

FACULDADE INNOVARE

CÉLIA REGINA ÁLVARES AFFONSO DE LUCENA SOARES

**“GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO
AEROPORTUÁRIA: TARIFAS AEROPORTUÁRIAS E
CONCESSÕES DE AEROPORTOS. ”**

GUARULHOS – SP

2018

FACULDADE INNOVARE

CÉLIA REGINA ALVARES AFFONSO DE LUCENA SOARES

**“GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO
AEROPORTUÁRIA: TARIFAS AEROPORTUÁRIAS.”**

*Monografia apresentada à Faculdade Innovare
como requisito parcial para obtenção do Título
de Especialista em Gestão de Políticas
Públicas, sob a orientação de professora
Especialista Gracielle Dantas Macedo.*

GUARULHOS – SP

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

CÉLIA REGINA ALVARES AFFONSO DE LUCENA SOARES

**“GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ADMINISTRAÇÃO
AEROPORTUÁRIA: TARIFAS AEROPORTUÁRIAS. ”**

*Monografia julgada e aprovada por Professora
Mestre Maria de Fátima Campos.*

GUARULHOS – SP

2018

*Dedico esse trabalho à INFRAERO,
empresa que me proporcionou
crescimento profissional ao longo dos
últimos 16 (dezesseis) anos de vínculo
empregatício.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, pela compreensão dos momentos de renúncia no convívio, abdicados em favor dos estudos, meus queridos filhos Danilo e Giovanna e meu amado esposo Geraldo, fontes de inspiração deste trabalho.

Agradeço à minha mãe que sempre me incentivou a superar os meus limites, apoiando-me em todos os momentos.

Agradeço a minha Orientadora, Gracielle Dantas Macedo, toda a transmissão dos seus preciosos conhecimentos, entusiasmo que motiva e paciência.

“Os que se encantam com a prática sem a ciência são como os timoneiros que entram no navio sem timão nem bússola, nunca tendo certeza do seu destino”.

(Leonardo da Vinci)

RESUMO

Esta monografia faz uma análise da gestão de políticas públicas na administração aeroportuária, com foco à remuneração do setor para cumprimento da finalidade constitucional prevista no art. 21, inciso XII, alínea “c”, que diz respeito às competências da União na exploração da infraestrutura aeroportuária, bem como da legislação correlata, o crescimento exponencial do setor aéreo no País que desencadeou a concessão de aeroportos à iniciativa privada bem como a atual diretriz da cobrança tarifária pela Agência Reguladora – Anac – Agência Nacional de Aviação Aérea.

Como exemplo, cita-se eventos significativos, tais como: **1.** crescimento da demanda no percentual aproximado de 12% entre os anos de 2.003 e 2.011, que provocou o congestionamento dos principais aeroportos do País, denotando que os aeroportos não estavam preparados para esse cenário; **2.** modificação do sistema de controle da oferta de serviços aéreos regulares, para a livre iniciativa, introduzido por força da criação da ANAC, fato que contribuiu para alavancar a demanda; **3.** A redução dos valores de passagens aéreas (a tarifa média do bilhete nacional que era de R\$ 471,78 em 2.002 passou para R\$ 261,56 em 2.011); **4.** A elevação da taxa de ocupação das aeronaves, que passou de 56,8% em 2.002 para 71,6% em 2.011; **5.** Aumento do PIB e da renda do brasileiro no Governo pós FHC; **6.** Na contramão desses dados, a crise fiscal, política e social.

O trabalho foi realizado por meio da compilação histórica das diversas fases da administração aeroportuária, com a coletânea de dados e levantamento do acervo respectivo, pesquisa bibliográfica, legislação, registros da Agência Reguladora criada por meio da Lei n.º 11.182/2.005 e publicações da mídia, desde a política da descentralização do País com a criação do Decreto Lei n.º 200/1967, que culminou na criação de empresas públicas para tornar eficiente o modelo considerado mais avançado para a Administração na ocasião (caso específico da INFRAERO, por meio da Lei 5.862/1972), seguida da política da desestatização praticada no País e a consequente privatização de inúmeras empresas públicas, a partir da década de 1.990, em virtude da crise fiscal e a intenção do Governo em cortar gastos públicos; o apagão aéreo do ano de 2.006 até o momento atual que em que o Brasil consolida uma tendência mundial em termos de administração aeroportuária mediante a exploração de aeroportos em regime de concessão à iniciativa privada, finalizando com a análise do meio de remuneração do setor, através de tarifas aeroportuárias e a modificação da sua forma com o advento da criação da Anac, que introduziu o princípio da modicidade, para fixação de tarifas diferenciadas.

Em suma, esse estudo se debruça sobre a forma que o setor aeroportuário remunera a atividade contados da década de 1.970 até os dias atuais, em que os aeroportos mais importantes do País foram concedidos à iniciativa privada.

Palavras-chave: competência constitucional da infraestrutura aeroportuária; remuneração pela prestação de serviços públicos, tarifas aeroportuárias, concessão de aeroportos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO I – Atribuições constitucionais da infraestrutura aeroportuária.....	10
1.1 O Aeroporto.....	11
1.2 Administração Aeroportuária; CBA e a Anac	12
 CAPÍTULO II – As Fases da Administração Aeroportuária	
2.1 Política de Descentralização dos anos 70.....	17
2.2 A Criação da INFRAERO.....	17
2.3 A Política da Desestatização dos anos 90.....	18
2.4 O apagão aéreo do ano de 2.006.....	20
2.5 A Política de Desestatização da administração aeroportuária.....	21
 CAPÍTULO III – A Concessão de Aeroportos.....	23
CAPÍTULO IV – A Política Tarifária do Setor	24
4.1 As tarifas aeroportuárias para remuneração do setor.....	24
4.2 Compilação histórica da Política Tarifária aplicada.....	25
4.3 Regulação Tarifária pela Anac.....	26
4.4 Regulação Tarifária por força das concessões de aeroportos.....	28
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

Conforme já introduzido no resumo, na gestão de políticas públicas o papel do Estado é essencial para consecução dos fins que a atividade se destina, cuja competência delineada na Constituição Federal, é regulamentada pela legislação ordinária e infra-ordinária.

No caso da exploração da infraestrutura aeroportuária, a Constituição Federal prevê no artigo 21: *“Art. 21. Compete à União(...) –XII- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: “c” – a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária.”*.

A Lei n.º 77.565 de 19/12/86 que instituiu o Código Brasileiro de Aeronáutica, introduziu por meio do artigo 36: *“Art. 36 – Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados: I - diretamente pela União; II – por empresas especializadas da administração federal indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica; III – mediante convênio com os Estados ou Municípios; IV – por concessão ou autorização.”*

Por sua vez, a Lei n.º 5.862, de 12/12/72 criou a INFRAERO, uma empresa pública da administração indireta, instituindo por meio do seu respectivo artigo 6º, os recursos para a justa remuneração dessa atividade estatal: *“ Art. 6º - Os recursos da INFRAERO serão constituídos de: “I – tarifas aeroportuárias arrecadadas nos aeroportos por ela diferentemente administrados, com exceção daquelas relativas ao uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (...) “*

Por sua vez, a **Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC**, que substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC), é responsável pela regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do que estabelece o art. 2º e os incisos XXI, XXIV, XXX, do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27.09.2005, assumindo a partir de 28 de setembro de 2.005, as competências e determinações que outrora eram emanadas pelo Comando da Aeronáutica, conforme dispõe o art. 32 da citada Lei.

Essa Agência Reguladora, tem personalidade jurídica própria, e competência exclusiva para gerir os assuntos atinentes a sua finalidade, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, observando e implementando orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC, transcreve-se:

“Lei nº 11.182, de 27.09.2005:

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

“Art. 5º - A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.”

“Art. 8º - Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade...”

Conforme será conferido nos próximos capítulos para a gestão de políticas públicas aeroportuária são instituídas tarifas, as quais, segundo a acepção econômico-tributária, têm natureza jurídica de preços públicos, conforme cristalização jurisprudencial, em que o produto da arrecadação se reverte à própria administração, para investimentos, remuneração do capital e atendimento, assim como para promover a expansão dos serviços.

O setor vem se adaptando à realidade mundial, especialmente em virtude da forte tendência voltada para a administração privada, cujas tarifas também vem amoldando a essa modificação, mediante a instituição de tarifas aeroportuárias diferenciadas, em atenção ao Princípio da Modicidade.

CAPÍTULO I – ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Para o pleno entendimento da matéria, antes de adentrar no tema da presente monografia, é imperioso conhecer as competências e alcance da legislação de regência, relativo à infraestrutura aeroportuária..

Pois bem, a Constituição Federal estabeleceu à União Federal as competências legislativas e materiais no tocante à aviação, aeródromos e infraestrutura aeroportuária.

O já transcrito artigo 21 da Carta Magna destacado na Introdução desse trabalho, traz o regramento específico destinado à União Federal na realização dessa importante atividade.

