possuem características peculiares, se comparadas às PPP existentes na Europa (Zymler & Almeida, 2008, p. 271), embora ambas sejam fortemente influenciadas pelo direito administrativo francês. Mas essa diversidade não afeta o propósito do presente estudo, centrado especificamente no elemento risco relacionado à exploração da concessão tradicional, e será esclarecida, oportunamente, qualquer diferenciação verificada entre os institutos, no Brasil e no continente europeu.

Ademais, o presente estudo restringe-se à concessão comum, modelo adotado para envolver a participação privada na prestação de serviços públicos relacionados às infraestruturas aeroportuárias, de modo que outras espécies de concessão admitidas no ordenamento brasileiro serão sucintamente referidas, para fins didáticos, não sendo objeto de estudo aprofundado.

No final do século passado, alterações efetuadas na legislação brasileira por conta da chamada Reforma do Estado levaram ao que Grotti (2007) denomina “desmonte do Estado

prestador, produtor, interventor e protecionista, e a um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica”. Nesse período inicial de desestatização no Brasil, atividades e ativos de setores considerados não essenciais à atuação estatal foram alienados à iniciativa privada e atividades que possuíam natureza de serviço público foram objeto de delegação mediante concessão comum, tradicional ou clássica⁸ ou mediante permissão, sem prejuízo da opção pela descentralização administrativa ou reestruturação das empresas estatais, em certos casos.

Passada a primeira etapa de privatizações e delegações de serviços públicos, Pinheiro, Monteiro, Gondim, & Coronado explicam o contexto verificado à época:

O período subsequente veio marcado por outros desafios. Nesta nova fase, o foco deixou de ser a redução do Estado e venda de ativos públicos para mirar na criação de novos negócios capazes de ampliar a oferta de infraestrutura pública. Foi editada a lei federal 11.079, de 2004 - Lei de PPP (parcerias público-privadas), que, aproveitando experiências internacionais positivas iniciadas na Inglaterra, ampliou o escopo do contrato de concessão na medida em que disciplinou o oferecimento, pelo poder concedente a concessionários de serviço ou de obra pública, de garantia de pagamento de valores não tarifários. A Lei de PPP criou, assim, a concessão patrocinada – concessão que envolve o pagamento de adicional de tarifa pela administração, além das cobradas do usuário. E criou também a concessão administrativa, para permitir a aplicação da lógica econômico-contratual da concessão tradicional a outros objetos que não a exploração de serviços públicos econômicos (passíveis de serem remunerados por tarifa), como os serviços de infraestrutura penitenciária, educacional, médica, predial e urbana. Na concessão administrativa é a administração pública que recebe, direta ou indiretamente, o serviço a ser prestado pelo concessionário e, nessa condição, assume o ônus relativo ao seu pagamento.

Nesta segunda fase, parte dos bons negócios públicos autossustentáveis já havia sido concedida e restava o desafio de melhorar a qualidade da infraestrutura pública. O esforço envolvia não apenas os serviços públicos típicos e os de natureza econômica – que precisavam ampliar sua abrangência e qualidade – mas também os serviços gerais.

Foi, então, a partir de meados dos anos 2000 que parceiros públicos e privados despertaram para o desafio de estruturar projetos inovadores, assim qualificados por envolver serviços novos e formatos contratuais inéditos. Foram feitas concessões de: serviços públicos econômicos que não tinham experimentado o modelo concessório (p. ex., concessões aeroportuárias) (2015, p. 206)

⁸ A concessão clássica é regida pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Também foi identificada a denominação *concessão pura*, referindo-se àquela onde não há contrapartida ou participação financeira do Poder Público (Pinheiro *et al*, 2015, p. 149).

Nesse contexto de necessidade de investimentos e sopesados os problemas cambiais, tarifários, regulatórios e de viabilidade econômico-financeira apresentados pelas concessões tradicionais (Zymler & Almeida, 2008, p. 261), que se revelaram inadequadas para alguns tipos de projetos (como os sociais ou deficitários), e considerando que a privatização em sentido estrito nem sempre era uma opção, seja por motivos de política pública ou por não interessar ao setor privado, é que surgiram as PPP no Brasil.

Através da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei de PPP), foram criadas as modalidades *concessão administrativa*⁹ e *concessão patrocinada*, que consistem em modalidades de PPP “em sentido estrito” (Grotti & Saadi, 2015, p. 61), ampliando a “noção de concessão aplicável às outorgas disciplinadas pela Lei 8.987/1995” (Grotti & Saadi, 2015, p. 64). Na *concessão patrocinada*, a remuneração do parceiro privado é suportada integralmente pelo parceiro público, enquanto na *concessão administrativa*, o parceiro público remunera parcialmente o parceiro privado, em complementação às tarifas pagas pelos usuários, sem prejuízo da possibilidade de percepção de outras fontes de receitas complementares, acessórias, alternativas ou decorrentes de projetos associados, com ou sem exclusividade. Inspiradas no modelo PFI, essas espécies de parceira são identificáveis pela origem da remuneração do parceiro privado, embora tratem o risco de exploração de forma ainda incipiente, se comparado ao conceito de risco operacional.

Essas novas modalidades de concessão foram criadas visando proporcionar a estruturação de projetos inovadores, que envolvem serviços novos e formatos contratuais inéditos, além da realização de “concessões de serviços públicos econômicos que não tinham experimentado o modelo concessório” (Pinheiro et al, 2015, p. 16). Não acarretaram o desuso das concessões ditas tradicionais, adequadas para projetos economicamente viáveis, autossustentáveis ou empreendimentos autofinanciáveis (Freitas & Garcia, 2015, p. 294; Zymler & Almeida, 2008, p. 281).

As concessões administrativas e patrocinadas “destinam-se àqueles serviços e/ou obras públicas cuja exploração pelo contratado ou não é suficiente para remunerá-lo (ex.: ampliação e administração de rodovias ou ferrovias de baixo movimento) ou sequer envolve

⁹ Sobre a modalidade concessão administrativa, vide: 1) Grotti & Saadi (2015), Parcerias público-privadas no Brasil: panorama sobre a concessão administrativa. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, n. 61 e 2) Guimarães, Fernando Vernalha (2010). Concessão administrativa: um novo modelo para os contratos administrativos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, jul./set.

contraprestação por seus usuários (ex.: construção e gerenciamento de presídios ou hospitais públicos)” (Grotti, 2007). Apenas o poder público passou a dispor de mais opções, sendo “a análise sobre a escolha de PPP ou concessão comum para obras e serviços públicos é feita caso a caso” (Grotti & Saadi, 2015, p. 84), sendo o modelo de PPP hábil para “empreendimentos que não sejam autossustentáveis” (Freitas & Garcia, 2015, p. 305).

Portanto, no ordenamento brasileiro, atualmente a concessão é um “gênero que abriga as múltiplas formas de parceria público-privadas”, tendo como finalidade maior “delegar ao privado a disponibilização de uma utilidade pública” (Marques Neto, 2015, p. 71), possibilitando “à administração pública a atração de parceiros para a montagem de projetos de financiamento que viabilizem a implantação, manutenção, ampliação e modernização de serviços públicos” (Perez, 2006, p. 97).

A Figura 3 demonstra a classificação das concessões no ordenamento brasileiro, após a Lei 11.079/2004¹⁰:

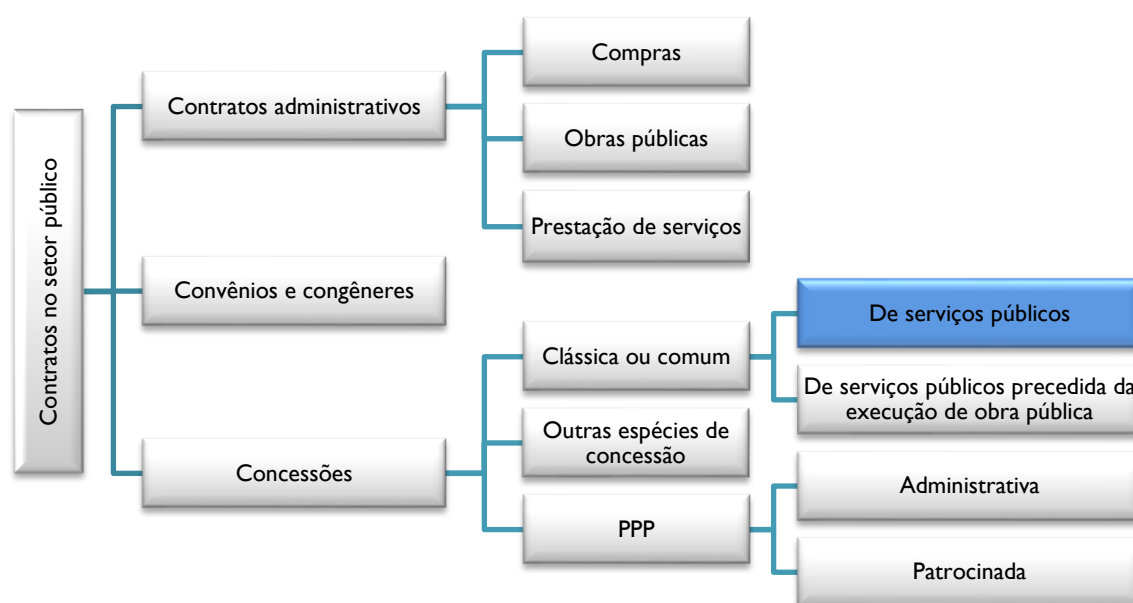


Figura 6 - Classificação atual das concessões no âmbito dos contratos públicos, no Brasil (fonte: elaboração própria)

¹⁰ As apontadas “outras espécies de concessão” abrangem institutos previstos em legislação esparsa, setorial e modalidades decorrentes da prática administrativa submetidas a regimes especiais. Geralmente aplicam subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 8.987/1995 (concessões comuns de serviços públicos) e a Lei nº 11.079/2004 (PPP). Floriano de Azevedo Marques Neto explora detidamente os vários regimes concessórios existentes no Brasil, a exemplo das concessões de linhas aéreas, radiofusão, de uso de bem público, de direito real de uso de bens públicos, exploração e produção de hidrocarbonetos e de florestas, dentre outros (Marques Neto, 2015).

A literatura identifica alguns elementos caracterizadores da concessão comum, no Brasil:

- Possui como objeto a delegação da gestão de atividades que constituem serviços públicos (Di Pietro, 2008, p. 77; Moreira & Guzela, 2016, p. 338; Marques Neto F. d., 2015, p. 107; Perez, 2006, p. 94);
- possui caráter contratual (Di Pietro, 2008, p. 77; Moreira & Guzela, 2016, p. 338; Marques Neto F. d., 2015, p. 107; Perez, 2006, p. 89);
- o contrato concessório é de longo prazo (Perez, 2006, p. 89) e “relacional de natureza regulatória” (Marques Neto, 2015, p. 62);
- a escolha do particular que atuaria como concessionário sempre seria precedida de licitação (Marques Neto, 2015, p. 107);
- a remuneração ocorre por tarifa com parâmetros fixados em lei (Marques Neto, 2015, p. 107);
- deveria haver uma lei geral fixando os quadrantes normativos das concessões (Marques Neto, 2015, p. 107).

Conquanto a concessão possa contemplar uma obra, não é esta que determina o seu objeto, seguindo o presente estudo o entendimento de que a concessão considerada no presente estudo é a que essencialmente se escora na gestão de um serviço público, que requer, em sua grande maioria, mas não necessariamente, a execução prévia de uma obra especial, abarcando seu objeto ambos os elementos – realização de obra e prestação de serviço – “constituindo um bloco compacto em que não é a gestão do serviço o acessório, mas o essencial” (Oviedo, 2018, p. 9).

Os serviços públicos passíveis de concessão são atividades essenciais e de relevância social que podem ser tomadas como atividades econômicas sem perder suas características, ou seja, atividades cuja natureza não seja “incompatível com sua exploração como objeto econômico...e que, por sua relevância ou importância, o Poder Público tenha o dever de oferecer a todos os cidadãos” (Marques Neto, 2015, pp. 179-180). A exploração de infraestruturas aeroportuárias se amolda a essas características, com ou sem prévia realização de obras.

Freitas e Garcia apontam como vantagens na adoção dos modelos de contratos de concessão (comum, patrocinada ou administrativa) para o setor aeroportuário:

(i) a possibilidade de promover o financiamento e a expansão da infraestrutura aeroportuária; (ii) a União, como Poder Concedente, poderá obter retorno econômico com o recebimento de outorgas (ganha a licitação o participante que ofertar maior valor pelo ativo); (iii) a instauração de concorrência entre aeroportos (2015, p. 295)

Sendo a concessão comum o meio escolhido para envolver a iniciativa privada na exploração de infraestruturas aeroportuárias, tal decisão provocou mudanças no modo de gestão dessas infraestruturas, assunto que será analisado adiante, com avaliação comparativa dos modelos praticados em Portugal, Espanha e Brasil.

6. INFRAESTRUTURAS AEROPORTUÁRIAS

Infraestruturas constituem “suporte físico artificial das atividades” suscetíveis de desenvolvimento através daquelas, “servindo, na maioria dos casos, de base para a prestação de serviços públicos”, cuja noção “afeiçoa-se ao conceito de universalidade pública” (Moniz, 2015, pp. 397-398). Rubio define infraestruturas públicas como

toda estrutura física ou virtual, tangível ou intangível, de propriedade do Estado, que busca um objetivo de interesse público, que visa fornecer – por meio dele – um ou mais serviços públicos ou de interesse geral, bem como uso direto por pessoas e cujo desenho e execução são financiados com recursos públicos, mistos ou privados e podem ser explorados direta ou indiretamente, também se caracterizando por ser estruturada como uma rede ou interconectada a ela (2019, p. 105)¹¹

Grimsey & Lewis (2004) indicam que os conceitos de infraestrutura encontrados na literatura geralmente são associados aos atributos de essencialidade (ativo “base”, “chave” ou “crucial”) e de propriedade (titularidade do poder público). Contudo, consideram não se revelar suficientes para identificar precisamente o que seja infraestrutura. Classificam as infraestruturas em econômicas e sociais que, por sua vez, podem ser *hard* ou *soft*. A infraestrutura econômica fornece serviços intermediários essenciais aos negócios e à indústria e sua principal função é alterar as iniciativas de produtividade e inovação, tendo como exemplos de infraestruturas *hard* as relativas a transportes, comunicações e energia elétrica. Infraestruturas econômicas *soft* englobam treinamento vocacional, instalações financeiras para negócios e transferência de tecnologia, e geralmente são de titularidade privada. A infraestrutura social serve para fornecer serviços básicos às famílias, como hospitais e escolas (*hard*) e segurança social (*soft*). Além disso, ambos os tipos de

¹¹ Segundo o Livro Verde sobre serviços de interesse geral, de 2003, o papel fundamental dos serviços de interesse geral é garantir o “bom funcionamento do mercado e o cumprimento das regras por parte de todos os intervenientes” e, por outro lado, salvaguardar “o interesse geral, em especial a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos e a preservação dos bens públicos sempre que o mercado não logra garanti-lo”, e cita alguns exemplos de serviços de interesse econômico geral que foram gradualmente abertos à concorrência: telecomunicações, serviços postais, transportes, energia, electricidade e gás. In: CE. (2003). *Livro verde sobre serviços de interesse geral*, COM(2003) 270 final. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013>>

infraestrutura incorrem em custos iniciais de capital relativamente altos, têm uma vida relativamente longa e precisam ser gerenciados e pagos a longo prazo (2004, pp. 20-22).

Os aeroportos incluem-se na classe de infraestruturas econômicas *hard*, à semelhança de rodovias, pontes e portos, e devem ser contextualizadas “no âmbito geral do conceito de infraestrutura” (Moniz, 2015, p. 396), sendo “espécie do gênero infraestrutura pública” (Aurélio, 2017, p. 404).

A literatura em geral trata como equivalentes os conceitos *aeródromo*, *aeroporto* e *infraestrutura aeroportuária*, mas estes costumam ser diferenciados na legislação do setor¹² e na literatura especializada. Para a finalidade do presente estudo, importa esclarecer esses conceitos.

A Convenção de Aviação Civil Internacional, de 7 de dezembro de 1944 (Convenção de Chicago), buscou unificar conceitos e regulamentos atinentes à indústria de aviação civil e de navegação aérea, a fim de tornar a aviação internacional ordenada e segura. A Convenção de Chicago considera os aeródromos como uma das facilidades à aviação civil (artigo 69), apontando-os como sendo “áreas definidas em terra ou na água (incluindo edifícios, instalações e equipamentos) destinadas a ser utilizadas total ou parcialmente para a chegada, partida e movimentação de superfície da aeronave”.

Infraestruturas aeroportuárias, por sua vez, “são todos aqueles elementos e atividades que se encontram na superfície terrestre e que constituem um meio indispensável para o exercício da navegação aérea” (Salinas, 1993, p. 231). A *acessoriedade* é uma das características especiais à infraestrutura aeroportuária, visto que sem a missão de auxiliar a navegação aérea, a infraestrutura não teria razão de ser (Salinas, 1993, p. 233).

A Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), dispõe que os aeródromos públicos são os abertos ao tráfego através

¹² A Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) diferencia aeródromo (“toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves” - art. 27) e aeroportos (“aeródromos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” - art. 31, I).

No ordenamento português, o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, que estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA Aeroportos de Portugal, S. A., também diferencia, no seu artigo 2.º, aeródromo (“área definida em terra ou na água, incluindo edifícios, instalações e equipamentos, destinada a ser usada no todo ou em parte para a chegada, partida e movimento de aeronaves, e que não seja um aeroporto”) e aeroporto (“aeródromo que dispõe de forma permanente de instalações, equipamentos e serviços adequados ao tráfego aéreo comercial internacional”).

de processo de homologação e considera aeroportos “os aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (art. 31).

Do exposto, infere-se que o conceito de aeroporto é amplo. Envolve uma relação coordenada de infraestruturas, atividades, serviços e pessoas voltados a facilitar o transporte aéreo. Moniz aponta que os aeroportos são bens de natureza complexa submetidos a uma disciplina unitária, onde a identificação dos respetivos componentes pressupõe a adoção de uma perspectiva funcional ou funcionalizada (2015, p. 396). Mas haverá aeroporto ainda que em sua infraestrutura também sejam prestados serviços não imprescindíveis aos serviços aéreos, geralmente voltados a proporcionar comodidades aos usuários. Em sentido semelhante: Aurélio (2017, p. 47) e Oum, Yan, & Yu (2008, p. 427).

O conceito de aeroporto comporta *aeródromo*, que consiste na área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves (sistema de pistas, iluminação de emergência, etc.), *infraestrutura aeroportuária*, que consiste em bens e serviços acessórios e destinados à atividade aérea (e.g. terminal de passageiros, pontes de embarque, torre de controle, serviço meteorológico, equipamentos de transporte de bagagem, serviços de prevenção de incêndio, rodovias de acesso, etc.) e *facilidades*, caracterizadas por proporcionar comodidade aos usuários, mas não essenciais à realização das operações aéreas (e.g. lojas, restaurantes, estacionamento, hotéis, etc.). Todos esses elementos são interconectados.

Esclarecidos os conceitos, o presente estudo concentra-se nos *aeroportos*, que também serão referenciados como equivalente à terminologia *infraestruturas aeroportuárias*.

Embora a nomenclatura aeródromo público também seja similar a aeroporto (Aurélio, 2017, p. 65), não será adotada. Também não será utilizado nesse estudo o conceito *aeródromo*.

Ademais, esclareça-se que o objeto de estudo se limita a aeroportos cuja exploração foi concedida à iniciativa privada. Desse modo, foram excluídas todas as demais espécies de aeródromos que não sejam públicos, ou seja, não disponíveis à utilização pela coletividade, como os aeródromos privados não abertos ao público e os aeródromos militares. Também foram excluídos do objeto de estudo os aeroportos não passíveis de concessão federal, mas

de autorização, como os destinados aos serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo e os aeródromos privados (abertos à utilização pública), assim como os aeroportos de titularidade da União cuja exploração fora transferida aos Estados e Municípios, mediante convênio.

A aglutinação dos elementos aeródromo, infraestrutura aeroportuária e facilidades no aeroporto proporciona a prestação de diferentes serviços a diferentes usuários.

Tiryaki & Silva ressaltam a importância do “caráter multiproduto dos aeroportos”, cujos serviços podem ser segmentados em *aeronáuticos* e *não aeronáuticos*. “Os serviços aeronáuticos compreendem a assistência para pouso de aeronaves (*airside services*) e o auxílio a passageiros nos terminais” (acesso ao aeroporto, circulação, deslocamento de bagagens e segurança), enquanto “os serviços não aeronáuticos referem-se às atividades não diretamente relacionadas com o transporte aéreo” (2019, p. 218).

Segundo Betancor & Rendeiro, as atividades realizadas no aeroporto podem ser classificadas em três grupos distintos: serviços e instalações operacionais essenciais, serviços de manuseio e atividades comerciais. Os *serviços operacionais essenciais* determinam o grau de segurança nas operações aeroportuárias e incluem o sistema de controle de tráfego aéreo, serviços meteorológicos, telecomunicações, polícia e segurança, bombeiros, ambulância e serviços de primeiros socorros, e manutenção de pistas, dentre outros. Os *serviços de manuseio* se referem a atividades diretamente relacionadas à aeronave (limpeza, fornecimento de energia e combustível e carga e descarga de bagagem e frete) e aqueles que são mais relacionados ao tráfego (manipulação de tráfego), como o processamento de passageiros, bagagem e frete através do edifício do terminal. Já os *serviços comerciais* envolvem atividades diferentes que podem estar localizadas no edifício do terminal ou ao redor do aeroporto, como lojas *duty-free*, restaurantes e bares, serviços de lazer, hotéis, bancos, serviços de aluguel e estacionamento de carros e instalações para conferências e comunicações, dentre outras. Os dois primeiros são comumente referidos como serviços aeronáuticos, enquanto os últimos são considerados não aeronáuticos. As atividades aeronáuticas ou aeroportuárias concentram-se na operação de aeronaves e no movimento de passageiros e mercadorias; enquanto as atividades não aeronáuticas ou terrestres estão ligadas a operações comerciais que ocorrem no terminal e no sítio do aeroporto (1999, pp. 1-3).

A exploração de infraestruturas aeroportuárias proporciona a prestação de serviços a dois grupos definidos de usuários: os operadores aéreos em sentido amplo, que englobam companhias aéreas de qualquer porte, de passageiros e cargas; operadores particulares e prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo; e os passageiros, além dos contratantes de serviços de transporte de carga aérea, trabalhadores no aeroporto e terceiros passantes que usufruem, de algum modo, essas infraestruturas.

Essa dualidade de serviços e usuários própria dos aeroportos foi denominada por Bettini & Oliveira, como “plataforma bilateral” ou “plataforma de dois lados”, visto que o operador do aeroporto é capaz de explorar as interdependências de demanda de seus dois grupos de clientes “com o objetivo de internalizar total ou pelo menos parcialmente os efeitos de rede que existem entre eles”, agregando valor aos principais grupos de clientes – companhias aéreas e passageiros (2016, p. 263).

Antes da desregulamentação do setor de transporte aéreo, os aeroportos eram considerados meros fornecedores de capacidade pelas companhias aéreas, sendo encarregados de prover àquelas serviços básicos que atendiam às suas necessidades técnicas e operacionais (Nucciarelli & Achard, 2009, p. 39).

Modernamente, o aumento na competitividade no transporte aéreo tem contribuído para mudanças nos aeroportos, que podem adotar diferentes estratégias de negócios, a exemplo do conceito de cidade-aeroporto, segundo o qual grandes aeroportos adotam as características de uma cidade real, desenvolvendo serviços não aeronáuticos muito além do negócio principal de fornecer um local para passageiros e aeronaves. Há de destacar, nesse modelo de negócio, a importância das atividades não aeronáuticas, que, a despeito de não serem essenciais à sua caracterização, representam importantes fontes de receitas para os aeroportos ao redor do mundo (2008, p. 427)¹³, tornando-os catalisadores do emprego e do crescimento econômico, atraindo uma gama completa de negócios para suas proximidades (Nucciarelli & Achard, 2009, p. 44).

Portanto, o papel dos aeroportos passou de provedores de infraestrutura e serviços para as companhias aéreas para constituir-se em entidades econômicas competitivas que

¹³ Os serviços não aeronáuticos geram receitas alternativas, “conceituadas como sendo aquelas oriundas de atividades distintas do serviço delegado, mas que com aquele serviço guardam relação econômica” (Chambarelli, 2015, p. 339).

trazem significativa contribuição à economia de seu entorno mediante uma gestão eficiente e focada no mercado (González F. H., 2018, p. 94).

A gestão de tantos elementos diversificados e inter-relacionados requer alta capacitação do administrador do aeroporto, denominado operador aeroportuário, que pode, ou não, ser o respectivo proprietário. Visando alcançar a máxima eficiência, há vários modos de gerir os complexos aeroportos. No presente estudo, analisar-se-á a evolução e as formas de gestão de aeroportos praticadas no Brasil, comparando-os com os modelos utilizados em Portugal e Espanha.

7. MODELOS DE GESTÃO AEROPORTUÁRIA

Originalmente, os aeroportos eram construídos, geridos e mantidos pelo Estado, por razões de preocupação com a segurança nacional (Tiryaki & Silva, 2019, p. 212) ou devido ao seu papel na promoção do desenvolvimento ou ao nível de complexidade dos projetos, em geral de longa maturação e onerosos (Lima & Coelho, 2015, p. 277).

As privatizações de companhias aéreas nos Estados Unidos, na Década de 1970, provocou o crescimento na demanda pelo transporte aéreo, pressionando a capacidade das infraestruturas aeroportuárias. Dada a relação de acessoriedade com o transporte aéreo, “a evolução tecnológica das aeronaves e a expansão das operações civis exigem avanço equivalente dos aeroportos” (Aurélio, 2017, p. 33). Os investimentos necessários para eliminar (ou amenizar) o descompasso entre o crescimento no transporte aéreo e a capacidade das infraestruturas aeroportuárias são brutais, pois integram uma indústria extremamente especializada; intensamente regulamentada, tanto pelos Estados quanto internacionalmente; e demanda bens de capital de alto custo, tecnologias de ponta e profissionais especializados e qualificados.

A razão invocada pela maioria dos governos que optaram por privatizar aeroportos foi a superioridade da gestão privada sobre a administração pública, resultando na melhoria dos níveis de eficiência e aumentando o bem-estar social (Cruz & Sarmiento, 2017, p. 203).

O caso pioneiro foi a privatização de três aeroportos em Londres (*Heathrow*, *Gatwick* e *Stansted*) e de outros quatro grandes aeroportos no Reino Unido para a *British Airport Authority (BAA plc)*, em 1987, acompanhada da criação da Agência de Aviação Civil do Reino Unido (CAA) para regular a administração aeroportuária. Desde então, o papel dos governos na propriedade e gestão de aeroportos vem mudando significativamente ao longo do tempo (Oum, Yan, & Yu, 2008, p. 422).

No transporte aéreo, as mudanças foram baseadas em desinvestimentos completos sem intervenção direta ou indireta dos governos, passando as companhias aéreas

inteiramente à propriedade e gestão privadas. No subsetor de infraestruturas aeroportuárias, contudo, os modelos de governança são mais variados e complexos, acarretando mudanças também heterogêneas. Moniz aponta como uma das características do domínio público infraestrutural que atinge de forma particular os aeroportos “consiste na separação entre as respetivas titularidade e gestão”. Essa singularidade na separação da gestão das infraestruturas aeroportuárias da respetiva propriedade implica a coexistência de diferentes regimes, que vão desde a propriedade e gestão integralmente públicas, onde o Estado explora diretamente os aeroportos de sua titularidade, até uma estrutura onde a propriedade e a gestão são inteiramente atribuídas à atuação privada (Moniz, 2015, pp. 407-411), a exemplo do mencionado Aeroporto de *Heathrow*, em Londres.

Há farta literatura sobre as formas de propriedade e gestão dos aeroportos, embora inexista “consenso sobre qual a melhor alternativa” (Tiryaki & Silva, 2019, p. 212); sobre se há um modelo de gestão padrão que possa se considerar ótimo (Ahsaien-Aissa, 2012, p. 94) ou se a alteração no tipo de propriedade (pública, privada ou mista) afeta positivamente o desempenho dos aeroportos (Storto, 2018).

Ahsaien-Aissa aponta quatro formas de propriedade/gestão aeroportuária: aeroportos sob pleno controle administrativo, gestão através de entes públicos, gestão sob regime de concessão e aeroportos criados por coletividades ou instituições não estatais (2012, p. 82). Betancor & Rendeiro apontam os seguintes modelos de propriedade e gerenciamento de aeroportos: propriedade pública e operações públicas; propriedade pública e operações públicas com orientação comercial; propriedade e operações regionais; propriedade pública com operações privadas (*joint ventures*, contratos de gestão de desinvestimentos parciais/majoritários, BOT e esquemas de concessão similares, etc.); e, por fim, propriedade privada e operações privadas (1999, p. 16).

Cruz & Marques identificaram variados esquemas envolvendo os setores público e privado na exploração de infraestruturas aeroportuárias na Europa, embora reconheçam que a realidade sugere um conjunto muito mais complexo de modelos, especialmente em questões controversas, como alocação de riscos. Também identificaram como formas mais comuns de envolvimento do setor privado na exploração de aeroportos os contratos públicos de obras, contratos de assistência técnica, subcontratação ou terceirização, contratos de gestão, *leasing*, concessão, BOO (*build, own and operate*) e desinvestimento (2011, p. 393).

In, Casemiro e Kim, (em Tiryaki & Silva, 2019) salientam que vários modelos têm sido adotados para viabilizar o engajamento do setor privado em aeroportos, cujas diferenças podem ser analisadas a partir de três perspectivas: formas de propriedade, mecanismos de transferência de propriedade e tipo de regulação adotada. As formas de propriedade dizem respeito ao grau de controle dos ativos por parte do setor privado, à responsabilidade operacional e à transferência de riscos. Os mecanismos de transferência de propriedade, por sua vez, se referem à forma como o processo de privatização se deu: via realização de oferta pública de ações no mercado de capitais, quando normalmente o governo retém o controle operacional dos ativos; ou via leilões, em que as ações são transacionadas com consórcios que assumem a gestão do aeroporto. Finalmente, o tipo de regulação corresponde à forma como o governo estabelece tarifas e controla a qualidade dos serviços prestados.

Um estudo publicado por *Airports Council International*, denominado *The Ownership of Europe's Airports 2016*, apresenta uma classificação conceitual quanto ao tipo de propriedade e quanto ao que denomina “arranjos operacionais” em aeroportos. Essas classificações, embora simples, atendem aos propósitos do presente estudo e, portanto, serão adotadas. Segundo o citado estudo, há três tipos de propriedade de um operador aeroportuário (Europe, 2016, p. 2):

- *propriedade privada total*, que envolve uma empresa comercial de propriedade integral de indivíduos ou empresas particulares ou entidades originárias de um país ou região diferente daquele em que o aeroporto em questão está localizado, ainda que pertençam total ou parcialmente a autoridades públicas;
- *propriedade pública-privada mista*, que envolve uma empresa de atuação independente, estruturada de acordo com a lei comercial normal e cujas ações são de propriedade por uma combinação de investidor privado(s) e autoridades públicas do país onde o aeroporto está localizado, também chamadas de PPP, e
- *propriedade pública total*, envolve uma autoridade pública ou uma mistura de autoridades públicas, em nível local, regional, nacional ou transnacional, sendo completamente proprietária do operador aeroportuário. O estudo considerou que se um operador aeroportuário tiver mais de 98% de propriedade de autoridades públicas, é considerado totalmente público.

Por sua vez, o mesmo relatório aponta os seguintes *status* legais que a empresa operadora do aeroporto pode ter em relação à infraestrutura e ao terreno onde se situa (Europe, 2016, p. 6):

- *o próprio operador do aeroporto é o proprietário da terra*, situação comum nos aeroportos de propriedade pública, onde o poder público é total ou majoritariamente, o proprietário das terras;
- *o operador do aeroporto não possui a terra, mas tem um direito indefinido de operar o aeroporto*: grande parte dos operadores aeroportuários de propriedade pública possuem uma concessão indefinida de operação;
- *o operador aeroportuário não possui a terra e possui um período de tempo específico para operar o aeroporto*: nesse modelo, a propriedade privada é mais prevalente, embora haja uma abundância de operadores aeroportuários de propriedade pública que também operam sob concessões de prazo fixo.

Em suma, a separação da propriedade das infraestruturas aeroportuárias das funções de gestão proporcionou numerosas opções de governança e oportunidades para o Poder Público, além causar mudanças nas escolhas desses modelos por diversos países visando proporcionar e aumentar a participação da iniciativa privada.

Em geral, o setor público ainda detém uma participação substancial no capital dos operadores de aeroportos, em particular nos aeroportos menores, geralmente administrados por empresas cujo capital é totalmente de propriedade pública (Storto, 2018, p. 181). Contudo, o envolvimento de agentes privados no investimento e gestão de aeroportos ou em sua privatização é uma tendência mundial crescente e irreversível (Cruz & Sarmiento, 2017, p. 203; Tiryaki & Silva, 2019, p. 214). A chegada do setor privado às operações aeroportuárias levou ao que é chamado modelo de aeroporto comercial, em que a infraestrutura é considerada uma oportunidade de negócio e, como tal, algo além de um aeroporto tradicional (Betancor & Rendeiro, 1999, p. 5).

Segundo Tiryaki & Silva, a adoção de contratos de concessão é a forma mais comum de envolvimento do setor privado nos aeroportos de países em desenvolvimento, e “envolvem a construção de novos terminais ou a expansão de ativos já existentes” e a transferência da gestão dos ativos “para o setor privado por prazos longos” (2019, p. 216).

Segundo a Comunicação da Comissão Europeia n.º 2014/C 99/03, de 4 de abril de 2014, “embora a propriedade e a gestão sejam ainda predominantemente públicas”, “os aeroportos de toda a União estão atualmente a registar um envolvimento crescente de empresas privadas” (Considerando 4), tendência que “reflete a preferência pela participação privada como estratégia capaz de atrair investimentos para o setor e de estimular a adoção de práticas comerciais cada vez mais eficientes” (Tiryaki & Silva, 2019, p. 234).

Essa crescente participação da iniciativa privada no setor aeroportuário foi confirmada nos estudos *The Ownership of Europe's Airports*. O estudo realizado em 2010 havia apurado que 78% dos aeroportos situados na Europa eram totalmente públicos, em 2010, enquanto 9% eram totalmente privados. Por sua vez, o estudo *The Ownership of Europe's Airports 2016* apurou que 59% dos aeroportos situados na Europa eram totalmente públicos naquele ano, enquanto 15,8% eram totalmente privados. O percentual de aeroportos europeus sob regime de PPP quase dobrou: foi de 13%, em 2010, para 25,2 %, em 2016.¹⁴

Compreender as características das diferentes configurações de propriedade e gestão das infraestruturas aeroportuárias constitui requisito para entender os riscos relacionados aos negócios e a relevância de sua gestão para o sucesso desses empreendimentos. A título comparativo, traçar-se-á um paralelo entre a evolução dos modelos de governança de infraestruturas aeroportuárias em Espanha e Portugal, em paralelo com o modelo brasileiro, que vem passando por profundas modificações, nos últimos dez anos.

