

**REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA
INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA**
*ADMINISTRATIVE REFORM AND REGULATORY STATE: THE PERFORMANCE OF THE
NATIONAL CIVIL AVIATION AGENCY IN BRAZILIAN AIRPORT INFRASTRUCTURE
CONCESSIONS*

Jeferson Sousa Oliveira

Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM. Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Professor no curso de Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Advogado. São Paulo (Brasil).

E-mail: jeferson@joliveiraadv.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6547259353677614>.

Marcelo Benacchio

Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Professor permanente do Mestrado em Direito e da Graduação da Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Professor Convidado da Pós-Graduação lato sensu da PUC/COGEAE e da Escola Paulista da Magistratura. São Paulo (Brasil).

E-mail: benamarcelo@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0539616434544033>.

Submissão: 07.01.2021.

Aprovação: 03.07.2023.

RESUMO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi o responsável por remodelar a estrutura da Administração Pública nacional, rompendo com o modelo burocrático e passando a dar ênfase aos resultados e não mais ao processo. Essa mudança refletiu na relação do Estado com a economia, transformando o Estado Prestador em um Estado Regulador. É neste contexto que se analisa o papel das Agências Reguladoras, em especial a Agência Nacional de Aviação Civil, quanto à normatização e fiscalização da infraestrutura aeroportuária. Assim, objetiva-se discorrer sobre a atuação a ANAC frente às mudanças ocorridas no setor aeroportuário em decorrência das diversas concessões realizadas nos últimos anos. Para tanto, vale-se do método dedutivo. Por fim, conclui-se que a ANAC, mesmo após a realização de diversas concessões, permanece bastante presente no setor, regulando os diversos aspectos que circundam as operações aeroportuárias brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Administrativa. Agências Reguladoras. ANAC. Regulação. Concessões.

ABSTRACT

The Master Plan for the Reform of the State Apparatus was responsible for remodeling the structure of the national Public Administration, breaking with the bureaucratic model and

starting to emphasize the results and no longer the process. This change reflected in the State's relationship with the economy, transforming the Provider State into a Regulatory State. It is in this context that the role of Regulatory Agencies, especially the National Civil Aviation Agency, is analyzed in terms of standardization and inspection of airport infrastructure. Thus, the objective is to discuss ANAC's performance in the face of changes in the airport sector as a result of the various concessions made in recent years. For this, it uses the deductive method. Finally, it is concluded that ANAC, even after the execution of several concessions, remains very present in the sector, regulating the various aspects that surround Brazilian airport operations.

KEYWORDS: *Administrative Reform. Regulatory agencies. ANAC. Regulation. Concessions.*

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, por muitos anos, esteve encarregado de prestar diversos serviços públicos diretamente à sociedade, sob a crença de ser o principal responsável por promover o desenvolvimento nacional. Com o abandono de tal convicção, o Estado passou por profundas mudanças, deixando de atentar-se aos vastos e complexos procedimentos que regiam sua atuação, a fim de focando esforços no resultado pretendido, e, assim, cumprir com as finalidades públicas.

Em razão desta mudança, muitos dos mercados anteriormente monopolizados foram gradativamente devolvidos à iniciativa privada, mas sem que houvesse a desregulação de tais setores, pois o Estado permaneceu no exercício da atividade normativa e fiscalizatória.

Tal condição se traduz em uma atuação indireta do Estado em relação à economia, pois houve, até certo grau, um recuo na participação pública no mercado interno brasileiro, havendo a transferência de atividades não exclusivas a agentes econômicos privados.

Nesse contexto, surgem as Agências Reguladoras. Trata-se de entidades integrantes da Administração Pública indireta, responsáveis por dirigir as relações praticadas nos setores de suas respectivas competências, visando torná-los mais eficientes, promover a concorrência e o atendimento aos interesses públicos.

Após a Reforma do Estado, a eficiência se tornou um elemento integrante de todo e qualquer ato público, especialmente daqueles de natureza regulatória. E é com base nesta condição que as decisões tomadas no âmbito das Agências Reguladoras devem sempre considerar as chamadas Análises de Impacto Regulatório.