José Afonso da Silva, **SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros. 6ª ed.2009. p. 265.**, à respeito do assunto leciona:“...a infraestrutura aeroportuária insere-se no âmbito de competência material **exclusiva** da União, e que tal constitui serviço público por expressa determinação constitucional.”. (6ª ed. p. 261)

Adiante, sobre a competência legislativa o renomado autor define: “**...considera-se ‘direito aeronáutico’ o conjunto de normas que disciplinam as relações decorrentes da navegação aérea; normas que hoje figuram no Código Brasileiro de Aeronáutica** SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros. 6ª ed.2009 op. cit., pág. 261

Finalmente, o autor nos brinda com as importantes considerações ao sobre a competência legislativa privativa da União, insculpida na Carta Maior no inciso X do artigo 22, observe:

“Portanto, não é somente a questão de legislar sobre o regime dos portos – o que, por si, já investiria a matéria no conceito de ‘serviço público. Mas é o caso de que a norma constitucional, agora, dá a eles uma natureza vigorosamente estatal’...a área portuária é muito mais do que um lugar de embarque e desembarque, de carga ou descarga, porque é fronteira nacional, um lugar extraordinariamente sensível à defesa do território nacional – uma área, enfim, onde se desenvolvem as atividades de controles diversos, de migração, vigilância sanitária, inspeção e classificação de produtos, fiscalização aduaneira, alfândega e arrecadação de tributos, policiamento de repressão ao contrabando e tráfico de drogas, e tantas outras mais.” Silva, José Afonso, op. cit., p. 265.

A atividade realizada no aeroporto, segundo a concepção da lei é espécie do gênero “aeródromo”.

Nesse conceito, os aeródromos que são de uso público, dotados de instalações e facilidades para o apoio de operações de aeronaves, embarque e desembarque de pessoas e cargas e passam a ser denominados aeroportos (Magri Júnior, 2003). Abrindo-se um parêntese, para melhor esclarecimento, todo aeroporto

está compreendido em um aeródromo público, entretanto, nem todo aeródromo de uso público é um aeroporto. A diferença reside no nível de desenvolvimento da infraestrutura mínima para o processamento de passageiros e carga, componentes essenciais para se empreender a exploração comercial aeroportuária.

A atividade é estrategicamente importante para o Estado, uma vez que o Aeroporto é como uma universalidade jurídica, constituindo bem público federal, independentemente do proprietário ou titular do domínio de cada bem isoladamente considerado (art. 38).

Ao definir aeroporto, José da Silva Pacheco, PACHECO, José da Silva. Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 92 e ss., destaca que “um aeroporto é constituído por *instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas, as áreas destinadas à própria administração, pouso, decolagem, manobra e estacionamento da aeronave, atendimento e movimentação de passageiros, bagagens e cargas, aos concessionários ou permissionários de serviços aéreos, ao terminal de carga aérea, ao terminal de passageiros e bagagens, aos órgãos públicos que devam funcionar nos aeroportos (alfândega, polícia, saúde), ao público usuário e estacionamento de seus veículos, aos serviços auxiliares e ao comércio apropriado para o aeroporto.*”.

Portanto, tudo isso é considerado aeroporto, devendo, ser classificado na sua aceção jurídica, quanto à unidade e universalidade de direito.

É que em razão das peculiaridades do assunto, todas as áreas compreendidas na área de pouso e decolagem e seus arredores (sítio aeroportuário) são áreas estratégicas, seja para garantir a segurança da aviação, civil e militar, seja para garantir a expansão do serviço de aviação (aspecto econômico, desenvolvimento, etc., conforme citado anteriormente).

Dessa forma, a União Federal exerce amplamente o poder normativo, nos sentidos amplo e restrito, quanto às atividades, operações, situações aeronáuticas diversas e o que especificamente interessa a esse trabalho, a forma de remunerar o setor.

Para a exata compreensão da temática, faz-se necessário conhecer alguns outros conceitos importantes, a seguir expostos:

1.2 - ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA; CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA (CBA); E A ANAC

• ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA E A REVERSÃO DOS BENS À UNIÃO AO FINAL DA CONCESSÃO OU DELEGAÇÃO

No exercício de sua competência legislativa, a União editou o Código Brasileiro de Aeronáutica, em cujo artigo 12, estabelece:

“Art. 12 CBA: “Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas, orientações, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica: III – a infraestrutura aeronáutica.”

Em seu art. 2º o CBA prevê: “Para os efeitos deste Código, consideram-se autoridades aeronáuticas competentes as do Ministério da Aeronáutica, conforme as atribuições definidas nos respectivos regulamentos”.

E no respectivo artigo 31, o CBA, define:” Art. 31. Aeroporto é aeródromo público dotado de instalações e facilidades destinados ao embarque e desembarque de pessoas e cargas.”.

A operação da estrutura e da infraestrutura aeroportuária, abrange o aeroporto ou aeródromo público, constituído de instalações, para apoio de operações das aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas e sua infraestrutura, o terminal de passageiros e suas facilidades.

A administradora aeroportuária **tem as seguintes atribuições:** a) **absorver as áreas de sua jurisdição, regulando-as;** b) administrar o aeroporto sob sua jurisdição; c) coordenar as atividades dos órgãos públicos que funcionem no aeroporto sob sua jurisdição; d) operar, manter e desenvolver o aeroporto e e) elaborar e fixar instruções gerais.

E conforme mencionado no item 1.2 desse Capítulo, o aeroporto constitui uma “*universitas juris*”, equiparado a bem público federal (CBAer - Código Brasileiro de Aeronáutica, art. 36, § 5º e art. 38), conseqüentemente, os serviços atribuídos à administração aeroportuária relaciona à estrutura e infraestrutura aeroportuárias e constituem serviços públicos, em virtude da competência da União Federal na exploração da administração aeroportuária (CF, art. 21, XII, “c”; CBAer, art. 50, § 1º).

Essa transferência dos serviços públicos da União é outorgada à administração pública (por lei), caso específico da INFRAERO por exemplo. E no caso do administrador privado, a outorga é precedida de licitação, por meio de leilão realizado na Bolsa de Valores, caso específico das atuais concessões de aeroportos.

Não obstante a transferência da atividade, pela União, seja ao ente público, seja ao privado, os bens públicos que compõem o Aeroporto, sempre se reverterem à a União.

E por bem público, ou seja, bens da União, entende-se os que atualmente lhe pertencem e os que vierem a ser-lhe atribuídos. Vamos conferir abaixo, o que a Constituição Federal disciplina sobre o tema:

(CF, art. 20, I).

“Constituição de 1988:

“Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos.” (destaquei e grifei)

Também outra legislação importante, é o Decreto-lei nº 9.760, de 05.09.46, o qual foi recepcionado (aceito) pela Carta de 1988 e declina a relação dos bens imóveis da União, e, entre eles, inclui:

“Art. 21. Compete à União: (...)

“Art. 1o. Incluem-se entre os bens imóveis da União:

O diploma em questão se harmoniza com as regras do Código Civil, que ao falar sobre “bens públicos” estabelece:

“Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades. ”

Pela análise conjugada da legislação acima, fica fácil compreender que, na concessão de serviços públicos **não há** transmissão da propriedade dos bens da União Federal, vez que na delegação dos serviços públicos para utilização pelo particular em nome da União Federal, há o retorno dos bens públicos em favor da União, no final da concessão ou da delegação desse serviço..

Essa questão do retorno dos bens públicos à União, a legislação trata por “reversibilidade dos bens vinculados às prestação do serviço público concedido”, O Professor Helly Lopes Meirelles, ao tratar do tema, nos ensina (Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, RT, 2ª ed., pp. 316-317):

“Findo o prazo da concessão, devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço, independentemente de pagamento ou indenização ao concessionário, por se considerar recebidos no decurso do contrato, o capital investido, bem como os lucros e juros dele decorrentes. Nem se compreenderia que ao término da delegação do serviço, em que o concessionário usufruiu todas as vantagens do empreendimento, fosse o Poder Público obrigado a pagar o que é seu, ou seja, o investimento do serviço, cujo custo já foi recuperado

pelo concessionário, por via das tarifas calculadas de modo a reproduzir o capital, no fim do prazo da concessão".

(...)

"Pela concessão, o Poder concedente não transfere propriedade alguma ao cessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública.

(...)

Ao concessionário podem ser atribuídas certas prerrogativas ou vantagens de ordem pública, convenientes ao bom desempenho do serviço, tais como (...) a faculdade de obter desapropriação e servidão administrativa (Lei n.º 3.365, de 21.06.1941, arts. 3º e 40)."

É de ver portanto, que o direito brasileiro não despoja União Federal dos bens imóveis vinculados ao serviço de exploração da infraestrutura aeroportuária, atribuindo-lhes a propriedade por força de disposição legal e reservando-lhes tal propriedade ainda quando da concessão do serviço, posto que os bens são reversíveis ao fim do contrato.

A administração aeroportuária é portanto precedida da transferência do aeroporto (bem público), em sua totalidade, pela União, assim como a jurisdição técnica, operacional e administrativa, respectivas instalações, áreas e serviços correlatos e afins, para cumprir com a outorga legal que lhe foi conferida pela União.

No entanto, a União não transfere à administradora todos os seus poderes ou todas as suas atribuições, ficando, com a responsabilidade global em relação ao sistema da aviação civil e aeroportuário, ao sistema de proteção ao voo, ao sistema de segurança de voo, de registro aeronáutico, entre de outros.

Embora, certos serviços prestados no aeroporto estejam vinculados a outros Ministérios (serviço de polícia, serviços de alfândega, serviço de saúde, etc.), reserve-lhe, contudo, o CBAer o poder de coordenação sobre todos os órgãos e entidades que nele devam funcionar (art. 36, em especial o § 4º).