7.1. Modelo espanhol

As iniciativas do Estado espanhol no setor aéreo precedem a Convenção de Chicago¹⁵. Em 1941, foi criado o Regulamento da Rede Nacional de Aeroportos e, no ano seguinte, a Diretoria Geral de Aviação Civil atualizou os regulamentos sobre navegação civil. Já na década de 1950, o aumento do transporte aéreo em Espanha forçou o Estado a modernizar e melhorar as instalações aeroportuárias. No final de 1958, foi elaborado um

¹⁴ Ressalta o *The Ownership of Europe's Airports 2016* que a Oferta Pública Inicial (IPO) de 49% da operadora aeroportuária espanhola Aena S.A. e a concessão da operadora aeroportuária portuguesa ANA Aeroportos de Portugal tiveram um impacto significativo nos números gerais, em comparação ao relatório de 2010, embora esses não fossem os únicos casos em que empresas privadas investidoras se envolveram em aeroportos europeus pela primeira vez (Europe, 2016, p. 3).

¹⁵ A promulgação do primeiro Regulamento da Navegação Aérea Civil em Espanha ocorreu por meio do Decreto Real de 25 de novembro de 1919. Disponível em: «<https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/centenario-transporte-aereo-espania/historia/historia-de-los-100-anos-del-transporte-aereo>» Acesso em 27 de maio de 2020.

Plano Nacional de Aeroportos, sob gestão do Conselho Nacional de Aeroportos (Macías, 2002, p. 176). Em 1978, houve a desregulamentação econômica em relação às companhias aéreas. A Lei n.º 4, de 29 de junho de 1990, criou o ente público *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* (AENA), estabelecida efetivamente em 1991, que acumulou as funções de gestão aeroportuária e navegação aérea.

No âmbito da estrutura do Ministério dos Transportes espanhol, as funções de definição das políticas de aviação civil, a cargo da Diretoria Geral de Aviação Civil, eram segregadas das funções de execução da gestão, manutenção e desenvolvimento de aeroportos e das atividades de navegação aérea, a cargo da AENA.

Através do Real Decreto n.º 184/2008, de 8 de fevereiro, as funções de fiscalização e sancionamento na aviação civil, iniciativa para a aprovação dos regulamentos nas áreas da segurança da aviação e proteção do usuário do transporte aéreo, bem como a avaliação de riscos na segurança da aviação civil, foram atribuídas à Agência Estatal de Segurança da Aviação (AESA), sub-rogando-se à Diretoria Geral de Aviação Civil. As funções de investigação e prevenção de acidentes na aviação civil competiam à Comissão de Investigação de Acidentes e Incidentes da Aviação Civil (CIAIAC), enquanto as funções de gestão aeroportuária e navegação aérea eram exercidas pela AENA. A gestão do setor se beneficia da centralização das atividades de infraestrutura, navegação e planejamento e do fato de que as funções dos órgãos de aviação civil serem bem definidas (McKinsey & Company, 2010, p. 322).

A Lei 9/2010, de 14 de abril, contudo, promoveu o deslocamento dos serviços de tráfego aéreo do campo da navegação aérea para o da gestão aeroportuária, estabelecendo uma distinção entre serviços de controle de tráfego aéreo para controle de área e controle de aproximação, cuja gestão permaneceu exclusivamente reservada à AENA, devido à sua ligação com a soberania nacional, e serviços de tráfego aéreo para o aeródromo, na qual introduziu verdadeira liberalização através da sua abertura ao mercado (Lamoglia & Rivarés, 2012, p. 4), em convergência com regulamentos comunitários sobre “Céu Único” Europeu.

Em seguida, o Real Decreto-lei 13/2010, de 3 de dezembro, dedicou um capítulo à modernização do sistema aeroportuário e alterou o modelo então existente, introduzindo a separação entre as funções de gestão dos sistemas de navegação aérea e de gestão aeroportuária, tradicionalmente desempenhadas pela AENA (Lamoglia & Rivarés, 2012, p.

4). A gestão da navegação aeroportuária e aérea permaneceu sob responsabilidade da Entidade Pública Empresarial AENA (Pavón, 2016, p. 17) que, posteriormente, teve sua denominação alterada para ENAIRE, mantidos sua natureza jurídica, a vinculação ao Ministério do Desenvolvimento e a exclusividade na prestação de serviços de comunicação, navegação e vigilância em todo o espaço aéreo espanhol e em aeroportos da rede *AENA Aeropuertos*.

Por sua vez, as funções relativas à gestão aeroportuária passaram a ser desempenhas por uma sociedade mercantil estatal – *AENA Aeropuertos S. A.* – que administra aeroportos e heliportos espanhóis de interesse geral, sendo a Espanha um dos poucos países ocidentais com todos os seus aeroportos comerciais gerenciados por uma única empresa (Suau-Sanchez & Burghouwt, 2011, p. 247).

Inicialmente, a ENAIRE era proprietária de todo o capital da *AENA Aeropuertos*, regida pelas disposições do direito comercial, com uma série de especialidades (Lamoglia & Rivarés, 2012, p. 7). Conforme autorizado pelo Conselho de Ministros (Acordo de 15 de julho de 2011) e visando captar investimentos através da abertura de capital e de criar uma subsidiária visando à internacionalização, a ENAIRE vendeu 49% de sua participação na composição acionária da *AENA Aeropuertos*.

Apesar da gestão de infraestruturas aeroportuárias em Espanha ser tradicionalmente de natureza pública e monopolista (Lamoglia & Rivarés, 2012, p. 3), a rede AENA comporta algumas exceções, como os aeroportos de *Cidad Real*, de *Castellón* e de *Murcia*. O Aeroporto de *Cidad Real* foi o primeiro aeroporto de interesse geral não integrado à rede AENA e decorreu de iniciativa público-privada onde se associaram a Universidade de *Cidad Real*, a Câmara de Comércio e capitais privados. Já o Aeroporto de *Castellón* constitui-se de iniciativa do Governo Valenciano e da Delegação de *Castellón*, que criaram uma sociedade pública denominada AEROCAS (*Aeropuerto de Castellón SL*), proprietária e administradora do aeroporto. Por fim, o Aeroporto de *Murcia*, que começou pela constituição de uma sociedade privada pela Comunidade Autônoma da Região de Múrcia, denominada *Aeropuertos de la Región de Murcia* (AEROMUR), a quem fora adjudicada a concessão do aeroporto (Fuentes, 2009, p. 8). Contudo, em 2019, o Aeroporto de Murcia fora assumido

pela AENA e o governo regional, na condição de avalista e acionista, que têm suportado as dívidas deixadas pela anterior concessionária, excluída por incumprimento contratual¹⁶.

A gestão dos aeroportos espanhóis pode ser realizada diretamente pela *Aena Aeropuertos* ou esta pode recorrer a dois subsistemas distintos de gestão aeroportuária, através de entidade diversa: 1) mediante acordo de colaboração ente *Aena* e sociedades subsidiárias suas específicas para cada aeroporto em concreto, sob regime administrativo; ou 2) mediante licitação e subsequente adjudicação pela *Aena Aeropuertos* de contratos de concessão de serviços aeroportuários, onde a empresa vencedora administra aeroporto específico segundo um contrato de concessão, sob regime privado. Em ambos os casos, a titularidade da infraestrutura aeroportuária permanece com a *Aena*, que transfere apenas a gestão aeroportuária mediante pagamentos das subsidiárias e concessionárias que subsidiam a rede AENA (Lamoglia & Rivarés, 2012, pp. 9-12).

Com a venda pública de 49% das ações da *AENA Aeropuertos*, uma operação de privatização, segundo Lamoglia & Rivarés (2012, p. 5), o modelo de propriedade e gestão de aeroportos espanhóis mudou de predominantemente público para um modelo misto, segundo a classificação do estudo *The Ownership of Europe's Airports 2016*, passando a consistir na propriedade público-privada mista do operador do aeroporto (AENA) que tem um direito indefinido de operá-lo.

Observa-se, portanto, que a Espanha acompanhou a tendência europeia e mundial de segregação das funções de regulação, supervisão e gerenciamento da rede aeroportuária e dos sistemas para auxílio à navegação e controle da circulação aérea.¹⁷ Quanto o modelo de gestão aeroportuária, apesar de ter envolvido a participação da iniciativa privada na propriedade da *AENA Aeropuertos*, através da venda de suas ações, a maioria do seu capital permanece sob titularidade do Estado, assim como a propriedade dos aeroportos.

Em suma, o modelo de governança aeroportuária em Espanha passou de predominantemente público, centralizado e monopolístico para um modelo misto, à medida em que foram transferidas à iniciativa privada parte da titularidade da empresa *AENA*

¹⁶“*Aena toma el aeropuerto de Murcia con un litigio de 70 millones con Sacyr*”. Disponível em: <https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/01/18/companias/1547842094_546818.html> Acesso em 20 de maio de 2020.

¹⁷ *Los inicios de la aviación en España*. Disponível em: <<https://www.fomento.gob.es/aviacion-civil/centenario-transporte-aereo-espania/historia/historia-de-los-100-anios-del-transporte-aereo>> Acesso em 15 de setembro de 2019.

Aeropuertos e as atividades de exploração aeroportuária, com aplicação de um regime jurídico predominantemente mercantil pontuado por disposições especiais de direito público. Ressalte-se que remanescem poucos aeroportos sob titularidade e gestão de outros entes, que não integram a rede AENA ou que são apenas gerenciados por esta.

Assim, segundo a classificação do estudo *The Ownership of Europe's Airports 2016*, na Espanha coexistem dois modelos de governança de aeroportos. No primeiro e predominante, um operador aeroportuário de propriedade pública-privada mista (*AENA Aeropuertos S. A.*), gere a maioria dos aeroportos do país, mas não possui a terra (de propriedade pública), e tem um direito indefinido de operar os aeroportos da Rede AENA. Num segundo modelo, excepcional e minoritário, operadores aeroportuários que não integram a Rede AENA podem ser tanto de propriedade pública total (*AEROCAS* e *AEROMUR*) quanto de propriedade pública-privada mista (*Cidad Real*), a depender da escolha do ente proprietário do ativo.

Ressalte-se que a empresa *AENA Aeropuertos S. A.* é o maior operador aeroportuário do mundo em movimentação de passageiros. Através de sua subsidiária *Aena Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. – Aena International*, participa direta ou indiretamente da gestão e operação de 23 aeroportos em diferentes países, como Colômbia, Reino Unido (*Lutton*), México, Jamaica e, mais recentemente, no Brasil, onde adjudicou o Bloco Nordeste da 5ª Rodada de concessões aeroportuárias¹⁸. Ademais, participa como especialista em operações aeroportuárias e em projetos estratégicos internacionais, prestando consultoria em aeroportos.

7.2. Modelo português

A Direcção Geral da Aeronáutica Civil, criada pelo Decreto-Lei n.º 36.061, de 27 de dezembro de 1946, possuía como função, dentre outras, a de assegurar as atividades de natureza empresarial correspondentes ao desenvolvimento e gestão de aeroportos e à prestação de serviços de assistência à navegação aérea. A inadequação dessa estrutura frente ao desenvolvimento do setor aéreo português acarretou sua reorganização. Por meio do Decreto-Lei n.º 122/77, de 31 de março, foi criada a Direcção-Geral da Aviação Civil

¹⁸ *Aena Disembarks in Brazil*. Disponível em: «<https://www.revistaitransporte.com/aena-disembarks-in-brazil/>» Acesso em 13 de setembro de 2020.

(DGAC), sucessora da Direcção-Geral da Aeronáutica Civil, e a empresa pública Aeroportos e Navegação Aérea (ANA, E. P.).

Com tais medidas, foram separadas “as atribuições de orientação, regulamentação e fiscalização das actividades relacionadas com a aviação civil nacional, designadamente em matéria de política e segurança aéreas”, a cargo da DGAC, das actividades de “exploração e desenvolvimento, em regime de exclusivo e em moldes empresariais, das actividades inerentes ao aproveitamento funcional das infra-estruturas aeroportuárias e de navegação aérea”, objeto principal da ANA, E. P. Para tanto, a ANA, E. P. fora dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Brito, 2012).

Contudo, em 9 de setembro de 1978, Decreto-Lei n.º 122/77, de 31 de março, foi declarado inconstitucional pela Resolução n.º 136/78, do Conselho da Revolução. A fim de evitar a existência de “situação de facto sem a correspondente cobertura jurídica” e a interrupção da prestação do serviço público, foi publicado o Decreto-Lei n.º 246/79, de 25 de julho, com conteúdo semelhante ao texto do Decreto-Lei n.º 122/77, aperfeiçoado e atualizado. Assim, o Decreto-Lei n.º 246/79, de 25 de julho, criou a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea – ANA, E. P., responsável pelos serviços públicos de gestão de infraestruturas aeroportuárias e de navegação aérea, continuando o DGAC como órgão da Administração Central vocacionado para os domínios da regulamentação e da fiscalização do sector da aviação civil.

As actividades desenvolvidas pela ANA, E. P. foram incluídas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/96, de 5 de março, no programa de privatizações, mantendo o Estado português, contudo, o controle majoritário da empresa. O propósito de privatização fora precedido de reestruturação, “separando as actividades típicas de política aérea (relativamente à qual terá de existir um controlo público) das demais áreas de actividade cuja privatização se concretizará em moldes a definir ulteriormente”. Essa repartição decorreu do Decreto-lei n.º 404/98, de 17 de dezembro, que, a partir da cisão da ANA E.P. criou a Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal (NAV, E. P.), responsável pelo serviço público de apoio à navegação aérea civil.

A ANA E.P. remanescente fora transformada em sociedade anónima, alterando-se sua denominação para ANA – Aeroportos de Portugal, S. A. – ANA S. A., e sendo-lhe atribuída a concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, com gestão

e exploração em moldes empresariais, modelo que habilitaria o acesso à iniciativa privada. Observam Cruz & Sarmiento que embora o serviço público concessão de infraestrutura aeroportuária pertencesse à ANA desde 1998, não fora formalizado em um contrato de concessão e que o processo de venda da empresa foi o gatilho para acelerar a formalização do contrato (Cruz & Sarmiento, 2017, p. 199).

A ANA S. A. gerencia o sistema aeroportuário português, que era totalmente público. Para sustentar legalmente o procedimento de privatização da empresa ANA S. A., o governo aprovou a base de concessão do sistema aeroportuário – Decreto-Lei n.º 33/2010, de 14 de Abril (Cruz & Marques, 2011, p. 397) – que previu um prazo de concessão de “40 anos a contar da data de assinatura do Contrato de Concessão”, podendo ser prorrogado por um período de 10 anos. Tendo em vista a assinatura do Contrato de Concessão em 14 de dezembro de 2012 e a previsão de duração pelo período de 50 anos, a concessão da ANA S.A. deverá terminar em 2062.

Em 2012, iniciou-se o processo de privatização da empresa ANA S.A., precedido da “fixação do novo quadro legal de modelo regulatório do serviço público aeroportuário (Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro) e a celebração, entre a ANA, S.A. e o Estado Português, do contrato de concessão” (Peixoto, 2017, p. 28). A principal motivação governamental apontada para essa opção foi a necessidade de obter receitas adicionais para reduzir o *déficit* e a dívida pública (inclusive por condições impostas pela *Tróika*), ou seja, principalmente focada no preço de venda (Cruz & Sarmiento, 2017, p. 201).

A partir do Decreto-lei n.º 108/2013, de 31 de julho, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2013, de 14 de junho, procedeu-se à integração dos aeroportos explorados pela ANA, S.A. e pela ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, S.A. (ANAM, S.A.), que foram constituídos numa única rede aeroportuária sob gestão daquela. Ou seja, além de concessionária de serviço público aeroportuário nos aeroportos de Portugal Continental e Açores (Lisboa, Porto, Faro, Beja, Ponta Delgada, Santa Maria, Horta e Flores), a ANA S.A. sucedeu a ANAM S.A. como concessionária dos aeroportos na Região Autónoma da Madeira (Madeira e Porto Santo), na sequência de operação de fusão por incorporação (Peixoto, 2017, p. 28).

O processo de venda das ações da ANA S.A. foi concluído no dia 17 de setembro de 2013, sendo adjudicado à empresa francesa *Vinci Concessions S.A.S.*

A empresa ANA S.A. possui, ainda, duas subsidiárias: *Portway* (a operar desde 2000, no setor de *handling*: serviços de assistência em escala em aeroportos) e Novo Aeroporto, S. A. (NAER, S. A.), criada em 1998 para reger o novo aeroporto de Lisboa.

De acordo com a classificação do estudo *The Ownership of Europe's Airports 2016*, o modelo de governança de aeroportos adotado em Portugal consiste na propriedade privada do operador aeroportuário (ANA S.A.), que, por sua vez, não possui a terra (de propriedade pública) e possui período específico para operar o aeroporto, mediante concessão.

7.3. Modelo brasileiro: em transição

O setor de aviação civil no Brasil teve gênese semelhante ao verificado em outros países, com inicial e intensa utilização de aeronaves e infraestruturas para apoio a atividades beligerantes seguida de iniciativas estatais para fornecê-los ao público, contribuindo para o desenvolvimento da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária. Desde os primórdios legislativos do setor, preponderantemente “foi atribuída à União a competência para definição e construção da infraestrutura dos aeródromos públicos” (Aurélio, 2017, p. 70).¹⁹

A legislação atual atribui à União a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a infraestrutura aeroportuária²⁰. Ressalta Aurélio que se trata de competência material exclusiva, sendo vedado aos Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios interferirem nesse campo, senão por meio de convênios firmados com o titular (2017, p. 127) – a União – que é titular da exploração do transporte aéreo público e de aeroportos, “constituindo uma relação peculiar de interdependência entre os operadores dos diferentes serviços” (2017, p. 214).

Durante o mandato do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), que procurou estimular a aceleração do processo de industrialização, ficaram patentes os problemas ocasionados pela infraestrutura deficiente (Zymler & Almeida, 2008, p. 258), inclusive no

¹⁹ Registra Floriano de Azevedo Marques Neto que o Decreto-lei nº 272, de 1938, “outorgou concessão para exploração de aeroportos em diversos Estados da federação em favor da Companhia Aeropostal Brasileira, apoiada no Decreto-Lei nº 2.914, de 6 de janeiro de 1932”, mesmo ano em que fora editado o Decreto-Lei nº 483, que instituiu o Código Brasileiro do Ar. A referida concessão previa prazo de 25 anos, com reversão do acervo da concessionária à União, ao final, podendo haver indenização pelos investimentos não amortizados; ademais, estabelecia remuneração do concessionário mediante taxas e sobretaxas e seu objeto “era tratado como serviço público” (Marques Neto, 2015, p. 100).

²⁰ Conforme o art. 21, inciso XII, “c”, da Constituição Federal de 1988; art. 1º da Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e art. 36 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

setor de aviação civil. Ademais, “as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela crise na aviação comercial brasileira, provocada pelos elevados custos de manutenção e forte concorrência no mercado” (Aurélio, 2017, p. 39).

Visando ao desenvolvimento das infraestruturas relacionadas ao setor, “o titular do serviço público decidiu explorá-lo por meio de uma empresa pública, pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Pública Indireta, por ele criada e controlada para esse fim” (Aurélio, 2017, p. 151) e criou a Infraero, através da Lei n.º 5.862, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto n.º 72.219, de 11 de maio de 1973.

A União, mediante descentralização técnica²¹, transferiu à Infraero o direito de “implantar, administrar, operar e explorar, industrial e comercialmente, a infraestrutura aeroportuária” (Alvarenga, 2015, p. 81), mantendo a titularidade desses serviços e dos bens a eles relacionados.

Portanto, a exploração das infraestruturas aeroportuárias brasileiras era feita de modo centralizado, monopolístico e indireto (ou descentralizado). Segundo o Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil – Relatório Consolidado, antes das concessões, a Infraero operava os 67 principais aeroportos brasileiros, além de administrar “80 Unidades de Apoio à Navegação Aérea, possuir, em sua estrutura, uma Rede de 34 Terminais de Logística de Carga — Rede TECA, espalhados por todo território nacional” (Freitas & Garcia, 2015, p. 297), que correspondiam a 97% do transporte de passageiros e 99% do transporte de cargas no país. Considerando todos os órgãos relacionados ao setor, “o governo tinha domínio praticamente total sobre o setor aeroportuário no Brasil” (McKinsey & Company, 2010, p. 246), de modo que a Infraero era, até o início do processo de concessão, “uma das maiores administradoras de aeroportos do mundo” (Fernandes & Pacheco, 2018, p. 245).

Como referido anteriormente, o Estado brasileiro transferiu à iniciativa privada diversas atividades eminentemente econômicas (privatização) e outorgou à iniciativa privada a execução de outras consideradas serviços públicos, mediante concessão ou permissão. Na primeira década do Século XXI, as mudanças do setor aéreo ocorreram em etapas: privatização de companhias aéreas seguida de reacomodação de operadores aéreos,

²¹ Segundo Aurélio, a descentralização técnica ocorre quando, por lei, “é transferida a titularidade ou a execução do serviço público para integrantes da administração pública indireta do titular da competência”, mantida a relação de controle. (2017, p. 129)

com falências de alguns e entrada de novas companhias; desregulamentação econômica de tarifas, rotas, horários de voo e entrada de novas empresas; e reorganização administrativa dos órgãos governamentais do setor, culminando com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), atualmente vinculada ao Ministério dos Transportes e incumbida das tarefas de regulamentação e fiscalização do setor de aviação civil e de infraestrutura aeroportuária, exceto quanto ao controle de tráfego aéreo, que remanesceu sob competência do atual Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), órgão da Força Aérea Brasileira (FAB), do Ministério da Defesa.

Fatores como promoção de competição no setor, grande desenvolvimento econômico experimentado pelo país, evolução regulatória, elevado crescimento da movimentação de passageiros e redução dos preços das passagens aéreas impulsionaram o crescimento da aviação civil brasileira (Machado et al., 2019, p. 11).

Contudo, o crescimento da demanda por transporte aéreo no Brasil não foi acompanhado pela oferta de infraestruturas aeroportuárias. As áreas e a exploração de receitas comerciais nos aeroportos eram subutilizadas; os orçamentos dos planos de investimentos da Infraero diminuía anualmente, exigindo sucessivos aportes orçamentários da União; e os projetos de expansão iniciados, em grande medida, sofriam atrasos e ultrapassavam os valores previstos. Além disso, a “crise do setor aéreo” ou “apagão aéreo” brasileiro (2006-2007), foi marcada pelos dois maiores acidentes aéreos ocorridos no país (em número de vítimas), intercalados por crise nacional envolvendo controladores de tráfego aéreo e registro de falhas em equipamentos utilizados no controle de tráfego aéreo, expuseram a situação de estrangulamento das infraestruturas aeroportuárias, impulsionando as discussões sobre concessões²². Além desses fatores, a realização de dois eventos internacionais de grande porte no Brasil – Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016) – aumentariam a pressão sobre a infraestrutura, exigindo do setor preparação operacional tanto para atender à demanda natural crescente quanto a demanda extra causada por esses eventos.

²² Detalhes do “caos aéreo” brasileiro são relatados em: Oliveira, A. J. D., Onuki, J., & Amorim, S. N. D. (2009). *A crise do transporte aéreo no Brasil: 2006-2007*. Recuperado de: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/304/13/A%20crise%20do%20transporte%20a%C3%A9reo%20no%20Brasil%202006-2007.pdf>>

As concessões aeroportuárias ocorreram em um momento em que os pátios de aeronaves e terminais de passageiros estavam no limite ou além de sua capacidade (Machado et al., 2019, p. 31). Segundo levantamento feito em 2012, 17 dos 20 maiores aeroportos encontravam-se em cenário de estrangulamento, ou seja, com capacidade operacional superior ao limite de 100% (Campos Neto, 2012, p. 42). Machado et al. descrevem o contexto, à época:

..., a movimentação de passageiros³ cresceu a uma taxa de 14,5% entre 2004 e 2011, o que causou uma grande pressão sobre a infraestrutura aeroportuária, que, por sua vez, não foi capaz de se desenvolver na mesma medida.

(...) A Infraero vinha enfrentando desafios na execução de obras, frustrando recorrentemente os investimentos planejados.⁴ Como consequência, constatou-se a existência de grande déficit de infraestrutura aeroportuária. (...) Havia uma expectativa de saturação ainda maior com o aumento da demanda gerado pela perspectiva de crescimento do PIB e a ocorrência de grandes eventos mundiais no país, a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016.

O desafio de realizar vultosos investimentos de curto e médio prazos, somado às restrições fiscais do poder público e à possibilidade de ganho de eficiência com o setor privado, motivou o processo de concessão dos aeroportos. (2019, p. 13)

Visando solucionar os problemas identificados, o Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil recomendou três frentes de atuação para possibilitar a expansão da infraestrutura existente, apontada como a “necessidade mais premente do setor”: ações emergenciais para solução de gargalos, no curtíssimo prazo; medidas estruturantes de curto-médio prazo e médio-longo prazo e medidas pontuais para atender aos eventos esportivos internacionais (McKinsey & Company, 2010, pp. 123-126).

Para tanto, foram analisados os seguintes cenários envolvendo diferentes graus de participação da iniciativa privada na gestão aeroportuária: “manutenção da situação atual com reestruturação da Infraero, concessão de componentes de um aeroporto, concessão dos ativos à Infraero e abertura de capital, e concessões de aeroportos à iniciativa privada”.

A escolha pela concessão da exploração de infraestruturas aeroportuárias brasileiras à iniciativa representou a opção “com maior grau de ruptura em relação ao modelo” existente (McKinsey & Company, 2010, p. 256).

Para viabilizar a escolha pública de concessão da atividade, mudanças implementadas na legislação fizeram com que a Infraero deixasse de exercer “o monopólio de exploração da infraestrutura aeroportuária em nome da União Federal” (Alvarenga, 2015,

p. 81). O Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA), situado na região metropolitana do município de Natal, foi o primeiro a ter a exploração econômica outorgada à iniciativa privada. Foi incluído no PND em 2008 e assinado o contrato de concessão em 2011, num projeto *greenfield*²³, visto que o Aeroporto Internacional Augusto Severo (SBNT), então existente, era propriedade da Força Aérea Brasileira (FAB) e havia sido reivindicado para uso exclusivamente militar.

Todavia, os gargalos na infraestrutura aeroportuária eram críticos nos aeroportos mais movimentados do país, forçando “a entrada na segunda fase de transformações, que envolveu um rearranjo institucional e a concessão à iniciativa privada de importantes aeroportos” (Yosimoto, et al., 2016, p. 246). Diante das dificuldades da Infraero “e tendo em vista os compromissos inadiáveis com a Copa de 2014, o poder público entendeu por bem conceder ao setor privado os três aeroportos de maior movimento” e que apresentavam maiores restrições operacionais (Campos Neto, 2012, p. 50).

Os aeroportos incluídos na 2ª rodada de concessões eram qualificados como o portal internacional do país e maior *hub* da América Latina (Aeroporto de São Paulo/Guarulhos), o *hub* doméstico mais importante e com localização central (Aeroporto de Brasília) e o único aeroporto secundário relevante e eficaz operado por uma transportadora de baixo custo no país (Aeroporto de Campinas/Viracopos) (Rolim, Bettini, & Oliveira, 2016, p. 34).

Conforme Yosimoto, et al. (2016, pp. 260-261), diversos fatores levaram o governo a dar continuidade às concessões individualizadas dos aeroportos, após a 1ª Rodada: gradativa transição do modelo de exploração pública para um modelo de participação privada, permitindo aperfeiçoamento a cada etapa; possibilidade de atender com prioridade os aeroportos que demandavam intervenção urgente em infraestrutura; a concessão tradicional era instituto consolidado no ordenamento brasileiro; e a “lógica do modelo concessório de contratação favorecia a celeridade na realização dos investimentos, sem prejuízo da qualidade de serviço exigida na prestação de um serviço público”, por serem contratos de resultado.

²³ Projetos *greenfield* consistem em novas construções de infraestruturas (Bliss, Kordula, Rowey, Souza, & Umaña, 2013, p. 731), enquanto projetos *brownfield* são melhorias ou expansões para infraestruturas existentes (Wong, 2019, p. 563).

Segundo registrado em tabela constante no Anexo 2 ao presente estudo, seguiram-se mais cinco rodadas de concessões aeroportuárias, com contratos assinados em 2012, 2014, 2017 e 2019, totalizando 22 aeroportos concedidos, com previsão de concessão de mais 22 aeroportos na 6ª rodada, que se encontra, até a data de conclusão do estudo, em fase preparatória à publicação do edital de leilão.²⁴

Assim, “a participação privada na gestão aeroportuária tem sido utilizada como forma de alavancar receitas para o governo com a concessão de ativos, de garantir uma melhor eficiência operacional e de aumentar o investimento em aeroportos” (Tiryaki & Silva, 2019, p. 215). Em sentido semelhante, expôs a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC: “A concessão de aeroportos tem como objetivo atrair investimentos para ampliar e aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária brasileira e, conseqüentemente, promover melhorias no atendimento aos usuários do transporte aéreo no Brasil” (ANAC, 2020, p. 44).

Conceder infraestruturas aeroportuárias não é tarefa fácil. Esse tipo de atividade demanda complexos estudos, projetos e procedimentos, envolve pessoal qualificado e integra uma indústria intensamente regulamentada o que, por si só, exigem vultosos investimentos. Mas o setor aeroportuário no Brasil comporta significativa expansão, o que pode atrair o interesse de investidores, a depender das condições de exploração estipuladas pelo Poder Público.

Segundo extraído do documento “Consulta sobre regulação econômica de concessões aeroportuárias”, relativo à 6ª Rodada, em 2018, os aeroportos concedidos responderam pelo transporte de 162,4 milhões de passageiros pagos e participaram de 66,83 % do mercado brasileiro de transporte aéreo (ANAC, 2019, p. 4).

Assim, considerando a classificação do relatório *The Ownership of Europe’s Airports 2016*, a gestão aeroportuária no Brasil passou de um modelo predominantemente público,

²⁴ A previsão é ofertar, na sexta rodada de concessões, 22 aeroportos agrupados em três blocos regionais com as seguintes configurações: **Bloco Sul**, composto pelos aeroportos de Curitiba (PR); Foz do Iguaçu (PR); Londrina (PR); Bacacheri (PR); Navegantes (SC); Joinville (SC); Pelotas (RS); Uruguaiana (RS) e Bagé (RS); **Bloco Central**, formado pelos aeroportos de Goiânia (GO); Palmas (TO); Teresina (PI); Petrolina (PE); São Luís (MA) e Imperatriz (MA); e, por fim, **Bloco Norte**, que agrupa os aeroportos de Manaus (AM); Tabatinga (AM); Tefé (AM); Rio Branco (AC) e Cruzeiro do Sul (AC); Porto Velho (RO) e Boa Vista (RR). “Segundo a ANAC, antes da crise causada pela pandemia do Covid-19, esses terminais respondiam pela movimentação de 11% de usuários de transporte aéreo no país. Em 2019, foram 23,9 milhões de embarques e desembarques”. In: “Ministro da Infraestrutura aposta no sucesso na venda de aeroportos”, de 23.05.2020. Disponível em: < <https://aircovid.com.br/2020/05/25/ministro-da-infraestrutura-aposta-no-sucesso-na-venda-de-aeroportos/> > Acesso em 07 de outubro de 2020.

centralizado e monopolístico concentrado na Infraero para um modelo que combina casos de operadores de propriedade pública-privada mista (aeroportos concedidos com participação minoritária da Infraero: 1ª, 2ª e 3ª rodadas), de propriedade privada total (aeroportos concedidos sem participação minoritária da Infraero: 4ª, 5ª e previsto para a 6ª rodada), e operadores de propriedade pública total (aeroportos operados pela Infraero e aeroportos transferidos e operados por Estados e Municípios).

Quanto ao *status* legal que o operador do aeroporto pode ter em relação à infraestrutura e ao terreno, passou-se da situação onde próprio operador do aeroporto era o proprietário da terra (Infraero) para coexistência das seguintes situações: o próprio operador do aeroporto é o dono do ativo (aeroportos explorados pela Infraero) ou o operador aeroportuário não possui a terra e possui um período de tempo específico para operar o aeroporto (aeroportos concedidos e aeroportos transferidos à gestão de Estados e Municípios, mediante convênio).

8. O QUE É RISCO?

O estudo sério do risco começou no Renascimento. A difusão da numeração hindu-arábica no ocidente, em substituição ao sistema numérico desenvolvido pelos gregos, proporcionou à matemática uma excepcional evolução, tendo a concepção moderna de risco raízes nesse sistema de numeração que alcançou o ocidente. A partir da contribuição de brilhantes matemáticos, foi descoberta a “teoria das probabilidades, o núcleo matemático do conceito de risco”, permitindo que “as pessoas tomassem decisões e previssem o futuro com ajuda dos números” (Bernstein, 2018, pp. 1-4).

Em princípio, o estudo do risco relacionava-se a jogos de azar e a conceitos matemáticos e probabilísticos abstratos. Durante muito tempo, as teorias associadas ao risco eram relacionadas ao estudo de amostragens, probabilidades e conceitos como utilidade, incerteza, média e aleatoriedade, contribuindo para o surgimento e desenvolvimento das atividades de seguros e de mercado de capitais e de ciências como Estatística, Economia e Atuarial. Basicamente, esses estudos apuravam eventos passados e analisavam seu comportamento com a finalidade de estimar o futuro. Os conhecimentos teóricos angariados com a evolução da matemática e das probabilidades também contribuíram para outras áreas do conhecimento, como administração, geografia, políticas públicas, “seguros, investimento financeiro, medicina, herança, comportamento de moléculas, comportamento de guerra e previsões do tempo” (Garnica, 2009, p. 7).

Já no Século XX, Frank Knight e John Maynard Keynes “definiram o risco como veio a ser compreendido atualmente” (Bernstein, 2018, p. 227), a partir da ideia de que “a incerteza, e não a probabilidade matemática, é o paradigma dominante do mundo real”, ao demonstrar “o predomínio da incerteza em nossa tomada de decisões” e não “a orientação que a frequência matemática de eventos passados possa fornecer” (Bernstein, 2018, p. 238). Em decorrência, o estudo do risco deslocou-se de uma perspectiva baseada em eventos passados calculáveis para uma perspectiva baseada no elemento subjetivo incerteza, inerente

à tomada de decisão. Contudo, permaneceu-se utilizando o estudo e a quantificação de eventos passados e probabilidades em várias áreas de conhecimento.

