



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

RAFAEL TAVARES SAMPAIO

CONCESSÃO DOS AEROPORTOS INTEGRANTES DO BLOCO NORDESTE
REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA SOB A ÓTICA DO DIREITO PRIVADO

RECIFE

2019

RAFAEL TAVARES SAMPAIO

CONCESSÃO DOS AEROPORTOS INTEGRANTES DO BLOCO NORDESTE

REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA SOB A ÓTICA DO DIREITO PRIVADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de Bacharel
em Direito pelo CCJ/UFPE.

Orientador: Prof.Sady D'Assumpção Torres Filho

RECIFE

2019

Rafael Tavares Sampaio

**Concessão dos Aeroportos Integrantes do Bloco Nordeste:
Remuneração da Concessionária sob a Ótica do Direito Privado**

Monografia Final de Curso

Para Obtenção do Título de Bacharel em Direito

Universidade Federal de Pernambuco/CCJ/FDR

Data de Aprovação:

Sady D'Assumpção Torres Filho

Prof.

Prof

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, ao amigo e médico de minha família, Jorge Marcelo Arruda de Lima, pela atenção e cuidado nos momentos em que mais precisamos. Seus gestos estão registrados em minha memória e a gratidão é um exercício da alma sobre o qual eu enxergo uma pequena retribuição.

Agradeço aos meus pais, Ana e Carlos, irmãos, Luiza e Rodrigo, e familiares, por se fazerem presentes e me ajudarem a conquistar cada pequena vitória em minha trajetória.

À Carolina e aos meus amigos, pelo companheirismo, compreensão e pelas risadas que me proporcionaram este ano.

Às minhas filhas de quatro patas Fini e Pepa, pelo amor incondicional e conforto diário.

À Sady D'Assumpção Torres Filho, pela orientação no presente trabalho.

Dedico à minha irmã Luiza.

RESUMO

O presente trabalho monográfico se propõe a analisar as distintas possibilidades de remuneração da concessionária que arrematou os aeroportos constantes do bloco nordeste através de leilão. Para tanto, foi realizada uma breve análise sobre o instituto da concessão, apresentando seus aspectos essenciais, sua natureza jurídica, bem como a concessão da infraestrutura aeroportuária. Em seguida, foram abordadas, sob a ótica do direito privado, as possibilidades de remuneração da concessionária do bloco nordeste, através da obtenção de receitas tarifárias e receitas não tarifárias, considerando, no entanto, as limitações e prerrogativas inerentes da administração pública no ato de concessão.

Palavras-chave: Concessão. Aeroportos. Bloco Nordeste. Remuneração. Direito Privado.

ABSTRACT

This monographic work intends to analyze the different possibilities of remuneration of the concessionaire that won the auction in which the northeast airports cluster were bid. Therefore, a brief analysis of the concession legal institute has been done, presenting its essential aspects, its legal nature, as well as the airport infrastructure concession. Afterwards, the remuneration possibilities of the concessionaire of the northeast cluster, from the private law perspective, were approached by obtaining tariff revenues and non-tariff revenues, considering, however, the inherent limitations and prerogatives of the public administration in the act of concession.

Keywords: Concession. Airports Northeast Cluster. Remuneration. Private law.

SUMÁRIO

Introdução	8
1. A concessão de serviço público	11
1.1 Aspectos gerais da concessão.....	11
1.2 Natureza jurídica da concessão	14
1.3 Concessão da estrutura aeroportuária.....	16
2. Remuneração da concessionária	18
2.1 Receitas tarifárias	18
2.1.1 Caso do bloco Nordeste	20
2.2 Receitas não tarifárias	23
2.2.1 Caso do bloco Nordeste	27
2.2.1.1 Contratos celebrados entre concessionária e terceiros	27
2.2.1.2 Contratos celebrados entre a administração pública e terceiros ainda vigentes.....	34
Conclusão	38
Referências	41

INTRODUÇÃO

A demanda no setor de transporte aéreo mundial, conforme dados fornecidos pela *International Air Transport Association* (IATA) aumentou 6,5% em 2018 em relação aos resultados obtidos em 2017.¹ No Brasil, o crescimento do turismo não segue um caminho diferente, conforme estatística divulgada pela IATA, revelando que contribui aproximadamente em US\$ 18,8 bilhões para o PIB do país e gera mais de 800 mil empregos.²

Não obstante, a *International Air Transport Association* aponta, em seu relatório, a viabilidade de crescimento exponencial no transporte aéreo brasileiro no período relativo aos próximos 20 anos. Todavia, elenca desafios e entraves que dificultam um crescimento mais acelerado do Brasil nesse específico setor, citando como exemplo o uso ineficiente da infraestrutura, em particular do espaço aéreo, criando obstáculos aos viajantes e custo adicional para as companhias aéreas.³

Nesse contexto, resguardada as diversas polêmicas e discussões acerca da privatização de aeroportos no Brasil – utilizando o termo em sua acepção econômica e não jurídica - o governo federal anunciou a pretensão de desestatização de todos os aeroportos brasileiros, conforme destacou Natália Marcassa de Souza, secretária de Planejamento, Desenvolvimento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura.⁴ Na concessão de aeroportos, o governo federal brasileiro utilizou no início deste ano,

¹ SOUSA, Dayanne. **Tráfego aéreo de passageiros cresce 6,5% em 2018, revela Iata**. Economia Uol, São Paulo, 07mar2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/02/07/trafego-aereo-de-passageiros-cresce-65-em-2018-revela-iata.htm>>. Acesso em: 09jun2019.

² *International Air Transport Association*. **O valor do transporte aéreo no Brasil**: Relatório Técnico.. Disponível em: <<https://www.iata.org/about/worldwide/americas/Documents/Value-of-Air-Transport-in-Brazil-May-PT2019.pdf>>. Acesso em: 09jun2019.

³ *International Air Transport Association*. **O valor do transporte aéreo no Brasil**: Relatório Técnico. Disponível em: <<https://www.iata.org/about/worldwide/americas/Documents/Value-of-Air-Transport-in-Brazil-May-PT2019.pdf>>. Acesso em: 09jun2019.

⁴ Estadão Conteúdo. **Governo quer conceder toda rede de aeroportos até 2022**, diz secretária. Isto é, São Paulo, 22ago2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/governo-quer-conceder-toda-rede-de-aeroportos-ate-2022-diz-secretaria/>>. Acesso em: 15set2019.

pela primeira vez, o modelo de leilão em blocos.⁵ Assim, as sociedades empresariais que objetivarem participar do leilão deverão oferecer proposta para um conjunto de aeroportos, não sendo mais possível arrematar apenas um terminal. A estratégia da administração pública revela-se no fato de que cada bloco tem um aeroporto muito rentável e outros menos rentáveis. Assim, um aeroporto com demanda elevada é colocado em conjunto, no mesmo bloco, com aeroportos que possuem demanda mais enxuta, obrigando a concessionária ganhadora do leilão a realizar investimentos em todo o bloco e não apenas no aeroporto mais rentável.

Nesse cenário, o bloco do Nordeste, composto pelos aeroportos de Recife (PE), Maceió (AL), Aracaju (SE), Juazeiro do Norte (CE), João Pessoa (PB) e Campina Grande (PB), considerado, até então, o bloco mais atraente aos investidores foi arrematado por uma empresa espanhola no valor de R\$ 1,9 bilhão, correspondendo a um ágio de 1.010,69% em comparação ao valor mínimo estipulado, cuja quantia era de R\$ 171 milhões.⁶

Diversos estudos, sobretudo econômicos, apontam argumentos favoráveis e desfavoráveis a concessão de aeroportos brasileiros, analisando, em sua maioria, sob a ótica de precificação a ser paga pelos usuários do serviço público de transporte aéreo. No entanto, escassa é a doutrina, principalmente no que tange aos aspectos jurídicos, que retratam a vantagem da arrematação de aeroportos brasileiros por concessionárias empresariais.

Assim, pretende-se, neste presente trabalho, analisar as distintas possibilidades de remuneração da concessionária que arrematou os aeroportos constantes do bloco nordeste através de leilão, analisando os aspectos contratuais regidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, bem como as cláusulas presentes no

⁵ Ministério da Infraestrutura. **Vencedores do leilão de 12 aeroportos da 5ª rodada assinam contratos de concessão.** São Paulo. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/9051-vencedores-do-leil%C3%A3o-de-12-aeroportos-da-5%C2%AA-rodada-assinam-contratos-deconcess%C3%A3o.html>>. Acesso em: 15set2019.