Outra legislação de importante conhecimento sobre o assunto é o Código Brasileiro de Aeronáutica, instituído pela Lei n.º 77.565 de 19/12/86, a qual em seus arts. 36, 37 § único e 48 traz as seguintes diretrizes:

"Art. 36 – Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente pela União;

II – por empresas especializadas da administração federal indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III – mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV – por concessão ou autorização."

“Art. 37 – Os aeródromos públicos poderão ser utilizados por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, mediante o ônus da utilização, salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição ao uso de determinados tipos de aeronaves ou serviços aéreos.

*Parágrafo único – Os **preços de utilização** serão fixados em tabelas aprovadas pela autoridade aeronáutica, tendo em vista as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto.” (...)*

“ Art. 48 – O serviço de telecomunicações aeronáuticas classifica-se em:

I – fixo aeronáutico;

II – móvel aeronáutico;

III – de radionavegação aeronáutica;

IV – de radiodifusão aeronáutica;

V – móvel aeronáutico por satélite;

VI – de radionavegação aeronáutica por satélite.

Parágrafo único – O serviço de telecomunicações aeronáuticas poderá ser operado:

a) diretamente pelo Ministério da Aeronáutica;

b) mediante autorização, por entidade especializada da administração federal indireta, vinculada àquele Ministério, ou por pessoas físicas ou jurídicas dedicadas às atividades aéreas, em relação às estações privadas de telecomunicações aeronáuticas”. (grifamos)

O Código Brasileiro de Aeronáutica foi baixado antes da Constituição Federal, demanda seja atualizado, especialmente para estabelecer determinados planejamentos, tais como a expansão setorial logística e o plano geral de outorgas.

Isso porque, pela simples leitura dos dispositivos existentes no CBA constata-se o silêncio aos principais marcos regulatórios atuais, demandando a edição de normas para o preenchimento das lacunas, pelos órgãos do Poder Executivo.

Para se ter uma idéia, em vista das lacunas existentes no Código, a Anac, Agência reguladora vem baixando normativos para atualizar a parte regulatória da lei.

• A ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

A Anac - Agência Nacional de Aviação Civil – Agência Reguladora, é responsável pela regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do que estabelece o art. 2º e os incisos XXI, XXIV, XXX, do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27.09.2005, assumindo a partir de 28 de setembro de 2.005, as competências e determinações que outrora

eram emanadas pelo Comando da Aeronáutica, conforme dispõe o art. 32 da citada Lei.

Citada Agência Reguladora, tem personalidade jurídica própria, e competência exclusiva para gerir os assuntos atinentes a sua finalidade, que é a regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, observando e implementando orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC.

Portanto, é a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC que é responsável em fiscalizar a atividade de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária promovida pela INFRAERO, por força da Lei supra mencionada, conforme o teor do inciso XXI do art. 8º da Lei n 11.182/05.

Consta na Lei 11.182, Lei de criação da ANAC, as seguintes diretrizes:

Art. 2º **Compete à União, por intermédio da ANAC** e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo, **regular e fiscalizar** as atividades de aviação civil e de **infraestrutura** aeronáutica e **aeroporto**uária;

*“Art. 8º. **Cabe à ANAC adotar medidas necessárias para o atendimento do interesse público** e para o **desenvolvimento e fomento** da aviação civil, da **infraestrutura** aeronáutica e **aeroporto**uária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, **competindo-lhe:***

XI – expedir regras sobre segurança aeroportuária;

***XXII – aprovar os planos diretores dos aeroportos** e os planos aeroviários estaduais;*

XXVI – homologar, registrar e cadastrar os aeródromos;”

Também é importante destacar que antes da Anac, o Departamento de Aviação Civil que fazia a gestão legal dos aeroportos, sendo absorvido pela Agencia Reguladora no ano de 2.005.

CAPÍTULO II – AS FASES DA ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA

2.1 POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DOS ANOS 70

Na década de 1970, o governo promoveu a descentralização da Administração Pública, por meio do Decreto Lei n.º 200/1967.

A idéia era dar mais eficiência à administração.

No caso da exploração de aeroportos, para atingir esse objetivo, o Governo criou a INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, por meio da Lei n.º 5.862/1972, do Decreto nº 72.219, de 11 de maio de 1973 e da Portaria do Ministro de Estado da Aeronáutica nº 37-GM5, de 31 de maio de 1973.

2.2 – A INFRAERO

A INFRAERO é uma empresa estatal da administração federal indireta, cuja finalidade é a de operar a estrutura e a infraestrutura aeroportuária, abrangendo o aeroporto, ou aeródromo público, dotado de instalações para apoio de operações das aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas, e sua infraestrutura, o terminal de passageiros e suas facilidades

Em virtude da criação da INFRAERO, a União Federal transferiu os serviços públicos, outorgando-lhe a prestação desses serviços monopolizados.

A INFRAERO assumiu tais encargos, sem a existência de qualquer contrato (bilateral) de concessão de serviço público.

No art. 2º da sua lei de criação consta a finalidade para a qual foi constituída:

"Art. 2º A INFRAERO terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente infraestrutura aeroportuária, que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. (Redação dada pela Medida Provisória nº 527, de 2011)."

Como já vimos, o aeroporto constitui uma "*universitas juris*", equiparado a bem público federal (CBAer - Código Brasileiro de Aeronáutica, art. 36, § 5º e art. 38), conseqüentemente, os serviços atribuídos à INFRAERO relacionados à estrutura e infraestrutura aeroportuárias, constituem serviços públicos de competência da União (CF, art. 21, XII, "c"; CBAer, art. 50, § 1º), cujos interesses são próprios da coletividade, atendendo o Princípio do interesse público sobre o particular.

E esse modelo foi inspirado na "*British Airport Authority – BAA*", da Inglaterra. (A exploração de aeroportos em regime privado: um ensaio para sua classificação", Doriedo Luiz dos Prazeres "dorieldo@gmail.com, em monografia do curso interdisciplinar de estudos em transportes da UnB, na obtenção de grau de especialista em gestão de aviação civil)

Essa estatal é uma empresa de mais de 40 anos de existência, a segunda maior operadora de aeroportos do mundo em número de terminais e a terceira em números de passageiros, faz importante papel integrador nacional e no desenvolvimento econômico do interior do País.

2.3 A POLÍTICA DA DESESTATIZAÇÃO DOS ANOS 1990-2018

A década de 1990 foi marcada pela política de desestatização das empresas estatais de telecomunicações, energia elétrica, setor portuário dentre outros, seguindo o sistema “*core business*” (modelo de negócio) do Estado e a necessidade de cortar gastos públicos em virtude da crise fiscal e financeira do Estado de caráter conjuntural.

Com o advento da Lei nº 9.897/1995, Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, essa política ganhou força, efetivando a privatização em vários setores com a consequente quebra dos monopólios e consequente a prestação privada do serviço, passando a substituir parcelas significativas das empresas estatais.

Essa política teve o seu nascedouro com a edição do “PND – Programa Nacional de Desestatização” instituído pela Lei nº 8.031, de 1990.

Diogo Rosenthal Coutinho (Coutinho, Diogo Rosenthal. Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org). Regulação, direito e democracia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p.67-69, analisando as privatizações daquele momento destaca:

“As privatizações de empresas estatais(...) foram uma resposta a necessidades de ajuste fiscal e financeiro de caráter eminentemente conjuntural”, primordialmente levado a cabo para dar condições de sobrevivência ao plano de estabilização econômica adotado pelo Plano Real e, na verdade, pouco contribuíram para um projeto de reforma do Estado em que a reestruturação do setor público fosse entendida como uma oportunidade para a criação de formas institucionais inovadoras e, principalmente adaptadas às particularidades do País. A ausência de visão estratégica e de planejamento de longo prazo implicou, além de boa dose de inadequação dos meios aos fins, criou também uma série de problemas para a regulação dos setores privatizados, especialmente aqueles sob o regime legal de serviço público. ”

À grosso modo, para se ter uma noção da amplitude do Programa de Concessões realizados, por governo, desde a década de 90, o Brasil teve 68 empresas incluídas no programa durante o Governo Collor com a efetivação de 18 empresas efetivamente privatizadas

O programa de privatizações executado durante o governo Itamar Franco (1992-1995) abrangeu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Aço Minas Gerais (Açominas), a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), a *Embraer* bem como subsidiárias da Petrobras.

O processo de privatização de 1992-1995, do Governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu em vários setores da economia: a Companhia Vale do Rio Doce, empresa de minério de ferro e pelotas, a Telebrás, monopólio estatal de telecomunicações e a Eletropaulo, dentre outros.

O governo Lula foi responsável pela concessão de cerca de 2,6 mil quilômetros de rodovias federais, leiloadas em 9 de outubro de 2007, bem como a Hidrelétrica Santo Antônio; Usina Hidrelétrica de Jirau; Linha de transmissão Porto Velho (RO) – Araraquara (SP)

Igualmente no governo Lula, foram privatizados o Banco do Estado do Ceará^[14] e do Banco do Estado do Maranhão.