Afirma Moreira que “o risco e sua avaliação não pertencem ao mundo do Direito. Não há nada de jurídico no seu estudo”. Expõe, ainda, o autor que “o que o mundo do Direito detém em relação ao fato risco é a possibilidade de desenvolver instrumentos jurídicos que inibam a sua incidência” e/ou possibilitem a administração dos efeitos dele decorrentes, bem como a atribuição subjetiva da gestão daquela parcela do negócio que pode dar margem ao risco e respectiva responsabilização pelo evento; e que esses “instrumentos jurídicos serão mais ou menos eficientes a depender do risco que esteja em jogo e da capacidade de sua avaliação” (2007).

Mesmo concordando com Moreira, é importante que o estudioso ou profissional do Direito tenha noção do que seja risco e seja capaz de diferenciá-lo de outras definições correlatas encontradas na literatura, principalmente se sua área de atuação são contratos, sejam públicos ou privados, pois o conhecimento do objeto contratual e dos respectivos riscos demanda recurso a outras áreas do conhecimento, contribui para incrementar a qualificação profissional.

Importa apontar, no presente estudo, a diferenciação entre risco e incerteza e compreender seus significados. Expõe Boussabaine que tal distinção decorreu de extenso debate na literatura, expondo que os aspectos da incerteza que podem ser convertidos em uma forma calculável levaram ao surgimento do conceito de risco. Embora as origens da palavra "risco" sejam desconhecidas e a evolução do conceito não seja clara, observa o autor que o termo é definido de maneira diferente de acordo com a disciplina específica de interesse e, nesse sentido, ninguém descreveu o termo *risco* satisfatoriamente para atender a todas as disciplinas. Apresenta, ainda, algumas definições de risco encontradas na literatura, como risco tido como chance de perda, risco como probabilidade ou probabilidade da ocorrência de um evento, risco como exposição, risco como evento indesejado, risco como perigo, ou como construto social. Por fim, aponta que a distinção entre risco e incerteza remonta ao trabalho de Frank Knight (*Risk, uncertainty and profit*, 1921), onde se referiu ao risco como numericamente mensurável, enquanto a incerteza seria estatisticamente incomensurável (2013, pp. 31-36).

A palavra "risco" tem sido associada a impactos negativos, e, atualmente, é amplamente usada para descrever todos os tipos de resultados que são desconhecidos com um alto grau de certeza (Boussabaine, 2013, p. 33). Também é comumente confundido com probabilidade, ameaça ou resultados negativos (Damodaran, 2008, p. 4); associado à possibilidade de perda, ou seja, um resultado possível, mas ainda assim incerto (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 140); ou, ainda, definido como a probabilidade de ocorrência de um evento multiplicado pelo nível de impacto correspondente (Marques & Berg, 2011, p. 5). Em suma, risco não é uma coisa objetiva (Best, 2014, p. 140), por isso, “a estimativa dos riscos, sua dissociação das incertezas, bem como a avaliação dos respectivos custos e a sua atribuição e controle não são dados nem estáveis nem aferíveis com absoluta precisão” (Moreira, 2007).

Xie define risco como um *processo de causa-efeito* que consiste em três elementos principais: 1) causa externa, chamada de incerteza ou estados incertos, que é um conjunto de estados naturais que o diretor ou tomador de decisão não conhece antecipadamente ou não pode controlar; 2) causa interna, que é um conjunto de alternativas ou ações que o principal ou tomador de decisão pode escolher ou controlar; e 3) efeito combinado (2013, p. 171).

Apesar dos termos risco e incerteza serem frequentemente usados de forma intercambiável, entende Boussabaine que não são equivalentes, nem são acoplados de maneira linear, pois, numa visão geral, o risco simboliza a situação em que os fatos e os possíveis resultados sobre uma decisão são conhecidos até onde podemos constatar, a partir do conhecimento atual existente sobre o problema que estamos tentando resolver. Num extremo oposto, a incerteza significa que fatos e resultados sobre uma decisão ou situação são desconhecidos, sugerindo que a incerteza é uma propriedade do nosso estado de conhecimento em constante evolução sobre o que fazemos no mundo natural, o que é impossível de medir. Isso implica que a incerteza não pode ser reduzida a uma quantidade conhecida (2013, p. 44).

Como não há uma definição geralmente acordada para risco (Xie, 2013, p. 170), serão citadas três bases normativas que fundamentam diferentes estruturas de gerenciamento de risco e que, portanto, contemplam definições próprias de risco: normas ISO 31000, COSO ERM e *The Orange Book*.

O modelo da norma ISO 31000:2009 – *Risk Management System – Principles and Guidelines*, de origem anglo-saxã, deriva do modelo criado pelo Comitê de Normas da Austrália/Nova Zelândia e foi desenvolvido por um comitê especial composto por delegações de 28 países, na busca por fraudes nos relatórios financeiros/contábeis. Contempla princípios e diretrizes genéricas fundadas no consenso e de aplicação prática para qualquer tipo de organização, no todo ou em parte (Souza, Braga, Cunha, & Sales, 2020, pp. 62-63). Deriva de organização normalizadora internacional mais conhecida do mundo e foi atualizado em 2018, produzindo-se a norma ISO 31000:2018 – *Risk Management Guidelines*.

A norma ISO 31000:2018 define risco como “efeito da incerteza nos objetivos”, podendo ser usado “ao longo da vida da organização e aplicado a qualquer atividade. Esse conceito já era adotado em sua versão anterior (ISO 31000:2009). Por sua vez, a ISO 31000:2018 define efeito como um desvio em relação ao esperado, que pode ser positivo, negativo ou ambos. Portanto, observa-se que, segundo a norma ISO 31000:2018, o risco possui um alcance amplo, abrangendo tanto efeitos positivos quanto negativos em relação ao objetivo esperado (ISO, 2018, p. 1).

Adotando também essa concepção mais ampla de risco, Damondaran entende que sua definição “deve capturar seus resultados positivos e negativos. O símbolo chinês de risco captura melhor essa dualidade, pois é uma combinação de perigo e oportunidade, representando tanto sua desvantagem quanto vantagem” (2008, p. 5).

A publicação *The Orange Book* conceitua o risco como o efeito da incerteza sobre os objetivos, sendo geralmente expresso em termos de causas, eventos potenciais e suas consequências. Por sua vez, define “causa” como um elemento que sozinho ou em combinação tem potencial para gerar riscos. Afirma que um “evento” é uma ocorrência ou mudança de um conjunto de circunstâncias e pode ser algo que se espera que não aconteça ou algo que não se espera que aconteça, destacando que evento pode ter múltiplas causas e consequências e pode afetar vários objetivos. Por fim, explica que as “consequências”, caso o evento aconteça, são o resultado de um evento que afeta os objetivos, que podem ser certos ou incertos, podem ter efeitos diretos ou indiretos positivos ou negativos nos objetivos, pode ser expresso qualitativa ou quantitativamente e pode evoluir com efeitos em cascata e cumulativos (Her Majesty’s Treasury, 2013, p. 40).

De acordo com o *The Orange Book*, os efeitos do risco também podem ser negativos ou positivos, assim como na norma ISO 31000:2018, embora aquele estenda o entendimento de risco em relação aos efeitos, ao considerar possível a multiplicidade de causas, eventos e consequências.

Há, ainda, a definição de risco do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). O COSO é uma entidade privada sem fins lucrativos criada nos Estados Unidos, em 1985, visando ao aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros, principalmente para estudar as causas da ocorrência de fraudes nesses relatórios.

O primeiro modelo COSO (COSO I ou Coso-IC) surgiu em 1992, com a publicação *Internal Control – Integrated Framework*, traduzida como “Controles Internos - Estrutura Integrada”, mas “não é considerado um gerenciamento de riscos corporativos, pois tem foco no controle interno” (Souza, Braga, Cunha, & Sales, 2020, p. 62). Essa publicação foi atualizada em 2013.

Em 2004, foi publicado o trabalho *Enterprise risk management: integrated framework*, ou “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (COSO ERM)”, também denominado COSO II, voltado ao gerenciamento de riscos corporativos. Esse modelo foi elaborado pela empresa de origem inglesa *PricewaterhouseCoopers* (PwC), com a colaboração de um conselho consultivo de profissionais americanos, sendo patrocinado por associações norte-americanas e elaborado por uma das quatro maiores e mais reconhecidas empresas de auditoria do mundo (Souza, Braga, Cunha, & Sales, 2020, pp. 60-74).

O COSO ERM foi atualizado em 2017, mas “preservou os principais aspectos da versão anterior e tornou seu texto mais claro e abrangente” (Souza, Braga, Cunha, & Sales, 2020, p. 62). A atualização da publicação de 2004, intitulada *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance* (Gestão de risco empresarial: Integrando com Estratégia e Desempenho), destaca a importância de considerar o risco no processo de definição da estratégia e na condução do desempenho (COSO, 2017).

Segundo o COSO ERM, o risco é a “possibilidade de que um evento ocorra e afete desfavoravelmente a realização dos objetivos” (COSO, 2004, p. 133). Ademais, considera evento como “um incidente ou uma ocorrência gerada com base em fontes internas ou externas, que afeta a realização dos objetivos”, podendo causar impacto negativo, positivo ou ambos. “Os eventos que geram impacto negativo representam riscos”, enquanto os que

geram impactos positivos “podem contrabalançar os impactos negativos ou representar oportunidades” (COSO, 2007, p. 16), diferentemente da concepção de risco dos modelos ISO 31000 e do *Orange Book*.

Há, também, outros modelos sobre gerenciamento de riscos, como o Canadense (específico para o setor público e baseado na norma ISO 31000), o AS/NZS 4360:2004 (precursor do modelo ISO 31000), o modelo do *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI GOV 9130) e do *Government Accountability Office*, harmônicos com o modelo COSO. Contudo, os três modelos explicitados no presente estudo são os mais difundidos internacionalmente e apoiados ou recomendados por organismos e agências internacionais, como OCDE, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial. (Souza, Braga, Cunha, & Sales, 2020, pp. 67-69). Ademais, os modelos COSO e ISO 31000 são adotados como referência pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que analisa e aprova, previamente à publicação, os editais e contratos de concessão aeroportuária brasileiras.²⁵

No presente estudo, adotar-se-á o conceito do modelo COSO ERM, onde apenas os efeitos negativos dos eventos são considerados riscos. Essa ótica restritiva do conceito de risco parece se ajustar melhor ao objeto de estudo, mas tal proposição poderá ser confirmada ou refutada pelos resultados que compõem a Parte 2 deste trabalho.

Assim sendo, a princípio, adotar-se-á um conceito mais restrito de risco, seguindo o conceito do estudo COSO ERM, ou seja, que considera risco apenas os efeitos negativos dos eventos ocorridos durante as concessões para exploração de infraestruturas aeroportuárias no Brasil, sem prejuízo de a investigação porventura revelar tendência diversa.

²⁵ Disponível em: «<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>»

9. RELEVÂNCIA E GESTÃO DE RISCOS EM CONCESSÕES

Os riscos estão presentes em qualquer indústria, empresa, projeto, negócio ou contrato, inclusive nas concessões enquanto modalidade de PPP contratual, pois “não há capitalismo sem riscos e os parceiros públicos e privados devem ter essa consciência” (Nóbrega, 2010), de modo que “as organizações do setor público não podem ser avessas ao risco e ter sucesso. O risco é inerente a tudo o que fazemos para oferecer serviços de alta qualidade” (Her Majesty’s Treasury, 2013, p. 2).

As concessões de serviços públicos envolvem a associação de grandes interesses públicos e privados, exigem o emprego de vultosos investimentos e os contratos relacionados devem perdurar por largo período (Fernández P. V., 2016, p. 234; Soliño, 2012). Essas características aumentam os riscos, conforme explica Moreira:

no caso das concessões de serviço público (sobretudo as que exigem execução de obra pública) o componente risco se incrementa não só porque o prazo é muito extenso e o aporte de capital é maciço num primeiro momento, mas devido ao componente ético ínsito à prestação de serviços essenciais. Um projeto de concessão de serviços públicos não apenas convive com os riscos e as incertezas inerentes a empreendimentos com forte carga socioeconômica, mas igualmente produz outros tantos. (Moreira, 2007)

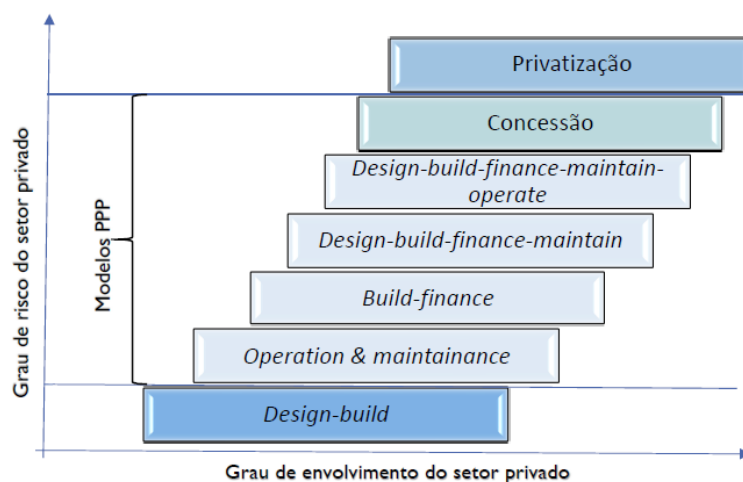
A literatura aponta o risco como elemento essencial (Lora, 2017, p. 35) ou como cerne da estruturação de um projeto de PPP (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 142) e a alocação de riscos como aspecto central (Cabral, 2009, p. 85; Fernández P. V., 2018, p. 58) ou como fator essencial para o sucesso dos projetos de PPP (Cruz & Marques, 2011, p. 397).

Há quatro aspectos que tornam o risco um assunto de alta relevância nos contratos de concessão, merecendo, assim, referência. Primeiro, as concessões são a espécie de PPP que mais se aproxima da privatização, onde a gestão do objeto concedido – e os riscos associados – são transferidos em sua maioria para o parceiro privado/concessionário. Justen Filho pondera que “há uma margem muito ampla de riscos que são assumidos pelo

concessionário, que se configuram como decorrências necessárias e inevitáveis da sua autonomia para configurar o empreendimento” (Justen Filho, 2016, p. 413). Recorde-se que essa autonomia de gestão do parceiro privado é uma das razões que motivam os poderes públicos a buscar parceiras e a exploração de serviços públicos mediante concessão a particulares parte da ideia, acertada ou não, de que o concessionário fará uma gestão mais eficiente dos riscos que o poder concedente. (Bernstein, 2018, p. 205).

Para Bovis, a PPP é um arranjo de longo prazo de transferência de riscos do setor público para o setor privado, pelo qual este último é compensado financeiramente pela disposição de arcar com esses riscos (2015, p. 207).²⁶ Essa transferência varia conforme o modelo de negócio adotado, sendo a concessão a espécie de PPP que expõe o parceiro privado a maior gama de riscos, de modo que é “impossível garantir ao concessionário um empreendimento sem quaisquer riscos” (Perez, 2006, p. 131).

Segundo Siemiatycki, a ampla gama de modelos de parceria nas PPP agrupam várias tarefas e, quanto maior a responsabilidade pelas funções de entrega do projeto, ocorre a assunção de maiores níveis de risco pelo parceiro do setor privado (2012, p. 8), tal como ilustrado pelo Conselho Canadense de Parceria Público-Privada, onde o nível de risco para o parceiro privado varia em função do grau de seu envolvimento na parceria. A Figura 4 demonstra que o grau de envolvimento do parceiro privado nas concessões é análogo ao da privatização, pois o único elemento que diferencia a concessão daquela é a titularidade do ativo e/ou do serviço público concedido.



²⁶ Em sentido semelhante, Filho, Marçal Justen (2016, p. 416); Boussabaine, Halim (2013, p. 16) e In, Casemiro, & Kim (2017, pp. 219-224)

Figura 7 – Escala de PPP: Transferência de risco e envolvimento do setor privado (adaptado de (Siemiatycki, 2012, p. 8)

Dito de outro modo, o nível de responsabilidade das partes varia de acordo com o modelo de PPP usado na entrega dos projetos e serviços públicos. As responsabilidades são proporcionais à capacidade de risco das partes contratantes (Boussabaine, 2013, p. 3), embora a literatura reconheça que o parceiro privado assume significativa parcela dos riscos (Cruz & Marques, 2011, p. 394), especialmente nas concessões (2016, p. 25).

Em segundo lugar, os contratos de concessão são, por natureza, contratos incompletos, porque “realisticamente impossibilitados de regular todos os aspectos da relação contratual, o que os torna naturalmente inacabados e com lacunas, que reclamarão uma tecnologia contratual capaz de resolver a infinidade de contingências que poderão surgir durante sua execução” (Garcia, 2016, p. 122). Essa incompletude, esclarecem Moreira & Guzela, não ocorre “quanto a deveres e obrigações, nem quanto ao núcleo do equilíbrio, mas sim quanto às vicissitudes que o futuro reserva” (2016, p. 343).

Com efeito, consignar num contrato de concessão todas as situações futuras possíveis seria tarefa hercúlea, pois é “rigorosamente impossível calcular, de antemão, a extensão de todos os efeitos dos riscos e as suas consequências” (Garcia, 2016, p. 119). Calcular probabilisticamente todas as hipóteses de risco também pode ser inviável economicamente, optando as partes, às vezes e deliberadamente, por não prever no contrato eventos de risco com pouca ou nenhuma relevância ou mínima probabilidade de ocorrência.

Mediante planejamento, busca-se identificar e alocar os riscos mais importantes em termos de impacto e probabilidade de concretização, visando atenuar essa incompletude contratual. Para tanto, o planejamento prévio da concessão possui papel fundamental (Perez, 2006, p. 138). O êxito do contrato de concessão dependerá, em grande medida, de um planejamento racional e adequado e de uma objetiva e eficiente alocação de riscos (Garcia, 2016, p. 118).

Em terceiro lugar, modernamente as concessões têm adotado o modelo de financiamento chamado *project finance*, definido como um método de obtenção de financiamento de dívida de longo prazo para grandes projetos cuja forma de 'engenharia financeira' é baseada no empréstimo contra o fluxo de caixa gerado pelo próprio projeto, e depende de uma avaliação detalhada dos riscos de construção, operação e receita do projeto

e sua alocação entre investidores, credores e outras partes por acordos contratuais e outros (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 299). Segundo Martins & Oliveira, a concessão é a estrutura básica subjacente mais comum a essa técnica, seja para obras ou serviços (2014, p. 108). Influenciado pelo modelo inglês, o *project finance* permite o financiamento de uma PPP tomando como garantia para o reembolso da dívida os fluxos de caixa futuros gerados pelo projeto, bem como os ativos de propriedade da empresa criada especificamente para tal finalidade, que receberá o financiamento, subscreverá contratos com cada um dos demais intervenientes e em torno da qual tudo gira (Sanchez, 2013, p. 6).

Nesse modelo, como os fluxos de caixa futuros do projeto financiam os investimentos exigidos para sua realização, há clara distinção entre a concessionária e os respectivos acionistas. Freitas & Garcia apontam como vantagem desse modelo a segregação de riscos, evitando-se que a execução do objeto seja contaminada por problemas econômicos que possam acometer os seus sócios (2015, p. 307). Por sua vez, Sanchez considera que a execução do *project finance* sob PPP exige inevitavelmente uma alocação e distribuição ótimas de riscos entre os diferentes participantes (Sanchez, 2013, p. 21).

Segundo Martins, através do *project finance*, “a engenharia financeira do projecto é integrada na própria concessão, com a afectação/partilha de riscos entre os diversos agentes públicos e privados envolvidos no (ou pelo) modelo concessório”, emergindo como alternativa ou substituição ao tradicional sistema de financiamento autônomo em relação ao projeto (2015, p. 337). Ressalta o autor, em outra obra, que quando o investimento na realização de infraestruturas públicas assume a configuração em regime de *project finance*, “o fenómeno da repartição do risco e, portanto, da transferência do risco para o contraente privado torna-se ainda mais sensível, requerendo cuidado acrescido e a dois níveis”: no equilíbrio originário da repartição dos riscos e ao longo da vida do projeto (Martins L. L., 2012, p. 2015).

A técnica *project finance* parece se adequar à concessão porque os bens utilizados no projeto não poderiam ser oferecidos como garantia de financiamento, por se tratarem, em sua maioria, de bens afetados ao serviço público concedido. Também interessa aos investidores distinguir seu patrimônio próprio do capital investido no projeto concessão, especialmente se o empreendimento fracassar. Por fim, esse modelo de financiamento permite ao concessionário transferir e compartilhar parte dos riscos do projeto a vários outros

agentes, através relações contratuais de variada espécie (e. g. empreiteiros e seguradoras). Contudo, ressalta Pinto, em nota de rodapé, que

esses projetos costumam ser bastante alavancados, com dívidas que chegam a 80% dos recursos investidos. Qualquer variação abrupta e imprevista de custos ou receitas da concessionária pode levá-la a inadimplir os financiamentos, razão pela qual uma análise extensa e profunda dos riscos do projeto é feita antes da contratação. (...) Diante de qualquer incerteza na alocação dos riscos, os licitantes tendem a incluir esses riscos em sua proposta, ainda que não seja claro quem deva suportá-los posteriormente (2006, p. 161).

Boa parte das concessões de serviço público no Brasil são financiadas sob o modelo de *project finance* e todas as concessões de infraestrutura aeroportuária adotam essa configuração de financiamento por exigência do poder concedente, conforme facultado na Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões de Serviços Públicos).

Em quarto lugar, a literatura sobre PPP aponta que a alocação de riscos deve observar o princípio de que cada risco deve ser alocado à parte mais apta para gerenciá-lo. Explicam Zymler & Almeida que

esse princípio está relacionado com a necessidade de redução dos custos e de aumento do valor agregado pela parceria, normalmente denominado value for money. Assim sendo, o objetivo buscado deve ser a alocação de riscos mais eficiente e não a simples maximização da transferência de riscos para o setor privado (2008, p. 292).

O gerenciamento de riscos engloba a etapa de alocação e ambos são pontos primordiais dos contratos de concessão, embora não sejam assuntos propriamente jurídicos, pois a forma como se lida com os riscos é inerente à gestão (Bernstein, 2018, p. 223), enquanto a individualização e apropriada distribuição dos riscos concessionais apresenta um componente mais de natureza econômico-técnica que estritamente jurídica (Fernández P. V., 2016, p. 233).

A gestão de riscos consiste em “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” (ISO, 2018, p. 1). Marques & Berg indicam como etapas de uma análise e avaliação de riscos em PPP as seguintes fases: 1) identificação de riscos; 2) classificação e alocação de riscos; 3) avaliação de sua probabilidade; 4) quantificação do seu impacto; e 5) delineamento de medidas para minimização de riscos (2011, p. 4). Especificamente quanto ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura, Liew, Low, Wong, & Wong recomendam que o gerenciamento de riscos seja um de seus

requisitos essenciais, envolvendo, geralmente, um processo que inclui três aspectos principais: i) identificação de riscos; ii) avaliação de risco; e iii) controle de riscos (2019).

Segundo a norma ISO 31000:2009, a identificação de riscos envolve a identificação das fontes de risco, eventos, suas causas e suas consequências potenciais e pode envolver dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e especialistas, e as necessidades das partes interessadas (2009, p. 4).

Yescombe & Farquharson afirmam que é importante identificar todos os riscos relevantes que provavelmente estarão associados ao projeto antes de alocá-los entre as partes, sendo esta uma das disciplinas mais valiosas do processo de PPP (2018, p. 140). De acordo com *The Orange Book*, “as atividades de identificação de riscos devem produzir uma visão integrada e holística dos riscos, geralmente organizada por taxonomias ou categorias de risco”, com objetivo de “entender o perfil de risco geral da organização” (Her Majesty’s Treasury, 2013, p. 19).

Ressalte-se que fatores como geografia, momento político nacional e internacional, tipo de indústria onde se insere o projeto e em qual fase do ciclo de vida se encontra essa indústria, além de características peculiares de cada empreendimento a ser implementado, dentre outros fatores, influem na tipificação e na alocação dos riscos em cada concessão, com consequências para todo período de execução do contrato.

Uma vez identificados os riscos, ou a maioria deles e os mais relevantes, passa-se à sua avaliação, que deve ser feita pela entidade adjudicante (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 141) durante o planejamento, ou seja, antes da realização de licitação. Nessa etapa, os riscos “são analisados, considerando-se a sua probabilidade e o impacto como base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados” (COSO, 2004, p. 6). Moreira pondera que os riscos,

na medida do possível, devem ter uma expressão numérica e ser encarados como um item dos custos que compõem a proposta do licitante. A sua nitidez torna-os passíveis de uma melhor avaliação e alocação mais fina. Os riscos devem ser conhecidos e estimados: isso é imposto a ambos os contratantes (poder concedente e concessionário), em prol da estabilidade do projeto (e dos usuários) (2007)

A avaliação dos riscos consiste essencialmente em aferir sua probabilidade de ocorrência e seus impactos em relação ao projeto. Conforme Damodaran, medir o risco é um

primeiro passo crítico para gerenciá-lo e ressalta que uma boa medição e avaliação deve levar a melhores decisões, mas essas avaliações devem ser construídas em torno dos riscos que importam, e não em relação a todos os riscos. Assim, a chave para um bom gerenciamento de riscos é decidir quais riscos evitar, quais passar e quais explorar (2007, p. 4).

Essa avaliação de riscos não é exclusiva do poder concedente. Tomando conhecimento do contrato, ainda na fase de licitação, os interessados avaliam os riscos (explícitos e implícitos) do projeto a ser concedido e fazem suas próprias projeções, a fim de aquilatar a sua viabilidade e atratividade e, se for o caso, estimar o valor da futura proposta.

A alocação de riscos consiste em atribuir a cada parte os riscos que serão de sua responsabilidade no contrato de concessão, ou seja, “uma vez identificados e estimados, os riscos serão divididos ente poder concedente e concessionário, nos termos do edital, proposta e contrato” (Moreira, 2007). A literatura faz referência à expressão “compartilhamento de riscos”, ressaltando Yescombe & Farquharson que deve ser entendida no sentido de que geralmente envolve a transferência total de um risco para um lado ou para outro, e não uma divisão de cada risco entre as partes (2018, p. 142).

Yescombe & Farquharson ainda apontam haver um número limitado de maneiras pelas quais os riscos podem ser alocados entre as várias partes envolvidas: podem ser retidos pela entidade adjudicante, transferidos e retidos pela empresa do projeto; transferidos para a empresa do projeto, que os realoca para terceiros (subcontratados, seguros) ou os têm garantidos por patrocinadores e, no caso de concessões, os riscos podem ser transferidos para os usuários por meio da empresa do projeto, mediante elevação nos valores das tarifas (2018, p. 142).

Uma vez decidida a alocação adequada de riscos entre a autoridade contratante e o parceiro privado, esta precisa ser devidamente documentada em um acordo ou contrato para garantir que cada parte possa efetivamente executar seus direitos (Allen & Overy, 2019, p. 10). Geralmente esse acordo é denominado "matriz de risco", e reflete como os riscos foram alocados entre o setor público e privado, conforme acordado (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 145).

Sobre o cumprimento dessas etapas, pondera Fleury que “a despeito de ser desejável que todos os riscos possíveis sejam previamente alocados (o que, aliás, é faticamente impossível), isto deve ser realizado até o momento em que seja economicamente viável” (2015, p. 153). Acrescenta Guimarães que é

humanamente impossível atingir-se um grau de detalhamento absoluto em relação a isso, como um problema econômico, pois estudos de risco com nível avançado de detalhamento e especificação podem incrementar a tal ponto os custos de transação da contratação administrativa que a tornem ineficiente” (2016, p. 92)²⁷.

Fleury aponta que geralmente são utilizadas as seguintes regras na repartição de riscos em contratos PPP: primeiro, cada risco deve ser imputado à parte que tenha melhores condições de geri-lo ou de suportar suas consequências, caso venha se concretizar. Segundo, o risco sobre o qual nenhuma das partes detêm condições de gerenciar devem ser alocados ao poder concedente, pois, nessa hipótese, “a Administração suportará o encargo somente se o risco se concretizar”, e explica que, caso o risco seja alocado ao particular, este não terá condições de implementar medidas para mitigá-lo e, conseqüentemente, o incluirá no preço da proposta, “que será suportado pela Administração sem nenhuma mitigação e independentemente de sua ocorrência” (2015, pp. 154-155). Em nota de rodapé, Vieira (2008, p. 502) pondera o seguinte:

A alocação de riscos entre sector público e sector privado deve ser estruturada de modo a atingir uma optimização das competências e capacidades dos sectores público e privado, que maximize a eficiência dos contratos. (...) A alocação ao sector privado de riscos que este não está em condições de controlar – como as decisões de natureza Ambiental, os riscos de força maior ou os de contestação pública – fazem com que os privados cobrem ao sector público um prémio de risco que é desproporcionado e que encarece o valor do contrato sem contrapartida numa melhor gestão do processo.

Um regime de compartilhamento de riscos excessivamente exigente pode comprometer a colaboração desejada do setor privado na prestação de serviços públicos,

²⁷ Custos de transação “são os custos envolvidos na preparação para o fechamento de um contrato”, enquanto custos de agência “são os custos envolvidos no gerenciamento de contratos celebrados” (Grotti & Saadi, 2015, p. 77).

desencorajando seu investimento (Márquez, 2017)²⁸. Por outro lado, um arranjo concessório que atribua ao privado um plexo de riscos que “não consegue avaliar e absorver, leva ao encarecimento da contrapartida” exigida para aceitar o encargo (Marques Neto, 2015, p. 184), de modo que os riscos que não podem ser gerenciados adequadamente pelo parceiro privado devem também ser retidos pelo poder concedente (Guimarães, 2016, p. 99; Marques Neto, 2015, p. 184).

É essencial que essa partilha “seja promovida de modo claro e preciso por ocasião da contratação. A ausência de clareza sobre a repartição dos riscos é um problema muito grave, especialmente porque a indeterminação pode ter conduzido à ausência de precificação dos custos correspondentes” (Justen Filho, 2016, p. 409).

Portanto, a transferência de riscos para o concessionário deve ser entendida como uma transferência ponderada nas características do objeto concedido e na capacidade das partes para lidar com esses riscos sem comprometer a execução contratual e sem devolvê-los ao poder concedente mediante renegociações e pedidos de reequilíbrio. Ademais, a alocação de riscos não pode ser totalmente imputada ao parceiro privado porque a manutenção da titularidade pública do objeto concedido impõe à Administração suportar parte daqueles. Em última instância, é o poder público o responsável pelo bem/serviço concedido.

Sobre a alocação de riscos, assim pondera a Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP - Transporte (Aeroporto) (Allen & Overy, 2019, p. 7):

Em termos gerais, a Autoridade Contratante deve reter os riscos que não puderem ser realisticamente avaliados de forma adequada ou eficientemente precificados pelo setor privado ou quando a Autoridade Contratante conseguir gerir e fixar o risco de uma forma mais eficiente. Se os riscos forem cuidadosamente avaliados e transferidos para a parte mais capaz de controlá-los ou mitigá-los, isso deve resultar em uma redução dos custos gerais do projeto, e, assim, melhorar o value for money para o governo. Pode-se conseguir isso de várias maneiras:

- *serão cobrados prêmios de risco menos dispendiosos pelos licitantes;*

²⁸ Em relatório elaborado em 2018, o Tribunal de Contas Europeu constatou, em auditorias realizadas em PPP, que “a repartição dos riscos foi, com frequência, inadequada, conduzindo a menos incentivos ou a uma excessiva exposição ao risco para o parceiro privado” (Tribunal de Contas Europeu, 2018, p. 41).

- *os projetos serão atraentes para múltiplos licitantes, criando uma tensão de preços competitivos; e*
- *os serviços de infraestrutura serão providos de forma sustentável, devido a menores índices de litígios, inadimplências, renegociação e insolvência.*

Chega-se a defender que o sucesso ou o fracasso de um projeto de PPP depende da qualidade dos processos pelos quais ele é planejado e das maneiras pelas quais os principais riscos do projeto são distribuídos entre os parceiros do setor público e privado, a fim de gerar *value for money* (Siemiatycki, 2012, p. 6); que as falhas dos contratos regulatórios se deveriam à má alocação de riscos e que um problema-chave nos contratos regulatórios de concessão é que o risco não é compartilhado adequadamente com o setor privado (Marques & Berg, 2011, p. 11). Averiguar essas proposições constitui um dos motivos do presente estudo.

Contudo, o planejamento “não tem o condão de eliminar os riscos de uma concessão. Sua virtude encontra-se em prevê-los e equacioná-los, tendo em vista a preservação dos fins da concessão e a solução dos impasses criados na eventualidade da sua eclosão” (Perez, 2006, p. 140).

A literatura predominante entende que a alocação de riscos deve ser tratada no contrato (Boussabaine, 2013, p. 19; Fernández P. V., 2016, p. 234; Freitas, 2012, p. 140; Grotti & Saadi, 2015, p. 64; Guimarães, 2016, p. 96; Martins L. L., 2012, p. 209; e Sanchez, 2013, p. 17) e no edital (Campos Neto, 2012, p. 53). Além de “definir, a cada caso, a distribuição de riscos e responsabilidades” (Marques Neto, 2015, p. 184), o instrumento também deve prever as “consequências caso venha a verificar-se a respectiva ocorrência” dos riscos nele previstos (Martins L. L., 2012, p. 209).

Justifica-se que a alocação dos riscos em concessões deve ser feita casuisticamente porque cada projeto possui características únicas e, portanto, deve ser considerado um caso pontual com um regime de alocação exclusivo (Delmon, 2009, p. 162).²⁹

O princípio de que os riscos devem ser cuidadosamente definidos e atribuídos às partes certas *ex ante* é bem compreendido, mas muitas vezes ignorado (Marques & Berg,

²⁹ “Especificamente no setor aeroportuário, o Decreto n. 7.205, de 10 de junho de 2010, estabeleceu que no contrato de concessão constariam, obrigatoriamente, cláusulas relativas aos critérios de alocação de riscos entre o poder concedente e o concessionário” (Freitas, A repartição de riscos nos contratos administrativos regulados: os contratos de partilha de produção e de concessão da infraestrutura aeroportuária, 2012, p. 150).

2011, p. 4). No entanto, contratos de concessão lacunosos ou dúbios quanto à alocação de riscos refletem-se “em discrepâncias na contabilização e provisionamento dos custos necessários para o gerenciamento de riscos” e desloca para o Poder Judiciário a tarefa de “arbitrar *ex post* os riscos à responsabilidade das partes, na esfera de disputas judiciais que se erguem da omissão ou a obscuridade do contrato”, acarretando custos adicionais e desvirtuando “a racionalidade da alocação de riscos, que se afigura um expediente fundamentalmente econômico e não tanto jurídico” (Guimarães, 2016, pp. 92-94).

Observa Bovis que uma vez identificados e alocados no contrato, esses riscos devem ser descritos, mas “nem sempre é fácil ou possível descrever um risco em linguagem concisa. As partes também podem ter ideias diferentes sobre o que realmente significa um risco específico” e “podem ter visões diferentes sobre sua capacidade de ‘controlar e gerenciar’ riscos” (2015, p. 204). Contudo, divergência de interpretação é um problema menor, em comparação aos decorrentes de omissão na alocação de riscos.