⁶ Agência Nacional de Aviação Civil. **Concessionárias de aeroportos da 5ª rodada assinam contratos de concessão.** Agência Nacional de Aviação Civil, Brasília, 06set2019. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/noticias/2019/concessionarias-de-aeroportos-da-5a-rodada-assinam-contratos-de-concessao>>. Acesso em: 15set2019.

contrato de concessão elaborado pelo poder concedente e aceito pela concessionária, ambos sob a ótica do direito privado.

É necessário expor que, embora o eixo central do presente trabalho decorra da visualização da temática sob a ótica do direito privado, o instituto da concessão será analisado conforme entendimento legal, doutrinário e jurisprudencial, de modo que não se pretende, sob nenhuma hipótese, eliminar a identificação de suas características relativas ao universo do Direito Público, mas tão somente compreender o panorama teórico-dogmático que justifique a plausibilidade e conveniência financeira da concessão perante à concessionária.

Para a melhor exposição e compreensão do tema, o estudo é dividido em dois capítulos. No primeiro capítulo, pretende-se abordar os principais aspectos do instituto jurídico da concessão, bem como sua regência legal no contexto de delegação da infraestrutura aeroportuária; No segundo capítulo, será tratada especificamente as possibilidades de remuneração da concessionária do bloco nordeste, considerando a obtenção de receitas tarifárias e receitas não tarifárias.

CAPÍTULO 1 – A CONCESSÃO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DO INSTITUTO DA CONCESSÃO

O instituto jurídico da Concessão, expressamente previsto na Constituição Federal, norma hierárquica máxima da jurisdição brasileira, pode ser analisado, preliminarmente, sob a ótica do artigo 175 da carta magna brasileira.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.⁷

Conforme afirma Ricardo Alexandre, a concessão se configura juridicamente como "o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra pública ou lhe cede o uso de bem público para que o explore nas condições previstas contratualmente."⁸

Verifica-se, inicialmente, uma característica essencial da concessão, qual seja, a titularidade do serviço, obra ou bem público, que é, antes e após a celebração do contrato definitivo de concessão, propriedade integral da administração pública, que concede, por um prazo pré-determinado, tão somente o direito de uso, execução ou exploração para a concessionária, que, em contrapartida, receberá remuneração pela execução do contrato.

Conforme disposto na Constituição Federal (art. 175, parágrafo único, inciso I), o regime jurídico das empresas concessionárias de serviços públicos, sobre o qual é estipulado as disposições essenciais do contrato de concessão, deverá ser disciplinado em lei específica.

Segundo Zanella di Pietro, não há unanimidade na classificação do alcance relativo ao instituto da concessão considerando os atos de delegação da Administração Pública, havendo, de modo geral, cerca de três classificações distintas: (i) a doutrina que compreende a concessão de modo genérico, incluindo os atos unilaterais ou bilaterais, através dos quais a Administração Pública delega

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁸ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Página 876.

direitos ou poderes ao particular; (ii) a doutrina que compreende a concessão de modo um pouco menos genérico, distinguindo a concessão entre translativa e constitutiva; (iii) a doutrina que compreende a concessão de modo restrito, caracterizada como a delegação de poderes para prestação de serviços públicos, isto é, a concessão de serviços públicos.⁹

Ainda segundo Di Pietro, existem classificações distintas para cada objeto diferente da concessão, conforme por ela é destacado:

No que diz respeito ao objeto da concessão, existem várias modalidades sujeitas a regime jurídico parcialmente diferenciado: a) concessão de serviço público, em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei no 8.987/95; a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço; b) concessão patrocinada, que constitui modalidade de concessão de serviço público, instituída pela Lei no 11.079/04, como forma de parceria público-privada; nela se conjugam a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado); c) concessão administrativa, que tem por objeto a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens; está disciplinada também pela Lei no 11.079/04; nessa modalidade, a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado; d) concessão de obra pública, nas modalidades disciplinadas pela Lei no 8.987/95 ou pela Lei no 11.079/04; e) concessão de uso de bem público, com ou sem exploração do bem, disciplinada por legislação esparsa.¹⁰

Nesse sentido, em que pese as distintas classificações acerca da definição da concessão, bem como das diferentes modalidades considerando o seu objeto, deve-se ressaltar que é sobre a concessão de serviço público disciplinada pela Lei nº 8.987/95, em sua acepção tradicional, que será abordada no presente trabalho, em

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 374.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, páginas. 372 e 373.

virtude de ser a concessão utilizada pela Administração Pública brasileira na delegação da infraestrutura aeroportuária para a iniciativa privada.¹¹

Conforme previsão da lei nº 8.987/95¹², a lei geral de concessão, a relação jurídica primária da concessão é formada através de um contrato de concessão entre a concessionária, que passará a executar o serviço público delegado e o poder concedente, que é o legítimo proprietário dos bens e serviços públicos cedidos, sendo este representado pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, em cuja competência se encontre o serviço público (art. 2, I).

A concessão de serviço público representa a delegação da prestação de serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art.2, II).

A concessão de serviço público deve ser precedida por prévia licitação e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (art.14). Desse modo, não é permitido o procedimento de dispensa de licitação resguardado pela lei número 8.666/93.

Outro aspecto essencial da concessão de serviço público refere-se aos direitos dos usuários, dentre os quais, receber serviço adequado, receber informações para a defesa de interesses individuais e obter e utilizar o serviço, conforme conveniência pessoal, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso (art.7).

Em sentido oposto, mas não menos coerente, o usuário também terá obrigações para a melhor colaboração do serviço público concedido, devendo levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado, comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço,

¹¹ OSÓRIO, Fernando. **O direito aeroportuário e a privatização de aeroportos no Brasil**. Rio de Janeiro, editora Lumen Iures, 2015, Página 91.

¹² BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 13fev1995.

bem como contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços (art.7).

Em relação ao serviço efetuado pela concessionária, deverá ser pago uma tarifa pelos usuários utilizadores do serviço, cujo preço será transparente e divulgado em seu sítio eletrônico próprio da concessionária, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, através de tabela com o valor de cada tarifa praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos (art. 9, § 5º).

O serviço prestado pela concessionária deverá, nos termos da lei geral de concessão, ser adequado ao atendimento dos usuários e em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, sendo compreendido como serviço adequado o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na prestação e modicidade das tarifas. A única exceção para a interrupção do serviço sem, no entanto, configurar sua descontinuidade, são as situações de emergência ou após prévio aviso, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações e por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (art. 6).

1.2. NATUREZA JURÍDICA DA CONCESSÃO

A concessão no contexto econômico moderno está inserida em uma lógica de mercado cuja motivação primordial reside na exploração de serviços públicos por particulares que visualizam um retorno econômico apto a justificar o aporte de investimentos em serviços públicos. Nesse sentido, é condição *sinequanon* haver no projeto de concessão uma taxa de rentabilidade superior à obtida por investidores em outras modalidades de investimentos, como o mercado financeiro ou fundos de investimentos.¹³

Por outro lado, paralelamente ao interesse privado na execução de determinado contrato objeto de concessão, é necessário haver na máquina estatal a concepção de que o serviço público a ser delegado será melhor realizado por

¹³ FREITAS, Rafael Vêras de. **Os contratos privados celebrados por concessionários de serviços públicos e a sua regulação**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 219-240, jan./fev. 2017. Página 221.

particular quando comparado às possibilidades e realidades da administração pública, seja porque o Estado não possui capacidade técnica ou estrutural para assumir determinada função, seja porque identificou-se uma eficiência máxima e ganhos bilaterais com a concessão do serviço público. Nesse sentido, há por parte da concedente do serviço público, qual seja, a Administração Pública, bem como por parte da concessionária o interesse mútuo de maximizarem seus objetivos, ensejando direitos e obrigações determinados para ambos, sobre o qual deve-se analisar a natureza jurídica que os origina.¹⁴

Acerca das diferentes teses sobre a natureza jurídica das concessões de serviços públicos, é essencial dispor a lição do professor catedrático Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

Considerando que a concessão é ato jurídico cuja manifestação é ato de vontade, considerando, ainda, que os atos jurídicos, sendo manifestação da vontade, tem determinado conteúdo, e considerando, finalmente, que, pelo conteúdo, os atos jurídicos se dividem em unilaterais e convencionais, podendo-se pela combinação de ambos, formarem-se, ainda, os atos de caráter complexo, separamos as correntes sobre a natureza jurídica da concessão de serviços públicos em três categorias fundamentais: 1) doutrinas unilaterais; 2) doutrinas contratuais e 3) doutrinas complexas.¹⁵

Dentre cada uma das três doutrinas, vale mencionar que existem diversas correntes que fundamentam de modo divergente o seu entendimento, ainda que a tese central seja a mesma, de modo que será analisado, no presente trabalho, apenas as teses centrais acima citadas, quais sejam, as de caráter unilateral, contratual e complexo, não especificamente as divergências resultantes de cada doutrina.¹⁶

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 376.