Durante o Governo Dilma Rousseff, foram concedidos à iniciativa privada os Aeroportos de São Gonçalo do Amarante em Natal/RN, Guarulhos/SP, Viracopos-Campinas/SP e Brasília/DF, no ano de 2.011 e em 2.013 os Aeroportos Internacionais Antonio Carlos Jobim, no Rio de Janeiro/Galeão e Tancredo Neves - Confins, em Minas Gerais

Tais concessões tiveram a justificativa da governança pública na necessidade premente em melhorar a qualidade de serviços desses aeroportos, acelerar a execução das obras necessárias ao atendimento da demanda pelo transporte aéreo, o crescimento do setor no país e a realização de grandes eventos, como foi a Em 2017, mais quatro aeroportos foram concedidos: Pinto Martins, em Fortaleza/CE; Luiz Eduardo Magalhães, em Salvador/BA; Hercílio Luz, em Florianópolis/SC; e Salgado Filho, em Porto Alegre/RS.

Em agosto de 2017, o Governo Federal anunciou, além da alienação da participação acionária da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) nas concessionárias dos aeroportos de Brasília, Confins, Galeão e Guarulhos, nos quais detém 49% do controle, uma nova rodada de concessões.

No segundo semestre de 2016, o presidente Michel Temer e seu governo anunciam[¶] um novo plano de privatizações a serem feitas ao longo de 2018 que incluem[¶] obras e agências reguladoras bem como recursos naturais.

Em outubro de 2017, foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização mais 13 (treze) aeroportos, que serão concedidos em blocos regionais. O bloco do Nordeste será formado pelos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE. Outro bloco é o Centro-Oeste, com a concessão dos aeroportos de Cuiabá/MT, Sinop/MT, Barra do Garças/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT. Por fim, no bloco do Sudeste serão concedidos os aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ.

2.4 A CRISE NO SETOR AÉREO BRASILEIRO OU "APAGÃO AÉREO"

Conforme amplamente divulgado na mídia, o SETOR AÉREO brasileiro foi atingido no ano de 2.006 por uma crise sem precedentes que ficou onhecida por "apagão aéreo" e que em tese foi causada por uma tragédia aérea em virtude da queda de uma aeronave da Gol, que culminou na morte de todos os seus passageiros e tripulação.

O Governo afastou os 8 (oito) controladores de vôo do turno do vôo acidentado, deslocando outros controladores para substituí-los, suspeitando que a tragedia foi originada por uma falha operacional.

A consequência dessa decisão, foi a deflagração de uma espécie de greve pelos controladores do Cindacta I, pressionando o governo por melhores salários, menor carga horária e contratação de mais profissionais.

Essa crise refletiu-se intensamente nas operações aeroportuárias, perdurando por longo período de tempo, causando longas filas de embarque de passageiros nos diversos aeroportos, atrasos nos vôos, tumultos, agressões dos passageiros aos agentes aeroportuários, enfim, problemas de toda ordem, situação ainda que em tese, pode ter sua parcela de contribuição para a decisão da governança pública, aliada à crescente demanda aérea, bem como aos compromissos do País assumidos em relação aos eventos esportivos que se avizinhavam, desencadeou a concessão de aeroportos.

A análise de especialistas na ocasião (Ipea, apontava que dentre os principais aeroportos, 14 estavam operando com capacidade acima de 100%, e mesmo que fosse possível concluir investimentos nos prazos previstos pela Infraero, a situação continuaria de sobrecarga.

Marco Fábio Morsello, professor de Direito na USP e autor do livro "Responsabilidade Civil no Transporte Aéreo", declarou na época, que o problema era a construção de terminais sem o investimento da tecnologia. (Revista Veja, 30/04/2011)

A Edição nº 2.159 da Revista Veja de 04/04/2012 publicou na sua capa a seguinte matéria "*O insuportável peso de voar*", com crítica inconsistente e desconcertante à respeito da gestão aeroportuária realizada pela INFRAERO.

Em resposta à reportagem, a INFRAERO publicou nota, esclarecendo

"(...) a gestão transparente e focada no cumprimento de suas metas, a partir de um trabalho sério e técnico de todos os empregados que fazem a Infraero, ressaltando a função de oferecer, com segurança e conforto a infraestrutura aeroportuária, destacando a programação de investimentos e de realização de obras por meio de licitações previstas."

2.5 A POLÍTICA DE DESESTATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA

A crescente demanda na utilização do serviço aéreo foi causada por fatores diversos, dentre os quais, o advento do Plano Real, que inicialmente estabilizou a economia do País por longo período de tempo, promovendo o controle inflacionário assim como, a alta do PIB, gerando por sua vez, aumento de riquezas, da exportação e o equilíbrio da balança comercial.

Consequentemente o brasileiro passou a auferir mais renda, viajando mais. Além disso os Programas Sociais do Governo Lula-Dilma, permitiram à chamada Classe “C” atingir um patamar nunca antes visto: realizar o sonho de viajar de avião.

Esse contexto predominante, na ocasião, aumentou sobremaneira o movimento nos aeroportos e por sua vez a demanda.

Ato seguinte, o País mergulhou em uma profunda crise financeira e fiscal, exigindo do governo uma providência para a solução de gasto público: a concessão de aeroportos não tardou.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti analisando o tema concessões de serviços públicos, adverte “(...) a redescoberta das concessões ocorreu especialmente em face da chamada crise fiscal e financeira do Estado de caráter conjuntural(...), direcionando a realização dos serviços sem ônus financeiro para a Administração, com mesma justificativa da elaboração do séc. IXI, mas em outro contexto (“A experiência brasileira nas concessões de serviço público...o instituto da concessão é velho, por ter sido o primeiro modo de descentralização de serviços públicos. Mas a concessão utilizada para diminuir o aparelhamento do Estado, com objetivo de privatizar é novo” (www.tce.sp.gov.br)).

Nesse contexto, o setor aéreo passou a buscar outras fontes de investimento e desenvolvimento de aeroportos, por meio das concessões.

Os números registrados na auditoria realizada no ano de 2.010, a especializada McKinsey & Company, revelaram que a demanda do setor cresceu entre os anos de 2.003 a 2.008 em uma taxa de 10% ao ano, não tendo contudo sido acompanhada pelo crescimento na oferta de infraestrutura.

E, muito embora o setor aeroportuário tenha registrado desenvolvimento na infraestrutura, os dados auditados alertavam a deficiência em relação à alta demanda.

Extraí-se do estudo de auditoria a avaliação que, dentre 20 aeroportos mais rentáveis da rede INFRAERO analisados, 13 apresentavam problemas nos

terminais de passageiros, em especial Congonhas e Guarulhos, considerados eixos do 'RUB' (espécie de terminal de ônibus, de onde partem várias linhas), que concentram comumente 25% do tráfego aéreo.

O resultado da referida auditoria também apontou que a projeção para os próximos 20 anos, contados da análise realizada pela McKinsey & Company, no ano de 2.030 seria necessário capacitar os aeroportos no patamar de 2,4 vezes, para capacitar a gestão de 130 milhões para 310 milhões de passageiros por ano.

A auditoria sugeriu a providência urgente de dotar o sistema de melhorias de acessos, estruturas e itens indicados na Auditoria, tais como a viabilização de obras, aumento da capacidade, controle do valor das passagens aéreas, controle aéreo civil, otimização do controle de tráfego, entre outros.

Esses dados indicam que a governança pública de posse de tais resultados, ciente dos problemas do passado originados a partir do apagão aéreo, bem como comprometida com os eventos esportivos, em plena crise fiscal, concedeu os aeroportos à iniciativa privada, realizando para tanto, leilões públicos, que desencadearam a criação de SPE-s constituídas pelos consórcios privados vencedores dos leilões, com a participação da INFRAERO no percentual de até 49% no prazo de 25 a 30 anos, para participação das decisões importantes da empresa.

As SPE-s as empresas privadas ficaram então responsáveis pelo investimento e gestão desses aeroportos, e como acionista relevante a INFRAERO.

No caso, a parcela de investimento da INFRAERO era inferior à da parcela devida pela SPE nos investimentos, com a aplicação da quantia sobressalente em outros aeroportos.

Entretanto, com o avanço das concessões e a perda das receitas como resultado da perda de aeroportos da rede, a INFRAERO passou a enfrentar problemas financeiros, provocando várias reestruturações internas, dispensas incentivadas e aposentadorias, cessões de empregados à órgãos públicos diminuição do número de funções de confiança e diretorias, culminando no anúncio do governo na venda dos percentuais de participação nos Aeroportos.

As últimas concessões não contaram com a participação da INFRAERO no percentual que lhe foi destinado anteriormente, na qualidade de acionista.

Atualmente dos 67 aeroportos que administrava, a INFRAERO administra 57 aeroportos, com previsão de mais 13 aeroportos à serem concedidos neste ano de 2.018.

CAPÍTULO III – A CONCESSÃO DE AEROPORTOS

Conforme consta da página temática da Anac sobre concessão de aeroportos (www.anac.gov.br), as concessões de aeroportos foram iniciadas em 2011, com o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN).

Em 2012, foram licitados os aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos e Viracopos, em São Paulo; e, em 2013, os Aeroportos Internacionais Antônio Carlos Jobim - Galeão, no Rio de Janeiro/RJ e Tancredo Neves - Confins, em Minas Gerais.