São apontadas como consequências positivas de uma alocação de riscos adequada e eficiente: maior sucesso e rentabilidade do projeto e benefícios para cada uma das partes envolvidas (2009, p. 155); “determina se um projeto de PPP satisfará as necessidades do governo, alcançará *value for money* e será financeiramente viável para o setor privado” (Allen & Overy, 2019, p. 5); determina o *value for money* (VfM) da opção escolhida e a acessibilidade do projeto (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 139); previne a eclosão ou ameniza os defeitos contratuais” (Perez, 2006, p. 188); e “diminui as vantagens informacionais e dificulta renegociações posteriores” (Pinto, 2006, p. 164)³⁰.

Acrescentem Zymler & Almeida que a alocação de riscos será eficiente quando produzir os seguintes efeitos principais:

- a) *incentivar o parceiro privado a disponibilizar o serviço contratado no prazo avençado, desde que sejam atingidos os parâmetros de qualidade anteriormente definidos e respeitadas as estimativas de custo;*
- b) *aumentar a qualidade do serviço anteriormente observada;*

³⁰ Esclarece Pinto que, em renegociações posteriores, “a pressão competitiva da licitação já não existe, o que coloca o Poder Público em uma situação desfavorável. Essa desvantagem torna-se ainda maior diante da responsabilidade do Estado de fazer com que os serviços públicos continuem funcionando adequadamente” (2006, p. 178).

- c) *incrementar a gestão de receitas;*
- d) *conferir maior previsibilidade às receitas e despesas. (2008, p. 292)*

Por outro lado, são apontadas como consequências negativas de uma alocação ineficiente de riscos em PPP: impactos no projeto inteiro que deverão afetar tanto a parte mais forte quanto a mais fraca (Delmon, 2009, p. 155); falha do contrato, renegociação e rescisão antecipada (Marques & Berg, 2011, p. 14); afetam a sustentabilidade e a bancabilidade do projeto e os incentivos das partes para fornecer um serviço público que satisfaça as necessidades do usuário (Iossa, Spagnolo, & Vellez, 2013, p. 5); “pode gerar distorções no resultado da licitação”, prejudicando a comparabilidade entre as propostas e elevando os custos de transação e “abre a porta para condutas oportunistas”, permitindo que o adjudicatário possa ser “aquele com melhor condição para a renegociação do contrato” (Guimarães, 2016, p. 92); e pode acarretar distorções, “devolvendo ao Poder Público muitos dos riscos que pelo contrato foram transferidos ao concessionário” (Moreira & Guzela, 2016, p. 348).

O objetivo buscado com uma prévia e adequada alocação de riscos nos contratos de concessão é “reduzir o somatório de custos envolvidos numa contratação, gerando-lhe maior eficiência”, sendo, portanto, um objetivo econômico (Guimarães, 2016, p. 94). Garcia aponta que

regular os riscos previamente no contrato implica em efetiva concretização do princípio da eficiência e da própria consecução do interesse público, reduzindo os espaços de conflitos ex post em relações duradouras complexas e que são, por natureza, submetidas a constantes mutações (2016, p. 115).

Pode-se dizer que a alocação de riscos nas concessões orienta toda a lógica econômica do contrato. Balizando-se nas responsabilidades estabelecidas na matriz de riscos, o particular estima os custos equivalentes e o respectivo retorno de capital e decide se, apesar dos riscos que lhe foram imputados, o negócio lhe é atrativo. O poder concedente define os critérios segundo os quais considera vantajoso ao interesse público transferir parte dos riscos inerentes à execução de uma atividade de sua titularidade, ao invés de fazê-lo diretamente. Celebrada a avença, concretiza-se a equação econômica que reflete a convergência dos interesses das partes.

Portanto, com razão Guimarães, ao afirmar que a alocação de riscos consiste na definição dos critérios e balizas que devem orientar a formação da equação econômico-financeira (Guimarães, 2016, p. 90).

10. RISCO E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A literatura brasileira tradicional entende que a equação econômico-financeira contratual é estabilizada por ocasião de sua celebração e que eventos futuros que porventura a alterem, desequilibrando-a, conferem à parte afetada o direito à recomposição da situação de equivalência inicialmente pactuada. Segundo Di Pietro, “o equilíbrio econômico-financeiro constitui a relação que se estabelece no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo concessionário e a remuneração que lhe assegura a Administração por via do contrato (2008, p. 96).³¹

A definição de qual parte será responsável por recompor esse equilíbrio, de que modo e em quais circunstâncias é delineada pelo regime jurídico aplicável à relação contratual.

No Brasil, a lei que rege os contratos administrativos em sentido estrito (Lei n.º 8.666, de 1993) atribui ao poder público contratante os riscos extraordinários e ao particular contratado, os riscos ordinários³². Essa divisão decorre da aplicação da Teoria das Áleas, onde a recomposição do equilíbrio contratual se faz, basicamente, pela aplicação das teorias do fato do príncipe, do fato da Administração e da imprevisão³³. Segundo Fleury, tal modelo

³¹ Di Pietro ressalta que “é pacificamente aceita a idéia de que o equilíbrio econômico-financeiro constitui-se em direito do concessionário e esta idéia está tão arraigada na doutrina e na jurisprudência, que tal direito seria reconhecido ainda que não previsto em lei ou no contrato” (Di Pietro, 2008, p. 97).

³² Contudo, a experiência em contratos administrativos demonstra que a Administração contratante assume praticamente todos os riscos, à medida em que o contratado incorpora à sua proposta, além dos custos e da margem de lucro, acréscimos que cumprem a função de prêmio de risco, ou seja, valores que os contratados estimam como contrapartida pela assunção de riscos inerentes à contratação com o poder público, como, por exemplo, o risco de demora ou atraso no pagamento. Essa prática é corriqueira no mercado de empresas que contratam com a Administração Pública.

³³ A Teoria das Áleas, adotada no Brasil para contratos administrativos, aponta como componentes da álea extraordinária a álea administrativa e a álea econômica (regida pela teoria da imprevisão). Todavia, escapa ao objeto desse estudo debruçar-se sobre os melindres dessa teoria. Alexandre Santos de Aragão explica didaticamente essa teoria, ao analisar o reequilíbrio econômico-financeiro nas concessões. Segundo o autor, a doutrina tradicional das áleas, aplicada aos contratos administrativos, preceitua a existência da *álea ordinária*, que consiste no risco do negócio; e da *álea extraordinária*, que pode ser administrativa e econômica. A álea administrativa divide-se em alteração unilateral do contrato, Fato do Príncipe e Fato da Administração; enquanto a álea econômica é regida pela Teoria da Imprevisão. Segundo o autor, o Fato do Príncipe consiste em “determinação geral e imprevisível, jurídica ou material, da própria administração contratante”, atingindo

é rígido, não deixando margem para que a Administração o altere, realocando os riscos a depender da natureza do objeto contratado” (2015, p. 157).

Por sua vez, a lei que rege os contratos de concessão de serviços públicos (Lei n.º 8.987, de 1995) tende a atribuir ao particular todos os riscos, exceto os decorrentes de fatos imprevisíveis ou da atuação do Estado. Nesse regime, defende Di Pietro que o princípio da continuidade do serviço público justifica “a aplicação das teorias pertinentes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato (imprevisão, fato do príncipe e fato da Administração) que têm por objetivo permitir ao contratado a continuidade do serviço” (Di Pietro, 2008, p. 79).

A legislação brasileira tem avançado, embora lenta e timidamente, no sentido de incorporar a evolução da literatura quanto ao enfoque a ser dado aos riscos a que se submetem as partes nos contratos de parceria e, conseqüentemente, ao tratamento do equilíbrio econômico-financeiro. A Lei de PPP brasileira (Lei n.º 11.079, de 2004) é um exemplo dessa evolução, ao determinar que o contrato promova a repartição de riscos ordinários e extraordinários, inovando quanto a estes últimos, que eram tratados de modo genérico e fundamentado na Teoria das Áleas.

Observa Perez que a produção legislativa brasileira mais recente “tem tratado dos riscos do concessionário com mais atenção do que fez a Lei n.º 8.987/95, seguindo uma tendência de atenuá-los” (2006, p. 127), e acompanhando a tendência atual de abertura da legislação “a novas formas de concessão (ou de parcerias público-privadas) que dão mais abrigo aos riscos do concessionário, reduzindo ainda mais o alcance da doutrina tradicional do risco na concessão”, levando a concluir que “o contrato de concessão não veicula a transferência de todos os riscos da contratação para o concessionário”, mas sim, uma divisão desses entre aquele e o concedente (2006, p. 129).

Contudo, apesar do aperfeiçoamento legislativo e da existência de diferentes regimes jurídicos, doutrina e jurisprudência são apegadas à teoria das áleas e ao equilíbrio econômico-financeiro incidentes nos contratos administrativos em sentido estrito e, não raro,

o contrato apenas reflexamente. (2013, p. 44). Contudo, o presente estudo não segue a teoria das áleas, em razão de entender não serem adequadas aos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, conforme será melhor explicitado nos capítulos seguintes. In: de Aragão, A. S. (2013). A Evolução da Proteção do Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Serviços Públicos e nas PPPs. *Revista de Direito Administrativo*, 263, 35-66.

os estendem aos contratos de concessão, o que Marques Neto & Loureiro consideram inadequado (2014).

Explica Fleury que a lógica de repartição de riscos nos contratos públicos, que têm curta duração e abrangem obrigações preponderantemente de meio, não se adequa aos contratos de PPP, que encerram obrigações preponderantemente de resultado e possuem longa duração (2015). Freitas foi mais longe, considerando inadequada a aplicação da teoria das áleas aos contratos administrativos e, “com muito mais razão não poderá ser aplicada aos contratos de concessão de serviços públicos”, pois “a complexidade que envolve um contrato de concessão requer um sistema dinâmico de alocação de riscos entre Poder Concedente e Concessionário”, sendo o contrato “o instrumento adequado para distribuição dos riscos entre as partes, e não a lei, mormente nos contratos de concessão de serviço público” (2012, p. 142).

Outros autores também consideram inadequada a aplicação da teoria das áleas aos contratos de concessão. Marques Neto aponta que o equilíbrio na concessão é dinâmico, em contraposição ao equilíbrio estático dos contratos administrativos em sentido estrito (2015, p. 192); Perez entende que a teoria das áleas é uma solução simplista e inepta para “solucionar muitos dos problemas relacionados ao risco nas concessões de serviços públicos” (Perez, 2006, p. 115); Guimarães (2008) e Freitas (2012) entendem que a teoria das áleas não se adequa ao contrato de concessão, cuja repartição de riscos deve observar os critérios delineados na Lei n.º 11.079/2004; e Guimarães considera que a formação das “complexas matrizes de riscos de contratos de longo prazo não está limitada pela teoria das áleas” (Guimarães, 2016, p. 91).

Pinto considera ser “possível aplicar as regras de repartição de riscos das PPP às concessões comuns” e, dada a semelhança entre essas parcerias, “torna-se identidade quando estamos tratando especificamente de repartição de riscos. PPP e concessões ensejam basicamente os mesmos riscos” sendo “natural, portanto, que as diretrizes que presidem a repartição de riscos num caso sejam aplicadas ao outro”. Ademais, entende que “ao conceder ao administrador público o poder de contratar, a lei concedeu-lhe também o poder de fixar as condições do contrato” de concessão, inclusive quanto à repartição objetiva e eficiente de riscos entre as partes (2006, pp. 176-178).

Fleury aponta que o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato não se confunde com a repartição dos riscos, embora ambos estejam diretamente relacionados, pois a “matriz previamente concebida no contrato permitirá mensurar se a contratação está equilibrada ao longo de sua vigência”, e explica a relação entre a repartição de riscos e reequilíbrio econômico-financeiro:

pode ser traduzida em juízos hipotético-condicionais, em que os riscos representam os antecedentes, isto é, as hipóteses que, se ocorridas, poderão dar ensejo ao nascimento do consequente, que é o reequilíbrio econômico-financeiro (a depender de um dos aspectos da hipótese do referido juízo hipotético-condicional, qual seja: a alocação do risco). Daí por que o reequilíbrio econômico-financeiro decorre diretamente da repartição objetiva de riscos (Fleury, 2015)

Em outras palavras, “a equação econômico-financeira em contratos de longo prazo forma-se a partir de sua matriz de riscos. A estabilização dos efeitos dessa matriz garante às partes a preservação do conteúdo econômico da avença” (Guimarães, 2016, p. 98). Em sentido semelhante, Pinto assevera que “o equilíbrio inicial do contrato já inclui a repartição de riscos” (2006, p. 165) e Justen Filho, que “a partilha de riscos integra a equação econômico-financeira e passa a compor a relação original entre encargos e vantagens assumidas pela parte” (2016, p. 411).

Há, na literatura mais recente, estudos que defendem a inadequação da aplicação tradicional da teoria das áleas aos contratos de concessão, dadas as características complexas e peculiares desse tipo de parceria³⁴. Esses trabalhos são orientados pela teoria econômica, pela teoria da regulação e pelo Direito Econômico, defendendo, em suma, que a adequada gestão de riscos contratuais (identificação, alocação e tratamento) constitui elemento primordial para regular, evitar e lidar com eventos que causam o desequilíbrio na equação econômico-financeira dos contratos de parceria. Ademais, rebate o entendimento tradicional de aplicação dessa mesma teoria das áleas tanto nos contratos administrativos quanto nos contratos de concessão.

³⁴ Nesse sentido, cite-se a abordagem sobre equilíbrio econômico-financeiro feita no seguinte estudo do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI) da Fundação Getúlio Vargas: Loureiro, Gustavo Kaercher. *Imprevisão, equilíbrio econômico-financeiro e fato do príncipe nas concessões de serviços públicos – Parte 1*. Disponível em: < <https://ceri.fgv.br/index.php/publicacoes/imprevisao-equilibrio-economico-financeiro-e-fato-do-principe-nas-concessoes-de> >

Contudo, enquanto não promovidas mudanças legislativas profundas em matéria de contratações públicas no Brasil, essa teoria provavelmente continuará sendo estendida aos contratos de concessão, ainda que equivocadamente. Para se alcançar o patamar do conceito europeu de risco operacional, ainda há longo caminho a se trilhar, visto que, na Europa, o próprio conceito de concessão exclui “que a Administração concedente indenize a concessionária pelos prejuízos econômicos em que eventualmente venha a incorrer, recorrendo a mecanismos de reequilíbrio econômico” (Márquez, 2020, p. 210).

Quando a alocação de riscos no contrato de concessão é inexistente, lacunosa, não segue o princípio de que o risco deve ser alocado à parte mais apta para geri-lo, decorre de planejamento deficiente, ou desconsidera as particularidades do negócio, dentre outros fatores, a relação contratual estabelecida pode incitar a ineficiência do parceiro privado e estimulá-lo a postular, reiteradamente, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual. Nesse sentido, Allen & Overy apontam que “uma alocação de risco ruim pode resultar em fracasso do projeto antes do final de sua expectativa de vida, devido a excesso de reivindicações, litígios, pedidos de renegociação, insolvência ou rescisão” (Hub, Allen, & Overy, p. 7).

Afirma Fleury que “é a matriz de riscos que permite a identificação das hipóteses em que a equação econômico-financeira é desequilibrada, impondo, pois, seu reequilíbrio” (2015, p. 162). Em sentido diverso, Moreira entende que “a partilha de riscos e o equilíbrio econômico-financeiro são temas diversos entre si, que se desdobram em diferentes momentos lógico-jurídicos” (Moreira, 2007).

A partilha de riscos tem grande importância antes da celebração do contrato, quando cada uma das partes faz seus prognósticos para decidir se concretizam o acordo. Firmada a avença, durante a execução contratual essa partilha é revisitada constantemente pelas partes, por ocasião de cada decisão voltada à gestão dos riscos do projeto concessão. Quando ocorre algum evento danoso reputado desequilibrante da equação econômico-financeira contratual, recorre-se novamente a essa divisão de riscos. Portanto, embora se desdobrem em momentos distintos, não se pode duvidar da estreita relação existente entre partilha de riscos e equilíbrio econômico-financeiro, nos contratos de longa duração. Nesse sentido, conclui Martins:

“a adequada distribuição/repartição dos riscos contratuais entre a Administração e co-contratante, especialmente nos contratos de longa duração, é hoje um princípio comum aos diversos ordenamentos jurídicos, não podendo deixar de ser visto, quanto ao seu conteúdo

normativo, como uma projeção ou concretização do princípio geral do equilíbrio económico-financeiro dos contratos administrativos, (e, em geral, do contratos públicos, independentemente da sua qualificação como contratos administrativos)” (2012, p. 212).

Como decorrência da relação entre repartição de riscos e reequilíbrio económico-financeiro, conclui Fleury (2015) que, resumidamente, há as seguintes hipóteses relativas ao direito de postular o reequilíbrio económico-financeiro contratual:

“(i) os riscos alocados ao parceiro privado não poderão dar ensejo ao reequilíbrio económico-financeiro do contrato, seja ao parceiro privado ou ao parceiro público; (ii) os riscos alocados ao parceiro público poderão dar ensejo ao reequilíbrio económico-financeiro (ii.1) em favor do parceiro privado, caso ocorra o sinistro que reduza o retorno plasmado na proposta, ou (ii.2) em favor do parceiro público, caso a circunstância alocada como risco propicie, ao contrário, um ganho no retorno do contrato; e, (iii) sendo o risco compartilhado, (iii.1) o parceiro privado terá o direito de postular o reequilíbrio económico-financeiro caso ocorra agravo económico decorrente do sinistro e este agravo ultrapasse a parcela do risco a ele alocado; ou (iii.2) o parceiro público poderá pleitear o reequilíbrio caso o risco propicie um ganho que supere a parcela do risco alocada ao parceiro privado”.

Expõe Ribeiro que “para que surja o direito à recomposição do equilíbrio do contrato é preciso que o risco do evento danoso esteja atribuído a uma parte e a ocorrência do evento danoso impacte a outra parte”, ou seja:

“o motor de arranque da análise de qualquer processo de recomposição do equilíbrio económico-financeiro é a verificação da matriz de riscos contratual, eis que o direito ao reequilíbrio só surge se o risco do evento gravoso estiver alocado a uma parte contratual diversa daquela que sofreu as consequências da sua ocorrência” (2016, pp. 442-443).

Portanto, ao enfrentar um evento adverso no curso da execução contratual, o concessionário recorre ao contrato para verificar se esse evento diz respeito a alguma categoria de risco que integra sua esfera de responsabilidade ou se constitui um risco de responsabilidade do poder concedente. Se porventura a matriz de risco estabelecer que o evento decorre de um risco alocado ao concessionário, incumbe a este lidar com suas consequências, da melhor forma possível, caso tenham falhado medidas para evitar o risco ou mitigar os seus efeitos. Se porventura o evento suportado pelo concessionário realize um risco alocado ao poder concedente, caberá a postulação do reequilíbrio económico-financeiro.

Segundo Marques Neto, a aferição do desequilíbrio em uma concessão comum envolve quatro momentos:

- (i) *a constatação de ocorrência de um evento com o condão de afetar o equilíbrio inicial;*
- (ii) *a verificação quanto à responsabilidade, à luz das disposições contratuais, pelo risco associado ao evento ocorrido;*
- (iii) *a avaliação do impacto do evento, tomando como parâmetro o critério de apuração do equilíbrio e*
- (iv) *a escolha da medida mais adequada e eficiente para recompô-lo” (Marques Neto, 2015, p. 191).*

Quanto ao último item, a legislação específica de concessões aeroportuárias ampliou as opções de medidas admitidas para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, à escolha do poder concedente³⁵, evitando que essas recomposições fossem suportadas exclusivamente pelos usuários, visto que a Lei nº 8.987, de 1995, só admite a alteração de tarifas, para esse desiderato.

Por último, pode ocorrer de o evento danoso materializar um risco que não foi tipificado na matriz contratual. Nesse caso, há de se recorrer a outras cláusulas contratuais para resolver a questão, especialmente as que tratam de medidas para resolução extrajudicial de conflitos. Se as partes não entrarem em acordo, costuma-se recorrer ao Poder Judiciário para decidir o impasse.

³⁵ Segundo o Decreto nº 7.624, de 2011: “Art. 18. Sem prejuízo do disposto no art. 7º, caberá ao poder concedente estabelecer a forma pela qual será recomposto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em favor do poder concedente ou do concessionário, podendo ser utilizadas as seguintes medidas, individual ou conjuntamente, sem a exclusão de outras cabíveis:

I - revisão do valor das tarifas;

II - alteração do prazo da concessão, observado o disposto no art. 6º;

III - alteração das obrigações contratuais da concessionária;

IV - revisão da contribuição devida pelo concessionário, no caso de concessão comum; e

V - revisão da contraprestação pecuniária do parceiro público, no caso de parceria público-privada.

(...)”.

II. TIPOLOGIA DE RISCOS

As PPP implicam em assunção de riscos pelas partes. Esses riscos são peculiares a cada projeto e geralmente são previstos e alocados contratualmente. A concessão é a espécie de PPP que implica em maior atribuição de riscos ao parceiro privado. Há variadas denominações e classificações de riscos na literatura, mas os estudos encontrados tratam o assunto de forma geral ou delimitado por indústrias (energia elétrica, telecomunicações, transportes, etc.).

Por exemplo, Martins & Oliveira, baseados na doutrina italiana, distinguem os tipos de riscos em dois grandes grupos: “riscos estruturais” e “riscos inerentes a cada fase do projeto”, apontando como riscos estruturais os riscos político-administrativos, risco de força maior, risco do país, risco de realização e risco de existência do mercado, sendo que este último englobaria o risco financeiro. Por outro lado, apontam como principais riscos inerentes a cada fase do projeto: risco de incapacidade de desenvolvimento do projeto na fase de planificação e construção; risco de indisponibilidade de matérias-primas e riscos tecnológicos na fase de construção; e risco de variação negativa dos *cash flows*, seja por falta de procura, seja por uma gestão ineficiente. Segundo os autores, esses riscos variam conforme a fase em que o projeto se encontra, são de diversos tipos e significativos “no âmbito da construção de grandes infraestruturas” (2014, pp. 110-112).

Por sua vez, Bel, Bel-Piñana, & Rosell apresentam outra classificação de riscos conforme a diferente fase do projeto em que podem ser identificados: na *fase de construção*, podem ser reconhecidos os riscos de expropriação de terra; de permissões e licenças; de concepção do projeto; e o risco geológico. Já na *fase operacional*, identificam-se os seguintes: risco de demanda; risco de disponibilidade; risco financeiro; e risco de progresso tecnológico (Bel, Bel-Piñana, & Rosell, 2017).

Liew, Low, Wong, & Wong destacam que diferentes estágios do ciclo de vida do projeto podem ter riscos diferentes, que podem causar diferentes níveis de impacto significativo no custo do projeto (2019). Em sentido semelhante, Nóbrega (2010) pondera

que “há riscos que são mais contundentes em específicas fases do projeto” considerando três grandes etapas: a) a fase de elaboração do projeto e da construção; b) a fase de início de funcionamento (*start-up*); e c) a fase de operação.

Por sua vez, Perez entende que os riscos nos contratos de concessão de serviços “devem ser identificados, primeiramente, como: *riscos econômico-financeiros, riscos técnicos, riscos jurídicos e riscos políticos*”, encobrendo cada um desses rótulos uma série de áleas, espécies ou formas de manifestação: os *riscos econômico-financeiros* subdividem-se em riscos inerentes à teoria da imprevisibilidade, riscos de competição, riscos inerentes à modelagem econômico-financeira da concessão, riscos inerentes ao modelo tarifário adotado, riscos comerciais e riscos de financiamento; os riscos jurídicos têm como espécies principais: “o chamado *fato do príncipe, o fato da administração, o risco regulatório, o risco ambiental e o risco judicial*”; enquanto os riscos políticos contemplam as espécies disputas eleitorais, movimentos sociais e interesses paroquiais (Perez, 2006, pp. 152-170).

No sistema de contas nacionais e regionais da União Europeia, aprovado pelo Regulamento (UE) N.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (SEC-2010), o item 20.283 estabelece os principais elementos de risco numa PPP, “avaliando qual das unidades se expõe à maior parte dos riscos e qual das unidades deverá receber a maior parte dos proveitos dos ativos”, a fim de determinar qual dos parceiros deve ser o proprietário econômico dos ativos relativos à PPP. São esses elementos: risco de construção, risco associado à disponibilidade, risco associado à procura, risco associado ao valor residual e à obsolescência.

Especificamente quanto ao setor aeroportuário, cite-se o estudo de Marques & Cruz, que classificaram os principais riscos para PPP nesse setor em três grandes grupos: “riscos de produção”, que englobam os riscos de planejamento, projeto, desapropriação, construção, manutenção ambiental e grandes reparos, operação, tecnologia e desempenho; “riscos comerciais”, que envolvem os riscos de demanda, coleta, capacidade e concorrência e, por fim, os “riscos de contexto”, que abrangem os riscos de financiamento, inflação, legal, regulamentação, mudanças unilaterais, contestação pública e força maior (2011, p. 395).

Portanto, há na literatura riscos gerais e comuns, ou seja, identificáveis em qualquer tipo de projeto de PPP, enquanto outros são específicos da indústria em que o empreendimento está inserido ou inerentes à fase em que se encontra.

No presente estudo, adotar-se-á uma classificação baseada, em parte, na taxonomia de Yescombe & Farquharson (2018), que estudaram os principais riscos em PPP considerando a fase do projeto em que normalmente ocorrem. Nesse sentido, os autores classificaram os riscos em *riscos gerais*, *riscos de construção* e *riscos de operação*. Entretanto, a classificação de Yescombe & Farquharson fora concebida para PPP de modo geral e, portanto, alcançam variadas indústrias e possuem aplicação bem mais ampla que o escopo desse estudo.

Visando aproximar a taxonomia de riscos proposta ao objeto da Parte 2 do presente trabalho – concessões em infraestruturas aeroportuárias – considerou-se, também, a taxonomia constante na Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP – Transporte (Aeroporto), editada em 2019.

A Ferramenta de Alocação de Risco de PPP serve como guia de referência para governos e outras partes interessadas na decisão sobre a alocação apropriada de riscos em projetos de PPP, bem como medidas potenciais de mitigação de risco e teve sua primeira edição em 2016. A edição de 2019 foi preparada pelo escritório de advocacia Allen & Overy, sendo composta por 18 matrizes de alocação de risco anotadas, cada uma adaptada especificamente para um determinado tipo de projeto (como estrada, aeroporto, usina solar ou hospital). Interessa ao presente estudo a matriz específica para aeroportos.

Essa ferramenta decorre de iniciativa do *Global Infrastructure Hub*, uma organização sem fins lucrativos ligada ao G20 e dedicada à infraestrutura, com sede em Sydney, Austrália e Toronto, Canadá, cuja missão é “apoiar o G20 para conduzir uma agenda ambiciosa sobre infraestrutura sustentável, resiliente e inclusiva por meio de programas orientados para a ação”.³⁶

A partir da taxonomia de riscos da Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP – Edição 2019 Transporte (Aeroporto); na proposta de agrupamento de Yescombe & Farquharson, e de experiência laboral no setor de aviação civil, buscou-se elaborar classificação peculiar às concessões aeroportuárias brasileiras, empregando as categorias de riscos identificados como comuns e reputados mais relevantes a esse tipo de empreendimento.

³⁶ Página do *Global Infrastructure Hub* na Internet: < <https://www.gihub.org/> >

Ressalta-se que a taxonomia adotada no presente estudo é uma proposta teórica e não exaustiva, pelas seguintes razões:

- a especificidade de cada projeto concessão pode demandar riscos exclusivos;
- cada categoria de risco identificada pode comportar subespécies;
- nas parcerias, há riscos que são deliberadamente excluídos da previsão contratual, em razão dos custos impraticáveis de sua apuração;
- há riscos que não são cogitados na avença, dada sua baixa probabilidade de concretização;
- pode haver eventos passíveis de enquadramento em mais de uma categoria de risco ou em mais de uma etapa no ciclo de vida do projeto;

Categorizar riscos tem como finalidade contribuir para sua melhor compreensão e gestão, no âmbito dos contratos de concessão. Por fim, as incertezas também não são consideradas neste estudo.

Isto posto, adotar-se-á a seguinte tipologia, esquematizada na Figura 5:

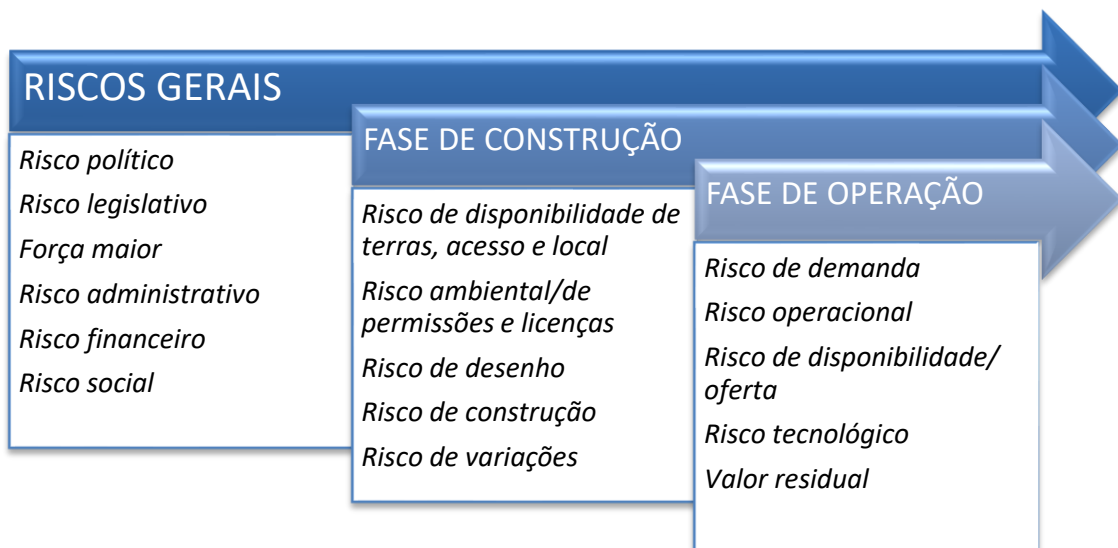


Figura 8 – Taxonomia de riscos para concessões de infraestrutura aeroportuária (fontes: Allen & Overy, 2019; Yescombe & Farquharson, 2018)

Os riscos classificados como gerais, de contexto, externos, estruturais ou sistemáticos podem ocorrer em qualquer fase da concessão, pois não são intrínsecos à infraestrutura ou

ao projeto Segundo Cruz & Marques, esses riscos “eram geralmente negligenciados, mas recentemente eles estão em destaque” (2011, p. 395). Os riscos da fase de construção dizem respeito à construção da infraestrutura que dará suporte ao serviço público concedido. Nessa etapa, há vultosos gastos e poucas ou nenhuma receita e o seu sucesso ou fracasso pode afetar toda a concessão. Na fase de operação, etapa mais longa no tempo de vida da concessão, os riscos são relativos à exploração do serviço público em si.

Assim, passar-se-á a descrever, brevemente, cada um dos tipos considerados relevantes para as concessões de infraestruturas aeroportuárias brasileiras.

1.1.1. Risco político

A literatura não é uniforme quanto ao que se considera risco político. Pinto o define como “risco de ações do Estado que interfiram no equilíbrio econômico-financeiro do contrato” (2006, p. 172); e Perez, como risco relacionado “predominantemente, às disputas ínsitas ao sistema político institucional” (2006, p. 168).

Martins & Oliveira (2014, p. 111) apontam como risco político-administrativo o risco “associado à incerteza ligada à estabilidade política” e “ao comportamento da Administração Pública”. Por sua vez, Damodaran aponta que a categoria risco político inclui tudo, desde se o país é uma democracia ou ditadura até a facilidade com que o poder político é transferido no país (2018).

Bovis também apresenta um conceito amplo de riscos políticos, entendendo que “abrangem um termo geral usado para descrever riscos decorrentes de fatores externos ou internos que são determinados ou influenciados pelos governos”, e os classifica em “riscos políticos externos”, como conversibilidade de moeda, guerra, sanções, instabilidade política, e “riscos políticos internos”, como tributação, terrorismo, inflação e agitação industrial (2015, p. 202).

Observam Brandão & Saraiva que algumas características próprias dos projetos de infraestrutura “fazem com que esses projetos sejam fortemente afetados por considerações políticas e regulatórias” (pp. 1.037-1.038). Eventos de risco político podem decorrer de mudanças constantes de políticas públicas (2015, p. 279), de mudança de governo ou na forma de uma campanha nacional contra projetos de PPP ou oposição local a um determinado projeto (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 180).

No presente estudo, o risco político será considerado num âmbito mais restrito, ou seja, relacionado às forças políticas que norteiam as decisões dos governantes e cujas consequências afetam as concessões aeroportuárias. São exemplos identificáveis de concretização de risco político alterações nas escolhas de política pública e mudança na orientação política do governo central em decorrência do resultado das eleições para Presidente da República e membros do Congresso Nacional.

11.2. Risco legislativo

O risco legislativo está relacionado às alterações nas leis e regulamentos que afetam os custos e receitas do concessionário. É também denominado risco de mudança da legislação ou risco regulatório.

Iossa & Saussier apontam que o risco legislativo inclui mudanças no quadro legislativo e regulamentar e modificações inesperadas na legislação tributária e em regras e obrigações contratuais relativas a padrões de investimento e qualidade (2018, p. 38).

Ressaltam Iossa, Spagnolo, & Vellez que quando essas alterações afetam a indústria, geralmente os custos decorrentes são repassados aos usuários, mas quando mudanças na lei e na regulamentação afetam apenas o projeto de concessão, geralmente é a autoridade pública que assume o risco de aumento nos custos, embora também possam ser repartidos com o concessionário, caso aquela (autoridade pública) tenha pouca influência nessa regulamentação (2013, p. 18).

A regulação, segundo Perez, integrada à noção hodierna de serviços públicos “passa a se configurar como um fator de risco para os contratos de concessão”, porque “geralmente introduz fatores de mudança estrutural na conformação da prestação de serviços públicos em alguns setores” e porque “tende a alterar-se ao longo do contrato de concessão” (2006, pp. 163-165).

Allen & Overy entendem que a mudança de legislação é uma forma de risco político, mas pode ser tratada como risco de ação governamental material adversa, embora seja “mais bem tratada separadamente”, como ocorre em “mercados estabelecidos” (2019, p. 35).

O risco legislativo é tida como espécie apartada do risco político quando se refere a mercados densamente regulados (Baldwin, 2004) ou seja, onde “a concessionária tem liberdade mitigada na gestão dos serviços, sujeitando-se às normas regulamentares, de matiz público, que recaiam sobre a prestação do serviço concedido” (Marques Neto, 2015, p. 181).