¹⁵ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica da concessão de serviço público**. Revista de Direito Público. São Paulo, ano V, v.19, jan-mar.1972.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, página 376.

As correntes unilaterais focam no caráter unicamente publicista da relação originada pelo contrato de concessão. Conforme menciona Carlos S. de Barros Junior:

Trata-se, como se vê, de teorias baseadas em concepções autoritárias de Estado, em preconceito da inexistência de contrato no campo do direito público e algo fantasiosas. Acresce que são incompatíveis com as modernas concepções de Estado, na parte em que parecem admitir a imposição coativa do seu exercício.¹⁷

Por sua vez, as correntes doutrinárias contratuais compreendem unicamente a acepção privada do contrato de concessão, ao conceberem que a administração pública, ao contratar, realiza ato de acordo entre as partes, configurando uma relação de direito privado. Todavia, não se pode conceber como coerente essa teoria, em virtude das características centrais do contrato administrativo, que não possuem natureza similar ao contrato puramente comercial realizado entre duas partes.¹⁸

No liame entre as duas concepções anteriores, surgiram doutrinas que compreendem o contrato de concessão a partir de uma natureza mista, também denominada de complexa, no qual possui uma parcela contratual e outra parcela regulamentar, corrente jurídica majoritariamente aceita.¹⁹

Deve-se compreender que a natureza do contrato de concessão engloba uma maneira de prestação do serviço público indireta, no qual devem ser estipuladas cláusulas que regularizem a organização do serviço público a ser delegado. Por outro lado, deve-se lembrar do fator motivador e evidentemente mercadológico que impulsiona uma sociedade empresarial a optar por ser concessionária de um serviço pública, uma vez que ausente a vantagem econômica, não haveria interessados.

1.3. CONCESSÃO DA ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

¹⁷ JUNIOR, Carlos S. de Barros. **A concessão de Serviço Público**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1973.

¹⁸ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica da concessão de serviço público**. Revista de Direito Público. São Paulo, ano V, v.19, jan-mar.1972.

¹⁹ JUNIOR, Carlos S. de Barros. **A concessão de Serviço Público**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1973.

A Constituição Federal institui expressamente a competência da união para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a infraestrutura aeroportuária (art.21).

A concessão de aeroportos é regida de maneira genérica pela lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos e de modo específico pelo decreto nº 7.624/2011²⁰, que dispõe especificamente sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão.

O decreto nº 7.624/2011 estabelece que o plano de outorga que especifique os aeródromos a serem concedidos pela União deverá ser realizado, através de portaria, pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (art. 2).

O contrato terá prazo de vigência estabelecido pelo poder concedente, tanto no edital quanto no contrato definitivo de concessão, sendo necessária a compatibilidade entre o prazo cedido e os investimentos realizados pela concessionária, podendo ser prorrogado uma única vez, por até cinco anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato, mediante ato motivado (art. 6).

Historicamente, a Administração Pública brasileira delegou a exploração da infraestrutura aeroportuária brasileira sob a forma de concessão, garantindo que a Infraero tivesse a participação minoritária de 49% do capital social das sociedades de propósito específico cujo objeto central era a concessão dos aeroportos.²¹ Modernamente, no entanto, em relação aos aeroportos concedidos em blocos, em 2018, pela administração pública brasileira, a concessionária passou a deter 100% de participação no capital social.

Sobre a fiscalização dos aeroportos concedidos, vale ressaltar que, desde 2005, a partir do sancionamento da lei nº 11.182/2005²², a infraestrutura

²⁰ BRASIL. **Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011.** Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Diário Oficial da União. 22nov2011.

²¹ OSÓRIO, Fernando. **O direito aeroportuário e a privatização de aeroportos no Brasil.** Rio de Janeiro, editora Lumen Iures, 2015. Página 95.

²² BRASIL. **Lei nº 11.182,** de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 27set2005.

aeroportuária brasileira é regulada e fiscalizada pela Agência Nacional de Aviação Civil (art.2), uma agência reguladora federal cuja responsabilidade é normatizar e supervisionar a atividade de aviação civil no Brasil, possuindo a competência para observar e implementar as orientações referentes ao estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária (art.5, II), compondo o tema específico do presente trabalho.

2. REMUNERAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA

2.1. RECEITAS TARIFÁRIAS

A remuneração da concessionária ocorre a partir da obtenção de valores de duas modalidades de receita: as receitas tarifárias e as receitas não tarifárias. Especificamente em relação às receitas tarifárias, há previsão legal de sua cobrança na lei nº 6.009/1973²³, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências.

No mencionado diploma normativo, prevê-se a necessidade de aprovação de novas tarifas aeroportuária por parte da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para cobrança de valores por parte do operador aeroportuário, com validade em todo o território nacional (art. 2, a) e, ainda, elenca como as atuais tarifas passíveis de cobrança as seguintes: I - Tarifa de embarque; II - Tarifa de pouso; III - Tarifa de permanência; IV - Tarifa de Armazenagem; V - Tarifa de Capatazia e VI - Tarifa de conexão (art.3).

As receitas tarifárias remuneram especificamente as áreas aeroportuárias relativas ao objeto central da concessão, isto é, o transporte aéreo de passageiros. A tarifa de embarque e a tarifa de conexão remuneram especificamente a área aeroportuária relativa ao terminal de passageiros, abrangendo, conforme o caso, embarque, desembarque, orientação, conforto e segurança. A Tarifa de Pouso e Tarifa de Permanência remuneram, respectivamente, a pista de pouso e de táxi e as áreas de permanência. A Tarifa de Armazenagem remunera os serviços de

²³ BRASIL. **Lei nº 6.009**, de 26 de dezembro de 1976. Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências. Diário Oficial da União. 26dez1976.

armazenamento, guarda e controle das mercadorias nos Armazéns de Carga Aérea do Aeroporto. A Tarifa de Capatazia remunera os serviços de movimentação e manuseio das mercadorias nos Armazéns de Carga Aérea do Aeroporto (art.3).

Em relação aos preços cobrados pela tarifa, é importante pontuar que decorre de previsão contratual por parte do poder concedente, qual seja, a ANAC, não havendo dispositivo cogente que discipline especificamente os preços que devem ser pagos pelos usuários. Não obstante, a política de remuneração tarifária, adotada para os aeroportos brasileiros delegados no regime de concessão, foram modificadas ao longo do tempo, objetivando atingir o interesse mútuos das principais partes que compõem o sistema aeroportuário, isto é a concedente, a concessionária, as empresas aéreas e os usuários²⁴.

O modelo tarifário que foi utilizado nas primeiras concessões de infraestrutura aeroportuária no Brasil teve como eixo central um rígido teto-tarifário, sendo, em seguida, substituído por uma política de teto-tarifário mais moderada, cujo modelo vigora nas últimas concessões realizadas. Nesse modelo, é instituído, para cada tipo de tarifa, um valor máximo, com uma pequena possibilidade de gerenciamento de valor por parte da concessionária.²⁵

O gerenciamento de tarifas deverá obedecer a critérios objetivos e não discriminatórios, a exemplo da utilização do horário de maior ou menor movimento para fixação dos valores cobrados por cada tarifa desde que a arrecadação média daquela tarifa não supere o valor do preço-teto. Todavia, verificou-se, com a prática delegatória brasileira, que o respectivo modelo de cobrança de tarifa representa um empecilho ao surgimento de soluções de mercado e não favorece o melhor desenvolvimento da infraestrutura. Isso porque a manutenção de tarifas

²⁴ OSÓRIO, Fernando. **O direito aeroportuário e a privatização de aeroportos no Brasil**. Rio de Janeiro, editora Lumen Iures, 2015, Página 111.

²⁵ Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de concessões aeroportuárias para doze aeroportos segregados em três blocos**: relatório técnico. Brasília; 2018. Página 27.

praticamente fixas, reajustadas pela inflação, não atraem com entusiasmo o investimento adequado na infraestrutura aeroportuária.²⁶

2.1.1. CASO DO BLOCO NORDESTE

A regulação tarifária prevista para os aeroportos concedidos do Bloco Nordeste possui detalhamento específico no Anexo IV do contrato de concessão. Para os aeroportos das capitais, quais sejam, Recife, Maceió, Aracaju e João Pessoa, o modelo aplicado será o da Receita-Teto por passageiro, que será aplicada à movimentação da aviação regular de passageiros, com exceção da aviação geral e o transporte de cargas, que não serão submetidos a esta regulação tarifária, podendo a concessionária de serviços pactuar livremente o preço das tarifas.²⁷

No modelo de Receita-Teto, o operador aeroportuário tem certa liberdade para escolher os valores das tarifas a serem cobradas, quais sejam, as tarifas de embarque, conexão, pouso e permanência, aplicadas à aviação regular de passageiros, respeitando a cláusula contratual que estabelece a necessidade da média da arrecadação de todas as tarifas auferidas não ultrapassar a Receita-Teto por passageiro definida pelo regulador para cada aeroporto²⁸, cujos valores estão elencados abaixo:

²⁶ Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de concessões aeroportuárias para doze aeroportos segregados em três blocos**: relatório técnico. Brasília; 2018. Página 29.