Tais concessões visaram melhorar a qualidade de serviços desses aeroportos e acelerar a execução das obras necessárias ao atendimento da demanda pelo transporte aéreo, o crescimento do setor no país e a realização de grandes eventos, como foi a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos em junho de 2016. Em 2017, mais quatro aeroportos foram concedidos: Pinto Martins, em Fortaleza/CE; Luiz Eduardo Magalhães, em Salvador/BA; Hercílio Luz, em Florianópolis/SC; e Salgado Filho, em Porto Alegre/RS.

Em agosto de 2017, o Governo Federal anunciou, além da alienação da participação acionária da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) nas concessionárias dos aeroportos de Brasília, Confins, Galeão e Guarulhos, nos quais detém 49% do controle, uma nova rodada de concessões.

Em outubro, foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização 13 aeroportos, que serão concedidos em blocos regionais.

O bloco do Nordeste será formado pelos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE. Outro bloco é o Centro-Oeste, com a concessão dos aeroportos de Cuiabá/MT, Sinop/MT, Barra do Garças/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT. Por fim, no bloco do Sudeste serão concedidos os aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ.

CAPÍTULO IV - A POLÍTICA TARIFÁRIA DO SETOR

4.1 AS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS PARA REMUNERAÇÃO DO SETOR

Tarifas Aeroportuárias, em uma definição simplista, remunera os custos dos serviços e das facilidades pela prestação de serviços aeroportuários.

Do acervo da legislação referente à matéria, temos:

A Lei n.º 6.009/73, disciplina cada uma das tarifas, especificando o campo de sua incidência, dentre as quais, tarifa de pouso, decolagem, permanência, armazenagem, capatazia e conexão...

Essa legislação estabeleceu a cobrança de tarifas aeroportuárias, visando dar sustentação e atendimento a atividade fim da infraestrutura aeroportuária constitucionalmente estabelecida é farta, pois para a atividade fim o produto da arrecadação tarifária é reinvestido na atividade aeroportuária.

De modo que, a tarifa é recursos constituídos de **receitas**, conforme previsão legal estabelecida no Código Brasileiro de Aeronáutica, ao admitir a utilização dos aeroportos por quaisquer aeronaves, mediante o ônus da utilização, o que por sua vez resulta na geração de recursos, em virtude da cobrança de preços denominados TARIFAS AEROPORTUÁRIAS, a saber, tarifa de embarque, tarifa de pouso, tarifa de permanência, tarifa de armazenagem, tarifa de capatazia.

Também no caso das áreas aeroportuárias, instalações, equipamentos e facilidades, há geração de recursos pois podem ser transferidas em concessão para terceiros, também com ônus na utilização.

Nesse caso, há a cobrança de preços específicos na utilização, da área, por meio de concessão de uso de área aeroportuária, atendendo-se os fins da Lei n.º 6.009/73

Em ambos os casos - tarifas aeroportuárias e preços específicos – têm definição jurídica de preço público, que se caracteriza pela origem da receita (receita originária, decorrente do patrimônio do vendedor, e não uma receita derivada, advinda de terceiros) e pela formação da obrigação (obrigação contratual, nascida pela vontade das partes, não por exigência da lei).

Resumindo, **as tarifas aeroportuárias constituem o recurso público para o investimento necessário na infraestrutura aeroportuária. É uma política pública voltada para alimentar o setor, permitindo adequação tecnológica, logística, operacional e administrativa.**

Para a fixação das tarifas aeroportuárias, a Administração Pública, a realiza na conformidade com os ditames legais a quem incumbiu essa tarefa, basicamente, em função das necessidades financeiras da Infraero ou de objetivos de políticas públicas.

Na década de 1970 até antes do período de concessão (até outubro de 2.011), o cálculo era composto de fatores internacionalmente utilizados para tanto,

como o padrão “peso máximo de decolagem” constante do certificado de aeronavegabilidade, dentre outros.

Nesse período, as tarifas aeroportuárias se situavam-se na média tal como as tarifas de pouso doméstico, de auxílio à navegação aérea em rota e de auxílio radiovisuais em terminal, não se registrando no caso, tarifas diferenciadas.

4.2 COMPILAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA TARIFÁRIA APLICADA

Cronologicamente ao tempo da política de descentralização da Administração Pública da década de 1.970, foi baixado o Decreto Lei n.º 270, de 23/2/1967, instituiu a cobrança de “taxa aeroportuária”.

Mais adiante, o Decreto Lei n.º 683, de 15/01/69, estabeleceu no art. 1º :

“as taxas aeroportuárias, a que se refere o Decreto Lei nº 270, de 28/01/1967, passam a configurar-se, para os efeitos legais como tarifas, correspondentes aos preços públicos, cobrados em retribuição à efetiva utilização dos serviços, facilidades e instalações de infraestrutura aeronáutica nacional”. Nascimento, A.Theodoro “Tratado de Direito Tributário Brasileiro, vol. 7, Preços e Taxas e Parafiscalidade: Rio de Janeiro, 1977, pág. 135).

E o **Decreto Lei n.º 1.896/81** estabeleceu a remuneração da prestação de serviços aeronáuticos (**comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota**), **no respectivo § 1º do art. 1º:**

“Art. 1º - A utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, proporcionadas pelo Comando da Aeronáutica ou por entidade especializada da Administração Federal Indireta, a ele vinculada, está sujeita ao pagamento referente aos preços que incidirem sobre a parte utilizada.”

*§ 1º - Os preços de que trata este artigo serão pagos ao Comando da Aeronáutica ou à entidade especializada da Administração Federal Indireta responsável pela prestação dos serviços a que se refere este artigo, e **serão representados por** tráfego aéreo, meteorologia, facilidades de comunicações, auxílio à navegação aérea e outros serviços auxiliares de proteção ao voo, incidentes sobre o proprietário ou explorador da aeronave.*

Essas tarifas aeroportuárias formavam o **Fundo Aeronáutico**, certo que o produto decorrente da sua arrecadação era distribuído em percentuais à Infraero, ao Tesouro Nacional, conforme **Lei nº 9.825/99** (nos casos das tarifas de embarque internacional), e **ao EMAER**, (Estado Maior da Aeronáutica), atual SEFA – Secretaria Econômico-Financeira da Aeronáutica, que tinha por fim, instituir programas de operação, manutenção e aprimoramento da infraestrutura de apoio à navegação aérea e às atividades de controle do espaço aéreas, que por sua vez, geria o mencionado Fundo Aeronáutico.

Prosseguindo, a União Federal, por intermédio do art. 87 inciso II, parágrafo único da Constituição Federal, da Lei n.º 6.009 de 26/12/73 e do Decreto Lei n.º 1.896 de 17/12/81 (regulamentado pelo Decreto n.º 86.864 de 21/01/82), no parágrafo único do art. 6º do Decreto n.º 8.861 de 21/01/82, bem como na Lei n.º 7.920 de

12/12/89, instituiu as **tarifas de navegação aérea - de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota**, dentre várias, as Portarias n.ºs R – 815/GM-4 de 29/12/98 e R – 816/GM-4 de 29/12/98 (PAN/PAT – TAN/TAT), e as Portarias n.º 224/SOP de 05/05/95 e n.º 746/GC-5 de 12/12/00, as quais cumpriram a determinação constitucional constante do art. 175, III da Carta Magna que assegurava a **justa remuneração dos serviços públicos específicos e divisíveis**, esses constantes do art. 21, XII, “c”, da Constituição Federal, remuneráveis por preços públicos.

A Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, trouxe a lume o **adicional de tarifas aeroportuárias**, o **ATAERO**, que estabelecia que as tarifas tarifárias fossem acrescidas do percentual de 50% (cinquenta por cento) do seu valor, e que **a receita desse adicional seria necessariamente aplicada em reformas, ampliações, implementações dos Aeroportos e Grupamentos de Apoio à Navegação Aérea**.

Destarte, o Ataero representou por longo período uma importante política pública para o investimento em Aeroportos administrados pela rede INFRAERO.

Não obstante na conformidade com os artigos 33 e 34 da referida lei, a competência da gestão tarifária era do **DAC – Departamento de Aviação Civil**, até que a Agência Reguladora fosse completamente instalada.

4.3 REGULAÇÃO TARIFÁRIA PELA ANAC

Com a criação da Anac, por meio da Lei nº 11.182, de 27.09.2005, essa regulamentação foi transferida à citada Agência Reguladora, detendo competência para aprovar e aplicar as tarifas aeroportuárias em todo o Território Nacional.

Com o advento da Lei n.º 8.987/95 (Lei de concessões e Permissões dos Serviços Públicos), foi introduzido no setor, preceitos que podem representar o **fundamento da validade de medidas administrativas em matéria tarifária**, dentre eles se destaca o **princípio da modicidade** (arts. 6º§ 1º e 11) que, de certa forma é corolário da generalidade, pois sua observância propicia o amplo acesso de todos que tenham necessidade do serviço. (Grotti, Dinorá Adelide Musetti A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público, op cit: www.tce.sp.gov.br).

Nesse contexto, torna-se interessante destacar o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 28ed., São Paulo:Malheiros, 2011, que “...as tarifas não têm , nem poderiam ter, de modo algum, natureza contratual, imutável. O contratual – e que, por isso, não pode ser unilateralmente modificado pelo Poder Público – é o valor resultante do equilíbrio econômico-financeiro, de que a tarifa é expressão, entre outras.”