O setor de infraestruturas aeroportuárias, como parte integrante do setor de aviação civil brasileiro, é intensamente regulado e dinâmico, expondo os concessionários a considerável probabilidade de enfrentar eventos concretizadores de riscos legislativos, tanto num nível legal (leis originárias do Parlamento ou do Presidente da República), quanto regulamentar (normas oriundas da agência reguladora do setor: ANAC). Além da regulação do específica do setor, as concessões de infraestrutura aeroportuária também são suscetíveis a alterações nos regulamentos por outros órgãos ou entidades governamentais federais que não sejam parte do contrato (por exemplo: Receita Federal e Agência Nacional de Vigilância Sanitária), e de alterações legislativas de competência dos Estados e Municípios.

Portanto, dadas as características do setor, é recomendável que o risco legislativo seja considerado categoria autônoma. A literatura recomenda que o risco legislativo seja alocado ao poder público, pois os parceiros privados não dispõem de meios para evitar ou controlar esse risco (Marques & Berg, 2011, p. 12).

11.3. Risco de força maior

Segundo Allen & Overy, o risco de força maior é um dos principais riscos numa matriz de alocação de riscos em projetos aeroportuários, que “são particularmente sensíveis” a condições meteorológicas extremas e a ações terroristas, que afetam “as receitas e exigem custos substanciais de retificação” (2019, p. 2). Grimsey & Lewis apontam que o risco de força maior envolve guerra e outras calamidades e atos de Deus (2002, p. 111).

Os riscos associados a situações de força maior não são determinantes à classificação de um contrato como concessão, já que tais riscos são inerentes a qualquer tipo de contrato (Acevedo, 2016, p. 259). Como “geralmente está relacionado a desastres naturais de baixa ou muito baixa probabilidade de ocorrência, não parece constituir uma ameaça real” (Cruz & Marques, 2011, p. 396).

Yescombe & Farquharson destacam que o risco de força maior considera os eventos que causam interrupção temporária na prestação de serviços no âmbito do contrato de PPP, cujo tratamento é diferente daqueles eventos permanentes que tornem impossível continuar com o projeto (2018, p. 245).

Contudo, a maior parte dos eventos realizadores do risco de força maior são seguráveis e, no âmbito de sua gestão, geralmente são atribuídos ao parceiro privado que,

por sua vez, pode transferi-los a terceiros (seguradoras). As subespécies de risco de força maior não seguráveis geralmente são atribuídas ao poder concedente, pois não são passíveis de controle ou gestão por parte do particular.

11.4. Risco administrativo

O conceito de risco administrativo abrange todos os eventos que decorrem de ação de caráter concreto do poder público e, portanto, não enquadrável como risco legislativo. Equivalem ao que o estudo *Global Infrastructure Hub* denomina como “risco de ação governamental material adversa” (MAGA), que “consiste no risco de ações dentro da responsabilidade do setor público terem um efeito adverso sobre o projeto ou o Parceiro Privado” (2019, p. 4).

Ressalte-se que, considerando que o Estado brasileiro é uma República Federativa, o conceito de poder público abrange a administração central ou federal (União), as administrações estaduais (26 estados-membros e Distrito Federal) e as municipais (5.570 municípios)³⁷, além de vários órgãos e entidades dotados de poder de polícia, em cada “nível” da federação, o que torna esse risco relevante para os projetos de concessão.

Esse conceito amplo de risco administrativo abarca toda a álea administrativa referida na tradicional Teoria das Áleas, abrangendo a “alteração unilateral” do contrato por parte da Administração contratante, o “fato do príncipe” e o “fato da Administração”. Mas para fins de gerenciamento de riscos e restabelecimento da equação econômico-financeira, esses institutos possuem equivalentes efeitos.

A literatura recomenda a alocação do risco administrativo ao poder público concedente, pois o parceiro privado não possui ingerência sobre os eventos caracterizadores desse risco, assim como ocorre ao risco legislativo.

11.5. Risco financeiro

O risco financeiro “está relacionado à variabilidade entre taxas, taxas de câmbio e outros fatores que afetam os custos de financiamento” (Bovis, 2015, p. 202), como taxas de juros, inflação e exposição a riscos cambiais (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 371). Também são denominados “riscos macroeconômicos”, pois envolvem as principais questões

³⁷ Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama> > Acesso em 04 de outubro de 2020.

macroeconômicas que podem surgir na estruturação financeira de um projeto e durante o prazo da concessão.

Os riscos financeiros decorrem basicamente da indústria financeira em si, mas possui grande impacto em qualquer setor. A solvência financeira das instituições do setor financeiro “respalda a solvência financeira do próprio sistema econômico mundial. A cada dia, elas se envolvem em milhões de transações envolvendo trilhões de dólares em um conjunto complexo de arranjos cujo funcionamento tranquilo é essencial” (Bernstein, 2018, p. 343).

Segundo a publicação *The Orange Book*, os riscos financeiros são “decorrentes do não gerenciamento financeiro, de acordo com os requisitos e restrições financeiras, resultando em baixos retornos de investimentos, falha no gerenciamento de ativos/passivos ou na obtenção de valor pelo dinheiro dos recursos implantados e/ou relatórios financeiros não conformes” (Her Majesty’s Treasury, 2013, p. 38).

Ressalte-se que, nas concessões, tal como nas PPP de modo geral, “o setor privado fornece o financiamento. O financiamento de PPP é um financiamento especializado diferente de finanças públicas e finanças corporativas” (Bovis, 2015, p. 202), sujeitando-as às variações do mercado financeiro.

Quanto ao risco cambial, ressalte-se que há duas imperfeições no mercado: há “assimetria entre o mercado de capitais brasileiro e o internacional”, fazendo com que as taxas de juros e prazos de financiamento sejam melhores em moeda estrangeira do que em moeda local, e inexistem “contratos de *hedge* de câmbio de longo prazo no Brasil, o que faz com que o parceiro privado tenha de enfrentar o risco da variação cambial sem proteção caso decida tomar empréstimos em moeda estrangeira para beneficiar-se das condições de financiamento disponíveis no mercado internacional.” (Pinto, 2006, p. 173).

O setor de infraestruturas aeroportuárias, como subsetor da aviação civil, é sensível ao risco cambial, pois insumos de valor significativo geralmente são cotados em moeda estrangeira, como importação de equipamentos que envolvem avançada tecnologia e treinamento de pessoal especializado.

No tocante ao risco de inflação, Yescombe & Farquharson ressaltam que as questões relacionadas aos seus efeitos sobre os contratos de PPP podem ser muito mais complexas do que as relacionadas ao risco da taxa de juros, pois o efeito cumulativo da inflação faz com

que mudanças anuais relativamente pequenas tenham um efeito substancial ao longo do largo prazo desses contratos (2018, p. 386).

11.6. Risco social

O risco social é “associado ao impacto do projeto sobre propriedades adjacentes e pessoas; reassentamento; direitos de terras indígenas; greves e manifestações” (2019, p. 4). A probabilidade de realização desse tipo de risco é maior em projetos de aeroportos *greenfield*, pois esses empreendimentos impactam, de forma relevante, a vida e a saúde das comunidades vizinhas ao sítio aeroportuário, embora possa afetar projetos *brownfield* cuja ampliação de área demande mover comunidades de suas moradias. Alguns eventos de risco social também podem ser enquadrados nas categorias de risco ambiental ou político, o que requer cuidado em sua identificação e alocação.

A resistência da sociedade a um projeto de concessão de aeroporto geralmente é mitigada por ações preventivas a cargo do poder concedente. Consultar a comunidade e associações que defendem interesses de minorias e permitir a participação social no processo decisório ou no procedimento licitatório são as medidas mais utilizadas para mitigar esse risco, notadamente se o projeto incorporar sugestões das pessoas consultadas.

A alocação do risco social deve ser feita casuisticamente, pois eventos caracterizadores desse risco podem afetar tanto o poder concedente quanto o parceiro privado. O poder concedente pode ser afetado com perda de apoio político se o projeto for rejeitado pela comunidade e imprensa. O concessionário pode enfrentar dificuldades na fase de obras e na própria prestação dos serviços se manifestações ou greves atrapalharem a normalidade da execução contratual.

A concedente “deve analisar criticamente quais obrigações de risco social devem ser repassadas para o Parceiro Privado e quais devem ser retidas” (2019, p. 10), considerando a aptidão de cada um para melhor geri-los.

11.7. Risco de disponibilidade de terras, acesso e local

Essa categoria de risco abrange todos os riscos que podem afetar a disponibilidade do sítio onde serão prestados os serviços concedidos. Engloba desapropriações, direitos de passagem (acesso ao local) e servidões (direito de uso de um local adjacente), e conexões com o sítio (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 152), dentre outros. Ou seja, envolve a

disponibilidade e adequação do local onde serão instaladas as infraestruturas de suporte aos serviços concedidos.

O risco de disponibilidade de terras, acesso e local abrange riscos associados à escolha de terrenos adequados para o projeto, à obtenção de título de posse livre de ônus (ou seja, sem risco de disputas relativas aos direitos de posse do sítio, notadamente desapropriações), à ausência de empecilhos de acesso ao terreno (ausência ou dificuldade de vias de acesso, servidões limitativas de acesso, risco de conexões com o sítio, eliminação de terras excedentes e à situação do sítio (condição e segurança do local e dos ativos existentes).

A literatura considera que esse risco é melhor gerido pelo Poder Público, que deve retê-lo. Nesse sentido, Allen & Overy apontam que o contratante assume o risco de selecionar o local e “geralmente é responsável por fornecer um local acessível ‘limpo’, sem problemas restritivos de títulos fundiários” (2019, p. 5), por dispor de meios coercitivos legais e eficazes para promover a liberação do sítio.

A eleição do local para instalação de um novo aeroporto envolve escolhas públicas relacionadas ao serviço a ser prestado. Essa escolha requer a consideração concomitante de vários critérios nem sempre conciliáveis, como tipo de solo e conformação do relevo local e adjacente, área disponível em tamanho suficiente, distância de outros aeroportos preexistentes, proximidade de centros urbanos com potenciais usuários, disponibilidade de vias de acesso, etc.

Em projetos *brownfield*, embora esse risco seja menor pela preexistência de um aeroporto em operação, não é eliminado, pois há a necessidade de conciliar obras de infraestrutura com a continuidade na prestação do serviço concedido. Nesse caso, sua alocação pode ser imputada ao concessionário ou a ambas as partes.

Quanto ao risco relacionado à expropriação de terras necessária à implantação ou expansão do sítio aeroportuário, é relevante assinalar que na 4ª rodada de concessões aeroportuárias brasileiras (aeroportos de Salvador/BA, Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS e Florianópolis/SC), implementou-se significativa mudança, transferindo-se às concessionárias o dever de adotar medidas visando à desapropriação dos imóveis necessários à realização de investimentos ao longo da concessão e cuja fase executória ainda não tenha sido iniciada, com conseqüente indenização de seus proprietários, além do dever de, quando for o caso, solicitar a publicação dos decretos pertinentes ao Poder concedente e a outorga

dos poderes necessários. A lei brasileira sobre concessões também permite que o poder público concedente outorgue poderes à concessionária para executar as desapropriações necessárias à liberação do sítio.

Uma das finalidades da medida é concatenar a disponibilização das áreas e o plano de exploração desenvolvido pelo concessionário para o seu negócio. Ademais, visa reduzir debates relacionados às dificuldades que o Poder Público pode enfrentar na disponibilização dessas áreas.

11.8. Risco ambiental/de permissões e licenças

Esse conceito parece ser mais amplo do que geralmente a literatura denomina risco ambiental, visto que eventuais dificuldades para obtenção de licenças podem estar relacionadas, ou não, a aspectos ambientais do projeto.

A maioria dos grandes projetos exige uma avaliação de impacto ambiental como parte do processo de licenciamento, que é uma das razões mais comuns para atrasos no fechamento financeiro dos projetos de PPP (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 154).

Perez considera o risco ambiental

“como uma modalidade risco regulatório, eis que o Direito Ambiental é uma das faces mais importantes da regulação econômica. Nenhum contrato de concessão, assim como nenhuma atividade econômica, escapa desse risco, ou seja, das superveniências relacionadas à progressiva regulação ambiental e às obrigações e restrições inerentes a esta” (2006, p. 165).

Previamente ao início da operação, permissões e licenças devem ser obtidas junto aos poderes competentes e referentes à obra em si, a aspectos de ocupação do solo e a aspectos ambientais.

As infraestruturas aeroportuárias podem causar impactos ambientais de diversas ordens. Em projetos *greenfield*, podem afetar fauna, flora e cursos d’água, caso sua instalação ocorra em regiões cujas características naturais sejam alteradas para instalação do sítio aeroportuário, sem as adequadas compensações.

Além disso, o ruído das aeronaves afeta as populações circundantes ao aeroporto, notadamente naqueles situados em regiões densamente povoadas. A emissão de gases pelas

aeronaves e a intensa movimentação de tráfego terrestre atraído pelo aeroporto também afetam o ambiente em seu entorno.

Isto posto, apontam Allen & Overy ser “fundamental que a Autoridade Contratante considere o efeito do projeto sobre as pessoas, vida selvagem e habitat e implemente a gestão eficaz dos interesses das partes interessadas e da percepção pública antes e (em conjunto com o Parceiro Privado) durante o projeto (2019, p. 2).

Os riscos ambientais podem ser alocados ao Poder Concedente, quando se referirem a eventos prévios à adjudicação da concessão; podem ser imputados a ambas as partes ou, ainda, ao concessionário. Contudo, tendo em consideração que os custos para recuperação de danos ambientais podem ser elevados, a alocação desses riscos ao concessionário pode impactar a precificação. A própria obrigatoriedade de realização de estudos de impacto ambiental para se obter licenças já constitui medida para mitigar esse risco.

11.9. Risco de desenho

O risco de desenho é também intitulado risco estatutário, de concepção, de planejamento ou de projeto. Outros denominam risco técnico, relativo a falhas de engenharia, e de *design* (Lima & Coelho, 2015, p. 273).

Márquez denomina “risco de concepção do projeto de construção” o risco de que, por erros ou deficiências no desenvolvimento da obra, os parâmetros exigidos no contrato não sejam atendidos, impactando negativamente a economia da concessionária (2020). Arana denomina como *riesgo de diseño* os riscos atinentes aos estudos de engenharia a serem utilizados pelos concessionários, para a execução das obras sob sua responsabilidade, quando contém erros de projeto estrutural, soluções técnicas inadequadas, estudos de solo deficientes, ou estudos que não permitem que a infraestrutura atinja os níveis de serviços estabelecidos em os contratos, entre outros (2016, p. 62).

Essa categoria de risco é muito relevante nas concessões de serviços públicos relacionadas a infraestruturas, que consomem significativa parcela dos investimentos iniciais necessários e influenciarão a prestação dos serviços durante toda o prazo da concessão. Nesse sentido, assevera Perez que “é muito significativo no contexto das concessões, pois o sobrecusto eventualmente gerado pelas correções supervenientes do projeto de engenharia

pode comprometer ou, até mesmo, inviabilizar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão” (2006, p. 158).

Em geral, o risco de desenho é atribuído ao concessionário, considerando que este domina as melhores, mais eficientes e inovadoras técnicas do mercado. Entende Marques Neto que, em concessão, não faz sentido “o poder concedente definir de forma detalhada e mandatória as especificações técnicas e a metodologia de consecução da infraestrutura que suporta o serviço delegado” (2015, p. 199).

11.10. Risco de construção

Os riscos de construção, também denominados “riscos de conclusão”, geralmente se traduzem em um aumento nos custos de construção em relação ao orçamento no qual a estrutura de financiamento foi baseada, ou um atraso na conclusão da instalação, o que leva à perda de receita para a empresa do projeto (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 154).

Segundo Márquez, risco de construção é o risco diretamente ligado aos diferentes altos e baixos pelos quais o processo de construção da infraestrutura explorada pela concessionária pode passar e, embora a fase de construção seja relativamente curta, é a que geralmente exige uma quantidade maior de recursos financeiros (2017).

Na prática, o risco de construção se materializa em eventos tais como atrasos nos prazos de conclusão e entrega das obras, descumprimento das especificações contratuais a respeito deles e custos adicionais significativos.

A literatura enumera vários eventos que podem ser incluídos no risco de construção: excedentes de custos, possibilidade de custos adicionais decorrentes de atrasos na entrega, quebra de condições ou códigos de construção (González F. L., 2019, p. 147); incidentes ambientais, incidentes legais e externalidades negativas que envolvam a compensação a terceiros por eventos da construção (Márquez, 2017); erros na construção, inadequadas técnicas de construção e/ou falhas em materiais de construção (Lima & Coelho, 2015, p. 273); adequação do desenho dos trabalhos e até política e força maior (Delmon, 2009, p. 164).

O risco de construção é muito importante nas concessões que envolvem infraestruturas *hard*, pois consomem significativa parcela dos investimentos iniciais necessários. Yescombe & Farquharson consideram como invariavelmente o item mais

importante no orçamento da fase de construção e podem representar 80% ou mais do total desse orçamento (Yescombe & Farquharson, 2018, p. 154).

Assim como o risco de desenho, o risco de construção geralmente é alocado ao particular contratante, pois este tem melhores condições de gerir esse risco. Medidas como subcontratação de parcelas ou fases da obra, contratação de seguros e de consultores especializados são adotadas para transferir ou mitigar riscos relativos à fase de construção.

Importa ainda citar duas relevantes subcategorias que merecem referência: risco geológico e risco arqueológico. Embora possam ser também inseridos na categoria de risco de disponibilidade de terras, acesso e local, geralmente eventos de risco geológico e arqueológico se materializam no início da fase de construção, especificamente em escavações. A depender da magnitude de seus efeitos e do modo como são geridos, eventos concretizadores de riscos geológicos e arqueológicos têm potencial de inviabilizar um projeto concessão.

O risco geológico possui grande relevância em projetos de infraestrutura, pois seu elevado custo, caso se materialize, pode atrasar o cronograma de construção e comprometer os ingressos de receitas do concessionário e, conseqüentemente, o fluxo de caixa futuro destinado a amortizar os investimentos (no caso de *project finance*).

Observa Martins que, “partindo do pressuposto de que um dos maiores riscos de um projecto de construção reside no tipo de condições subterrâneas ou outras condições físicas que possam vir a ser encontradas no local da obra”, ressalta ser crucial à transferência desse risco ao parceiro privado a realização de estudos prévios tanto pelas entidades adjudicantes quanto pelos adjudicatários (Martins L. L., 2015, p. 130). Esses estudos permitem às partes avaliar e escolher medidas adequadas para lidar com os efeitos desse risco. Contudo, ressaltam Yescombe & Farquharson que essa pode ser uma área difícil de transferência de risco porque uma pesquisa no sítio nunca pode fornecer 100% de certeza de que não há um problema que não tenha sido identificado pela pesquisa e, da mesma forma, um conhecimento detalhado do histórico de uso anterior do sítio, embora útil, não elimina esse risco (2018, p. 153).

O risco geológico é maior em projetos *greenfield*, pois cabe aos estudos preparatórios à concessão identificar e mensurar tais riscos. Em projetos *brownfield*, normalmente o

concessionário tem acesso a informações prévias e confiáveis acerca das características dos terrenos que compõem e envolvem o sítio onde se dará a exploração da concessão.

Fleury sugere as seguintes possibilidades de alocação dos riscos geológicos:

(i) ao parceiro público (quando este é responsável pela elaboração do projeto, por exemplo), (ii) ao parceiro privado (quando este detém condições de, no caso concreto, gerir melhor estes riscos, concebendo soluções tecnológicas que monirem sua ocorrência) ou (iii) a ambas as partes, hipótese em que não se retirará o incentivo para que o parceiro privado implemente medidas na gestão deste risco e, por outro lado, se reduzirá o valor das propostas, eis que o parceiro público também suportará o risco. (2015)

Por sua vez, a existência de sítios arqueológicos nas camadas inferiores à superfície do solo também constitui um risco inerente a qualquer projeto de infraestrutura cuja execução demande o revolvimento ou escavação do solo, razão pela qual essa subcategoria de risco também foi inserida no risco de construção.

1.1.1. Risco de variações

O risco de variações “consiste no risco de alterações do serviço solicitadas por qualquer das partes que afetem a construção ou operação, inclusive a ampliação do aeroporto”, devendo esse risco ser suportado pela parte que solicitar as mudanças, podendo o contrato estipular limites a essas alterações e o compartilhamento desse risco (Allen & Overy, 2019, p. 18).

Explica Boussabaine que a natureza de longo prazo dos contratos de prestação de serviços de PPP é muito suscetível a variações e mudanças nos serviços e procedimentos (2013, p. 27).

Considerando as características de incompletude e longo prazo dos contratos de concessão, eventos desse risco têm considerável chance de realização. Um planejamento rigoroso da Administração pode diminuir a probabilidade de mudanças durante a execução do contrato.

Essa categoria também pode ser incluída no risco administrativo, quando a alteração decorre de solicitação do poder público, ou de risco operacional, quando a alteração no serviço é de iniciativa do parceiro privado. Embora reconhecendo que pode haver interseção de categorias de risco para o mesmo evento, optou-se por manter o risco de variação apartado dos demais tipos.

11.12. Risco de demanda

O risco de demanda é relacionado à necessidade contínua dos serviços públicos relevantes (Bovis, 2015, p. 202). É um dos riscos mais significativos para qualquer projeto, envolvendo incerteza quanto ao uso esperado da infraestrutura (Bel, Bel-Piñana, & Rosell, 2017, p. 149), pois “devido às dificuldades de se estimar corretamente o mercado no futuro, ... geralmente é considerado o principal risco de um projeto de concessão” (Brandão & Saraiva, 2007, p. 1.046).

O risco de demanda inclui a possibilidade de a demanda pelos serviços ser maior ou menor que a esperada, quando não seja imputável à gestão do parceiro privado nem resulte de uma inadequada ou baixa qualidade dos serviços prestados.

Conforme Perez, a evolução da demanda dos usuários do serviço é um dos fatores “enredados ao planejamento ou modelagem da concessão, que se apresentam como fatores de risco no curso do contrato”. Ademais, esclarece que, apesar da natureza econômica, “o risco de demanda não é um fator superveniente e imprevisível”, pois é “estimado no projeto que orienta a concessão e nas projeções particulares realizadas pelo concessionário, no momento em que optou por oferecer uma proposta à administração pública” (2006, p. 154), todavia, reconhece que, muitas vezes, é impossível saber se o sucesso ou insuficiência de demanda decorreu do talento, da inépcia empresarial ou da negligência comercial do concessionário ou, por outro lado, de projeção equivocada da administração (Perez, 2006, p. 117).

Soliño observa que a pressão competitiva nas licitações tende a levar a um comportamento oportunista dos licitantes, que costumam apresentar estudos de demanda enviesados para cima, para viabilizar a adjudicação do contrato, também na esperança de que este seja posteriormente renegociado (Soliño, 2012). Cruz & Marques, citando Neufville e Odoni, 2003, denominam essa tendência viés de otimismo nas previsões (2011, p. 395) e Ganuza & Gómez, de superestimação da demanda (2015, p. 112). Contudo, estimativas otimistas também podem constar nos estudos feitos pelo poder concedente.

Fernández entende que há diferença entre projeto *brownfield* e projeto *greenfield* quanto à estimativa de evolução da demanda, pois conhecer a demanda resulta relativamente simples, no primeiro caso, enquanto no segundo caso conhecer a demanda é muito mais complicado (2016, p. 237).

Segundo Allen & Overy, o risco de demanda em aeroporto consiste no risco de os níveis de tráfego serem diferentes dos níveis previstos. Nos projetos aeroportuários de modelo de concessão, o parceiro privado tipicamente assume esse risco (2019, pp. 22-23).

A literatura aponta que o setor privado normalmente está em melhor posição para gerir o risco de demanda, a partir de tendências históricas (Marques & Berg, 2011).

A demanda de transporte aéreo tem um comportamento cíclico, diretamente ligado à curva de desempenho econômico e “é muito sensível a fatores externos” (Cruz & Marques, 2011, p. 395). Explicam Allen & Overy que

existem muitos fatores fora do controle das partes que podem afetar a demanda de passageiros e de companhias aéreas, incluindo pandemias de saúde, aumento das tarifas aéreas, preocupações com a emissão de carbono, promoção do turismo, insolvência de companhias aéreas, alterações nas rotas oferecidas pelas transportadoras de e para o aeroporto, mudanças nos custos operacionais e de combustível e incidentes com aeronaves (2019, p. 23).

11.13. Risco operacional

Segundo Allen & Overy, o risco operacional consiste no

risco de eventos afetarem o desempenho ou aumentarem os custos além dos custos modelados; normas de desempenho e preço; disponibilidade de recursos; conformidade com os direitos de propriedade intelectual; saúde e segurança; conformidade com as normas de manutenção; greves e manifestações; e vandalismo. (Allen & Overy, 2019, p. 18)

Risco operacional é um conceito abrangente e contempla as vicissitudes corriqueiras de execução de qualquer atividade econômica. Esse conceito foi estudado no Capítulo 4 e será adotado aqui como referência para as concessões aeroportuárias no Brasil, apesar de a literatura brasileira ser iniciante em relação ao estudo do risco nos contratos de parceria.

11.14. Risco de disponibilidade/oferta

Essa modalidade também é denominada risco de suprimento ou fornecimento. Refere-se, basicamente, às consequências para o contratante de não fornecer os serviços especificados e com a qualidade exigida no contrato (Bovis, 2015, p. 203; Iossa & Saussier, 2018, p. 38; Soliño, 2012).

Há, na literatura europeia, divergência quanto ao teor do risco de oferta e se este equivale, ou não, ao risco de disponibilidade (*availability risk*). Tal diferenciação decorre do conceito de risco operacional, que foi analisado no Capítulo 4.

Entende Patricia Valcácel Fernández que o risco de oferta ou fornecimento não se confunde com o risco de disponibilidade e está relacionado à disponibilização aos usuários de um nível de obras ou serviços sujeitos à demanda existente. O risco se materializaria caso o concessionário não preste serviços que se ajustem à demanda existente a cada momento da obra ou serviço que explora. A disponibilidade, por sua vez, refere-se aos padrões ou requisitos de qualidade da infraestrutura ou aos respectivos serviços que são exigidos da concessionária de acordo com as disposições contratuais. Padrões que, portanto, são derivados do próprio contrato e estão relacionados ao seu devido cumprimento. Como o cumprimento adequado das estipulações contratuais é um aspecto cujo controle está inteiramente nas mãos do contratado, julga a Diretiva de Concessões que o risco de disponibilidade não deve fazer parte do risco operacional, pois está vinculado à melhor ou pior gestão por parte do concessionário, e se trata de um risco que, de algum modo, depende de fatores que o concessionário pode controlar (2016, pp. 237-241). Márquez (2017) e Vitória (2018) também seguem essa linha de entendimento.

Argumenta Márquez que o denominado risco de disponibilidade está relacionado com o risco interno da concessão, sendo comum a qualquer relação contratual, e que a materialização desse risco de disponibilidade não seria senão um mero descumprimento, pela concessionária, das obrigações pactuadas nas cláusulas do contrato (2017).

Apesar de não se aplicarem às concessões aeroportuárias brasileiras as nuances do conceito europeu de risco operacional e considerando que a literatura brasileira é iniciante em relação ao estudo do risco nos contratos de parceria, reputa-se pertinente a diferenciação, razão pela qual merece registro.

Allen & Overy não se referem a risco de oferta, por adotarem o conceito de risco operacional (2019). Yescombe & Farquharson não mencionam risco de oferta, mas sim, de disponibilidade e qualidade de serviço. Ressaltam que embora esses riscos possam ser transferidos para a empresa do projeto, uma vez que a instalação foi construída, o nível real de tais riscos parece ser bastante baixo (2018, p. 457).

11.15. Risco tecnológico

O risco associado ao progresso tecnológico é uma contingência que apenas recentemente foi reconhecida. Suas origens estão no surgimento constante de aplicativos e ferramentas adotadas à medida que a tecnologia avança (Bel, Bel-Piñana, & Rosell, 2017, p. 149) e “está se tornando cada vez mais relevante em todos os mercados” (Allen & Overy, 2019, p. 31).

Segundo a publicação *The Orange Book*, os riscos tecnológicos são “decorrentes da tecnologia que não fornece os serviços esperados devido ao desenvolvimento e desempenho inadequado ou deficiente do sistema/processo ou resiliência inadequada” (2013, p. 38). Também denominado “risco de tecnologia disruptiva”, é definido como “o risco de que uma nova tecnologia emergente inesperadamente desaloje uma tecnologia estabelecida ou o risco de obsolescência de equipamentos ou materiais utilizados” (Allen & Overy, 2019, p. 31).³⁸

Martins & Oliveira associam os riscos tecnológicos à fase de construção (2014, p. 112), contudo, considera-se que eventos desse risco ocorram também, e com maior probabilidade, na fase de operação, etapa mais longa no prazo de concessão.

Rápida evolução tecnológica e contratos de longo prazo parecem inconciliáveis. O Tribunal de Contas Europeu apontou que “os contratos de PPP de longa duração não são adequados à rápida evolução tecnológica” (2018, p. 45) e Perez, que a concessão “sofre a injunção da evolução tecnológica” (2006, p. 113). Todavia, ressaltam Allen & Overy que “algumas tecnologias disruptivas podem ter efeitos tanto positivos quanto negativos em um projeto, bem como eficiência ou benefícios socioambientais” (Allen & Overy, 2019, p. 32).

Os efeitos das inovações tecnológicas variam segundo a indústria: algumas são mais sensíveis a essas inovações que outras. Na indústria de aviação civil, o desenvolvimento tecnológico foi espetacular, não apenas nas aeronaves, mas também na infraestrutura do sistema (Wensveen, 2007, p. 43).

Segundo Aurélio, o avanço tecnológico impõe o dever constante de renovação e atualização na execução das concessões, notadamente as aeroportuárias, visto que o desenvolvimento tecnológico da indústria de aviação civil é constante e sempre exigirá o acompanhamento da infraestrutura (Aurélio, 2017, p. 148).

³⁸ **dis·rup·ti·vo.** 1. Relativo a disrupção. 2. Que causa disrupção, rompimento ou destruição. In Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/disruptiva> [consultado em 13-10-2020].

Esse risco é normalmente assumido pelo setor privado (Bel, Bel-Piñana, & Rosell, 2017, p. 149). Em setores onde há ou pode haver competição no mercado e em situações em que as inovações tecnológicas são incessantes, Perez recomenda que a administração não assuma esses riscos tecnológicos, salvo motivo excepcional que justifique a medida, “sob pena de intervir equivocadamente na dinâmica do mercado” (Perez, 2006, p. 172).

Com efeito, a introdução de inovações tecnológicas ao longo da concessão pode influir na redução dos custos operacionais, trazer maior eficiência na prestação dos serviços e alterar o comportamento dos usuários. Quando eventos de risco de progresso tecnológico impulsiona mudanças na necessidade do usuário, entende-se que ocorre o que Iossa & Saussier denominam risco de mudanças nas necessidades públicas, relacionado às possibilidades de que as especificações de produção estabelecidas no contrato inicial se tornem inadequadas devido a mudanças nas preferências da sociedade (2018, p. 38).

A escolha das soluções tecnológicas mais adequadas constitui fator crucial para o sucesso da execução de contratos de longo prazo (2018, p. 45). Alerta Perez que “o risco gerado pelo avanço tecnológico é também dos mais sérios, na atualidade”, pois “o advento de novas tecnologias pode inviabilizar uma concessão” (2006, p. 159).

Guimarães considera que alterações nas tecnologias envolvidas na execução do contrato podem levar à revisão (consensual) da própria matriz de riscos ou dos critérios de avaliação da *performance*”, entendendo ser possível e adequado às partes “revisitar a matriz de riscos originalmente contratada com vistas a rediscuti-la e, eventualmente, modificá-la” (Guimarães, 2016, p. 95).

11.16. Risco de valor residual

Primeiramente, há de se esclarecer as classes de bens envolvidos na concessão. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, há três classes:

“(i) bens que são do domínio público e que são transferidos para a posse da concessionária, sem com isso se tornarem bens patrimoniais do privado (...); (ii) bens que são adquiridos pela concessionária no curso da concessão ou para implantar o objeto concedido mas que, por serem imprescindíveis ao serviço público, recebem um tratamento de bem público, pela qualidade de serem afetados à prestação do serviço, e ao final da concessão reverterem para o patrimônio do poder concedente; (iii) bens privados da concessionária que integram o patrimônio desta e que, por não serem imprescindíveis ao serviço concedido (ainda que adquiridos com receitas advindas da concessão, v. g. tarifas), não são reversíveis e,

portanto, são sujeitos ao regime exclusivamente privado, sem qualquer restrição decorrente do regime de bens públicos” (Marques Neto, 2015, p. 196).

O risco de valor residual, também denominado “risco da condição quando da reversão”, é relativo aos bens necessários à prestação do serviço concedido, regidos pelo regime de direito público.

O risco de valor residual pode ocorrer se o valor residual de projetos de PPP for menor que o valor esperado conforme determinado no contrato quando um projeto está sendo transferido para o setor público (Yuan, Li, Chen, & Skibniewskid, 2018, p. 776).

Ou seja, consiste no risco “de deterioração dos ativos/terrenos do projeto durante a vida da PPP e o risco de que os ativos/terrenos do projeto não estejam na condição contratualmente exigida quando da reversão à Autoridade Contratante” (Allen & Overy, 2019, p. 5). No mesmo sentido, Iossa & Saussier (2018, p. 38).

Esse risco refere-se aos bens adquiridos pela concessionária imprescindíveis ao serviço público concedido, denominados bens reversíveis, que são “aqueles bens privados que deverão integrar-se no domínio público, ao final do contrato de concessão” (Grotti, 2007). No caso de bens que compõem o sítio aeroportuário, ressalta Aurélio que “mesmo que não sejam de propriedade da União ou de quem lhes faça as vezes, enquanto destinados à atividade aeroportuária, estarão sob o regime jurídico-administrativo, independentemente, inclusive, do regime de exploração” (Aurélio, 2017, p. 93).

Os contratos de PPP podem não contemplar diretrizes específicas sobre os processos a serem seguidos para determinar as condições dos ativos e calcular o retorno sobre o patrimônio. Medidas como prever a existência de programa de inspeção e teste apropriados para determinar os reparos necessários para levar o ativo a uma condição satisfatória na devolução e calcular o retorno sobre o patrimônio com métodos de determinação dos retornos patrimoniais do projeto, por ocasião da devolução da concessão ao poder concedente, contribuem para mitigar esse risco e evitar ambiguidades contratuais passíveis de interpretação oportunista (Chung, 2016).

A Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP - Edição 2019 Transporte (Aeroporto) sugere que o risco da condição quando da reversão seja alocado ao parceiro privado.