²⁷ Ministério da Infraestrutura. **Vencedores do leilão de 12 aeroportos da 5ª rodada assinam contratos de concessão**. São Paulo. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/9051-vencedores-do-leil%C3%A3o-de-12-aeroportos-da-5%C2%AA-rodada-assinam-contratos-deconcess%C3%A3o.html>>. Acesso em: 15set2019.

²⁸ Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de concessões aeroportuárias para doze aeroportos segregados em três blocos**: relatório técnico. Brasília; 2018. Página 29.

Indicador	Aeroporto	RT (R\$)
SBRF	Recife / Guararapes – Gilberto Freyre	34,88
SBMO	Maceió / Zumbi dos Palmares	35,39
SBJP	João Pessoa / Presidente Castro Pinto	34,65
SBAR	Aracaju / Santa Maria	34,67

Nesse contexto contratual, para atingir o valor mais lucrativo desejado com o aferimento das receitas tarifárias, espera-se que a concessionária objetive aumentar o número de passageiros processados, de forma alinhada com o interesse dos usuários e da agência reguladora.

A receita por passageiro ajustada não poderá ultrapassar as receitas-tetos acima demonstradas graficamente e será calculada pela soma das receitas reguladas auferidas, que são as receitas tarifárias obtidas pela concessionária ao longo de um ano, deduzindo o Fator de Ajuste atualizado, sendo este valor final dividido pela quantidade de Passageiros Tarifados, cujo cálculo segue demonstrado graficamente abaixo:

$$RP_t = \frac{RR_t}{PAX_t};$$

$$RPA_t = \frac{RR_t - (FA_{t-1} \times (1 + TA_{t-1} \times TD_{t-1}) \times \frac{IPCA_t}{IPCA_{t-1}})}{PAX_t}, \text{ onde:}$$

RP_t = Receita por Passageiro auferida no ano t;

RPA_t = Receita por Passageiro Ajustada no ano t;

RR_t = Receita Regulada, em reais (R\$), auferida pela Concessionária referente às operações efetivamente realizadas no ano t;

FA_{t-1} = Fator de Ajuste, em reais (R\$), referente ao desvio ocorrido da Receita por Passageiro em relação à Receita Teto no ano t-1;

TA_{t-1} = Taxa de Atualização no ano t-1, que corresponde à taxa pela qual será atualizado o Fator de Ajuste;

TD_{t-1} = Taxa de Desconto do Fluxo de Caixa Marginal estabelecida pela ANAC, conforme definição do Contrato de Concessão, vigente no ano t-1;

PAX_t = Passageiros Tarifados no ano t;

$IPCA_t$ = IPCA divulgado pelo IBGE no mês de dezembro do ano t;

Assim, o aumento na eficiência decorre do contexto em que operador aeroportuário possui informações mais privilegiadas e efetivas sobre o funcionamento do aeroporto, estabelecendo, com certa liberdade, o valor das tarifas.²⁹ Além disso, a arrecadação tarifária possui limitação expressa no contrato em relação à quantidade de passageiros tarifados, resultando em incentivo ao operador no gerenciamento do valor das tarifas a fim de maximizar a demanda, e não somente aumentar a receita tarifária.

É válido pontuar, ainda, que, a despeito de eventual possibilidade de prejuízo por parte da concessionária, a receita teto de cada aeroporto das capitais acima estipuladas será atualizada anualmente pela inflação, descontados ou acrescidos os fatores X e Q, respectivamente de ganho de produtividade e de qualidade de serviço.

No término de cada exercício compreendido pelo período de um ano, a ANAC irá constatar se a receita por passageiro ajustada auferida respeitou o limite ou ultrapassou a receita-teto estabelecida para cada aeroporto da capital, procedendo aos ajustes no teto tarifário do ano seguinte, sendo submetida à penalidade caso limite tenha sido ultrapassado, conforme demonstra relatório do TCU:

Ao final de cada ano, a Agência irá apurar se a Receita por Passageiro (RP) efetivamente arrecada ficou acima ou abaixo da RT estabelecida para aquele aeroporto, procedendo aos ajustes no teto tarifário do ano seguinte. Se a RP auferida pela concessionária for menor do que a RT, a concessionária poderá recompor essa diferença no ano seguinte. No caso de a RP ser maior, foi definido uma Taxa de Atualização penalizando (gradualmente, em 3 níveis) a receita regulada que poderá ser arrecadada pela concessionária no ano seguinte, como forma de desincentivo ao descumprimento do teto (peça x, p. 21).³⁰

²⁹ OSÓRIO, Fernando. **O direito aeroportuário e a privatização de aeroportos no Brasil**. Rio de Janeiro, editora Lumen Iures, 2015, Página 111.

³⁰ Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de concessões aeroportuárias para doze aeroportos segregados em três blocos**: relatório técnico. Brasília; 2018. Página 30.

Em relação aos aeroportos de Juazeiro do Norte e Campina Grande, todavia, não há receita-teto por passageiro previamente definida, como ocorre com os aeroportos das capitais, de modo que haverá uma liberdade tarifária evidentemente mais acentuada. Isso decorre do fato destes aeroportos terem infraestrutura e atendimento reduzido, objetivando garantir uma maior segurança e eficácia para a operadora concessionária.

Para a definição dos valores tarifários, a concessionária deverá seguir os preceitos elencados no contrato de concessão, quais sejam, as boas práticas de tarifação, utilizar critérios objetivos e não discriminatórios, realizar consulta prévia aos interessados relevantes antes de aumentos tarifários e informar à Anac, aos usuários e ao público com o mínimo de 30 dias de antecedência (cláusula 4.4).

2.2. RECEITAS NÃO TARIFÁRIAS

As receitas não tarifárias, em sentido amplo, englobam uma subdivisão abarcada pelas receitas não tarifárias advindas de serviços operacionais, aquelas descritas conforme cláusula 4.11 do contrato de concessão do Bloco Nordeste, isto é, receitas decorrentes de serviços relativos à operação central do aeroporto, qual seja, a aviação civil e o transporte de passageiros, bem como as receitas não tarifárias advindas de atividade puramente comerciais, compreendidas, em conjunto, como receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.³¹

A lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece que o poder concedente poderá prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas (art.11).

³¹ RIBEIRO, Maurício Portugal. **RECEITAS ACESSÓRIAS DECORRENTES DE NOVOS PROJETOS IMOBILIÁRIOS EM CONCESSÕES E PPPS**. Disponível em: < <http://www.portugalribeiro.com.br/wpp/wp-content/uploads/receitas-acessorias-e-projetos-imobiliarios-v5-versao-final-enviada-para-publicacao.pdf>>. Acesso em 10ago2019.

As receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas de projetos associados são originalmente reguladas, no Brasil, pela lei geral de concessão, todavia não corresponde ao único preceito normativo que trata sobre as receitas não tarifárias acessórias, havendo, em setores regulatórios distintos, normas específicas e mais recentes que também as regulam.³²

É válido ressaltar, nesse sentido, o decreto nº 7.624/2011, que dispõe especificamente sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, também prevê a possibilidade de destinação das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, como parte da remuneração da concessionária (art.8).

Essas receitas decorrem de parte da remuneração da concessionária de serviço público na realização de atividade econômica que tangencia o objeto central do contrato de concessão firmado com o poder concedente. Nesse sentido, a escolha linguística para descrever as respectivas receitas (alternativa, complementar ou acessória) revela a vontade do legislador de identificá-las como valores recebidos através de atividades diversas daquela que motivou a realização da concessão. Difere-se, nesse sentido, da atividade principal que retrata o escopo central do contrato, desenvolvida pela concessionária e responsável pela geração das principais receitas, incluídas sobretudo, nesse rol, as receitas tarifárias.³³

Desse modo, como bem asseverou o professor Rafael Vêras, por meio dessa modalidade de remuneração, confere-se uma acepção notoriamente mais econômica à concessão do serviço público como um todo, considerando toda a infraestrutura por ela abarcada, que permite ao concessionário "angariar recursos em razão da sua própria criatividade empresarial".³⁴

Tomando como exemplo a concessão da infraestrutura aeroportuária do bloco Nordeste, a concessionária, por advento de permissividade legal, poderá aproveitar

³² FREITAS, Rafael Vêras de. **Os contratos privados celebrados por concessionários de serviços públicos e a sua regulação**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 219-240, jan./fev. 2017.