Indo além, busca-se tratar, no âmbito da regulação aeroportuária, da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil, entidade responsável por gerir a utilização privada dos diferentes elementos que compõem o modal aeronáutico brasileiro.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

Este tema ganha importância à medida em que se busca analisar o papel da referida Agência quando da normatização das operações aeroportuárias, especialmente em virtude das diversas rodadas de concessões ocorridas até o momento, as quais abarcaram alguns dos principais aeroportos do país.

Para tanto, vale-se do método dedutivo, apoiando-se, ainda, na revisão bibliográfica e nas disposições normativas que regem o setor aéreo nacional, de maneira que seja possível discorrer sobre o tema ora proposto.

2 REFORMA ADMINISTRATIVA E ATUAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO BRASILEIRO

Há anos se discute o processo de desenvolvimento socioeconômico, bem como quais seriam os melhores meios para o seu atingimento, sendo este, ainda, um debate internacional de grande interesse dos países não desenvolvidos e em desenvolvimento.

O desenvolvimento demanda profundas mudanças sociais, políticas e estratégicas. No seio estatal, o processo de desenvolvimento está intimamente relacionado à maneira como o Poder Público rege sua própria atuação e a atuação econômica dos agentes privados, haja vista as políticas públicas, regulatórias ou não, influenciarem, em diferentes graus, o mercado interno.

Este, por sua vez, exerce um importante papel nas sociedades capitalistas, como no Brasil, onde o mercado interno é considerado patrimônio nacional, reconhecidamente um elemento promotor do desenvolvimento e do bem-estar, conforme dispõe o artigo 219 da Constituição Federal.

Logo, tem-se por descabido os debates a respeito da separação na relação entre Estado e economia, pois como bem explica Eros Grau (2015, p. 19), “o Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico”.

Isso não quer dizer o Estado deva sempre participar diretamente das relações econômicas, o que pode resultar em excessos capazes de limitar o desenvolvimento. Em outras palavras, o Estado deve atuar de forma a equilibrar o mercado, viabilizando, dentre outras coisas, a manutenção da concorrência (tida como elemento fundamental do capitalismo), haja vista nunca ter ocorrido uma total cisão na relação Estado-Mercado, vez que “[...] ainda ao tempo do liberalismo o Estado era, seguidas vezes, sempre no interesse do capital, chamado a ‘intervir’ na economia” (GRAU, 2015, p. 21).

Ademais, o mercado, por emanar do direito advindo do Estado, torna-se indissociável

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA
NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA
AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

a este, pois é a partir dessa relação que se tem a normatização das relações negociais e o estabelecimento “[...] de categorias econômicas essenciais, como a propriedade, os títulos de crédito e as sociedades comerciais” (ARAGÃO, 2017, p. 30).

Contudo, nas últimas décadas, o Poder Público mudou significativamente a maneira como promovia o desenvolvimento nacional, o que refletiu em sua política de participação no mercado interno.

Até a década de 1970, prevalecia a crença de que o desenvolvimento nacional ocorreria através do Estado, por meio de suas empresas estatais, que, de uma só vez, acumulavam a função de agente prestador do serviço público e de agente regulador do serviço prestado. Com isso, diversas atividades eram consideradas monopólios estatais, sendo prestadas diretamente pelo Poder Público¹ (MARQUES NETO, 2019).

Durante a década de 1980, passou-se a discutir a regulação como meio de gestão da atividade econômica no país, buscando, dentre outras coisas, seguir a tendência internacional de desestatização do mercado interno e a criação de entidades regulatórias para normatizar estes setores (MARQUES NETO, 2019).

Essa mudança de posicionamento gerencial da Administração Pública estava diretamente vinculada à ideia de Reforma do Estado, que buscava romper com o modelo até então utilizado, de modo a atribuir maior eficiência ao Estado.