12. METODOLOGIA

O presente estudo é de caráter qualitativo-exploratório e retrospectivo concentrado em identificar padrões de associação entre a distribuição de riscos nos contratos de concessão aeroportuária federais brasileiras e impugnações dos respectivos concessionários manifestadas em pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro relativos a esses riscos. O estudo originou-se da seguinte questão de pesquisa: Há relação causal entre a forma de distribuição de riscos nos contratos de concessão aeroportuária firmados no Brasil e sua impugnação pelas concessionárias, mediante solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro contratual?

Da questão de pesquisa, conclui-se que o Brasil é o local do estudo. A investigação utilizou dados, literatura relacionada ao assunto e meio documental. O objeto de estudo compreende todas as 22 (vinte e duas) concessões aeroportuárias federais cujos contratos foram firmados de 2011 a 2019, distribuídas em cinco rodadas. Os dados básicos dessas concessões contam no Anexo 2.

Não se encontrou estudo semelhante, na literatura brasileira.

O levantamento das informações de interesse dividiu-se nas seguintes etapas:

- 1ª etapa: revisão de literatura quanto aos seguintes pontos: instituto da concessão e sua situação no âmbito das PPP, na Europa e Brasil (Capítulos 2 a 5); conceito de infraestrutura aeroportuária e os diferentes modos de gestão dessas infraestruturas adotados em Portugal, Espanha e Brasil (Capítulos 6 e 7); definição, enquadramento do risco nos contratos de parceria e sua relação com o equilíbrio econômico-financeiro contratual (Capítulos 8 a 10) e categorização de riscos (Capítulo 11);
- 2ª etapa: identificação, classificação e categorização dos riscos previstos nos dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária firmados no Brasil, de 2011 a 2019, considerando a taxonomia apresentada no Capítulo 11;

- 3ª etapa: coleta e tratamento de dados dos processos administrativos de iniciativa das concessionárias de infraestrutura aeroportuária cujo objeto relaciona-se com os riscos catalogados nos contratos de concessão, consistentes em pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro; seguida de classificação desses processos conforme o aeroporto interessado e a categoria de risco de que tratavam, segundo a taxonomia apresentada no Capítulo 11;
- 4ª etapa: tratamento e análise dos dados obtidos, para investigar e, se possível, responder às indagações que motivaram a escolha do tema e seu estudo.

Na amostra dos contratos de concessão (2ª etapa), foram consideradas como variáveis de interesse a identificação do aeroporto, a respectiva rodada e o tipo de risco identificado nas cláusulas dos contratos de concessão, segundo a classificação adotada no Capítulo 11. A variável operacionalizada foi o tipo de risco identificado e classificado nos contratos de concessão. Nessa etapa da pesquisa, foram estudados os contratos de concessão aeroportuária firmados no período de 2011 a 2019, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo, com a absorção e categorização das cláusulas contratuais sobre alocação de riscos do projeto, semelhante à estratégia adotada por Lima & Coelho (2015, p. 274), limitando-se, contudo, ao setor aeroportuário brasileiro. Nos contratos de concessão, foram analisados especificamente os conteúdos das cláusulas constantes e agrupadas em capítulo específico sobre o assunto estudado, denominadas “DA ALOCAÇÃO DE RISCOS”, de modo que eventuais previsões contratuais que impliquem em imputação de riscos às partes diversas das constantes nesse capítulo específico foram decodadas.

No âmbito do estudo dos riscos e considerando o processo de gerenciamento de riscos explicado no Capítulo 9, o estudo limitou-se à identificação e categorização, sem avançar nas fases posteriores, ou seja, sem se aprofundar nas etapas de alocação, gerenciamento ou mitigação desses riscos, que podem ser objeto de estudos futuros.

Considerando o caráter de mutável dos contratos de concessão, foram consideradas as primeiras versões de cada instrumento assinado pelas partes, logo após a adjudicação do objeto dos leilões de concessão, a fim de evitar que eventuais aditivos contratuais pudessem afetar a amostra de interesse. As cláusulas contratuais sobre alocação de riscos foram dispostas e organizadas em planilhas no *Microsoft Excell*®, classificadas segundo a

categoria de risco pertinente, de acordo com a tipologia constante no Capítulo 11 e conforme a rodada de concessão.

Na 3ª etapa, foram pesquisados os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro formulados pelas concessionárias de aeroportos, relativos aos riscos descritos nos contratos de concessão, inicialmente reputados como “impugnações às cláusulas de alocação de risco”. A amostra contendo os pedidos de reequilíbrio abrangem a instância administrativa, considerando os pedidos protocolados de 01.01.2011 a 31.12.2019. As ações administrativas foram identificadas a partir de dados compilados em planilhas do *Microsoft Excell®*, elaboradas pela ANAC para controle interno e acompanhamento. Contudo, foi necessário complementar esses dados com outros, a partir de análise documental dos os processos administrativos, especialmente quanto ao objeto de cada impugnação e respectiva categorização dos riscos de que tratavam, para alcançar os dados que interessam ao trabalho.

Além da catalogação dos riscos tratados nos pedidos de reequilíbrio formuladas pelas concessionárias, também foram consideradas variáveis de interesse: identificação do aeroporto e respectiva rodada e data do protocolo.

A partir da classificação elaborada neste estudo, fez-se um cotejo das categorias de riscos previstos nos contratos de concessão com as categorias de riscos objeto dos processos administrativos sobre reequilíbrio econômico-financeiro.

Outras informações complementares foram obtidas em bancos de dados e sítios oficiais dos órgãos e entidades públicas e entidades privadas do setor, notadamente da ANAC, que cumula as competências de agência reguladora do setor de aviação civil e infraestrutura aeroportuária e de poder concedente. Ademais, foram consultadas publicações oficiais, sistemas, relatórios, planilhas e sítios eletrônicos institucionais, decisões da Diretoria da ANAC sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, documentos e dados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) da ANAC e planilha compilada sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro gentilmente fornecida pela ANAC, atualizada até setembro 2020.

Como decorrência de restrições legais³⁹ e por razões de ética funcional e dever de sigilo profissional aplicáveis à investigadora, foram adotados como recorte dados cujo

³⁹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), *que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição*

acesso não esteja disponível ao público em geral, visando resguardar informações com sigilo é protegido por lei, no Brasil. Assim, apenas informações classificadas como públicas serão consideradas como dados úteis.

Foram desconsideradas, no presente estudo, medidas visando à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão aeroportuária de iniciativa exclusiva do Poder Concedente. Também foram desconsideradas as ações extintas por razões formais ou processuais e que, portanto, não tiveram seu mérito apreciado.

Em relação às ações judiciais ajuizadas pelas concessionárias e que tratavam de reequilíbrio econômico-financeiro, ao longo da investigação verificou-se que consistiam em rediscussão dos processos decididos na instância administrativa, inclusive em feitos onde o poder concedente promoveu a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Ademais, as ações judiciais abrangiam teses inovadoras que extrapolavam a alegação do direito ao reequilíbrio econômico-financeiro contratual, razão pela qual se concluiu que seria mais adequado que fossem objeto de estudo específico, decidindo-se, portanto, decotá-las do objeto da presente investigação.

No âmbito das variáveis analisadas, três peculiaridades merecem destaque. Primeiramente, o primeiro contrato de concessão (primeira rodada) – Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – consiste num projeto *greenfield*. Aponta Aurélio que o seu modelo de concessão é distinto dos demais, e que

as principais diferenças estão no estágio de operação, na formação da entidade concessionária e nas atribuições a ela conferida. A concessão de ASGA pretende a substituição do Aeroporto Augusto Severo, bem como o seu objeto contém a obrigação da concessionária de implantar, operar e manter os serviços de telecomunicações, auxílios à navegação aérea e demais instalações. Nas demais concessões, essa função foi mantida com o DECEA, exigindo relação contínua e relevante entre as partes. (2017, p. 409)

Ou seja, todas as demais rodadas são concessões de serviços públicos *brownfield*, que são aquelas em que os serviços que já se encontram em operação (Marques Neto, 2015, p. 196), com “infraestrutura física à disposição e uma operação aeroportuária ativa e que não

Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências; Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que a regulamenta; e Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD).

seria interrompida, apenas transferida à concessionária nos termos de concessão” (Aurélio, 2017, p. 335).

Apesar dessa característica *greenfield* da 1ª Rodada, em contraposição às quatro seguintes, optou-se por mantê-la na amostra, em razão da pouca discrepância em relação às demais quanto ao objeto desse estudo – cláusulas de alocação de riscos entre as partes – e considerando que ambos envolvem essencialmente a mesma técnica (Bliss, Kordula, Rowey, Souza, & Umaña, 2013, p. 731).

A segunda particularidade é que “o modelo societário adotado aos aeroportos de GRU/BSB/VCP/CNF/GIG impôs a constituição de duas sociedades distintas: o Acionista Privado, somente com a participação das licitantes vencedoras; e outra, com a participação repartida com a Infraero” (Aurélio, 2017, p. 410). Ou seja, nas concessões aeroportuárias integrantes da 2ª e 3ª rodadas (aeroportos de Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão e Confins), por determinação governamental estabeleceu-se que a sociedade de propósito específico constituída para exercer as funções de concessionária tivesse como acionistas os parceiros privados vencedores do leilão e a Infraero. Essa particularidade decorreu de diretriz política e foi alvo de críticas da literatura⁴⁰ e do Tribunal de Contas da União – TCU, à época (Campos Neto, 2012, p. 52).

A terceira particularidade que merece registro é que na 5ª e última rodada, cujos contratos foram recentemente assinados, o poder concedente optou por contratos abrangendo grupos de aeroportos (concessão “em blocos”), reproduzindo o modelo de subsídios cruzados⁴¹ existente na gestão de aeroportos conduzida pela Infraero, onde aeroportos rentáveis propiciam *superávits* que viabilizam a manutenção de aeroportos deficitários, de modo que a gestão sistêmica se torne sustentável, propiciando universalização dos serviços, modicidade tarifária, investimentos adequados e qualidade na gestão.

⁴⁰ Sobre os efeitos práticos da participação da Infraero nas sociedades de propósito específico da 2ª e 3ª rodadas de concessões, vide: Machado, B. V. *et al* (2019). A evolução recente do modelo de concessão aeroportuária sob a ótica da financiabilidade. *BNDES*, v. 25, n. 50, 7-65. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/19101>.

⁴¹ Segundo Grotti, “o subsídio cruzado consiste na transferência de recursos obtidos num determinado segmento de usuários para outro, a fim de que o segmento beneficiado possa pagar valores mais baixos” fundamentado em “política pública que visa à universalização do serviço, encontrando legitimidade no princípio da modicidade das tarifas, previsto expressamente na lei geral de concessões”. (Grotti, A experiência brasileira nas concessões de serviço público, 2007)

Assim sendo, da 2^a à 4^a rodada, foram firmados contratos individuais para cada aeroporto, embora as regras sejam unificadas por rodada, e as particularidades de cada aeroporto foram contempladas nos anexos aos respectivos contratos. As cláusulas de alocação de riscos não variam entre os aeroportos da mesma rodada. Na 5^a rodada, foi celebrado um contrato para cada bloco de aeroportos, embora contemplando cláusulas de alocação de riscos semelhantes às rodadas anteriores.

Com o auxílio de análise documental e de recursos do *Microsoft Excell®*, foram tratados os dados visando obter respostas para as questões que impulsionaram a investigação:

- Há relação causal entre a forma de distribuição de riscos nos contratos de concessão aeroportuária no Brasil e a impugnação – administrativa e judicial – dessas cláusulas?
- Há riscos mais questionados pelas concessionárias de aeroportos e quais?
- Há uma evolução na distribuição de riscos ao longo dos contratos, nas rodadas de concessão realizadas?
- Houve alteração na alocação de riscos ao longo das rodadas de concessão aeroportuária?
- Eventual mudança na alocação de riscos contratuais tem causado impacto – positivo ou negativo – no volume de impugnações desses riscos?
- Os estudos denotam a identificação de algum fator preliminarmente não vislumbrado e que possa ter relação com as impugnações às cláusulas de alocação de riscos nos contratos de concessão aeroportuária?

Estudos semelhantes encontrados na literatura abordavam categorizações de riscos em PPP, de forma ampla ou em outros modais de transportes, como rodoviário e ferroviário, ou, ainda, se referiam a estudos de caso desses mesmos modais. A maioria desses estudos são originários de países da UE. Na literatura brasileira, foram encontrados poucos estudos específicos sobre riscos em PPP e, quando o faziam, partiam de uma perspectiva teórica e pouco aprofundada.

Esta pesquisa contribui para a literatura, ampliando o conhecimento sobre riscos em concessões, especificamente, as de infraestruturas aeroportuárias. Conforme ressaltado anteriormente, a taxonomia apresentada no presente estudo não pretende esgotar o assunto.

As divergências encontradas na literatura sobre categorização dos riscos incidentes e a escassez de estudos específicos sobre riscos no Brasil e sobre o setor aeroportuário denotam a existência de campos para pesquisa ainda pouco explorados.

13. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Seguindo a metodologia proposta no capítulo anterior, foram analisados os 13 contratos das cinco rodadas de concessão aeroportuária realizadas no Brasil. No capítulo “DA ALOCAÇÃO DE RISCOS” desses contratos constam, em média, 42 itens de alocação de riscos entre as partes, sendo a maioria deles imputados à concessionária. Mudanças de redação promovidas ao longo das cinco rodadas foram consideradas como inclusão de cláusulas novas, resultando em 66 itens de alocação de riscos. De acordo com a metodologia adotada, explorou-se apenas a identificação e tipificação consignada na matriz de risco contratual, não se adentrando no mérito de alocação de riscos a cada uma das partes, matéria que pode ser explorada em estudos futuros.

Observou-se que a redação de algumas cláusulas era excessivamente detalhada, razão pela qual se buscou, na medida do possível, resumir seu conteúdo durante a compilação dos dados. Sobre o assunto, observa Aurélio que “os contratos de concessão foram construídos pretendendo estabelecer, com certa precisão, os fatos e ocorrências que não configurariam riscos passíveis de gerar o direito de as concessionárias pleitearem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (Aurélio, 2017, p. 331).

Em todos os contratos analisados há uma cláusula prevendo que, salvo os riscos expressamente alocados ao poder concedente no contrato, a concessionária é exclusiva e integralmente responsável por todos os demais riscos relacionados à concessão. Portanto, os riscos imputados ao poder concedente são expressos em rol taxativo, enquanto as cláusulas que estabelecem os riscos de responsabilidade da concessionária possuem conteúdo residual e indeterminado, por comportar riscos eventualmente não previstos no instrumento. Alerta Aurélio que esse tipo de previsão contratual “pode tornar a relação conflituosa, pela constante tentativa das concessionárias de enquadramento dessas mudanças nas hipóteses taxativas próprias ao concedente, visando, sempre, à revisão das condições econômicas da concessão” (2017, p. 308).

As cláusulas de alocação de riscos foram consolidadas em tabela constante no Anexo 3 ao presente estudo.

Após leitura e análise dos itens de alocação de riscos, verificou-se que 30 deles são comuns a todas as rodadas de concessão. Há oito itens exclusivos da 1ª rodada, ou seja, que não foram reproduzidos nas seguintes. Algumas dessas exclusões condizem com a particularidade do projeto (*greenfield*), em comparação às concessões seguintes.

Na 5ª rodada, oito riscos foram excluídos do contrato. Por outro lado, cinco riscos foram incluídos apenas na 5ª rodada. Ademais, cinco riscos remanesceram previstos nos contratos até a 3ª rodada, sendo excluídos na 4ª e 5ª. Outros cinco riscos foram incluídos somente na 3ª rodada e permaneceram até a 5ª rodada. Outros três itens permanecerem nos contratos até a 4ª rodada e, por fim, alguns só foram previstos na 2ª, 3ª e 4ª rodadas. Essas variações decorrem principalmente das particularidades dos aeroportos concedidos e do aprendizado do poder concedente sobre concessões, a cada rodada.

Ademais, buscou-se enquadrar cada item de risco constante nos contratos de concessão numa das categorias constantes no Capítulo 11, para, posteriormente, fazer o cotejo dessa classificação com aquela extraída dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Por sua vez, os dados relativos à postulação de reequilíbrio econômico-financeiro contratual foram obtidos, inicialmente, a partir de planilha consolidativa elaborada pela ANAC e gentilmente cedida para auxiliar no presente trabalho, onde se verificou a apuração de uma população de 92 eventos motivadores de pedidos de reequilíbrio formulados pelas concessionárias, na instância administrativa. Essa planilha foi atualizada até setembro de 2020.

A partir dessa população de 92 eventos, foram feitos os decotes indicados na metodologia escolhida, extraindo-se a amostra estudada e as variáveis de interesse.

Primeiramente, não houve registro de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pelos aeroportos concedidos na 5ª rodada, o era esperado, visto que essas concessões tiveram início no segundo semestre de 2019, portanto, ainda recente. O intervalo médio de tempo transcorrido entre a data de início de cada concessão e a data do protocolo do primeiro pedido de reequilíbrio foi de 1.056 dias. Quanto aos aeroportos da 4ª rodada, também não foram registrados pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, o será analisado adiante.

Da população de 92 pedidos administrativos de reequilíbrio, foram decotados cinco pedidos protocolizados fora do período estipulado na metodologia (2011-2019) que consistem em cinco pedidos, formulados em 17/01/2020 (GIG), 25/06/2020 (SSA), e 10/07/2020 (POA, FOR e FLN). Também foram decotados um pedido da concessionária BSB, que desistiu do seu prosseguimento e, portanto, não fora analisado seu mérito; um pedido de GRU, que se encontra em análise, e 9 pedidos que estão em análise, mas os respectivos processos se encontram com acesso restrito, por força de sigilo autorizado em lei.

Assim sendo, a amostra de estudo resultou em 76 eventos ensejadores de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro formulados pelos aeroportos de NAT (1ª rodada); BSB, GRU e VCP (2ª rodada) e CNF e GIG (3ª rodada), no período de 2011 a 2019, cujas matérias foram agrupadas em 15 grandes temas, sintetizados na Figura 11:

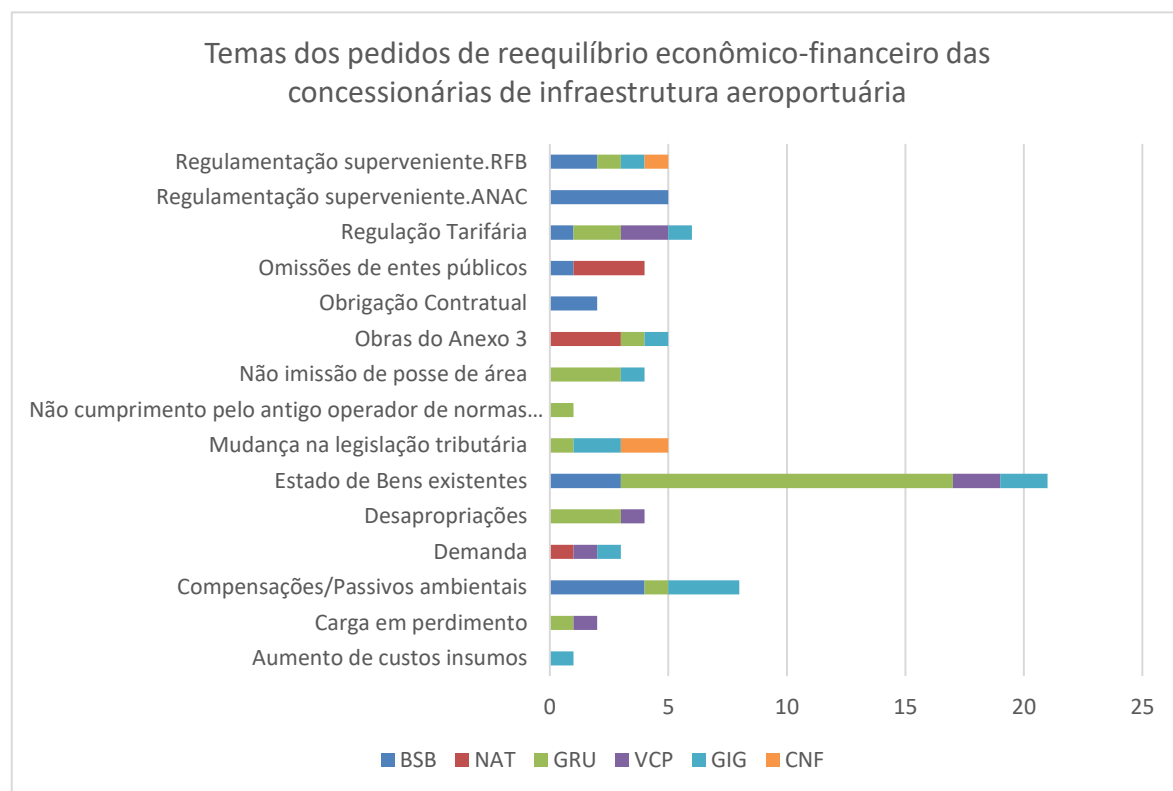


Figura 9 – Temas de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de infraestrutura aeroportuária (Fonte: ANAC)

A partir da taxonomia apresentada no Capítulo 11 aplicada às cláusulas das matrizes de risco dos contratos de concessão constantes no Anexo 3 ao presente trabalho, chegou-se à Figura 12:

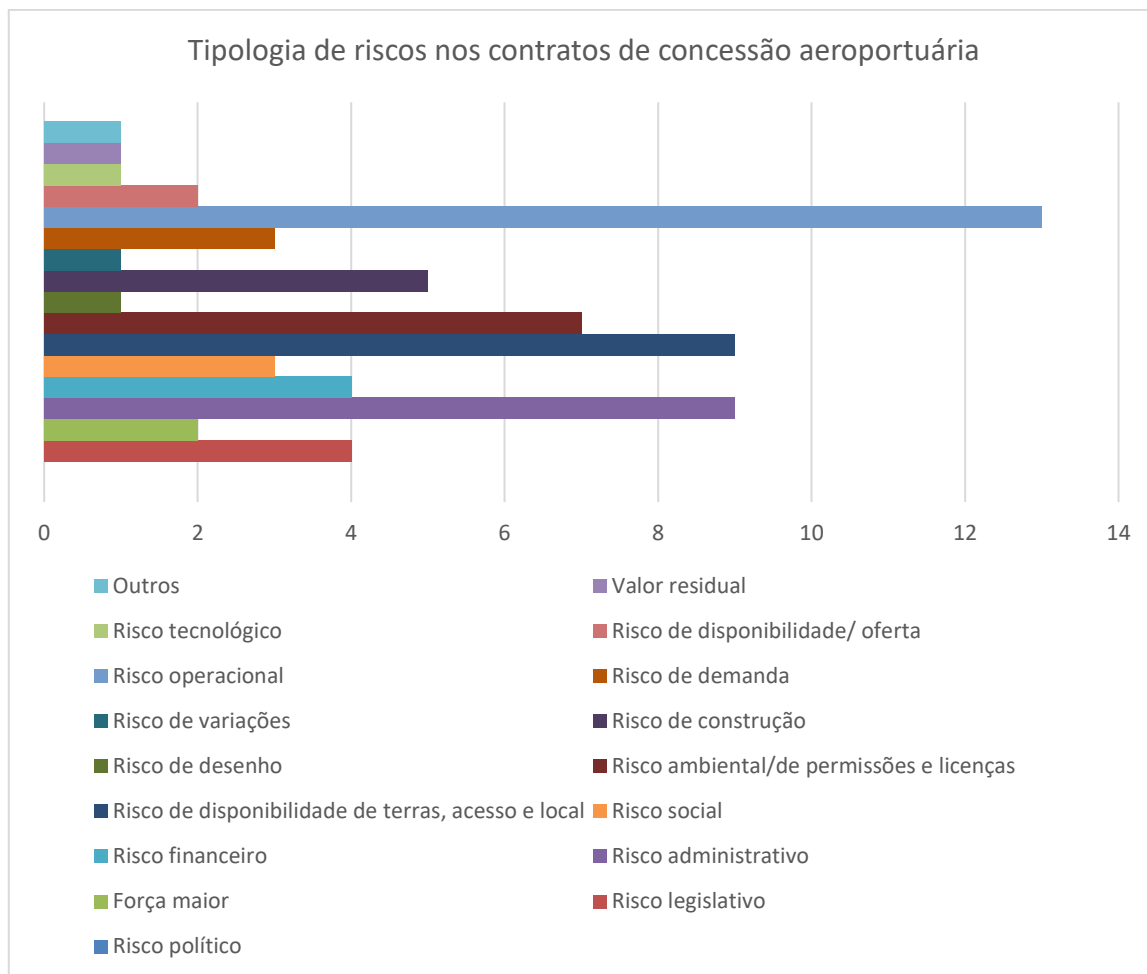


Figura 10 – Tipologia de riscos nos contratos de concessão aeroportuária (Fonte: www.anac.gov.br/concessoes)

Enquadrar cada descrição de risco prevista nos contratos em uma categoria específica revelou-se ser uma tarefa muito difícil. Várias descrições de riscos poderiam se enquadrar em mais de uma categoria, segundo entendimento do agente que faz essa classificação, denotando haver suscetibilidade dessa taxonomia de riscos à subjetividade humana, o que pode ensejar discordâncias de interpretação do próprio contrato e, em consequência, conflitos entre os contratantes.

A taxonomia do Capítulo 11 aplicada às matrizes de risco dos contratos de concessão aeroportuária indica que os tipos mais frequentemente elencados nos contratos são risco operacional, em primeiro lugar, e riscos de disponibilidade de terras, acesso e local e administrativo, em segundo lugar.

Considerando a relevância da operação nos aeroportos, em termos de importância para a efetiva prestação dos serviços concedidos e de custos, é de se esperar que o poder concedente seja mais cuidadoso nas cláusulas sobre esse tipo de risco. Não se vislumbrou nenhuma cláusula contratual que pudesse ser remetida ao conceito de risco político, embora os investidores e agentes econômicos sejam sensíveis a ele. Outro achado aponta para a relevância do risco administrativo, coerente com um mercado intensamente regulado e, dada a inexperiência da ANAC com concessões nas primeiras rodadas e incidência de pressões políticas, econômicas e de controle externo sobre esses empreendimentos, é de se esperar que o poder concedente fosse mais protetivo nos primeiros contratos. Essa

Por sua vez, da taxonomia apresentada no Capítulo 11 aos grandes temas tratados nos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro formulados pelas concessionárias, chegou-se à Figura 13:

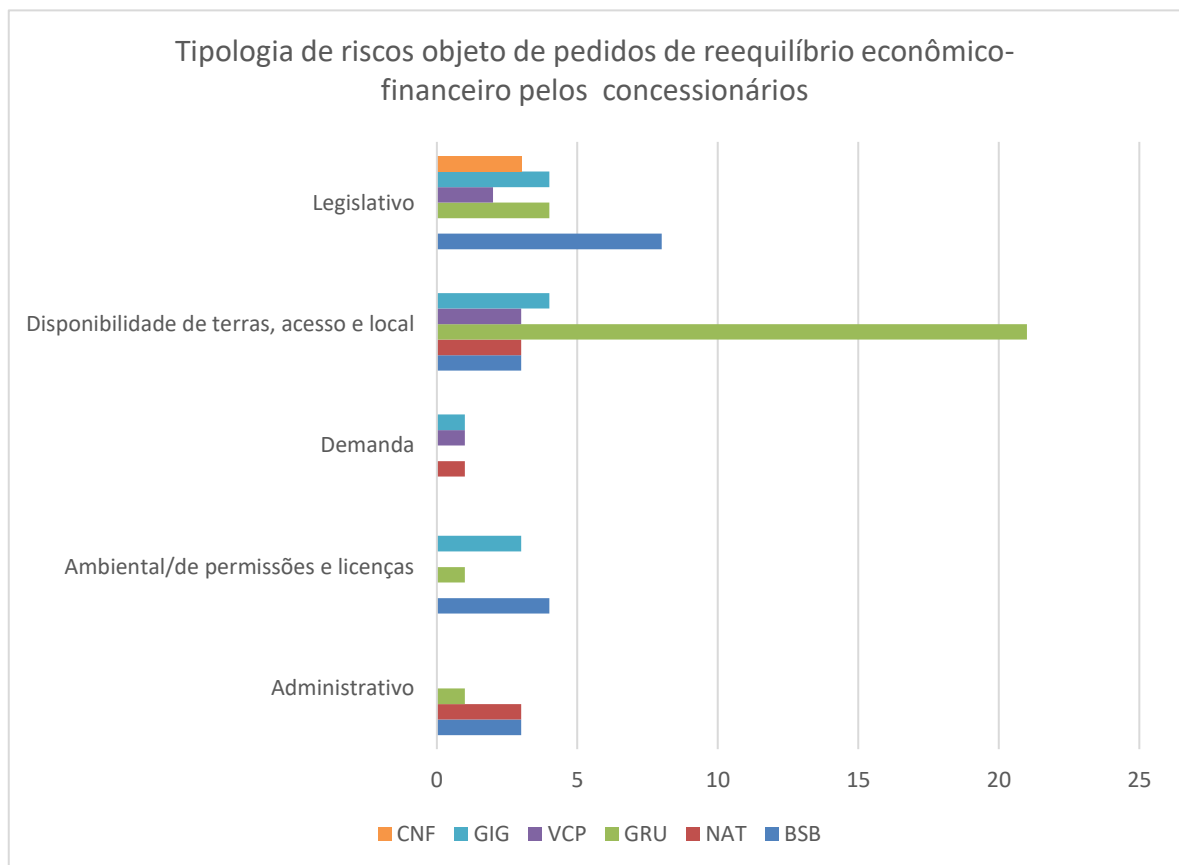


Figura 11 – Tipologia de riscos objeto de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro pelos concessionários (Fonte: ANAC)

Na Figura 13, “salta aos olhos” a quantidade de pedidos de reequilíbrio relacionados ao risco de disponibilidade de terras, acesso e local feitas pelo Aeroporto de Guarulhos. Há

de se recordar que antes da adjudicação das concessões, as infraestruturas aeroportuárias brasileiras existentes já se encontravam estranguladas, algumas em situação crítica e que GRU é o maior *hub* da América Latina e seus números (área, movimentos de aeronaves, quantidade de passageiros, etc.) são muito superiores aos demais aeroportos.

É possível que a Infraero, ciente de que deixaria de operar os aeroportos destinados à concessão, deixasse de investir na manutenção dessas infraestruturas, acelerando sua depreciação, assim como a de equipamentos essenciais à prestação dos serviços. Essa hipótese é corroborada pela Figura 11, que demonstra que o tema “estado de bens existentes” é o mais recorrente nos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro por parte das concessionárias.

Diante da pressão pela realização de investimentos para modernização e ampliação dos aeroportos concedidos a tempo de atender à demanda excepcional dos grandes eventos realizados no Brasil, parece que as concessionárias adotaram a estratégia de “resolver os problemas” encontrados nos aeroportos concedidos e depois “mandar a conta” para o poder concedente. Daí a significativa quantidade de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Dos aeroportos que pediram reequilíbrio com base na frustração de demanda (VCP, NAT e GIG), dois deles – VCP e GIG – vão ser relicitados, tendo o concessionário aderido aos termos do Decreto n.º 9.957, de 6 de agosto de 2019, que regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria. Ademais, VCP está em processo de recuperação judicial desde 2018.

Importa registrar que, na 4ª rodada, houve mudança significativa na forma de pagamento das outorgas, tornando-a mais estendida durante todo o prazo da concessão, em atenção aos reclames dos concessionários das rodadas anteriores.

14. CONCLUSÕES

Ao analisar qualitativamente as cláusulas de risco dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária brasileiras e os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro feitos pelas concessionárias no período de 2011 a 2019, buscou-se responder às indagações que impulsionaram o presente trabalho.

Considerando como referência a taxonomia apresentada no Capítulo 11 aplicada aos contratos de concessão aeroportuária brasileiras, por um lado, e os pedidos de reequilíbrio formulados pelas concessionárias, por outro, fez-se o cotejo dessas amostras de estudo. Os achados de pesquisa indicam que, embora o tipo risco operacional seja o mais frequentemente citado nos contratos, não foi o mais questionado pelas concessionárias. Contudo, as espécies de risco disponibilidade de terras, acesso e local, administrativo e legislativo foram os mais recorrentes nos pedidos de reequilíbrio, sendo os aeroportos de GRU e BSB os que mais postularam o restabelecimento de equilíbrio econômico-financeiro.

Passa-se, portanto, às perguntas e respostas em si.

- Há relação causal entre a forma de distribuição de riscos nos contratos de concessão aeroportuária no Brasil e a impugnação – administrativa e judicial – dessas cláusulas?

O estudo não adentrou na análise de alocação – denominada também de distribuição ou compartilhamento – de riscos entre as partes do contrato, nem nas ações judiciais sobre pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Os achados decorrentes da análise das amostras de contratos e de pedidos administrativos de reequilíbrio não indicaram relação causal entre a tipificação dos riscos e a incidência maior ou menor de pedidos de reequilíbrio, o que pode ser reavaliado em estudos futuros e mais aprofundados.

Há riscos mais questionados pelas concessionárias de aeroportos e quais?

Sim, o tipo de risco mais questionado se refere à disponibilidade de terras, acesso e local, que é, em geral, o risco cujos eventos ocorrem no início da execução contratual, com potenciais impactos nas fases de construção e operação da concessão.

Há uma evolução na distribuição de riscos ao longo dos contratos, nas rodadas de concessão realizadas?

As cláusulas de alocação de riscos nos contratos tiveram poucas mudanças. Diferenças significativas ocorreram entre a 1ª e a 2ª rodadas, o que se atribui, em parte, à característica *greenfield* do projeto de aeroporto concedido na 1ª rodada (NAT). Após a 3ª rodada, algumas cláusulas tiveram sua redação alterada, que se atribui à experiência do poder concedente angariada nas rodadas anteriores. A alocação dos riscos entre as partes, conforme explicitado no Capítulo 12, e ao longo das rodadas de concessão pode ser objeto de estudos futuros

Houve alteração na alocação de riscos ao longo das rodadas de concessão aeroportuária?

Pela disposição das cláusulas de alocação de riscos nos contratos, observou-se que poucas mudanças parecem ter sido implementadas. Uma mudança que merece referência é a inclusão, somente na 5ª rodada, de cláusulas específicas que tratam de remoção de bens do sítio aeroportuário, adequação de infraestruturas e serviços preexistentes exceto os de responsabilidade do poder público, condicionantes ambientais prévias ao contrato exceto os de responsabilidade do poder público, e reforma, melhoria e manutenção de ativos para prestação dos serviços, que se relacionam com assuntos que foram objeto da maior parte dos pedidos de reequilíbrio (disponibilidade de terras, acesso e local).

Eventual mudança na alocação de riscos contratuais tem causado impacto – positivo ou negativo – no volume de impugnações desses riscos?

Não foi identificada relação entre as variações na matriz de risco de uma rodada a outra e a quantidade de pedidos de reequilíbrio formulados pelas concessionárias. É de se notar que os primeiros pedidos foram feitos 1.056 dias, em média, após o início de cada concessão. Ademais, as datas e frequências desses pedidos dependem essencialmente da organização interna de cada aeroporto, seja para identificar e apurar o evento que consideram passível de recomposição por parte do poder público, seja para angariar a documentação necessária para instruir os processos administrativos.