³³ PEREZ, Marcos Augusto. **Receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas de projetos associados**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017.

³⁴ FREITAS, Rafael Vêras de. **Os contratos privados celebrados por concessionários de serviços públicos e a sua regulação**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 219-240, jan./fev. 2017.

todo o espaço constante da estrutura do aeroporto para rentabilizar o seu investimento, não se limitando somente aos espaços essenciais para realização do objeto contratual de transporte aéreo como os terminais de carga e descarga ou pista para pouso e decolagem de avião, favorecendo, nas palavras de Vêras, "a integração financeira da concessão às oportunidades de negócios periféricas".³⁵

É nesse contexto de criatividade empresarial que está essencialmente inserida a natureza jurídica de direito privado nos serviços concedidos pelo poder público, permitindo a livre contratação de terceiros pela concessionária do serviço público, não possuindo o mesmo regime jurídico, evidentemente, da relação mantida entre o poder concedente e a concessionária, sobretudo por se tratar de atividades que não estão focadas na execução do objeto contratual, mas que as tangencie, maximizando as possibilidades do negócio.³⁶ Afere-se a natureza de direito privado da relação entre concessionária e terceiros da própria lei geral de concessão lei nº 8.987/1995, conforme se pode constatar da seguinte redação:

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§ 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.

³⁵ FREITAS, Rafael Vêras de. **Os contratos privados celebrados por concessionários de serviços públicos e a sua regulação**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 219-240, jan./fev. 2017.

³⁶ MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 30.

Em que pese a natureza do contrato realizado entre concessionárias e terceiros ser reconhecidamente de direito privado, deve-se ressaltar que não segue a mesma liberdade contratual regida pelo contrato entre particulares. Isso porque o próprio reconhecimento de complementariedade da receita, expressamente conceituada em lei, denota sua participação no contexto de um sistema contratual, sobre o qual a necessidade central é garantir a execução do objeto contratual da concessão.³⁷

Nesse sentido, a contratação de serviços perante terceiros, ainda que tenha como cunho maximizar a receita da concessionária, não reflete unicamente em seus objetivos, haja vista fazer parte de um todo, gerando consequências em toda a estrutura do serviço jurídico prestado, cujos reflexos atingem o poder concedente e os próprios usuários.

É nesse contexto que surge para alguns doutrinadores, como Eduardo Kataoba, a denominação de "contratos privados coligados",³⁸ cuja característica fundamental reside na percepção fática de que um conjunto de contratos possui uma eficácia vinculativa visivelmente superior quando em contraste com um contrato isolado constante do mesmo conjunto. Isto é, na ótica dos contratos privados coligados, em que pese não haver dúvida referente à eficácia e validade do contrato e seus termos pactuado entre as partes, quando respeitados os dispositivos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, a sua validade não poderá, sob nenhuma hipótese, ultrapassar o objeto central do nexo contratual sobre o qual ele está imerso.

É necessário destacar, ainda, a notoriedade da relevância que as receitas complementares *latu sensu* possuem no modelo de negócios do concessionário prestador do serviço público, cujas oportunidades são verdadeiramente ampliadas, possibilitando um aumento evidente em sua remuneração. Um exemplo muito recorrente utilizado pela doutrina refere-se à utilização, por parte das

³⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **Receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas de projetos associados**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017.

³⁸ KATAOKA, Eduardo. **A coligação contratual**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2008, Página 23.

concessionárias de ônibus, de publicidade na parte traseira de seus veículos, obtendo ganhos significativos que tangenciam o mero transporte de passageiros.³⁹

2.2.1. CASO DO BLOCO NORDESTE

2.2.1.1. CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A CONCESSIONÁRIA E TERCEIROS

Preliminarmente, cabe evidenciar os dispositivos contratuais do contrato de concessão do bloco nordeste que demonstrem expressamente a possibilidade de remuneração da concessionária através da exploração de receitas alternativas, para o efetivo prosseguimento das consequências práticas sob a ótica do direito privado relativas ao uso do espaço aeroportuário.

Nesse sentido, merece análise especial a seção II do capítulo IV do contrato de concessão, cujos dispositivos contratuais estão elencados abaixo:

Seção II – Das Receitas Não Tarifárias

4.9. A Concessionária poderá explorar atividades econômicas que gerem Receitas Não Tarifárias, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado.

4.9.1. A Concessionária deverá observar as normas vigentes que exijam, restrinjam ou condicionem a exploração de determinadas atividades.

4.9.2. Os seguintes itens básicos deverão estar disponíveis sem qualquer ônus para o Usuário: água potável, sanitários; fraldários; carrinhos de bagagem; transporte gratuito entre terminais não adjacentes (lado terra); equipamentos, acesso e auxílio a PNAE; posto de primeiros socorros e outros previstos pela regulamentação vigente.

4.10. A exploração de atividades econômicas que envolva a utilização de espaços no Complexo Aeroportuário seguirá o regime previsto no Capítulo XI – Da Utilização de Espaços no Complexo Aeroportuário.

³⁹ MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 52.

4.11. A prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo que não sejam remunerados por Receitas Tarifárias poderá ser realizada diretamente pela Concessionária, adotando contabilidade separada para cada uma das atividades exploradas, segundo as normas contábeis vigentes.

4.11.1. A ANAC poderá, a qualquer tempo, por motivos concorrenciais, exigir a criação de subsidiária integral para a execução de determinado serviço auxiliar ao transporte aéreo.

4.11.2. Fica vedada a participação de subsidiária integral da Concessionária em outras sociedades.

Conforme mencionado brevemente no tópico anterior, em que pese as receitas puramente comerciais realizadas pela concessionária, na vigência de um contrato de concessão, serem definidas por lei como receitas complementares, em alguns casos, especificamente na delegação da exploração de infraestrutura aeroportuária, pode atingir papel econômico primordial, ficando a denominação da receita em caráter secundário. É nesse cenário que Maurício Portugal Ribeiro ressalta a importância da adequada exploração dessas receitas em aeroportos de médio e grande porte, conforme destaque:

"No caso de aeroportos de porte médio ou grande, quando bem administrados, as receitas comerciais (decorrentes sobretudo da exploração de espaços comerciais nos aeroportos ou para publicidade) são responsáveis, em regra, por mais de 50% das receitas totais do concessionário. Além disso, há muitas vezes oportunidades de instalação de hotéis ou outros novos empreendimentos imobiliários no sítio aeroportuário, em áreas próximas que fiquem sob a responsabilidade do concessionário."⁴⁰

Nesse sentido, é possível que o concessionário da prestação do serviço aeroportuário delegado atue com tamanha eficácia ao explorar as possibilidades econômicas dessas receitas, que podem acabar se tornando superiores as próprias receitas tarifárias, que correspondem, pelo menos à primeira vista, as principais

⁴⁰ Ribeiro, Maurício Portugal. **RECEITAS ACESSÓRIAS DECORRENTES DE NOVOS PROJETOS IMOBILIÁRIOS EM CONCESSÕES E PPPS**. Disponível em: < <http://www.portugalribeiro.com.br/wpp/wp-content/uploads/receitas-acessorias-e-projetos-imobiliarios-v5-versao-final-enviada-para-publicacao.pdf>>. Acesso em 10ago2019.

receitas do contrato de concessão, pois, no caso dos aeroportos, serão cobradas pelo serviço de transporte aéreo e as atividades por ele envolvidas.

Exemplificando para melhor entendimento, conforme relatório da *Air Transport Research Society*, as receitas não tarifárias representam cerca de 50% das receitas totais obtidas pela concessionária a partir da exploração da atividade aeroportuária, podendo chegar até 80% em algumas situações.⁴¹

Ressaltada a devida importância das receitas complementares na exploração da infraestrutura de aeroportos, é essencial mencionar o dispositivo legal que ressalta a natureza jurídica de Direito Privado acerca da exploração de atividades econômicas que gerem Receitas Não Tarifárias, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros (cláusula 4.9.)