Embora a noção de Estado Regulador varie conforme o sistema político que o rege, a Reforma do Estado brasileiro almejou fortalecer esta nova face da Administração Pública. Os debates, no Brasil, em grande parte, voltavam-se a discutir especialmente o processo de tomada de decisão e as categorias operacionais que seriam instituídas no país (MARQUES NETO, 2019).

A Reforma do Estado seria, até então, um marco significativo na maneira como o Poder Público passaria a atuar, pois não se tratava apenas de uma nova visão ideológica da função pública, mas de uma alteração estrutural que rompeu com o modelo de gestão anterior.²

Com isso, pode-se sustentar que para Reformar o Estado, inicialmente, foi necessário “[...] abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a

¹ “De 1930 a 1970, o número de empresas estatais brasileiras aumentou de 17 para 131” (ARAGÃO, 2017, p. 38).

² “Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo.” (CARDOSO, 2006, p. 15).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

produção de bens e de serviços.” (CARDOSO, 2006, p. 15).

Mais do que versar sobre a participação econômica do Estado brasileiro no mercado interno, a Reforma se mostrou um tema amplo, diretamente afeto à questão da governabilidade do país (BRESSER PEREIRA, 2006). Esta não estaria relacionada apenas a questões administrativas, mas também econômicas, pois buscou-se transferir as atividades públicas liberalizadas de maneira gradual à iniciativa privada, mantendo, o Estado, a função de agente normatizador e fiscalizador destas relações econômicas.

Mesmo que desde a década de 1980 diversos países endividados tenham buscado desregulamentar seus mercados - o que gerou resultados positivos, como a redução da inflação -, isso não foi capaz de viabilizar, por si, a retomada do crescimento. Assim, as premissas neoliberais que embasavam as reformas da época se mostravam irreais, pois como destaca Bresser Pereira (2006, p. 22-23), a ideologia do Estado mínimo, em nenhum país, possuía legitimidade política, além de que se tornou perceptível que as falhas do Estado não eram, necessariamente, piores do que aquelas do mercado.

Na segunda metade da década de 1990, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), sob direção de Luiz Carlos Bresser Pereira, tornou-se responsável pelo planejamento da Reforma Administrativa. Com isso, buscou-se modernizar as práticas administrativas, objetivando “[...] preparar o Estado para enfrentar a crise que ameaçava as economias em escala mundial, e, em tese, proporcionar maior competitividade ao País num cenário de intensificação da integração regional e, principalmente, global” (NOHARA, 2012, p. 1).

Como bem destaca Irene Nohara (2012, p. 77), a reforma administrativa iniciou-se em meio a uma crise econômica, o que tornou o tema “[...] prioridade no Brasil com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso”.

Em 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que elencou os diversos objetivos da Reforma do Estado. Dentre outras coisas, o referido Plano defendia a necessidade de repassar à iniciativa privada as atividades que não demandassem controle estatal (NOHARA, 2012).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é tido também como o marco que permitiu a Administração Pública adotar o gerencialismo em substituição ao modelo burocrático, passando, então, a focar sua atividade nos resultados e não no processo. O PDRAE buscou, também, transformar em agências autônomas as autarquias e fundações que detinham poder de Estado, as quais seriam administradas através de contratos de gestão, submetidas, ainda, a indicadores de desempenho (NOHARA, 2012).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

Como pode-se notar, a reforma do aparelho estatal não foi um simples ato aprovado pelo Congresso Nacional, tratando-se, na verdade, de um profundo processo de reestruturação da Administração Pública, de modo a permitir o melhor atendimento aos objetivos públicos atuais, o que implicou em uma significativa mudança das práticas e costumes enraizados na sociedade brasileira (CARDOSO, 2006).

Este processo ocorre de maneira lenta e gradual, tal como ocorreu com a liberalização dos mercados, vez que a efetivação das privatizações se iniciou ainda durante o governo Collor, embora tal esforço não tenha se iniciado anteriormente a este governo ³ (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2015).