Os estudos denotam a identificação de algum fator preliminarmente não vislumbrado e que possa ter relação com as impugnações às cláusulas de alocação de riscos nos contratos de concessão aeroportuária?

A associação de alguns fatores não explorados no presente estudo é considerada pelos profissionais do setor como geradores da maioria dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de aeroportos, a saber: viés de otimismo nas primeiras rodadas de concessão, cujo lances foram muito superiores aos valores estimados nos estudos prévios à licitação; crise econômica de 2015; a estrutura de pagamentos das parcelas de outorga devidas pelas concessionárias ao poder concedente, que exigiam vultosos desembolsos nos primeiros anos da concessão concomitantemente aos vultosos investimentos exigidos para cumprimento do contrato; a maioria dos consórcios vencedores dos leilões de aeroportos, senão todos, possuía como integrante grandes empreiteiras brasileiras que, após serem apontadas na imprensa como envolvidas em escândalos de corrupção apurados pela “Operação Lava Jato”, sofreram significativa restrição de crédito no mercado nacional, dificultando a obtenção de recursos para financiar os projetos.

Dos dados analisados, não emergiu nenhum outro fator que pudesse influenciar o volume de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro além da mudança de sistemática do pagamento das outorgas devidas pelos concessionários. Contudo, a veracidade dessa proposição demandaria estudo próprio.

Estudos futuros podem explorar outros aspectos relativos aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, como por exemplo, valores postulados, tempo de resposta da ANAC, duração dos processos e resultado do julgamento (deferimento ou não).

15. BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, R. F. (2016). Mantenimiento del equilibrio económico e responsabilidad patrimonial como técnicas de moderación del riesgo concesional. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 253-279). Belo Horizonte: Fórum.
- Ahsaien-Aissa, L. B. (2012). La conjunción entre los modelos aeroportuarios europeos y la intermodalidad de pasajeros. la nueva realidad del espacio único de transportes. Em M. J. Lebrón, *Cuestiones actuales del derecho aéreo* (pp. 77-96). Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.
- Albalade, D., Germà, B., & Albert, G. (junho de 2019). Politics, risk, and white elephants in infrastructure PPPs. *Utilities Policy*, 58, 158-165. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.05.001>
- Alferes, V. R. (1997). *Investigação científica em psicologia: teoria e prática*. Coimbra: Almedina.
- Allen, & Overy. (2019). Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP - Transporte (Aeroporto). (G. I. Hub, Ed.) Acesso em 2020, disponível em <https://ppp-risk.github.org/>
- Alvarenga, R. (2015). *Pareceres em direito aeronáutico*. Belo Horizonte: Del Rey.
- ANAC. (2019). Consulta sobre regulação econômica de concessões aeroportuárias. Brasília, Brasil. Obtido em 2020, de <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consulta-sobre-regulacao-economica-de-concessoes-aeroportuarias>
- ANAC. (2020). *2019 Relatório de Atividades*. A265r, Agência Nacional de Aviação Civil, Brasília, Brasil. Acesso em 12 de maio de 2020, disponível em <https://www.anac.gov.br/publicacoes/relatorios-de-atividades>
- Aragão, A. S. (2013). A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, 263, 35-66.
- Arana, M. M. (2016). El riesgo de diseño en los contratos de concesión de infraestructura vial. *Revista de Derecho Administrativo*, 16, 61-74. Acesso em 22 de abril de 2019, disponível em <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16292>
- Association, A. P. (2010). Publication manual. (A. P. Association, Ed.) Washington, DC, United States.
- Aurélio, B. (2017). *A exploração da infraestrutura aeroportuária no Brasil: a Infraero e as concessionárias de serviço público*. São Paulo, São Paulo: Contracorrente.

- Baldwin, R. (2004). The new punitive regulation. *The Modern Law Review*, 67, 351-383. doi:10.1111/j.1468-2230.2004.00491.x
- Barral, W., & Haas, A. (2007). Public-private partnership (PPP) in Brazil. (A. B. Association, Ed.) *The International Lawyer*, 41, N° 3, 957-973. Acesso em 16 de junho de 2019, disponível em <https://www.jstor.org/stable/40708037>
- Baubion, C. (2013). OECD risk management: strategic crisis management. (O. Publishing, Ed.) *OECD Working Papers on Public Governance*, 23. doi:<https://doi.org/10.1787/5k41rbd1l1zr7-en>
- Bel, G., Bel-Piñana, P., & Rosell, J. (2017). Myopic PPPs: Risk allocation and hidden liabilities for taxpayers and users. *Utilities Policy*, 48, 147-156. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.06.002>
- Bernstein, P. L. (2018). *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. (I. Korytowski, Trad.) Rio de Janeiro: Alta Books.
- Best, J. (2014). Managing risk and vulnerability. Em J. Best, *Governing Failure: Provisional Expertise and the Transformation of Global Development Finance* (pp. 139-163). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139542739.010
- Betancor, O., & Rendeiro, R. (1999). *Regulating privatized infrastructures and airport services*. (T. W. Bank, Ed.) doi:<https://doi.org/10.1596/1813-9450-2180>
- Bettini, H. F., & Oliveira, A. V. (2016). Two-sided platforms in airport privatization. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 93, 262-278. doi:<https://doi.org/10.1016/j.tre.2016.06.003>
- Bliss, N., Kordula, C., Rowey, K., Souza, A. E., & Umaña, C. (2013). Panel 2: Public private partnerships in international energy & infrastructure project finance. *New York University Journal of Law and Business*, 9, n° 3, 729-758. Acesso em 26 de junho de 2019, disponível em <https://heinonline.org>
- Boussabaine, H. (2013). *Risk Pricing Strategies for Public-Private Partnership Projects*. John Wiley & Sons, Incorporated. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em <http://ebookcentral.proquest.com>
- Bovis, C. H. (2012). Risk and public-private partnerships. *European Procurement Public Private Partnership Law Review*, 44-56. Acesso em 18 de setembro de 2019, disponível em <https://www.jstor.org/stable/26694339>
- Bovis, C. H. (2015). Risk in public-private partnerships and critical infrastructure. *European Journal of Risk Regulation (EJRR)*, 6, n° 2, 200-207. doi:<https://doi.org/10.1017/S1867299X00004505>
- Brandão, L. E., & Saraiva, E. C. (2007). Risco privado em infra-estrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. *Revista de Administração Pública*, 1035-1067. doi:10.1590/S0034-76122007000600003

- Brito, S. M. (2012). *Privatização da ANA (2): quinze anos de privatização e dois para vender*. Fonte: <http://sergiopalmabrito.blogspot.com/2012/10/privatizacao-da-ana-sa-2-quinze-anos-de.html>
- Cabral, N. C. (2009). *As parcerias público-privadas*. Coimbra: Almedina.
- Campos Neto, C. A. (2012). Aeroportos no Brasil: investimentos e concessões. *Radar - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, 18. Acesso em 2020, disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6816>
- Campos, D. D. (2010). Parcerias público-privadas institucionais e duplo (triplo) concurso. Em P. C. Gonçalves, *Revista Estudos de Contratação Pública* (1ª ed., Vol. III, pp. 395-438). Coimbra, Portugal: Coimbra Editora.
- Características del diseño de la investigación. (2019). Em C. F. Chávez, *Metodología de la investigación: Así de fácil* (pp. 82-111). El Cid Editor. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em <https://ebookcentral.proquest.com>
- Castro, J. E. (2014). As parcerias público-privadas: distribuição do risco e modificação contratual. *Dissertação de Mestrado*. Acesso em 29 de agosto de 2018, disponível em <http://hdl.handle.net/10316/34812>
- Chambarelli, R. L. (2015). A concessão da infraestrutura aeroportuária: construção do modelo brasileiro. Em L. C. Ribeiro, & B. F. Feigelson, *A nova regulação da infraestrutura e da mineração: portos: aeroportos: ferrovias: rodovias* (pp. 315-348). Belo Horizonte: Fórum.
- Chávez, C. F. (2019). Manejo estratégico de la información. Em *Metodología de la investigación: Así de fácil* (pp. 19–38). El Cid Editor. Fonte: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/uses/detail.action?docID=5635734>
- Chung, D. (2016). Risks, challenges and value for money of public–private partnerships. *Financial Accountability & Management*, 32 (4), 448-468. doi:<https://doi.org/10.1111/faam.12101>
- COSO. (2004). *Gerenciamento de riscos corporativos - Estrutura integrada: Sumário Executivo e Estrutura e Gerenciamento de Riscos na Empresa*. Fonte: <https://www.coso.org>: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>
- COSO. (2007). Gerenciamento de riscos na empresa–estrutura integrada. 2. (C. o. Commission, Ed., & I. d. AUDIBRA, Trad.) Fonte: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>
- COSO. (2017). Enterprise Risk Management - Integrated Framework. Obtido em 2020, de <https://www.coso.org>: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2011). Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation. *Transport policy*, 18(2), 392-400. doi:<https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.12.001>

- Cruz, C. O., & Sarmento, J. M. (2017). Airport privatization with public finances under stress: An analysis of government and investor's motivations. *Journal of Air Transport Management*, 62, 197-203. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2017.04.007>
- Damodaran, A. (2007). Risk management - first principles. Em A. Damodaran, *Strategic risk taking: A framework for risk management* (p. 14). Acesso em 2 de setembro de 2019, disponível em http://people.stern.nyu.edu/adamodar/New_Home_Page/home.htm
- Damodaran, A. (2008). What is risk? Em A. Damodaran, *Strategic risk taking: A framework for risk management* (1ª ed., p. 9). Acesso em 2 de setembro de 2019, disponível em http://people.stern.nyu.edu/adamodar/New_Home_Page/home.htm
- Damodaran, A. (2018). Country risk: determinants, measures and implications-The 2018 Edition. (S. S. Business., Ed.) doi:<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3217944>
- de Aragão, A. S. (2013). A Evolução da Proteção do Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Serviços Públicos e nas PPPs. *Revista de Direito Administrativo*, 263, 35-66. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v263.2013.10644>
- Debande, O. (2002). Private financing of transport infrastructure an assessment of the UK experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 36, n° 3, 355-387. Acesso em 11 de novembro de 2019, disponível em <https://www.jstor.org/stable/20053911>
- Delmon, J. (2009). *Private sector investment in infrastructure: project finance, PPP projects and risk* (2 ed.). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Di Pietro, M. S. (2008). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas* (6ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. (2014). Europeia, Jornal Oficial da União. Obtido de <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>
- ENAP, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. (2018). *Estrutura do COSO ERM, 2*. Brasília. Fonte: www.enap.gov.br
- ENAP, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. (2018). *Introdução à Gestão de Riscos: Estruturas de Gerenciamento e Bases Normativas, 1*. Brasília. Fonte: www.enap.gov.br
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2018). The joy of flying: efficient airport PPP contracts. *Transportation Research Part B: Methodological*, 114, 131-146. doi:<https://doi.org/10.1016/j.trb.2018.05.001>
- Epstein, L., & King, G. (2013). *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. (F. Morosini, B. Migowski, I. P. Telli, L. L. Pereira, L. M. Zenevich, M. M. Silveira Bom, . . . R. N. Silva, Trans.) São Paulo: Direito GV. Acesso em 07 de março de 2019, disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>
- Europe, A. C. (2016). *The Ownership of Europe's Airports 2016*. Bruxelas: Airports Council International Europe. Obtido em 17 de julho de 2020, de

- https://www.aeroport.fr/uploads/documents/ACI%20EUROPE%20Report_The%20Ownership%20of%20Europes%20Airports%202016.pdf
- Fernandes, E., & Pacheco, R. R. (2018). Managerial performance of airports in Brazil before and after concessions. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 245-257. doi:<https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.09.003>.
- Fernández, J. M. (2019). Los diferentes tipos de contratos para prestar servicios públicos tras la LCSP y el difícil equilibrio entre los riesgos y la atracción de inversiones privadas. (J. d. Mancha, Ed.) *Gabilex - Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-la Mancha, II*, 21-50. Acesso em 14 de outubro de 2019, disponível em <http://gabilex.castillalamancha.es>
- Fernández, P. V. (2016). La nueva directiva europea de concesiones (Directiva 2014/23/UE). La tipificación de los contratos como "concesión de obras" o "concesión de servicios". En particular, el concepto de transferencia de riesgo operacional. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 223-242). Belo Horizonte: Fórum.
- Fernández, P. V. (2018). Apuesta por una revisión estratégica del modelo concesional: punto de partida y planteamientos de futuro. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 74. Acesso em 17 de outubro de 2019, disponível em https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=16&numero=74&
- Filho, M. J. (2016). Considerações sobre a equação econômico-financeira das concessões de serviço público: a questão da TIR. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 405-432). Belo Horizonte: Fórum.
- Fiuza, E. P., & Pioner, H. M. (2009). Estudo econômico sobre regulação e concorrência no setor de aeroportos. *Série Estudos Regulatórios*. Rio de Janeiro: ANAC ER-01. Fonte: <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/biblioteca/arquivos/estudosregulatorios.pdf>
- Fleury, F. (2015). A Repartição dos riscos e o reequilíbrio econômico-financeiro nas parcerias público-privadas. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, 62, 139-157. Fonte: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=239463>>
- Fortini, C., & Pires, P. G. (2013). Equilíbrio econômico-financeiro nas parcerias público-privadas. (CEDIPRE, Ed.) *Revista de Contatos Públicos - RCP*, nº 8, 25-57.
- Franca, D. (2010). Operação aeroportuária segundo a Constituição Federal de 1988 e os potenciais conflitos regulatórios. *Estudos Regulatórios ER-04*. Rio de Janeiro. Acesso em 24 de abril de 2020, disponível em https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/biblioteca/arquivos/er_04_versaofinal_27_07.pdf
- Freitas, R. V. (2012). A repartição de riscos nos contratos administrativos regulados: os contratos de partilha de produção e de concessão da infraestrutura aeroportuária. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 10, n. 39. Acesso em 05 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=81156>

- Freitas, R. V., & Garcia, F. A. (2015). Concessão de aeroportos – Desafios e perspectivas. Em B. F. Leonardo Coelho Ribeiro, *A Nova Regulação da Infraestrutura e da Mineração: portos: aeroportos: ferrovias: rodovias* (pp. 293-313). Belo Horizonte: Fórum.
- Fresno, C. C. (2019). Características del diseño de la investigación. Em C. C. Fresno, *Metodología de la investigación: Así de fácil*. Córdoba: El Cid Editor. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em <https://ebookcentral.proquest.com>
- Fuentes, A. R. (2009). La experiencia española en concesiones y APPs: puerto y aeropuertos. Madrid: Inter-American Development Bank. Acesso em 13 de setembro de 2019, disponível em <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15973/la-experiencia-espanola-en-concesiones-y-apps-puertos-y-aeropuertos>
- Ganuzá, J. J., & Gómez, F. (2015). El reparto óptimo de riesgos en las relaciones público-privadas. *Economía Industrial*, 398, 111-115. Acesso em 10 de dezembro de 2019, disponível em <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/398/GANUZA%20y%20GOMEZ.pdf>
- Garcia, F. A. (2016). A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 109-124). Belo Horizonte: Fórum.
- Garnica, Á. B. (2009). Una aproximación a la historia de la cuantificación del riesgo: de la antigüedad al siglo XVIII. *VI Encuentro de trabajo sobre Historia de la Contabilidad. Ponencias y comunicaciones*. Valladolid, Spain. Acesso em 2020, disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2974500>
- Garnica, Á. B. (s.d.). Una aproximación a la historia de la cuantificación del riesgo: El siglo XIX. Acesso em 2020, disponível em http://aeca.es/old/vii_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/pdf/01_Angel_Ballarin_Garnica.pdf
- Gatti, S. (2007). Project characteristics, risk analysis, and risk management. Em *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects* (pp. 31–62). Elsevier Science & Technology. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uses/detail.action?docID=318322>
- Gillen, D. (2014). The importance of concession revenues in the privatization of airports. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 68, 164-177. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.tre.2014.05.005>
- Girardi, L. R., Junior, R. R., & Moutinho, J. d. (2018). Caracterização da gestão de fatores de risco em projetos de infraestrutura. *Gestão & Produção*, 25, 30-43. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X3011-16>
- Gonçalves, P. C. (2008). Regulação, electricidade e telecomunicações: estudos de direito administrativo da regulação. *Direito Público e Regulação*, 7.

- Gonçalves, P. C. (2011). Regulação administrativa e contrato. *Revista de Direito Público*, 35, 105-141. Acesso em 17 de abril de 2020, disponível em http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/regulacao_administrativa_contrato.pdf
- González, F. H. (2018). *La nueva concesión de servicios: estudio del riesgo operacional*. (C. M. Aranzadi, Ed.) Pamplona.
- González, F. L. (2019). El riesgo operacional en los contratos públicos locales. *Anuario de Derecho Municipal 2018*, 12, 129-164.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20, Issue 2, 107-118. doi:[https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(00\)00040-5](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(00)00040-5)
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Inc.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29, 345–378. doi:[doi:10.1016/j.acfor.2005.01.001](https://doi.org/10.1016/j.acfor.2005.01.001)
- Grotti, D. A. (2007). A experiência brasileira nas concessões de serviço público. *Interesse Público - IP*, 42. Acesso em 23 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=48893>
- Grotti, D. A., & Saadi, M. (2015). Parcerias público-privadas no Brasil: panorama sobre a concessão administrativa. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, 61. Acesso em 23 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=239168>
- Guimarães, F. V. (2008). A repartição de riscos na parceria público-privada. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, 24, 157-171. Acesso em 2 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=55970>
- Guimarães, F. V. (2016). O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 89-108). Belo Horizonte: Fórum.
- Hall, D. (2008). *PPPs in the EU - a critical appraisal*. Apresentado na Conferência da ASPE, em São Petersburgo, University of Greenwich, Public Services International Research Unit (PSIRU), Londres. Acesso em 2019, disponível em <http://gala.gre.ac.uk/2880/1/2008-11-PPPs-crit.pdf>
- Hanssen, L., Devilee, J., Hermans, M., Van Zijverden, M., & Van Asselt, M. (2018). The use of risk governance principles in practice: lessons from a dutch public institute for risk research and assessment. *European Journal of Risk Regulation*, 9 (4), 632–640. doi:[10.1017/err.2018.64](https://doi.org/10.1017/err.2018.64)
- Her Majesty's Treasury. (2013). *The orange book: management of risk - principles and concepts*. (H. Treasury, Ed.) Londres. Fonte: <https://www.gov.uk/government/publications/orange-book>

- Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- In, S. Y., Casemiro, L. A., & Kim, J. (2017). A decision framework for successful private participation in the airport sector. *Journal of Air Transport Management*, 62, 217-225. doi:<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2687907>
- Iossa, E., & Saussier, S. (2018). Public private partnerships in Europe for building and managing public infrastructures: an economic perspective. (M. A. Marini, Ed.) *Annals of Public and Cooperative Economics*, n° 89(4), 25-48. Fonte: <https://doi.org/10.1111/apce.12192>
- Iossa, E., Spagnolo, G., & Vellez, M. (2013). The Risks and Tricks in Public-Private Partnerships. *IEFE - The Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University*. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2416733>
- ISO. (2009). International Organization for Standardization. ISO 31000. *Risk Management System – Principles and Guidelines*. (A. B. ABNT, Trad.) Fonte: <http://www.abnt.org.br/>
- ISO. (2018). International Organization for Standardization. ISO 31000. *Risk Management - Guidelines*. (A. B. ABNT, Trad.) Fonte: <http://www.abnt.org.br/>
- Kelliher, P. O., Acharyya, M., Couper, A., Maguire, E., Nicholas, P., Pang, N., . . . Teggin, P. (2020). Operational risk dependencies. *British Actuarial Journal*, 25, E5, 1-21. doi:10.1017/S1357321720000033
- KPMG Board Leadership Center. (2018). Gerenciamento de riscos: os principais fatores de risco divulgados pelas empresas abertas brasileiras. *Gerenciamento de riscos: os principais fatores de risco divulgados pelas empresas abertas brasileiras*(4ª). Fonte: <https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2018/09/gerenciamento-de-riscos-4a-edicao.html>
- Lamoglia, E. A., & Rivarés, J. P. (2012). Nuevo régimen jurídico del sistema aeroportuario español: ¿Hacia una mayor competencia entre aeropuertos? *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, 9, 111-136. Acesso em 13 de setembro de 2019, disponível em <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3441/documento/biblio12.pdf>
- Liew, K. T., Low, W. W., Wong, K. S., & Wong, S. Y. (abril de 2019). Review: risk assessment of infrastructure projects on project cost. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 495(n° 1), 012088. doi:10.1088/1757-899X/495/1/012088
- Lima, C. M., & Coelho, A. C. (Abril de 2015). Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 267-291. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612130020>
- Lora, A. H. (2017). El riesgo operacional en la nueva Ley de contratos. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 4, 31-51. Acesso em 17 de abril de 2020, disponível em <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10494>
- Loureiro, G. K. (s.d.). Imprevisão, equilíbrio econômico-financeiro e fato do príncipe nas concessões de serviços públicos - Parte 1. Acesso em 2020, disponível em

<https://ceri.fgv.br/publicacoes/imprevisao-equilibrio-economico-financeiro-e-fato-do-principe-nas-concessoes-de>

- Machado, B. V., Ingouville, M., Damasceno, T. M., Salles, D. C., & Albuquerque, C. T. (2019). A evolução recente do modelo de concessão aeroportuária sob a ótica da financiabilidade. *BNDES*, v. 25, n. 50, 7-65. Acesso em 30 de abril de 2020, disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/19101>
- Macías, O. (2002). El largo despertar: los tiempos de la autarquía (1939-1959). *Trasportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 2, 149-187. Acesso em 27 de maio de 2020, disponível em http://www.tstrevista.com/tstpdf/tst_02/dossier4_02.pdf
- Marques Neto, F. d. (2015). *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum.
- Marques, R. C., & Berg, S. V. (2011). Risks, contracts, and private-sector participation in infrastructure. *Journal of Construction Engineering and Management*, 137, n. 11, 925-932. Acesso em 12 de setembro de 2019, disponível em <https://ssrn.com/abstract=2120072>
- Marques, R. C., & Silva, D. (2008). As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações. *Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos*, 10, 33-50. Acesso em 15 de janeiro de 2019, disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112008000200004&lng=pt&tlng=pt.
- Márquez, A. R. (2017). El riesgo en las concesiones de obras y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario. (Civitas, Ed.) *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, 445-481.
- Márquez, A. R. (2020). Riesgo operacional y pagos por disponibilidad en las concesiones de obras. Reflexiones en torno al estudio de viabilidad de la Crevillente y Autovía del Mediterráneo A7 entre Alhama de Murcia. Em T. d. España, *El Tribunal de Cuentas: Experiencia práctica y análisis de la nueva Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 195-224). Obtido em 2020 de agosto de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/339439714_Riesgo_operacional_y_pagos_por_disponibilidad_en_las_concesiones_de_obras_Reflexiones_en_torno_al_estudio_de_viabilidad_de_la_Autovia_del_Mediterraneo_A7_entre_Crevillente_y_Alhama_de_Murcia
- Martín, J. R. (2012). La colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras de servicio público: Revisión crítica y alternativas al actual marco regulador. *Revista catalana de dret públic*, 45, 191-214. Acesso em 16 de abril de 2020, disponível em <https://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/download/260637/347819/0>
- Martins, L. L. (2012). O equilíbrio económico-financeiro do contrato administrativo: algumas reflexões. *Revista de Contratos Públicos - RCP*, 1, 199-240. Acesso em 02 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=80268>

- Martins, L. L. (2015). *Empreitada de obras públicas: O modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*. Coimbra, Portugal: Aalmedina.
- Martins, L. L. (2016). As novas directivas da União Europeia sobre contratação pública e concessões e a reforma da legislação dos estados-membros. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio económico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 169-205). Belo Horizonte.
- Martins, L. L., & Oliveira, F. (2014). O project finance no código dos contratos públicos português e no direito da União Europeia. *Revista de Contratos Públicos - RCP*, 107-122.
- Matsumura, T., & Matsushima, N. (2012). Airport privatization and international competition. *The Japanese Economic Review*, 63.4, 431-450. doi:10.1111/j.1468-5876.2012.00584.x
- McKinsey & Company. (2010). *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado*. Rio de Janeiro.
- Meyer, P. B. (2006). The airplane as a collective invention. Brisbane. Acesso em 5 de dezembro de 2019, disponível em https://www.researchgate.net/profile/Peter_Meyer8/publication/242572275_The_airplane_as_a_collective_invention/links/5475c9b20cf2778985af1152/The-airplane-as-a-collective-invention.pdf
- Moniz, A. R. (2015). Portos e aeroportos. Em Dykinson, *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red:(energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos* (pp. 939-423).
- Mora, M. E. (2019). *El nuevo contrato de concesión: el riesgo operacional: análisis a la luz de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión*. Barcelona: Atelier.
- Moreira, E. B. (2007). Riscos, incertezas e concessões de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, 20, 35-50. Acesso em 02 de junho de 2020, disponível em <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=49831>>
- Moreira, E. B. (2007). Riscos, incertezas e concessões de serviço público. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, 35-50. Acesso em 02 de junho de 2020, disponível em <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=49831>>
- Moreira, E. B. (2016). Contratos administrativos de longo prazo: a lógica de seu equilíbrio económico-financeiro. Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio económico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 79-88). Belo Horizonte: Fórum.
- Moreira, E. B., & Guzela, R. P. (2016). Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio económico-financeiro e taxa interna de retorno (TIR). Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio económico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 337-356). Belo Horizonte.

- Moreno, C. (2010). As PPP na actual crise financeira portuguesa. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 86, 697-707.
- Neto, D. d., Cruz, O. C., & Sarmiento, J. M. (2019). Renegotiation of transport public private partnerships: policy implications of the brazilian experience in the Latin American context. *Case Studies on Transport Policy*, 7, Issue 3, 554-561. doi:<https://doi.org/10.1016/j.cstp.2019.07.003>.
- Neto, F. d. (2002). Breves considerações sobre o equilíbrio econômico-financeiro nas concessões. *Revista de Direito Administrativo*, 227, 105-110. Acesso em 15 de junho de 2020, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46904/44549>
- Neto, F. d., & Loureiro, C. d. (2014). A (re)afirmação do equilíbrio econômico-financeiro das concessões. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, 47. Obtido em 2 de outubro de 2020, de <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=204514>
- Nóbrega, M. (2010). Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. (I. B. Público, Ed.) *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE*, 22. Acesso em 18 de maio de 2020, disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-22-MAIO-2010-MARCOS-NOBREGA.pdf>
- Nucciarelli, A., & Achard, P. O. (2009). New frontiers for european airport management: performance, risks and development trends. Em P. B. Larauge, & M. E. Castille, *Airports: Performance, risks, and problems* (pp. 33–50). Nova Science Publishers, Inc. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em <https://ebookcentral.proquest.com>
- Ortega, A., Baeza, M. d., & Vassallo, J. M. (2016). Contractual PPPs for transport infrastructure in Spain: lessons from the economic recession. *Transport Reviews*, 36:2, 187-206. doi:10.1080/01441647.2015.1076904
- Oum, T. H., Yan, J., & Yu, C. (2008). Ownership forms matter for airport efficiency: a stochastic frontier investigation of worldwide airports. *Journal of urban economics*, 64 (2), 422-435. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.03.001>
- Oviedo, C. G. (2018). *La concesión de servicio público*. Sevilla, Espanha: Editorial Universidade de Sevilla. doi:<http://dx.doi.org/10.12795/9788447220922>
- Pavón, B. S. (2016). La regulación jurídica del sistema aeroportuario en España. *Doctoral dissertation*. Universidade da Coruña. Fonte: <http://hdl.handle.net/2183/16518>
- Peixoto, C. G. (2017). A externalização dos arquivos empresariais: estudo do caso ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. *Dissertação de mestrado*. Lisboa, Portugal. Acesso em 2020, disponível em <http://hdl.handle.net/10362/20758>
- Pérez, F. V. (2014). La concesión de servicios, nuevo objeto de regulación del derecho comunitario. Directiva 2014/23/UE de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica - REALA*, 2, 79-98. doi:<https://doi.org/10.24965/reala.v0i2.10195>

- Pérez, F. V. (2019). Los contratos del sector público. Em M. A. López, *Conceptos para el estudio del derecho administrativo II en el grado* (7ª ed., pp. 205-250). Madrid: Editorial Tecnos.
- Pérez, M. A. (2006). *O risco no contrato de concessão de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum.
- Petrescu, R. V., Aversa, R., Akash, B., Bucinell, R., Corchado, J., Apicella, A., & Petrescu, F. I. (2017). History of aviation - a short review. *Journal of Aircraft and Spacecraft Technology*, 1 (1), 30-49. doi:10.3844/jastsp.2017.30.49
- Pimentel, H. C. (2012). Riscos nas parceiras público-privadas: da importância à gestão. *Dissertação do 2º ciclo (Mestrado), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra.
- Pinheiro, A. C. (2003). Reforma regulatória na infra-estrutura brasileira: em que pé estamos? *A regulação do mercado de aviação civil no Brasil*. (E. A. Guimarães, & L. H. Salgado, Compiladores) Obtido em 2020, de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5768>
- Pinheiro, A. C., Monteiro, V., Gondim, C. E., & Coronado, R. I. (2015). *Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Interamericano de Desenvolvimento. São Paulo: IFC. Acesso em 15 de junho de 2020, disponível em <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>
- Pinto, M. B. (2006). Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. *Revista do BNDES*, v.13, n.25, 155-182. Acesso em 01 de maio de 2020, disponível em <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10056>
- Platon, V., Frone, S., & Constantinescu, A. (2014). Financial and economic risks to public projects. *Procedia Economics and Finance*, 8, 204-210. doi:10.1016/S2212-5671(14)00082-3
- Ribeiro, M. P. (2016). O que todo profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). Em E. B. Moreira, *Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas* (pp. 441-450). Belo Horizonte.
- Rolim, P. S., Bettini, H. F., & Oliveira, A. V. (2016). Estimating the impact of airport privatization on airline demand: a regression-based event study. *Journal of Air Transport Management*, 54, 31-41. doi:https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2016.03.019
- Román-Márquez, A. (2020). Riesgo operacional y pagos por disponibilidad en las concesiones de obras. Reflexiones en torno al estudio de viabilidad de la Autovía del Mediterráneo A7 entre Crevillente y Alhama de Murcia. Sevilla, Espanha. Obtido em 2020 de agosto de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/339439714_Riesgo_operacional_y_pagos_por_disponibilidad_en_las_concesiones_de_obras_Reflexiones_en_torno_al_estudio_de_viabilidad_de_la_Autovia_del_Mediterraneo_A7_entre_Crevillente_y_Alhama_de_Murcia
- Rosa, M. G. (2019). El nuevo contrato de concesión de servicios: claves para su fiscalización. *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, 71, 91-100.

- Acesso em 9 de setembro de 2020, disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6517397>
- Rubio, R. F. (2012). Regulación económica y buena administración. *Interesse Público – IP*, 74, 159-168. Acesso em 2 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=81207>
- Rubio, R. F. (2019). Los contratos de participación público privada como instrumentos de financiación y gestión de infraestructuras públicas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 97-119. Acesso em 2 de novembro de 2019, disponível em <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6036/7759>
- Salinas, L. T. (1993). *Derecho Aeronautico* (2ª edição, atualizada e ampliada ed.). Barcelona: Bosh Casa Editorial.
- Samper, M. B. (2018). Contratación pública. Em M. B. Samper, J. M. Codes, T. G. Sedado, M. M. Herrero, & J. I. Labella, *Derecho administrativo económico* (pp. 141-214). Madri: Dykinson, S. L.
- Sanchez, E. (2013). El project finance: gestión del riesgo en la coyuntura económica actual - especial referencia a los mecanismos contractuales de mitigación de riesgos. *Instituto de Empresa Business School, AJ8-196*, 31. doi:<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2257285>
- Sarmiento, J. M. (2014). As parcerias público-privadas e as finanças públicas em Portugal: uma retrospectiva dos últimos 20 anos. *Revista das Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 153-175.
- Sarmiento, J. M. (2016). As parcerias público privadas e a alocação do risco: uma revisão teórica. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, 10, 23-34. Acesso em 02 de junho de 2020, disponível em <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246360>
- Sarmiento, J. M., & Renneboog, L. (14 de janeiro de 2014). The portuguese experience with public-private partnerships. *Center Discussion Paper Series*, 2014-005. doi:<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2378720>
- Saurin, V., & Pereira, B. D. (1998). O programa nacional de desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. *Revista de Ciências da Administração*, 1, 43-59. doi:<https://doi.org/10.5007/%x>
- Siemiatycki, M. (2012). The global experience with Infrastructure public-private. *Planning & Environmental Law*, 64, n°. 9, September 2012, 6-11. Acesso em 26 de junho de 2019, disponível em <https://heinonline.org/>
- Silva, J. M. (2016). *Parcerias público-privadas*. Coimbra: Almedina, com a colaboração de Diogo Leite de Campos.
- Soliño, A. S. (2012). Optimización de la transferencia de riesgos en los contratos de infraestructuras y servicios públicos. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 201, 67-91. Acesso em 15 de maio de 2020, disponível em <http://oa.upm.es/19894/>

- Souza, F. S., Braga, M. V., Cunha, A. S., & Sales, P. D. (2020). Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública - RAP*, 54 (1), 59-78. doi:<https://doi.org/10.1590/0034-761220180117x>
- Storto, C. I. (2018). Ownership structure and the technical, cost, and revenue efficiency of Italian airports. *Utilities Policy*, 50, 175-193. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jup.2018.01.003>
- Suau-Sanchez, P., & Burghouwt, G. (2011). The geography of the spanish airport system: spatial concentration and deconcentration patterns in seat capacity distribution, 2001–2008. *Journal of Transport Geography*, 19, 244–254. doi:[doi:10.1016/j.jtrangeo.2010.03.019](https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2010.03.019)
- Terpan, F. (2015). Soft law in the European Union—The changing nature of EU law. *European Law Journal*, 21, 68-96. doi:<https://doi.org/10.1111/eulj.12090>
- Thomas, S. (2018). The ultimate guide to P3 in Canada. Acesso em 6 de novembro de 2019, disponível em <https://www.maximrecruitment.com/news/post/guide-to-p3s-in-canada/>
- Tiryaki, G. F., & Silva, R. A. (2019). Qualidade de serviços aeroportuários: o gerenciamento privado é fundamental? (I. d. IPEA, Ed.) *Planejamento e Políticas Públicas - PPP*, 53, 213-244. Acesso em 7 de julho de 2020, disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/ppp/200505_ppp53_web.pdf
- Tribunal de Contas Europeu. (2018). *Parcerias público-privadas na UE: insuficiências generalizadas e benefícios limitados*. Relatório Especial. doi:[10.2865/90381](https://doi.org/10.2865/90381)
- Vázquez, J. D. (2000). *Derecho Aeronáutico* (1ª ed.). Madri: Indústria Gráfica MAE S.L.
- Vieira, P. S. (2008). O código dos contratos públicos e as parcerias público-privadas. Em P. C. Gonçalves, *Revista Estudos de Contratação Pública* (Vol. I, pp. 481-517). Coimbra, Portugal: Coimbra Editora.
- Visoni, R. M., & Canalle, J. G. (2009). Como Santos Dumont inventou o avião. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 31, n. 3, 3605.1-3605.6. doi:<https://dx.doi.org/10.1590/S1806-11172009000300015>
- Vitoria, X. L. (março de 2018). El riesgo operacional ¿una nueva era para los contratos de concesión? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 74, 62-69. Acesso em 1 de outubro de 2019, disponível em https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=16&numero=74
- Wensveen, J. G. (2007). *Air transportation: a management perspective* (6ª ed.). Ashgate.
- Wong, D.-L. (2019). Alternative infrastructure finance: should the united states adopt federal guidelines to p3 concessions. *International Comparative, Policy Ethics Law Review* 2, 2, 559-VII. Acesso em 18 de setembro de 2019, disponível em <https://heinonline.org>
- Xie, Z. (2013). Risk and regulation – A broader view on their consistency. *Annals of Actuarial Science*, 7 (2), 169-174. doi:[10.1017/S1748499513000067](https://doi.org/10.1017/S1748499513000067)
- Yescombe, E., & Farquharson, E. (2018). *Public-private partnerships for infrastructure. Principles of policy and finance* (2ª ed.). (E. Ltd., Ed.) Amsterdam: Butterworth-Heinemann. doi:<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-100766-2.00029-2>

- Yosimoto, V., Chambarelli, R., Mattos, B., Oliveira, P., Camacho, F., & Pinto, H. (2016). A lógica atual do setor aeroportuário brasileiro. (B. N. BNDES, Ed.) *Revista do BNDES*, 45, 243-292. Obtido em 7 de setembro de 2020, de <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9354>
- Zymler, B., & Almeida, G. d. (2008). *O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas* (2ª, revista e ampliada ed.). Belo Horizonte: Fórum.