Assim, a cessão de direito sobre espaços dos aeroportos do Nordeste cedidos pelo contrato de concessão assinado em setembro de 2019 entre o poder concedente e a concessionária Aeroportos do Nordeste do Brasil S/A não terá empecilhos regulatórios advindos da atuação da ANAC, conforme ocorre nas já mencionadas Receitas Tarifárias, predominando aqui a plena liberdade contratual de estabelecer os preços que a concessionária entender mais lucrativos e convenientes e que comporão parte relevante de sua remuneração.⁴²

A concessionária não poderia constituir um contrato sob regime de direito essencialmente público, considerando que é requisito essencial dos contratos administrativo ter como figura contratante a presença da Administração Pública, conforme dispõe Ricardo Alexandre:

"Não há unanimidade na doutrina em relação às características dos contratos administrativos, mas, de modo geral, podemos afirmar que são as seguintes: presença da Administração Pública nessa qualidade – nos contratos administrativos a Administração comparece à relação contratual na posição de Poder Público, por isso é dotada de uma série de prerrogativas

⁴¹ Air Transport Research Society. **Global Airport Benchmarking Report and ATRS World**. 2011. Disponível em: < <http://www.atrsworld.org/publications.html>>. Acesso em 10ago2019

⁴² Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de concessões aeroportuárias para doze aeroportos segregados em três blocos**: relatório técnico. Brasília; 2018.

que a colocam em posição de supremacia diante do particular, as quais se materializam nas chamadas cláusulas exorbitantes; (...)"⁴³

Todavia, não é por predominar contexto de liberdade contratual que a concessionária poderá abusar dos valores cobrados. Isso porque, na ótica dos contratos privados coligados, tal como se pode constatar no presente caso, a concessionária ainda estará obrigada primordialmente ao objeto central do contrato de concessão, representado pelo transporte de passageiros.⁴⁴ Assim, não poderá cobrar valores abusivos a ponto de onerar radicalmente o contexto central do serviço de transporte prestado ao usuário.

Além disso, a doutrina e jurisprudência tece importante debate sobre a natureza do imóvel pertencente à união, como ocorre nos espaços cedidos pela concessionária da infraestrutura aeroportuária e que é bastante relevante para a definição do regime jurídico a ela relacionada.

Conforme o decreto lei número 9.760/46, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências, a locação de imóveis da União se fará mediante contrato, não ficando sujeita a disposições de outras leis concernentes à locação (art.87). Esse dispositivo foi capaz de suscitar diferentes opiniões sobre o regime jurídico aplicável a imóvel da união, tal como demonstrado abaixo a posição divergente entre dois ministros do Superior Tribunal Federal em julgamento de Recurso Extraordinário:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONTROVÉRSIA SOBRE A POSSIBILIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO DE VALORES RELATIVOS A CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE CESSÃO ONEROSA DE USO DE BEM PÚBLICO (DECRETO-LEI N. 9.760/64) E SOBRE A LEGITIMIDADE DA EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA PARA CELEBRAÇÃO DESSES CONTRATOS E PARA DISCUTÍ-LOS EM JUÍZO: QUESTÕES INFRACONSTITUCIONAIS. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(...)

⁴³ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pág 879.

⁴⁴KATAOKA, Eduardo. **A coligação contratual**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2008, Página 42.

no julgamento do RE no 407.099-RS (Carlos Velloso), o Pretório Excelso estabeleceu a distinção entre empresa pública como instrumento de participação do Estado na economia e empresa pública prestadora de serviço público, para afirmar que esta última não se vincula à disposição constitucional que impede a extensão às Estatais de benefícios fiscais não invocáveis pela iniciativa privada (art. 173, § 2º). Isso mostra a fragilidade do argumento de que apenas por ser entidade detentora de personalidade de direito privado, a INFRAERO necessariamente cederia a particulares o uso de bens da União que administra mediante contratos de locação celebrados sob as normas de direito privado. Daí a 3ª Seção deste Tribunal haver pacificado o entendimento contrário à tese lançada no apelo, como se infere da seguinte: 'DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. BEM PÚBLICO. CONTRATO DE LOCAÇÃO, ARRENDAMENTO OU CESSÃO DE USO. CIVIL. IMÓVEL NO ENTORNO DA ÁREA AEROPORTUÁRIA. INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO. NATUREZA E FINALIDADE DO CONTRATO. AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO. DESCABIMENTO. A utilização de imóvel situação no entorno da área do aeroporto está sujeita às relações de direito público. Embora a INFRAERO seja pessoa jurídica de direito privado, porque empresa pública, o fim buscado por ela em suas atividades é público. Descabe a utilização da ação de consignação em pagamento dos aluguéis, quando extinto o contrato, visto que o imóvel em questão não se submete às regras da locação comum do direito privado.

(...)

(STF - RE: 612122 ES, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 20/10/2010, Data de Publicação: DJe-217 DIVULG 11/11/2010 PUBLIC 12/11/2010)⁴⁵

Ocorre que, além do decreto acima mencionado ter sido publicado em 1946, momento em que o Estado brasileiro não possuía indícios de práticas privatistas evidentes, foi também bastante anterior a lei nº 8.987/96, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O próprio julgado supracitado, em que pese ressaltar o reconhecimento das áreas imobiliárias do aeroporto como imóveis da união, faz referência à cessão por

⁴⁵ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RE 612122 ES. Relator: Min. Carmem Lúcia. DJe-217 DIVULG 11/11/2010 PUBLIC 12/11/2010. JUSBASIL, 2010. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17187959/recurso-extraordinario-re-612122-es-stf>> Acesso em: 11ago2019.

parte da Infraero, pessoa jurídica que compõe Administração Pública, e não à concessionários de serviço público, como é o caso em análise, no qual a própria característica dos imóveis e a possibilidade de obter receitas alternativas com o seu uso geram interesse da iniciativa privada, conforme já detalhado. Evidencia-se, nesse cenário, posição firmada por Ilan Goldberg:

É notável a diferença de tratamento entre a norma mais atual e as anteriores. A análise contextualizada e que não lança mão de artigos de leis esparsas e isoladas permite observar com facilidade que a restrição à aplicação da Lei de Locações vale, sim, para imóveis de propriedade da União, estados e municípios, desde que esses entes públicos integrem os contratos de locação. Do momento em que os concessionários privados assumem essa posição e, conforme explicitado, não mais se encontram obrigados a licitar, não faz o menor sentido permanecer afastando a Lei de Locações.⁴⁶

É sob essa ótica que é necessário compreender a diferenciação tênue das relações jurídica firmadas entre a concessionária e terceiros prestadores de serviços, bem como a relação dos terceiros com o imóvel, que é propriedade da união. É nesse contexto que se encontra a figura do contrato de direito privado coligado. Corroborar com essa tese Zanella Di Pietro, ao retratar que a sujeição ao direito privado, em contexto sobre o qual existe direito do poder público, nunca é integral.⁴⁷

Assim, em que pese a relação do concessionário com terceiros prestadores de serviços ser de direito privado, sendo possível a aplicação de alguns dispositivos previsto na lei 8.245/41 (lei do inquilinato), não se pode ignorar a aplicação coligada do decreto 9.760/46, sendo conveniente inclusive, pautada na boa-fé objetiva, incluir cláusulas contratuais nos contratos de cessão de espaço aeroportuário que exponham a possibilidade de vencimento antecipado do contrato de concessão em razão de decisão unilateral da administração público, trazendo consequências como

⁴⁶ GOLDBERG, Ilan. **O cabimento da ação renovatória contra concessionária de atividade econômica em imóveis de propriedade da União**. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, Belo Horizonte, v. 19, p. 97-115, jan./mar. 2019

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, pág 376.

a alteração do polo contratante, passando da concessionária a Administração Pública novamente.⁴⁸

Ainda que não haja menção expressa, as prerrogativas da administração pública são normas cogentes quando previstas no ordenamento jurídico, sendo aplicáveis a todos os contratos administrativos por ela firmados, não sendo necessário sua previsão contratual, ainda que desejável em virtude exclusiva de boa-fé objetiva, conforme exposto.

É nesse contexto que está compreendida a razão de ser da cláusula 11.1.4. do Contrato de Concessão do bloco nordeste, no qual, independentemente de previsão contratual expressa em contrato firmado pela concessionária e terceiros, terá a administração pública o direito de denunciar os contratos em caso do término antecipado da concessão, conforme se demonstra abaixo:

11.1.4. Em caso de extinção antecipada da Concessão, inclusive por caducidade e encampação, o Poder Concedente ou o novo operador do Aeroporto poderá, independentemente de indenização, denunciar os contratos celebrados pela Concessionária envolvendo a utilização de espaços vinculados à Concessão, salvo nos casos em que o montante elevado dos investimentos a serem realizados pelo concessionário justificar a sua manutenção mesmo quando da extinção antecipada da Concessão, e a celebração do contrato tiver sido precedida de expressa aprovação do Ministério da Infraestrutura, ouvida a ANAC.