A Lei n.º 8.987/95 previu então, por intermédio do Princípio da Modicidade, a possibilidade de fixar tarifas diferenciadas “em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários” (art. 13).

Dessa forma, atualmente há fixação de tarifas diferenciadas dependendo do tipo do usuário, por exemplo.. (Grotti, Dinorá Adelide Musetti. “A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público”, www.tce.sp.gov.br)

Essa diretriz materializou o projeto “Tema nº 40 da Agenda Regulatória 2015-16” (www.anac.gov.br, legislação), na “**Proposta de resolução que dispõe sobre as regras de cobrança e arrecadação das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso, permanência**”, (www.anac.gov.br), mediante a descentralização e simplificação da **atual sistemática de cobrança e arrecadação tarifária**, consolidando a **revisão do arcabouço regulamentar**, então instituído sob a égide do extinto Departamento de Aviação Civil – DAC, e consequente elaboração de estrutura normativa própria da Agência.

Conforme consulta realizada no sítio eletrônico da Agência Reguladora, www.anac.gov.br, verifica-se que a Anac iniciou a atualização da regulamentação acerca das cobranças tarifárias, conforme a Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, substituída pela Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014, que *dispõe sobre o modelo de regulação tarifária, do reajuste dos tetos das tarifas aeroportuárias e estabelece regras para arrecadação e recolhimento*”, definindo critérios de reajuste das tarifas aeroportuárias de aeroportos públicos que não estejam sob condições específicas por meio de ato de autorização ou contrato de concessão, entre outros pontos.

Para a implementação do projeto, a Agência Reguladora analisou as normas então vigentes que tratavam da cobrança e arrecadação das tarifas aeroportuárias, citadas abaixo:

- **Portaria nº 440/SOP**, de 30 de setembro de 1994, que institui o Peso Máximo de Decolagem (PMD) padronizado, para efeito de cobrança de Tarifas Aeroportuárias de Pouso e de Permanência e das de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota;
- **Portaria nº 712/SIE**, de 29 de outubro de 1999, que institui prazo para lançamento a débito e para a revisão de cobrança para concessão de crédito de valores e tarifas da infraestrutura aeronáutica;
- **Portaria n.º 602/GC-5**, de 22 de setembro de 2000, que estabelece os procedimentos para a aplicação e para a cobrança das tarifas aeroportuárias de embarque, doméstica e internacional, pelas empresas de transporte aéreo;
- **Portaria nº 140/DGAC**, de 29 de janeiro de 2003, que aprova a instrução de aviação civil - IAC 160-1001, que trata do peso máximo de decolagem padronizado das aeronaves do transporte aéreo regular e não regular (Grupo I
- **Portaria nº 306/GC-5**, de 25 de março de 2003, que aprova a instrução sobre a cobrança das tarifas aeroportuárias de embarque, de pouso e de permanência e dá outras providências;
- **Portaria nº 631/DGAC**, de 28 de abril de 2003, que institui sistemática para cobrança das tarifas aeroportuárias pelo uso dos serviços prestados pela infraestrutura aeroportuária;
- **Portaria nº 905/DGAC**, de 02 de setembro de 2005, que estabelece os valores de tarifas aeroportuárias domésticas, de embarque, pouso, permanência e dos preços unificados de utilização da infraestrutura aeroportuária e dá outras providências.

- **Portaria nº 1.305/DGAC**, de 19 de dezembro de 2005, que aprova a IAC 160/1003, que trata da reciprocidade de tratamento em relação à isenção das tarifas de infraestrutura aeroportuária.
- **Resolução nº 08**, de 13 de março de 2007, que dispõe sobre o recolhimento da tarifa de embarque e a remuneração decorrente desse recolhimento, quando efetivado por empresas de transporte aéreo e agências de viagens credenciadas.
- **Resolução nº 274**, de 29 de maio de 2013, que dispõe sobre os tetos das tarifas aeroportuárias de conexão e dá outras providências.
- **Resolução nº 350**, de 19 de dezembro de 2014, que dispõe sobre o modelo de regulação tarifária, do reajuste dos tetos das tarifas aeroportuárias e estabelece regras para arrecadação e recolhimento. **Somente será trazido para consolidação o disposto no Capítulo III – Da Arrecadação e do Recolhimento que traz regras para arrecadação e recolhimento das tarifas.**

Disciplinou então as tarifas, passando a seguir um modelo previsível, mediante dois elementos: anuais e revisões periódicas (www.anac.gov.br)

É ainda importante destacar que, antes dessa Resolução, os reajustes anuais atualizavam monetariamente os tetos tarifários por meio do IPCA e repassavam parte do ganho ou perdas aos usuários, por meio do fator “x”.

As tarifas periódicas por sua vez, buscavam recompor os custos, com base em parâmetros objetivos de eficiência, considerando os subsídios cruzados das categorias aeroportuárias superavitárias e deficitárias, para evitar a elevação tarifária excessiva nos aeroportos de menor rentabilidade, resguardando a modicidade tarifária.

De modo que, por meio da Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011 as tarifas foram aplicadas aos aeroportos da rede INFRAERO e aos aeroportos conveniados.

Ocorre que Anac percebeu que a formulação do valor tarifário era oriundo dos resultados da Infraero apenas, e que esses reajustes tarifários eram impostos aos aeroportos conveniados, não correspondendo à sua realidade.

4.4 REGULAÇÃO TARIFÁRIA POR FORÇA DAS CONCESSÕES DE AEROPORTOS

Com o advento das concessões de 6 (seis) aeroportos da rede INFRAERO, os subsídios do modelo regulatório, deixou de ser gerado pela estatal, substituindo o modelo implementado por um outro modelo em parte aos aplicados aos contratos de concessão, combinado com subsídios explícitos a serem realizados pelo Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, introduzido por meio da Resolução n.º 350/2014.

Assim foram extintas as revisões tarifárias periódicas e as recomposições de custos, mantendo-se apenas os reajustes anuais baseados no IPCA e no fator “x”.

O primeiro reajuste foi aplicado no ano de 2015, sobre os tetos tarifários vigentes na ocasião.

Na avaliação de estudiosos sobre o assunto, o ideal seria a aplicação da regulação tarifária a cada aeroporto, dependendo da sua realidade, entretanto, a regulação da Anac é realizada de forma centralizada, não havendo tal possibilidade.

Eis as diretrizes dessa Resolução, conforme projeto (330/2014), que a idealizou:

“Art. 1. Dispor sobre as regras de cobrança e arrecadação das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso, permanência e preço unificado para os aeródromos civis públicos tarifadores.

§1º O disposto nesta Resolução aplica-se, no que couber, aos aeroportos sob condições específicas constantes em contratos de concessão de exploração de infraestrutura aeroportuária regidos pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§2º Em caso de divergência entre o disposto nesta Resolução e os contratos de concessão, prevalecerá o disposto nos contratos de concessão.

§3º O disposto nesta Resolução não se aplica aos aeródromos autorizados, à exceção do disposto desta Resolução.”

O inciso II do art. 2º da citada Resolução, previu: “ II - atividades aeroportuárias (ou simplesmente atividades): atividades remuneradas pelas **tarifas aeroportuárias, definidas, para os efeitos desta Resolução, como as atividades de embarque e conexão de passageiros, de pouso e permanência de aeronaves e de armazenagem e capatazia de carga;**

O respectivo inciso X do art. 2º da Resolução, definiu as tarifas aeroportuárias, sendo: “X - tarifas aeroportuárias: são as tarifas de embarque, conexão, pouso, permanência, os preços unificado e de permanência e as tarifas de armazenagem e capatazia da carga importada ou a ser exportada;”, estabelecendo ao Administrador Aeroportuário a cobrança tarifária nos moldes do parágrafo único do art. 13 da Resolução.

A gestão da cobrança tarifária foi definida pelo art. 15 da Resolução, com previsão de regulamentação específica:

“Art. 15. O Adicional do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, instituído pela Lei 9.825, de 23 de Agosto de 1999, e o Adicional de Tarifa Aeroportuária - ATAERO, instituído pela Lei 7.920, de 7 de setembro de 1989, deverão ser cobrados juntamente com as tarifas.

Parágrafo único. Os procedimentos e critérios relativos ao recolhimento do Adicional do FNAC e do ATAERO deverão observar regulamentação específica.”

O projeto se consolidou a **Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014**, com vistas em regulamentar a política tarifária, fixar o reajuste dos tetos das tarifas aeroportuárias e estabelecer regras para arrecadação e recolhimento.

O anexo I da Resolução, traz a metodologia para cálculo do valor médio tarifário arrecadado, dispondo:

“ Art. 1º A metodologia que será utilizada no cálculo do valor médio tarifário arrecadado nos aeroportos é a descrita neste Anexo.

Art. 2º Anualmente, a ANAC aferirá se o valor médio arrecadado por cada tarifa aeroportuária, durante seu período de vigência, em cada aeroporto, é igual ou inferior ao teto estabelecido, conforme metodologia descrita a seguir.

Art. 3º Os valores médios das tarifas domésticas e internacionais serão aferidos separadamente.

CAPÍTULO I

DAS TARIFAS DE EMBARQUE

“Art. 4º O valor médio arrecadado pela tarifa de embarque, doméstica ou internacional, será aferido conforme a fórmula abaixo, onde:

= valor médio arrecadado pela tarifa de embarque;

= tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de embarque; e

pi = número de passageiros submetidos à tarifa .