16. ANEXOS

16.1. Anexo I – Códigos dos aeroportos⁴²

Aeroporto	Código ICAO	Código IATA	Localização
Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias – Alta Floresta	SBAT	AFL	Alta Floresta (MT)
Aeroporto de Bagé – Comandante Gustavo Kraemer	SBBG	BGX	Bagé (RS)
Aeroporto de Boa Vista – Atlas Brasil Cantanhede	SBBV	BVB	Boa Vista (RR)
Aeroporto Internacional de Brasília – Presidente Juscelino Kubtschek	SBBR	BSB	Brasília (DF)
Aeroporto de Campina Grande – Presidente João Suassuna	SBKG	CPV	Campina Grande (PB)
Aeroporto Internacional de Campinas – Viracopos	SBKP	VCP	Campinas (SP)
Aeroporto Internacional de Belo Horizonte/Confins – Tancredo Neves	SBCF	CNF	Confins (MG)
Aeroporto de Cruzeiro do Sul	SBCZ	CZS	Cruzeiro do Sul (AC)
Aeroporto de Cuiabá – Marechal Rondon	SBCY	CGB	Cuiabá (MT)
Aeroporto de Bacacheri	SBBI	BFH	Curitiba (PR)
Aeroporto Internacional de Curitiba – Afonso Pena	SBCT	CWB	Curitiba (PR)
Aeroporto Internacional de Florianópolis – Hercílio Luz	SBFL	FLN	Florianópolis (SC)
Aeroporto Internacional de Fortaleza – Pinto Martins	SBFZ	FOR	Fortaleza (CE)
Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu – Cataratas	SBFI	IGU	Foz do Iguaçu (PR)
Aeroporto Internacional Goiânia – Santa Genoveva	SBGO	GYN	Goiânia (GO)
Aeroporto Internacional de Guarulhos – André Franco Montoro	SBGR	GRU	Guarulhos (SP)
Aeroporto de Imperatriz – Prefeito Renato Moreira	SBIZ	IMP	Imperatriz (MA)
Aeroporto Internacional de João Pessoa – João Castro Pinto	SBJP	JPA	João Pessoa (PB)
Aeroporto de Joinville – Lauro Carneiro de Loyola	SBJV	JOI	Joinville (SC)

⁴² Na lista constam apenas os aeroportos mencionados na dissertação, com respectivos códigos estabelecidos pela ICAO e pela Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA).

Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes	SBJU	JDO	Juazeiro do Norte (CE)
Aeroporto de Londrina – Governador José Richa	SBLO	LDB	Londrina (PR)
Aeroporto de Macaé	SBME	MEA	Macaé (RJ)
Aeroporto Internacional de Maceió – Zumbi dos Palmares	SBMO	MCZ	Maceió (AL)
Aeroporto Internacional de Manaus – Eduardo Gomes	SBEG	MAO	Manaus (AM)
Aeroporto Internacional de Navegantes – Ministro Victor Konder	SBNF	NVT	Navegantes (SC)
Aeroporto de Palmas – Brigadeiro Lysias Rodrigues	SBPJ	PMW	Palmas (TO)
Aeroporto de Pelotas – João Simões Lopes Neto	SBPK	PET	Pelotas (RS)
Aeroporto de Petrolina – Senador Nilo Coelho	SBPL	PNZ	Petrolina (PE)
Aeroporto Internacional Salgado Filho	SBPA	POA	Porto Alegre (RS)
Aeroporto de Porto Velho – Governador Jorge Teixeira de Oliveira	SBPV	PVH	Porto Velho (RO)
Aeroporto Internacional do Recife/ Guararapes – Gilberto Freyre	SBRF	REC	Recife (PE)
Aeroporto de Rio Branco – Plácido de Castro	SBRB	RBR	Rio Branco (AC)
Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim	SBGL	GIG	Rio de Janeiro (RJ)
Aeroporto de Rondonópolis – Aeroporto Maestro Marinho Franco	SBRD	ROO	Rondonópolis (MT)
Aeroporto Internacional de Salvador – Luís Eduardo Magalhães	SBSV	SSA	Salvador (BA)
Aeroporto Internacional de Natal – São Gonçalo do Amarante	SBSG	NAT	São Gonçalo do Amarante (RN)
Aeroporto de São Luís – Marechal Cunha Machado	SBSL	SLZ	São Luís (MA)
Aeroporto de Sinop – Presidente João Batista Figueiredo	SWSI	OPS	Sinop (MT)
Aeroporto de Tabatinga	SBTT	TBT	Tabatinga (AM)
Aeroporto de Tefé	SBTF	TFF	Tefé (AM)
Aeroporto de Teresina – Senador Petrônio Portella	SBTE	THE	Teresina (PI)
Aeroporto de Uruguaiana – Rubem Berta	SBUG	URG	Uruguaiana (RS)
Aeroporto de Vitória – Eurico de Aguiar Salles	SBVT	VIX	Vitória (ES)

16.2. Anexo 2 – Tabela de Rodadas de Concessões

Rodada	Aeroportos (Sigla)	Cidade (UF)	Dados da concessão
1 ^a	Aeroporto Internacional de Natal (SBSG)	São Gonçalo do Amarante/RN	Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2011 – SBSG Concessionário: Inframérica Data da assinatura do contrato: 28/11/2011 Início da concessão: 18/01/2012 Prazo da concessão: 28 anos
2 ^a	Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek (SBBR)	Brasília/DF	Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012 – SBBR Concessionário: Inframérica Data da assinatura do contrato: 14/06/2012 Início da concessão: 24/07/2012 Prazo da concessão: 25 anos
	Aeroporto Internacional André Franco Montoro (SBGR)	Guarulhos/SP	Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012 – SBGR Concessionário: GRU Airport Data da assinatura do contrato: 14/06/2012 Início da concessão: 11/07/2012 Prazo da concessão: 20 anos
	Aeroporto Internacional de Viracopos (SBKP)	Campinas/SP	Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2012 – SBKP Concessionário: Aeroportos Brasil Viracopos Data da assinatura do contrato: 14/06/2012 Início da concessão: 11/07/2012 Prazo da concessão: 30 anos

(continuação)

Rodada	Aeroportos (Sigla)	Cidade (UF)	Dados da concessão
3 ^a	Aeroporto Internacional do Galeão – Antônio Carlos Jobim (SBGL)	Rio de Janeiro/RJ	Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014 - SBGL Concessionário: RIOgaleão Data da assinatura do contrato: 02/04/2014 Início da concessão: 07/05/2014 Prazo da concessão: 25 anos
	Aeroporto Internacional Tancredo Neves – CONFINS (SBCF)	Confins e Lagoa Santa/MG	Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2014 - SBCF Concessionário: BH Airport Data da assinatura do contrato: 07/04/2014 Início da concessão: 07/05/2014 Prazo da concessão: 30 anos

(continuação)

Rodada	Aeroportos (Sigla)	Cidade (UF)	Dados da concessão
4ª	Aeroporto Internacional Salgado Filho (SBPA)	Porto Alegre/RS	Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2017 – SBPA Concessionário: Fraport Brasil S.A. Aeroporto de Porto Alegre Data da assinatura do contrato: 28/07/2017 Início da concessão (eficácia do contrato): 29/08/2017 Prazo da concessão: 25 anos
	Aeroporto Internacional Hercílio Luz (SBFL)	Florianópolis/SC	Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2017 – SBFL Concessionário: Concessionária do Aeroporto Internacional de Florianópolis S.A Data da assinatura do contrato: 28/07/2017 Início da concessão (eficácia do contrato): 31/08/2017 Prazo da concessão: 30 anos
	Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães (SBSV)	Salvador/BA	Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2017 – SBSV Concessionário: Concessionária do Aeroporto de Salvador S.A. - CASSA Data da assinatura do contrato: 28/07/2017 Início da concessão (eficácia do contrato): 31/08/2017 Prazo da concessão: 30 anos
	Aeroporto Internacional Pinto Martins (SBFZ)	Fortaleza/CE	Contrato de Concessão nº 004/ANAC/2017 – SBFZ Concessionário: Fraport Brasil S.A. Aeroporto de Fortaleza Data da assinatura do contrato: 28/07/2017 Início da concessão (eficácia do contrato): 29/08/2017 Prazo da concessão: 30 anos

(continuação)

Rodada	Aeroportos (Sigla)	Cidade (UF)	Dados da concessão	
5 ^a	Bloco Nordeste	Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (SBRF)	Recife/PE	Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2019 - Nordeste Concessionário: Aeroportos do Nordeste do Brasil S.A. Data de assinatura do contrato: 03/09/2019 Início da concessão: 09/10/2019 Prazo da concessão: 30 anos
		Aeroporto de Maceió/Zumbi dos Palmares (SBMO)	Maceió/AL	
		Aeroporto Santa Maria - Aracaju (SBAR)	Aracaju/SE	
		Aeroporto Presidente Castro Pinto - João Pessoa (SBJP)	João Pessoa/PB	
		Aeroporto Presidente João Suassuna - Campina Grande (SBKG)	Campina Grande/PB	
	Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes (SBJU)	Juazeiro do Norte/CE		
	Bloco Centro-Oeste	Aeroporto Marechal Rondon - Cuiabá (SBCY)	Cuiabá/MT	Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2019 - Centro-Oeste Concessionário: SPE Concessionária Aeroeste Aeroportos S.A. Data de assinatura do contrato: 03/09/2019 Início da concessão: 07/10/2019 Prazo da concessão: 30 anos
		Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo - Sinop (SWSI)	Sinop/MT	
		Aeroporto Maestro Marinho Franco - Rondonópolis (SBRD)	Rondonópolis/MT	
		Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias - Alta Floresta (SBAT)	Alta Floresta/MT	
Bloco Sudeste	Aeroporto de Vitória - Eurico de Aguiar Salles (SBVT)	Vitória/ES	Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 - Sudeste Concessionário: Aeroportos do Sudeste do Brasil S.A. Data de assinatura do contrato: 05/09/2019 Início da concessão: 04/10/2019 Prazo da concessão: 30 anos	

16.3. Anexo 3 – Tabela matriz de riscos dos contratos de concessão aeroportuária brasileiras

Matriz de riscos dos contratos de concessão aeroportuária brasileiras	Rodada				
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Entrega de obras descritas no Anexo 3 - obras do Poder Público	■				
Mudança no projeto a pedido da ANAC/Poder público, exceto para adequar a não conformidades com legislação/PEA	■	■	■	■	■
Investimentos em equipamentos/obras por ato superveniente da ANAC/Poder Público	■	■	■	■	■
Mudança na especificação dos serviços a pedido da ANAC/nova legislação/regulamentação	■	■	■	■	
Impedimento/redução de capacidade de processamento por ato não imputável à Concessionária ou por discordância da SAC quanto aos bens da concessão	■	■	■	■	■
Atraso superior a 12 meses na disponibilização de áreas	■	■	■	■	■
Criação de novos padrões de desempenho (tecnológico e padrões internacionais) pela ANAC	■				
Restrição operacional por ato do poder público	■	■	■	■	
Atraso ou impossibilidade na liberação do sítio por ato não imputável à concessionária	■	■	■	■	
Criação de benefícios tarifários pelo poder público	■	■	■		■
Criação/extinção de tarifas aeroportuárias	■	■	■		■
Criação/extinção/alteração não prevista no contrato	■	■	■	■	
Mudança na legislação tributária que aumente custos, exceto imposto de renda	■	■	■	■	
Mudança na legislação tributária inclusive decorrente de fixação de entendimento jurisprudencial, exceto imposto de renda	■	■	■	■	■
Funcionamento do Aeroporto Augusto Severo para transporte público	■				
Modificação unilateral das condições da concessão pela ANAC que afete custos/receitas	■				
Força maior/caso fortuito não seguráveis no Brasil	■	■	■	■	■
Existência de sítios/bens arqueológicos e custos decorrentes	■	■	■	■	■
Riscos decorrentes de obrigações do Poder Concedente previstas no contrato	■	■	■		
Atrasos por não obter autorizações/licenças das obras não imputáveis à concessionária	■	■	■		
Atrasos por não obter licenças ambientais que aumentem custos e não imputáveis à concessionária	■	■	■	■	
Passivos ambientais desconhecidos e contaminação do solo não imputáveis à concessionária	■	■	■	■	
Licenças ambientais não imputáveis à concessionária	■	■	■	■	■
Passivos trabalhistas	■	■	■	■	■
Passivos fiscais, previdenciários e outros	■	■	■	■	

Passivos fiscais, previdenciários e cíveis	■	■	■	■	■
Passivos ambientais	■	■	■		
Obrigações pós edital para Jogos Paraolímpicos 2016	■	■	■		
Manifestações sociais/públicas além do prazo de 15/90 dias por ano	■				
Comprometimento do cronograma Fase I por indisponibilidade de infraestrutura indispensável ao funcionamento (água, energia, etc.)	■				
Atraso na transferência de operações causada pelo Poder Público	■				
Benefício do REIDI (Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura)					■
Preço dos insumos para as obras	■	■	■	■	■
Adicionais ref. custos operacionais/compra/manutenção de equipamentos	■	■	■	■	■
Frustração de demanda exceto por restrição operacional	■	■	■	■	■
Estimativa incorreta dos custos dos investimentos pela concessionária	■	■	■	■	■
Adicionais para atendimento do PEA/parâmetros quantitativos e qualitativos dos serviços	■	■	■	■	■
Estimativa incorreta do cronograma de execução dos investimentos	■	■	■	■	■
Falha na segurança do sítio das obras	■	■	■	■	■
Situação geológica diversa do previsto, exceto arqueologia	■	■	■	■	■
Aumento do custo de capital (inclusive juros)	■	■	■	■	■
Taxa de câmbio	■	■	■	■	■
Demanda dos serviços aeroportuários	■	■	■	■	■
Inadimplência dos usuários pelo pagamento de tarifas	■	■	■	■	■
Responsabilidade civil decorrente das obras/prestação de serviços	■	■	■	■	■
Erros nas obras causadoras de refazimento total ou parcial	■	■	■	■	■
Atraso por falta de autorizações para construção/operação imputáveis à concessionária	■	■	■	■	
Autorizações e licenças Federais relativas às obras imputáveis à concessionária		■	■	■	
Atraso por falta de licenças ambientais imputáveis à concessionária	■				
Mudança no projeto pela concessionária	■	■	■	■	■
Mudanças tecnológicas implantadas pela concessionária não solicitadas pela ANAC	■	■	■	■	■
Manifestações sociais/públicas até o prazo de 15/90 dias por ano	■				
Greves dos empregados/subcontratados/terceirizados da Concessionária	■	■	■	■	■

Custos de litígios de terceiros contra a concessionária decorrentes da concessão							
Responsabilidade civil, administrativa e penal por danos ambientais exceto os decorrentes de obras do setor público							
Responsabilidade civil, administrativa e penal por danos ambientais							
Atingir a capacidade de pistas não imputáveis ao poder público							
Força maior/caso fortuito seguráveis							
Rescisão de contratos anteriores à concessão							
Desocupação do sítio aeroportuário, reassentamentos e realocações							
Remoção de bens do sítio aeroportuário							
Adequação de infraestruturas e serviços preexistentes exceto os de responsabilidade do Poder Público							
Condicionantes ambientais prévias ao contrato exceto os de responsabilidade do Poder Público							
Reforma, melhoria e manutenção de ativos para prestação dos serviços							
Discordância com a SAC quanto ao valor dos bens da concessão							
Riscos residuais não expressos no contrato							

16.4. Anexo 4 – Tabelas sobre pedidos de reequilíbrio

Aeroportos							
TEMAS	BSB	NAT	GRU	VCP	GIG	CNF	TOTAL
Aumento de custos insumos	0	0	0	0	1	0	1
Carga em perdimento	0	0	1	1	0	0	2
Compensações/Passivos ambientais	4	0	1	0	3	0	8
Demanda	0	1	0	1	1	0	3
Desapropriações	0	0	3	1	0	0	4
Estado de Bens existentes	3	0	14	2	2	0	21
Mudança na legislação tributária	0	0	1	0	2	2	5
Não cumprimento pelo antigo operador de normas pré-existentes	0	0	1	0	0	0	1
Não imissão de posse de área	0	0	3	0	1	0	4
Obras do Anexo 3	0	3	1	0	1	0	5
Obrigação Contratual	2	0	0	0	0	0	2
Omissões de entes públicos	1	3	0	0	0	0	4
Regulação Tarifária	1	0	2	2	1	0	6
Regulamentação superveniente.ANAC	5	0	0	0	0	0	5
Regulamentação superveniente.RFB	2	0	1	0	1	1	5
TOTAL: 15	18	7	28	7	13	3	76

Grande temas dos pedidos de reequilíbrio	Tipologia de riscos	BSB	NAT	GRU	VCP	GIG	CNF
Aumento de custos insumos	Operacional	0	0	0	0	1	0
Carga em perdimento	Operacional	0	0	1	1	0	0
Compensações/Passivos ambientais	Ambiental/de permissões e licenças	4	0	1	0	3	0
Demanda	Demanda	0	1	0	1	1	0
Desapropriações	Disponibilidade de terras, acesso e local	0	0	3	1	0	0
Estado de Bens existentes	Disponibilidade de terras, acesso e local	3	0	14	2	2	0
Mudança na legislação tributária	Legislativo	0	0	1	0	2	2
Não cumprimento pelo antigo operador de normas pré-existentes	Administrativo	0	0	1	0	0	0
Não imissão de posse de área	Disponibilidade de terras, acesso e local	0	0	3	0	1	0
Obras do Anexo 3	Disponibilidade de terras, acesso e local	0	3	1	0	1	0
Obrigação Contratual	Administrativo	2	0	0	0	0	0
Omissões de entes públicos	Administrativo	1	3	0	0	0	0
Regulação Tarifária	Legislativo	1	0	2	2	1	0
Regulamentação superveniente.ANAC	Legislativo	5	0	0	0	0	0
Regulamentação superveniente.RFB	Legislativo	2	0	1	0	1	1

16.5. Anexo 5 – Normas consultadas

a) Acordos Internacionais

- Convenção de Aviação Civil Internacional (1944), de 7 de dezembro. *Convenção de Chicago*. <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>

b) União Europeia

- CE. (2003). *Livro verde sobre serviços de interesse geral*, COM(2003) 270 final. Bruxelas: Comissão Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013>
- CE. (2004). *Livro verde sobre as parcerias público privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, COM(2004) 327 final. Bruxelas: Comissão Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52004DC0327>

- Europeia, C. EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. COM (2010) 2020 final
- CE (2011). *Livro Branco*. Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos. Bruxelas: Comissão Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A52011DC0144>
- Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (reformulação) (Texto relevante para efeitos de EEE). <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj>
- Regulamento Delegado (UE) 2015/2172 da Comissão de 24 de novembro de 2015 que altera a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2172&from=NL>
- Regulamento (CE) N.º 1070/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Outubro de 2009 que altera os Regulamentos (CE) n.º 549/2004, (CE) n.º 550/2004, (CE) n.º 551/2004 e (CE) n.º 552/2004 a fim de melhorar o desempenho e a sustentabilidade do sistema de aviação europeu. https://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/PerfilGenerico/ceu_unico_europeu/Regulamento_ce_1070_2009.pdf
- Regulamento (UE) N.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (SEC-2010). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0549&from=FR>
- Diretiva 2008/114/CE do Conselho de 8 de Dezembro de 2008, relativa à identificação e designação das infra-estruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção. <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/114/oj>
- Diretiva 2009/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativa às taxas aeroportuárias (Texto relevante para efeitos do EEE). <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/12/oj>

- Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>
- Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>
- Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>
- Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos. Disponível em < <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/55/oj> >
- CE. (2008). *Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI)*, 2008/C 91/02, C 91/4. Jornal Oficial da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/>
- CE. (2007). *Parecer do Comité das Regiões sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões»*, (2007/C 51/05). Bruxelas: Comissão Europeia. <http://eur-lex.europa.eu>
- CE. (2005). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões*, COM(2005) 569 final, de 15 de novembro de 2005. Bruxelas: Comissão Europeia. <http://eur-lex.europa.eu/>
- CE. (2005). *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões»*, [COM(2004) 327 final] (2005/C 120/18). Bruxelas: Comissão Europeia. <http://eur-lex.europa.eu/>

- Comunicação da Comissão 2014/C 99/03, de 4 de abril de 2014. *Orientações relativas aos auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:099:FULL&from=PT>

- CE. (2005). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 19 de Novembro de 2009, relativa à mobilização do investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolvimento de parcerias público-privadas* [COM(2009) 615 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0026>

c) Portugal

- Decreto-Lei n.º 36.061, de 27 de Dezembro de 1946. *Denomina de Ministério das Obras Públicas o actual Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Cria o Ministério das Comunicações. Determina que o Secretariado da Aeronáutica Civil, serviços que estejam na sua dependência e o Gabinete Técnico dos Aeródromos Civis passem a constituir a Direcção Geral da Aeronáutica Civil. Publica em anexo o quadro de pessoal da Secretaria Geral do Ministério das Comunicações*. Diário do Governo n.º 295/1946, Série I de 1946-12-27. <https://dre.tretas.org/dre/102401/decreto-lei-36061-de-27-de-dezembro>

- Decreto-Lei n.º 122/1977, de 31 de Março. *Cria na dependência do Ministério dos Transportes e Comunicações a Direcção-Geral da Aviação Civil (DGAC) e a Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea (ANA, E. P.)*. Diário da República n.º 76/1977, Série I de 1977-03-31, páginas 652 – 661. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/139694/details/normal?l=1>

- Decreto-Lei n.º 121/1994, de 14 de Maio. *Aprova a Lei Orgânica a Direcção-Geral da Aviação Civil e altera o Estatuto da ANA, E. P., aprovado pelo Decreto-Lei n.º 246/79, de 25 de Julho*. Diário da República n.º 112/1994, Série I-A de 1994-05-14, 2543 – 2549. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/121/1994/05/14/p/dre/pt/html>

- Decreto-Lei n.º 404/1998, de 18 de Dezembro. *Cria, por cisão da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E. P., a Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, E. P., e procede à transformação da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E. P., resultante da cisão em sociedade anónima com a denominação ANA - Aeroportos de Portugal, S. A. Aprova os Estatutos da NAV, E. P., e da*

ANA, S. A. Diário da República n.º 291/1998, Série I-A de 1998-12-18, 6915 – 6930.
<https://dre.pt/application/file/a/191070>

▪ Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio. *Extingue a Direcção-Geral da Aviação Civil e cria, em sua substituição, o Instituto Nacional de Aviação Civil*. Diário da República n.º 112/1998, Série I-A de 1998-05-15, páginas: 2276 – 2285.
<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/133/1998/05/15/p/dre/pt/html>

▪ Lei n.º 35/1999, de 26 de maio. *Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro, que cria, por cisão da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E. P., a Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, E. P., e procede à transformação da Empresa Pública Aeroportos e Navegação Aérea, ANA, E. P., resultante da cisão em sociedade anónima com a denominação ANA - Aeroportos de Portugal, S. A. Aprova os Estatutos da NAV, E. P., e da ANA, S. A.* Diário da República n.º 122/1999, Série I-A de 1999-05-26, 2932 – 2932.
<https://data.dre.pt/eli/lei/35/1999/05/26/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 275/1999, de 23 de julho. *Regula as atividades de assistência em escala ao transporte aéreo nos aeroportos ou aeródromos nacionais, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 208/2004, de 19 de agosto, 216/2009, de 4 de setembro, e 19/2012, de 27 de janeiro (este último diploma foi, entretanto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 57/2014, de 11 de abril)*. Diário da República n.º 170/1999, Série I-A de 1999-07-23, páginas 4588 – 4599.
<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/275/1999/07/23/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 74/2003, de 16 de Abril. *Altera os Estatutos da Empresa Pública Navegação Aérea de Portugal, NAV, E. P., aprovados pelo Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro*. Diário da República n.º 90/2003, Série I-A de 2003-04-16, 2472 – 2481.
<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/74/2003/04/16/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n. 18/2008, de 29 de Janeiro. *Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo*. Diário da República n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29, 753 – 852. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/18/2008/01/29/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 217/2009, de 4 de Setembro. *Define o modelo de regulação económica e de qualidade de serviço do sector aeroportuário nacional*. Diário da República

n.º 172/2009, Série I de 2009-09-04, páginas 5978 – 5986. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/217/2009/09/04/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 33/2010, de 14 de Abril. *Aprova as bases da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, compreendendo o estabelecimento, o desenvolvimento, a gestão e a manutenção das infra-estruturas aeroportuárias dos aeroportos de Lisboa, do Porto, de Faro, de Ponta Delgada, de Santa Maria, da Horta, das Flores e do Terminal Civil de Beja, bem como de novos aeroportos, incluindo o novo aeroporto de Lisboa.* Diário da República n.º 72/2010, Série I de 2010-04-14, 1234 – 1251. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/33/2010/04/14/p/dre/pt/html>

▪ Lei n.º 29/2010, de 2 de Setembro. *Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 33/2010, de 14 de Abril.* Diário da República n.º 171/2010, Série I de 2010-09-02, páginas 3846 – 3846. <https://data.dre.pt/eli/lei/29/2010/09/02/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-lei n.º 111/2012, de 23 de maio. *Disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.* Diário da República n.º 100/2012, Série I de 2012-05-23, 2702 – 2713. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/111/2012/05/23/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 de outubro. *Aprova o processo de privatização da ANA - Aeroportos de Portugal, S. A.* Diário da República n.º 209/2012, Série I de 2012-10-29, 6223 – 6225. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/232/2012/10/29/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro. *Estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal atribuída à ANA - Aeroportos de Portugal, S. A.* Diário da República n.º 230/2012, Série I de 2012-11-28, páginas: 6779 – 6797. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/254/2012/11/28/p/dre/pt/html>

▪ Decreto-Lei n.º 108/2013, de 31 de julho. *Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, com vista à integração dos aeroportos situados na Região Autónoma da Madeira na rede aeroportuária nacional gerida pela ANA - Aeroportos de Portugal, S.A.* Diário da República n.º 146/2013, Série I de 2013-07-31, páginas 4516 – 4517. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/108/2013/07/31/p/dre/pt/html>

- Decreto-lei n. 111-B/2017, de 31 de Agosto. *Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.* Diário da República n.º 168/2017, 2º Suplemento, Série I de 2017-08-31, 5250-(1894) a 5250-(2052). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/111-b/2017/08/31/p/dre/pt/html>

d) Espanha

- *Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.* «BOE» núm. 290, de 4 de dezembro de 1981. Referência: BOE-A-1981-28140. Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/5D3E9AD2-9E6C-4A68-A0B5-C3B1043203ED/135775/RD2558_1981_Consolidado.pdf

- *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.* «BOE» núm. 156, de 30 de junho de 1990, p. 18669. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/1990/06/29/4>

- *Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE.* «BOE» núm. 313, de 31 de dezembro de 1998, páginas 44329 a 44352. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/12/30/48>

- *Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.* «BOE» núm. 148, de 21 de junho de 2000, páginas 21775 a 21823. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2000/06/16/2>

- *Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.* «BOE» núm. 124, de 24 de maio de 2003, p. 19932. <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/05/23/13/con>

- *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.* «BOE» núm. 261, de 31 de outubro de 2007, páginas 44336 a 44436. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30>

- *Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.* «BOE» núm. 261, de 31/10/2007, Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/31/com>

- *Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.* Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/29C6B6A0-97BE-46B6-A0AA-99F0880D2A7D/128876/Real_Decreto184_2008_Consolidado.pdf
- *Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.* Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5983-consolidado.pdf>
- *Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.* «BOE» núm. 293, de 3 de dezembro de 2010, páginas 101055 a 101078 (24 págs.). Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/12/03/13>
- *Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.* In: «BOE» num. 209, de 31 de agosto de 2011, Sec. I. Pág. 94873. Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/D8C8CD88-60D9-4ABB-82C4-ABC4907FB5D/135776/RD1150_2011.pdf
- *Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas, establecimiento, modificación y apertura al tráfico de aeródromos autonómicos, y se modifica el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y se regula la certificación de los aeropuertos de competencia del Estado, el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas y el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.* «BOE» núm. 204, de 25 de agosto de 2011, páginas 93496 a 93532 (37 págs.). Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/08/19/1189>
- *Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.* «BOE» núm. 163, de 5 de julho de 2014, páginas 52544 a 52715 (172 págs.). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2014/07/04/8>

- *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.* «BOE» núm. 272, de 09 de noviembre de 2017, páginas 107714 a 108007 (294 págs.). <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

- *Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.* «BOE» núm. 31, de 05/02/2020. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/02/04/3/con>

e) Brasil

- Decreto n. 21.713, de 27 de agosto de 1946. *Promulga a Convenção sôbre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm

- Lei n. 5.862, de 12 de dezembro de 1972. *Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5862.htm

- Lei n. 6.009, de 26 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6009.htm

- Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986. *Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm

- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

- Lei n. 8.987, de 17 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.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm

▪ Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. *Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074compilada.htm

▪ Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997. *Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.491%2C%20DE%209%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Altera%20procedimentos%20relativos%20ao%20Programa,Art.

▪ Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm

▪ Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005. *Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm

▪ Decreto n. 6.373, de 14 de fevereiro de 2008. *Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6373.htm

▪ Decreto n.º 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. *Aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) e dá outras providências.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6780.htm

▪ Decreto n. 7.205, de 10 de junho de 2010. *Dispõe sobre o modelo de concessão para exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.*
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7205.htm

▪ Lei n.º 12.379, de 6 de janeiro de 2011. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV; altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997; revoga as Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, 6.346, de 6 de julho de 1976, 6.504, de 13 de dezembro de 1977, 6.555, de 22 de agosto de 1978, 6.574, de 30 de setembro de 1978, 6.630, de 16 de abril de 1979, 6.648, de 16 de maio de 1979, 6.671, de 4 de julho de 1979, 6.776, de 30 de abril de 1980, 6.933, de 13 de julho de 1980, 6.976, de 14 de dezembro de 1980, 7.003, de 24 de*

junho de 1982, 7.436, de 20 de dezembro de 1985, 7.581, de 24 de dezembro de 1986, 9.060, de 14 de junho de 1995, 9.078, de 11 de julho de 1995, 9.830, de 2 de setembro de 1999, 9.852, de 27 de outubro de 1999, 10.030, de 20 de outubro de 2000, 10.031, de 20 de outubro de 2000, 10.540, de 1º de outubro de 2002, 10.606, de 19 de dezembro de 2002, 10.680, de 23 de maio de 2003, 10.739, de 24 de setembro de 2003, 10.789, de 28 de novembro de 2003, 10.960, de 7 de outubro de 2004, 11.003, de 16 de dezembro de 2004, 11.122, de 31 de maio de 2005, 11.475, de 29 de maio de 2007, 11.550, de 19 de novembro de 2007, 11.701, de 18 de junho de 2008, 11.729, de 24 de junho de 2008, e 11.731, de 24 de junho de 2008; revoga dispositivos das Leis nºs 6.261, de 14 de novembro de 1975, 6.406, de 21 de março de 1977, 11.297, de 9 de maio de 2006, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.482, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, e 11.772, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12379.htm

- Decreto n. 7.531, de 21 de julho de 2011. *Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7531.htm

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

- Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº*

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

- Decreto n. 7.624, de 22 de novembro de 2011. *Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7624.htm

- Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. *Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm

- Decreto n.º 7.871, de 21 de dezembro de 2012. *Dispõe sobre as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7871.htm

- Decreto n. 7.896, de 1 de fevereiro de 2013. *Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim, localizado no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos Municípios de Confins e de Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7896.htm

- Portaria n. 183, de 14 de agosto de 2014. *Revoga a Portaria SAC-PR nº 110, de 8 de julho de 2013, e aprova o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos.* <http://transportes.gov.br/outorgas.html>

- Decreto n. 8.424, de 2 de abril de 2015. *Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm

- Decreto n. 8.517, de 10 de setembro de 2015. *Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará, e dá outras*

providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8517.htm

▪ Decreto n.º 8.710, de 14 de abril de 2016. *Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado no Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8710.htm

▪ Decreto n.º 8.756, de 10 de maio de 2016. *Dispõe sobre a atribuição de infraestrutura aeroportuária à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8756.htm

▪ Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016. *Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm

▪ Lei n.º 13.448, de 5 de junho de 2017. *Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm

▪ Decreto n.º 9.180, de 24 de outubro de 2017. *Dispõe sobre a inclusão de empreendimentos públicos federais do setor aeroportuário no Programa Nacional de Desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9180.htm

▪ Decreto n.º 9.957, de 6 de agosto de 2019. *Regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9957.htm

▪ Decreto n.º 9.972, de 14 de agosto de 2019. *Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos dos setores portuário, aeroportuário, rodoviário, ferroviário e hidroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da*

República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9972.htm

- Decreto Nº 10.427, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal do setor aeroportuário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, para fins de relicitação. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.427-de-16-de-julho-de-2020-267274025>

- Decreto Nº 10.472, de 24 de agosto de 2020. Dispõe sobre a qualificação do Aeroporto Governador Aluizio Alves no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI para fins de relicitação. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10472.htm