Além disso, em que pese poder ceder os direitos dos espaços aeroportuários sob preços livremente pactuados, caberá à concessionária, conforme expressamente previsto na cláusula 4.9.2., prover gratuitamente aos usuários do aeroporto os itens básicos como água potável, sanitários, fraldários, carrinhos de bagagem, transporte gratuito entre terminais não adjacentes, equipamentos, acesso e posto de primeiros socorros, demonstrando a que o serviço público adequado continua sendo o foco central da operação. Corrobora ainda com o entendimento de que os contratos individuais devem-se ater ao contrato principal de concessão a cláusula 11.1.3. ao definir que "Seus termos não poderão comprometer os padrões

⁴⁸ ANTONIALLI, Dennys M. **Uso Privativo de Áreas Destinadas à Exploração Comercial em Aeroportos: Questões Controvertidas nos Processos de Privatização**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. (Org.). *Direito Privado Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 186.

de segurança e de qualidade do serviço concedido ao retratar sobre a cessão de direitos a terceiros da utilização de espaços no complexo aeroportuário”.

Outro exemplo bastante relevante para comprovação da essencialidade primordial da execução do serviço público aos usuários do transporte aéreo é a obrigação da concessionária de disponibilizar espaços e tempo em mídias destinados à veiculação de publicidade institucional de interesse público no Complexo Aeroportuário, sem ônus financeiro ao Poder Público, sobre o qual a liberdade contratual destina à concessionária não poderá afastar essa obrigação.

2.2.1.2. CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TERCEIROS AINDA VIGENTES

Considerando a natureza jurídica dos contratos comerciais celebrados entre a concessionária e terceiros, qual seja, de direito privado, conforme denominação própria do contrato de concessão, é necessário compreender a liberdade contratual que a concessionária possui em relação aos contratos que foram celebrados pela Infraero, empresa pública federal responsável pela administração dos aeroportos do bloco nordeste anteriores à concessão, e que ainda estão em vigência.

Isso porque o próprio contrato de concessão estabeleceu em sua cláusula 11.2., a obrigação da Concessionária em assumir todas as obrigações e direitos relacionados aos contratos que envolvam a utilização de espaços no Complexo Aeroportuário que tenham sido sub-rogados ao Operador Aeroportuário durante a fase de transição, isto é, a concessionária deverá assumir a responsabilidade pelos contratos que ainda estão em vigência.

É importante trazer em evidência, primeiramente, a possibilidade ou não do concessionário de uso rejeitar a sub-rogação da concessionária nos mesmos termos contratuais firmados anteriormente perante à Infraero, isto é, os prestadores de serviços discordarem da delegação da infraestrutura aeroportuária da Infraero à empresa privada, negando-se a realizar o objeto do contrato sob a alegação de que só teria validade caso a contratante fosse a Infraero.

É nesse contexto que Antonialli ressalta a suscetibilidade característica do contrato administrativo sobre o qual as pessoas jurídicas de direito privado estão

submetidas, qual seja o direito de alteração unilateral do contrato no qual a contratante, parte da administração pública, possui.⁴⁹ Esse também é o entendimento de Hely Lopes, que, em viés ainda mais publicista, ressalta que a modificação unilateral do contrato por parte da administração pública é medida basilar do direito administrativo, não exigindo sequer previsão contratual expressa.⁵⁰ Nesse sentido, a concessionária de uso não teria qualquer direito de recusa à concessão da infraestrutura aeroportuária para a esfera privada.

Considerando que o eixo central do presente trabalho é o enfoque sob a figura da concessionária, é importante destrinchar os contratos vigentes firmados anteriormente pela Infraero e que passam a sua inteira responsabilidade ao término do estágio 2, da fase I-A do contrato de concessão, momento em que a concessionária terá efetivamente a responsabilidade integral por todos os espaços do complexo aeroportuário. Essa análise é especialmente importante para entender a possibilidade de aplicação, em relação aos espaços físicos da estrutura aeroportuária, da lei n. 8.245/1991 (lei do inquilinato), que é aplicada à locação de imóveis urbanos de natureza não residencial na celebração de contratos regidos pela esfera do direito privado.

Conforme entendimento da doutrina majoritária, a concessão de serviço público tem as características essenciais de contrato administrativo, sendo assim um negócio jurídico bilateral e regido essencialmente pelo direito público.

Conforme destaca Antonialli, os contratos de cessão de espaço público firmados anteriormente à celebração do contrato de concessão e que ainda estão vigentes possuem igualmente a natureza jurídica de direito público, visto que não pode passar a ser rescindido unilateralmente pela nova concessionária, razão de ser da obrigação expressa nos contratos de concessão firmados pela administração pública no que tange a cláusula de sub-rogação. Isso não implica, no entanto, no

⁴⁹ ANTONIALLI, Dennys M. **Uso Privativo de Áreas Destinadas à Exploração Comercial em Aeroportos: Questões Controvertidas nos Processos de Privatização**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. (Org.). *Direito Privado Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 184.

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, Página 248.

entendimento de que a concessionária de direito privado terá as prerrogativas que a administração pública possui.⁵¹

É válido pontuar, ainda, que caso algum espaço tenha sido cedido pelo operador aeroportuário anterior à concessionária sob o regime de permissão de serviço público, o regime jurídico, no momento de sub-rogação dos contratos pela concessionária passará a ser de direito privado. Isso porque o regime de permissão, conforme ressalta Ricardo Alexandre, tem natureza unilateral e precária, características que permitem a revogação do contrato em qualquer momento pela administração pública, o que passa a valer, imediatamente ao momento de transferência operacional, também para a concessionária do serviço público.⁵²

Esse entendimento é corroborado em decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ), em sede de apelação, conforme se demonstra abaixo:

Apelação Cível. Direitos Administrativo e Processual Civil. Bem público objeto de permissão de uso pela FLUMITRENS. Privatização. Desafetação do bem. Possibilidade jurídica do pedido de despejo formulado pela empresa privada concessionária em face do ocupante do imóvel. Com a privatização, a pessoa jurídica de direito privado sucede à pessoa jurídica de direito público. Há o fenômeno da desafetação dos bens públicos transferidos para a pessoa jurídica de direito privado. Se o imóvel havia sido entregue a um particular mediante permissão de uso, o que é sempre feito a título precário, e com a transferência do bem, continuou pagando por esse uso, resta configurada uma relação locatícia, ainda que sem contrato escrito, entre o ocupante e o novo titular do direito. Assim, não convindo à locadora continuar com a locação, pode ela manejar a Ação de Despejo. Inequívoca, assim, a possibilidade jurídica do pedido, satisfeitas que estão as condições da ação. Recurso provido. (LCR)

(TJ-RJ - APL: 00119365719998190000 RIO DE JANEIRO CAPITAL 24 VARA CIVEL, Relator: JOSE PIMENTEL MARQUES, Data de

⁵¹ ANTONIALLI, Dennys M. . **Uso Privativo de Áreas Destinadas à Exploração Comercial em Aeroportos: Questões Controvertidas nos Processos de Privatização**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. (Org.). *Direito Privado Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 189.

⁵² ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pág 923

Julgamento: 12/04/2000, DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/05/2000)⁵³

Nesse sentido, o regime dos contratos vigentes de permissão de uso resta evidenciado como de natureza privada, em virtude de sua natureza precária, o que não ocorre nos espaços cedidos sob concessão pela administração pública, que deve ser interpretado sob direito público, haja vista ser um contrato bilateral.

O entendimento acima foi inclusive respaldado na súmula de número 38 do TJ-RJ:

"A privatização do serviço de transporte ferroviário acarretou o efeito imediato de extinguir o ato administrativo negocial de permissão de uso e engendrar, em face da subsistência da situação de ocupação mediante remuneração periódica, relação jurídica nova, de natureza locatícia, sujeita ao direito privado, em especial à legislação própria."

Assim, em espaços cedidos nos aeroportos do bloco nordeste, cujo regime jurídico à época tenha sido de permissão de uso, terá a nova concessionário a liberdade contratual de continuar com a locação ou manejar ação de despejo, sem quaisquer prejuízos, conforme lhe for mais conveniente.

⁵³ TJ-RJ. **APELAÇÃO CÍVEL**. RE 612122 ES. Relator: José Pimentel Marques. DJe-217 DIVULG 03/10/2001 PUBLIC 03/10/2001. JUSBRASIL, 2010. Disponível em: < <https://tjrj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/426208902/apelacao-apl-347470819998190001-rio-de-janeiro-capital-24-vara-civel?ref=serp> > Acesso em: 11ago2019.

CONCLUSÃO

Diante do apresentado, constata-se, primeiramente, a concessão do serviço público como uma oportunidade de ganho mútuo entre a Administração Pública, que não possui mais a obrigação de executar e melhorar os serviços referentes à infraestrutura aeroportuária, mas tão somente supervisioná-la, bem como da concessionária, que, possuindo conhecimento de mercado e das operações realizadas no aeroporto, poderá auferir remuneração suficientemente lucrativa para justificar o seu investimento. É nesse contexto que se confere uma acepção notoriamente econômica à concessão do serviço público, considerando toda a infraestrutura por ela abarcada.