CAPÍTULO II

DAS TARIFAS DE POUSO

“Art. 5º O valor médio arrecadado pela tarifa de pouso, doméstica ou internacional, será aferido conforme a fórmula abaixo, onde:

= valor médio arrecadado pela tarifa de pouso;

= tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de pouso; e

ti = total de toneladas das aeronaves submetidas à tarifa .

CAPÍTULO III

DAS TARIFAS DE PERMANÊNCIA - PÁTIO DE MANOBRAS

“Art. 6º O valor médio arrecadado pela tarifa de permanência no pátio de manobras, doméstica ou internacional, valor médio arrecadado pela tarifa de pouso;

= tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de pouso; e

ti = total de toneladas das aeronaves submetidas à tarifa .

CAPÍTULO III

DAS TARIFAS DE PERMANÊNCIA - PÁTIO DE MANOBRAS

“Art. 6º O valor médio arrecadado pela tarifa de permanência no pátio de manobras, doméstica ou internacional, praticada para o Grupo I, será aferido conforme fórmula abaixo, onde:

valor médio arrecadado pela tarifa de permanência em pátio de manobra;

= tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de permanência em pátio de manobra; e

thmi = total de toneladas hora das aeronaves submetidas à tarifa .

CAPÍTULO IV

DAS TARIFAS DE PERMANÊNCIA – ÁREA DE ESTADIA

“Art. 7º O valor médio arrecadado pela tarifa de permanência em área de estadia, doméstica ou internacional, será aferido conforme fórmula abaixo:

, onde:

= valor médio arrecadado pela tarifa de permanência em área de estadia;

= tarifas praticadas pelo aeroporto para atividade de permanência em área de estadia; e

thei = total de toneladas hora das aeronaves submetidas à tarifa .

CAPÍTULO V

DO PREÇO UNIFICADO

“Art. 8º O valor médio arrecadado pelo preço unificado, doméstico ou internacional, praticado para o Grupo II, será aferido para cada faixa de peso máximo de decolagem separadamente, conforme fórmula abaixo:

, onde:

= valor médio arrecadado pelo preço unificado de pouso e permanência;

= preço unificado de pouso e permanência praticado pelo aeroporto; e

ai = número de aeronaves cujo peso máximo de decolagem esteja dentro da faixa analisada.

CAPÍTULO VI

DO PREÇO DE PERMANÊNCIA – ÁREA DE MANOBRAS

“Art. 9º O valor médio arrecadado pelo preço de permanência, doméstico ou internacional, no pátio de manobras praticado para o Grupo II será aferido para cada faixa de peso máximo de decolagem separadamente, conforme fórmula abaixo:

, onde:

= valor médio arrecadado pelo preço de permanência em pátio de manobra;

= preço de permanência em área de estadia praticado pelo aeroporto; e

hmi = total de horas que as aeronaves da faixa de peso máximo de decolagem analisada foram submetidas à tarifa . **CAPÍTULO VII**

DO PREÇO DE PERMANÊNCIA - ÁREA DE ESTADIA

Art. 10. O valor médio arrecadado pelo preço de permanência, doméstico ou internacional, em área de estadia praticado para o Grupo II será aferido para cada faixa de peso máximo de decolagem separadamente, conforme fórmula abaixo:

, onde:

= valor médio arrecadado pelo preço de permanência em área de estadia;

= preço de permanência em área de estadia praticado pelo aeroporto; e

hei = total de horas que as aeronaves da faixa de peso máximo de decolagem analisada foram submetidas à tarifa .

CAPÍTULO VIII

DAS TARIFAS DE CONEXÃO

“Art. 11. O valor médio arrecadado pela tarifa de conexão, doméstica ou internacional, será aferido conforme a fórmula abaixo:

, onde:

= valor médio arrecadado pela tarifa de conexão;

= tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de conexão; e

= número de passageiros submetidos à tarifa

ANEXO II À RESOLUÇÃO Nº , DE 19 DE DEZEMBRO DE 2014. REAJUSTE DE 2015

O cálculo do reajuste tarifário de 2015 deverá utilizar a mesma fórmula prevista nesta Resolução. Algumas tarifas não estavam dentro do escopo da Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011. São os casos das tarifas de conexão e de armazenagem e capatazia. A fórmula de reajuste para cada uma destas tarifas é explicitada abaixo.

Primeiramente, trataremos das tarifas dentro do escopo da Resolução nº 180, de 2011.1 Os valores dos tetos tarifários publicados na Resolução nº 216, de 30 de janeiro de 2012, devem ser reajustados pela variação do IPCA de 2012, 2013 e 2014. Como não há fator X predefinido para os reajustes a serem realizados após 2013, entende-se que o número mais adequado para representar as variações de produtividade a serem compartilhadas com os usuários referentes aos anos 2013 e 2014 é o fator X definido para os primeiros anos das concessões de Galeão e Confins (1,42%).

1 Tarifas de embarque, pouso e permanência, domésticas e internacionais e os preços unificados e de permanência domésticos e internacionais.

2 Enquanto o fator X definido para 2012 e 2013 considerou informações de 2007 até 2010, o utilizado nas concessões de Galeão e Confins considerou dados de 2009 até 2012.

A metodologia de cálculo do fator X, que pode ser consultada no Anexo 11 dos contratos de concessão daqueles aeroportos, é a mesma que foi utilizada para a definição do fator X aplicado às tarifas que estavam dentro do escopo da Resolução nº 180, de 2011, nos anos anteriores, porém considera variação da produtividade mais recente, sendo assim mais adequada para representar as variações de produtividade a serem compartilhadas com os usuários referentes aos anos 2013 e 2014.²

Conforme pode ser observado na justificativa apresentada em Audiência Pública, devido à ausência de reajuste em 2013, calculou-se um percentual a ser acrescido ao reajuste que compensaria a Infraero (principal operadora de aeroportos afetada pelos reajustes) pela perda tarifária observada naquele ano.

Utilizando a mesma racionalidade empregada, a Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado deverá atualizar o cálculo realizado naquela ocasião, considerando também a perda tarifária estimada em 2014.

O cálculo do reajuste, a ser aplicado aos valores das tarifas de embarque, pouso e permanência expressos na Resolução nº 216/2012, pode ser expresso por meio da seguinte fórmula:

, onde:

= IPCA acumulado no ano de 2014;

= IPCA acumulado no ano de 2013;

= IPCA acumulado no ano de 2012; e

= percentual adicional referente à perda tarifária de 2013 e 2014. As tarifas de armazenagem e capatazia também devem ser reajustadas considerando a variação do IPCA de 2012, 2013 e 2014, de maneira similar as demais tarifas publicadas pela Resolução nº 216, de 2012. Entretanto, não se aplicará o percentual adicional, uma vez que não havia previsão para o reajuste das tarifas em 2013 e em 2014. Do mesmo modo, não se aplicará o fator X, pois a proposta de Resolução não prevê sua aplicação para os reajustes das tarifas de armazenagem e capatazia.

Dessa forma, o percentual de reajuste para as tarifas de armazenagem e capatazia é dado pela fórmula:

, onde:

= IPCA acumulado no ano de 2014;

= IPCA acumulado no ano de 2013; e

= IPCA acumulado no ano de 2012.

Destaca-se que as Tabelas 1, 5 e 7 de armazenagem e capatazia, constantes do Anexo II da Resolução nº 216, de 30 de janeiro de 2012, não serão objeto do reajuste por tratarem de valores percentuais que incidem sobre os preços da carga transportada (CIF ou FOB).

As tarifas de conexão foram publicadas pela Resolução nº 274, de 29 de maio de 2013. Assim, considerar-se-á a variação do IPCA do período compreendido entre maio e dezembro de 2013, a variação do IPCA de 2014, o fator X proporcional ao período compreendido entre maio e dezembro de 2013, o fator

*X de 2014, além dos percentuais adicionais referente as perdas de 2013 e 2014, conforme a fórmula a seguir:*³

3 Conforme apresentado na justificativa apresentada em Audiência Pública, o IPCA acumulado entre maio e dezembro de 2013 foi de 2,944%. O fator X proporcional ao período compreendido entre maio e dezembro de 2013 foi calculado da seguinte forma:

, onde:

= IPCA acumulado no ano de 2014;

= percentual adicional referente à perda tarifária de 2013 e 2014;

Em 18 de janeiro de 2017 a **Anac** editou a **Portaria nº 169/SRA**, de **17 de janeiro de 2017**, e reajustou os tetos das tarifas aeroportuárias dos aeroportos públicos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) conforme dispõe a Resolução nº 350/2014.

As informações extraídas do site www.anac.com.br, publicado: 18/01/2017 10h33 última modificação: 30/08/2017 15h16, sob o título: “ANAC publica reajuste das tarifas aeroportuárias da Infraero”, são as seguintes:

“Os tetos das tarifas de embarque e conexão de passageiros e de pouso e permanência de aeronaves foram reajustados em 7,9769%.

Os tetos das tarifas de armazenagem e capatazia de cargas foram reajustados em 6,2880%. Com o presente reajuste dos tetos tarifários, a tarifa máxima de embarque doméstico a ser paga pelos passageiros passará de R\$ 27,69 para R\$ 29,90.

O reajuste foi aplicado sobre os tetos estabelecidos pela Portaria nº 3.064/SRA, de 10 de novembro de 2016, considerando a inflação acumulada entre dezembro de 2015 e dezembro de 2016, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE (IPCA) observada no período.

A tarifa máxima de embarque internacional, por sua vez, passará de R\$ 109,13 para R\$ 113,04, valores esses que já incluem o Adicional do FNAC de US\$ 18,00, criado pela Lei nº 9.825/99 e que atualmente corresponde a R\$ 60,10, conforme estabelecido pela Portaria ANAC nº 97/SRA/2016.”

Tarifa de Embarque (R\$)		Doméstico	Internacional
		1	2
Infraero	Vigente	27,69	109,13
	Reajustada	29,90	113,04

Tarifas - As tarifas aeroportuárias são valores pagos aos operadores aeroportuários pelas companhias aéreas, pelo operador da aeronave ou pelo passageiro. Essas tarifas correspondem aos procedimentos de embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia dentro dos aeroportos. A tarifa de embarque é a única paga pelo passageiro e tem a finalidade de remunerar a prestação dos serviços, instalações e facilidades disponibilizadas aos passageiros.

Tarifa de Embarque (R\$)	Doméstico	Internacional¹
INFRAERO2	29,90	113,04
GRU3	28,63	110,77
VCP4	27,67	109,06
BSB5	27,79	109,28
GIG/CNF6	27,82	109,36
ASGA7	21,99	99,02

Em 10 de novembro de 2016, a ANAC alterou os tetos das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia em cumprimento ao art. 1º da Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, a fim de incorporar o valor correspondente ao Adicional de Tarifa Aeroportuária extinto.

Na ocasião, não houve impacto para os usuários, permanecendo o valor já pago e extinguindo de um imposto que passou a ser incorporado às tarifas aeroportuárias.

**Não se aplicam aos aeroportos públicos tarifadores explorados por meio de contratos de concessão, termos de autorização ou convênio de delegação firmado junto a Estados, Municípios, Distrito Federal e Comando da Aeronáutica.*

1) Valores acrescidos do adicional de US\$ 18,00 (Adicional FNAC), instituído pela Lei nº 9.825/99, que atualmente corresponde a R\$ 60,10, conforme estabelecido pela Portaria ANAC nº 97/SRA, de 19 de janeiro de 2016.

2) Valores aplicáveis aos aeroportos da Categoria 1, constantes da Portaria nº 169/2017, que reajustou os tetos das tarifas dos aeroportos públicos não concedidos. As novas tarifas poderão ser praticadas trinta dias após a publicação das mesmas pelo operador aeroportuário.

3) Valores constantes da Decisão nº 194, de 22 de dezembro de 2016, que alterou os tetos tarifários do Aeroporto de Guarulhos.

4) Valores constantes da Decisão nº 195, de 22 de dezembro de 2016, que alterou os tetos tarifários do Aeroporto de Viracopos.

5) Valores constantes da Decisão nº 193, de 22 de dezembro de 2016, que alterou os tetos tarifários do Aeroporto de Brasília.

6) Valores constantes das Decisões nos 196 e 197, de 22 de dezembro de 2016, que alteraram os tetos tarifários dos Aeroportos de Galeão e Confins.

7) Valores constantes da Decisão nº 192, de 22 de dezembro de 2016, que alterou os tetos tarifários do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.”(sic)

A publicação de 16/01/2018, extraída do site www.turismoemfoco.com.br, “Os tetos das tarifas aeroportuárias dos aeroportos públicos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) foram reajustados pela Portaria nº 83/SRA, de 10 de janeiro de 2018”, informa as tarifas destinadas à administração dos aeroportos da Rede INFRAERO.

No caso, os tetos das tarifas de embarque e conexão de passageiros e de pouso e permanência de aeronaves foram reajustados em 4,5833%. Os tetos das tarifas de armazenagem e capatazia de cargas foram reajustados em 2,9474%

O reajuste foi aplicado sobre os tetos estabelecidos considerando a inflação acumulada entre dezembro de 2016 e dezembro de 2017, medida pela variação do IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE observada no período – e o fator de compartilhamento de variações esperadas de produtividade (Fator X), no caso das tarifas de embarque, conexão, pouso e permanência.

Com o presente reajuste dos tetos tarifários, a tarifa máxima de embarque doméstico a ser paga pelos passageiros passará de R\$ 29,90 para R\$ 31,27, e a tarifa máxima de embarque internacional, por sua vez, passará de R\$ 115,64 para R\$ 118,06, valores esses que já incluem o Adicional do FNAC de US\$ 18,00, criado pela Lei nº 9.825/99 e que atualmente corresponde a R\$ 62,70, conforme estabelecido pela Portaria ANAC nº 23/SRA/2017[4].

Tarifa de Embarque (R\$)	Doméstico	Internacional
Vigente	29,90	115,64
Reajustada	31,27	118,06

Assessoria de Imprensa da Anac”

Conforme se constata, a regulação tarifária é centralizada na Anac, tal como consta da Resolução, para 195 aeroportos públicos tarifadores (incluindo os aeroportos da Infraero, os conveniados e os concedidos).

Com relação aos aeroportos concedidos, os leilões cumprem o papel de estabelecer uma precificação eficiente da infraestrutura, por meio da concorrência no certame.

A Anac, ao estabelecer a regulação tarifária de outros 189 aeroportos públicos, cada aeroporto com diferentes estruturas instituídas pelos Estados ou Municípios.

Por força da metodologia aplicada, segundo a Anac (www.anac.gov.br), a regulação tarifária nesses aeroportos é proposta para realização em nível local, podendo ser combinada com a política pública estabelecida também pelo ente local ou pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

A regulação tarifária diferenciada aos aeroportos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal ou seja, grupos específicos de aeroportos, tal como, concedidos à iniciativa privada ou autorizados, possibilita a fixação dos valores das tarifas pelo poder público local, para alto potencial de ganho para os agentes envolvidos.

Tal medida visa dar efetividade na regulação tarifária local, atrair investidores privados, dotar a infraestrutura regional e propiciar a melhoria nos serviços prestados.

E no caso do delegatário da estrutura não tiver condições para fixar a tarifação local, a Anac sugere seja replicado as tarifas estabelecidas por ela nas tabelas existentes. Essa forma de regular a tarifação aeroportuária atende o Princípio da modicidade, na fixação das tarifas diferenciadas, tal como consta da Resolução nº350, de 19/12/2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, as tarifas aeroportuárias atendem à exploração do serviço, pois são receitas e revertem-se para a execução e consecução dos fins da atividade de gestão aeroportuária.

Indene de dúvidas, seja por meio de concessão ou delegação da exploração aeroportuária, as tarifas aeroportuárias, são políticas públicas instituídas para permitir ao setor o seu funcionamento, de forma em realizar a finalidade institucional em sua totalidade, ou seja, atingir fins constitucionais, cooperando na integração nacional e desenvolvimento do País.

Viu-se nos diversos capítulos desse trabalho, que desde a década de 70, a legislação materializou a gestão de aeroportos.

Permitiu no caso da INFRAERO a realização dessa importante atividade de administrar aeroportos, cumprindo a finalidade para a qual foi concebida, mediante a aplicação de recursos obtidos pela cobrança tarifária, com os investimentos necessários à expansão do setor, com a realização de obras, manutenção e conservação dos aeroportos, aplicação de tecnologia de ponta, seja com a instalação de esteiras de bagagem, pontes de embarque, sistema de raio-x e itens de segurança, dotando os aeroportos de plena operacionalidade.

Por força da crescente demanda e a crise fiscal, com o necessário corte de gastos públicos, a governança decidiu conceder aeroportos.

Ainda assim, por meio da revisão tarifária realizada voltada ao funcionamento e investimentos no setor, a Agência Reguladora introduziu nas tarifas aeroportuárias o princípio da modicidade, permitindo a diferenciação da cobrança tarifária para atendimento do setor, mediante aplicação aos diversos segmentos de usuários.

Dessa forma, o setor aeroportuária conta com essa essencial política pública que as tarifas aeroportuárias representam no atingimento do fim social da legislação que a constituí.

REFERÊNCIAS

ANAC – www.anac.gov.br

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 28ª ed., São Paulo, Malheiros, 2.011

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil. “apud” Faria, José Eduardo (org).Regulação, direito e democracia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2.002, p.67-69

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público. www.tce.sp.gov.br

JÚNIOR, Magri Adival Aparecido Indicadores de qualidade de terminais de passageiros, 2.003, www.bdlita.bibl.itl.br

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo:RT, 2ª ed. P. 316-317

MORSELLO, Marco Fábio, Responsabilidade Civil no Transporte Aéreo. São Paulo, Atlas, 2.006

MORSELLO, Marco Fábio Revista Veja, edição de 30/04/2.011)

NASCIMENTO, A. Theodoro. Tratado de Direito Tributário Brasileiro, vol. 7, Preços e Taxas e Parafiscalidade: Rio de Janeiro, 1977, p.135.

PACHECO, José da Silva. Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica. Rio de Janeiro: Forense, 2.006.p.92 e ss

PRAZERES, Dorieldo Luiz dorieldo@gmail.com – Curso Interdisciplinar de estudos de Transportes – Unb

SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 6ª ed. P. 261-265

VEJA, Revista – edição n.º 2.159, de 04/04/2.012