A remuneração da concessionária responsável pela ampliação, manutenção e exploração de aeroportos integrantes do bloco nordeste decorre da obtenção de receitas tarifárias e receitas não tarifárias, conforme disposição legal e estipulação contratual.

As receitas tarifárias remuneram especificamente as áreas aeroportuárias relativas ao objeto central da concessão, isto é, o transporte aéreo de passageiros, abrangendo o pagamento dos serviços prestados no terminal de passageiros, tal como embarque, desembarque, orientação, conforto e segurança, bem como pista de pouso, de táxi e as áreas de permanência, remuneradas pela Tarifa de Pouso e Tarifa de Permanência.

A regulação tarifária prevista para os aeroportos das capitais concedidos no Bloco Nordeste, isto é, Recife, Maceió, Aracaju e João Pessoa, terão aplicação do modelo de receita-teto por passageiro, com exceção da aviação geral e o transporte de cargas, que serão submetidas à integral liberdade contratual. No modelo de Receita-Teto, o operador aeroportuário tem certa liberdade para escolher os valores das tarifas a serem cobradas aplicadas à aviação regular de passageiros, respeitando tão somente a cláusula contratual que estabelece a necessidade da média da arrecadação de todas as tarifas auferidas não ultrapassar a Receita-Teto por passageiro definida pelo regulador para cada aeroporto.

Em relação aos aeroportos de Juazeiro do Norte e Campina Grande, todavia, não há receita-teto por passageiro previamente definida, como ocorre com os aeroportos das capitais, de modo que haverá uma liberdade tarifária evidentemente mais acentuada, explicada pelo fato destes aeroportos terem infraestrutura e atendimento reduzido, objetivando garantir uma maior segurança e eficácia para a concessionária.

As receitas não tarifárias decorrem da alocação de áreas e recursos da infraestrutura aeroportuária, podendo decorrer de áreas importantes ao objeto da concessão, sendo chamadas de áreas operacionais, e áreas que tangenciem o transporte aéreo de passageiros, sendo definidas como áreas comerciais, ambas denominadas de receitas acessórias, alternativas ou complementares.

As receitas acessórias, alternativas e complementares, disposta na lei geral de concessão, representam a realização de atividade econômica que tangencia o objeto central do contrato de concessão firmado com o poder concedente. No caso de aeroportos de médio ou grande porte, as receitas acessórias podem resultar em mais de 50% das receitas totais do concessionário, resultantes da exploração, inclusive, de empreendimentos imobiliários em áreas que circundam o aeroporto.

É nesse contexto de concessão de serviço público, no qual pode resultar em lucrativa atividade para o concessionário, que está essencialmente identificada a natureza jurídica de direito privado dos serviços concedidos, permitindo a livre contratação de terceiros pela concessionária, divergindo do regime jurídico identificado na relação mantida entre o poder concedente e a concessionária, sobretudo por se tratar de atividades que não estão focadas na execução do objeto contratual, mas que as tangencie, maximizando as possibilidades do negócio.

Em que pese a natureza do contrato realizado entre concessionárias e terceiros ser reconhecidamente de direito privado, deve-se ressaltar que não segue a mesma liberdade contratual regida pelo contrato entre particulares. Isso porque o próprio reconhecimento de complementariedade da receita, expressamente conceituada em lei, denota sua participação no contexto de um sistema contratual, sobre o qual a necessidade central é garantir a execução do objeto contratual da concessão. É nesse contexto que se insere a denominação de contratos privados coligados, cuja característica fundamental reside na percepção fática de um conjunto

de contratos que possui uma eficácia vinculativa visivelmente superior quando em contraste com um contrato isolado constante do mesmo conjunto.

Assim, em que pese a relação do concessionário com terceiros prestadores de serviços ser de direito privado, sendo possível a aplicação de alguns dispositivos previsto na lei 8.245/41 (lei do inquilinato), não se pode ignorar a aplicação coligada do decreto 9.760/46, sendo conveniente inclusive, pautada na boa-fé objetiva, incluir cláusulas contratuais nos contratos de cessão de espaço aeroportuário que exponham a possibilidade de vencimento antecipado do contrato de concessão em razão de decisão unilateral da administração público.

Em relação aos contratos de cessão de espaço público firmados anteriormente à celebração do contrato de concessão e que ainda estão vigentes, a natureza jurídica segue a ótica do direito público, visto que não pode passar a ser rescindido unilateralmente pela nova concessionária, razão de ser da obrigação expressa nos contratos de concessão firmados pela administração pública no que tange a cláusula de sub-rogação.

REFERÊNCIAS

Air Transport Reasearch Society. **Global Airpoirt Benchmarking Report and ATRS World**. 2011. Disponível em: < <http://www.atrsworld.org/publications.html>>. Acesso em 10ago2019

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

Agência Nacional de Aviação Civil. **Concessionárias de aeroportos da 5ª rodada assinam contratos de concessão**. Agência Nacional de Aviação Civil, Brasília, 06set2019. Disponível em: < <https://www.anac.gov.br/noticias/2019/concessionarias-de-aeroportos-da-5a-rodada-assinam-contratos-de-concessao> >.

ANTONIALLI, Dennys M. . **Uso Privativo de Áreas Destinadas à Exploração Comercial em Aeroportos: Questões Controvertidas nos Processos de Privatização**. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. (Org.). **Direito Privado Administrativo**. Sao Paulo: Atlas, 2013.

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

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 13fev1995.

BRASIL. **Decreto nº 7.624**, de 22 de novembro de 2011. Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Diário Oficial da União. 22nov2011.

BRASIL. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 27set2005.

BRASIL. **Lei nº 6.009**, de 26 de dezembro de 1976. Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências. Diário Oficial da União. 26dez1976.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Estadão Conteúdo. **Governo quer conceder toda rede de aeroportos até 2022, diz secretária**. Isto é, São Paulo, 22ago2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/governo-quer-conceder-toda-rede-de-aeroportos-ate-2022-diz-secretaria/>>.

FREITAS, Rafael Vêras de. **Os contratos privados celebrados por concessionários de serviços públicos e a sua regulação**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, p. 219-240, jan./fev. 2017.

GOLDBERG, Ilan. **O cabimento da ação renovatória contra concessionária de atividade econômica em imóveis de propriedade da União**. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, Belo Horizonte, v. 19, p. 97-115, jan./mar. 2019

International Air Transport Association. **O valor do transporte aéreo no Brasil: Relatório Técnico..** Disponível em: <<https://www.iata.org/about/worldwide/americas/Documents/Value-of-Air-Transport-in-Brazil-May-PT2019.pdf>>.

JUNIOR, Carlos S. de Barros. **A concessão de Serviço Público**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1973.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica da concessão de serviço público**. Revista de Direito Público. São Paulo, ano V, v.19, jan-mar.1972.

Ministério da Infraestrutura. **Vencedores do leilão de 12 aeroportos da 5ª rodada assinam contratos de concessão**. São Paulo. Disponível em: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/9051-vencedores-do-leil%C3%A3o-de-12-aeroportos-da-5%C2%AA-rodada-assinam-contratos-deconcess%C3%A3o.html>>.

MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2002.

OSÓRIO, Fernando. **O direito aeroportuário e a privatização de aeroportos no Brasil**. Rio de Janeiro, editora Lumen Iures, 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. **Receitas alternativas, complementares, acessórias ou derivadas de projetos associados**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **RECEITAS ACESSÓRIAS DECORRENTES DE NOVOS PROJETOS IMOBILIÁRIOS EM CONCESSÕES E PPPS**. Disponível em: <<http://www.portugalribeiro.com.br/wpp/wp-content/uploads/receitas-acessorias-e-projetos-imobiliarios-v5-versao-final-enviada-para-publicacao.pdf>>.

SOUSA, Dayanne. **Tráfego aéreo de passageiros cresce 6,5% em 2018**, revela Iata. Economia Uol, São Paulo, 07mar2019. Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/02/07/trafego-aereo-de-passageiros-cresce-65-em-2018-revela-iata.htm>>.

STF. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO**. RE 612122 ES. Relator: Min. Carmem Lúcia. DJe-217 DIVULG 11/11/2010 PUBLIC 12/11/2010. JUSBASIL, 2010. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17187959/recurso-extraordinario-re-612122-es-stf>> .

TJ-RJ. **APELAÇÃO CÍVEL**. RE 612122 ES. Relator: José Pimentel Marques. DJe-217 DIVULG 03/10/2001 PUBLIC 03/10/2001. JUSBASIL, 2010. Disponível em: < <https://tjrj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/426208902/apelacao-apl-347470819998190001-rio-de-janeiro-capital-24-vara-civel?ref=serp> > .

Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de concessões aeroportuárias para doze aeroportos segregados em três blocos**: relatório técnico. Brasília; 2018.