Como já destacado, a abertura dos mercados outrora monopolizados não implicou em sua desregulação, permanecendo, o Estado, atuante no domínio econômico, a fim de garantir que a iniciativa privada atendesse aos valores públicos. Esta atuação deixou de ser direta (prestacional), assumindo uma postura indireta (regulatória), havendo a descentralização desta atividade para as recém-criadas Agências Reguladoras, entidades independentes e dotadas de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira (MARQUES NETO, 2019).

No entanto, a adoção deste novo posicionamento administrativo pelo Estado brasileiro reflete a tendência de reversão ocorrida quando a atuação estatal se mostra demasiadamente excessiva, implicando em consequências nocivas ao desenvolvimento econômico (ARAGÃO, 2017).

Nessa linha, por muito tempo defendeu-se “[...] a impotência da empresa, diante dos ingentes desafios dos empreendimentos, para justificar a ação do Estado. Agora, a ineficiência deste, fala em favor da iniciativa privada” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2015, p. 102). Assim, tem-se, atualmente, que a produção de bens e a prestação de serviços deve permanecer nas mãos dos agentes privados, os quais são responsáveis por atribuir eficiência e reduzir os custos na execução destas atividades (CARDOSO, 2006).

Contudo, cabe destacar que a promoção do desenvolvimento não é um elemento exclusivo da exploração econômica privada, pois, como bem explica Mazzucato (2014), o Estado apresenta-se como um agente essencial para a criação desses mercados, realizando investimentos e atuando em uma fase que antecede aos investimentos privados, pautado, quase sempre, em interesses não necessariamente econômicos.

³ “Na data em que tomava posse o Governo Collor, já estavam prontos os estudos e projetos destinados a viabilizar a privatização, tanto que, na mesma data da posse, era editada a *Medida Provisória n. 155, de 15 de março de 1990*, instituindo-se o *Programa Nacional de Desestatização*” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2015, p. 103, grifo original).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

Indo além, é possível, ainda, versar sobre uma atuação mais direta do Estado em dadas condições, visando impedir o desequilíbrio do mercado interno a partir de atos ali praticados, tal como em meados de 2008, quando da chamada crise do *subprime* - causada parcialmente pela excessiva liberalização de mercados financeiros -, onde demandou-se a adoção de medidas anticíclicas em diversos países (ARAGÃO, 2017).

Destarte, almejando aprofundar a discussão ora proposta, torna-se essencial compreender o papel das Agências Reguladoras, a fim de melhor entender os benefícios trazidos pela Reforma do Estado ao mercado.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ATIVIDADE REGULATÓRIA NO BRASIL

Conforme destacado, a Administração Pública passou por profundas mudanças nas últimas décadas. Esse processo visou reorganizar a estrutura do Estado brasileiro, deixando de se orientar pela burocracia e adotando o gerencialismo.

Contudo, não foi a primeira vez que a Administração Pública brasileira esteve submetida a profundas mudanças, podendo-se destacar a passagem do modelo patrimonialista para o burocrático.

O patrimonialismo marcou governo pré-capitalista e pré-democrático, sendo, conforme destaca Bresser Pereira (2006), uma época onde o Estado era privatizado, não havendo uma clara divisão entre o patrimônio público e privado.⁴

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 26, grifo original).

A adoção do modelo burocrático rompeu com o modelo patrimonialista, pelo menos em grande parte, uma vez que se pautava na impessoalidade dos agentes públicos e na adoção de procedimentos previamente definidos, voltados ao atendimento da eficiência dos processos públicos.

Segundo Bresser Pereira (2006), o controle hierárquico e o formalismo que norteava os procedimentos administrativos se mostraram inadequados, pois tornavam o sistema lento e ineficiente. Para o autor, o modelo burocrático seria mais adequado a um Estado pequeno, nos

⁴ No Brasil, tal condição ocorreu durante período que antecedeu a República, onde o Estado estava indissociado à figura do monarca.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

moldes do liberalismo do século XVIII. Entretanto, em um Estado prestacional, este sistema se mostra pouco estratégico, pois eleva consideravelmente os gastos públicos, o que se reflete na tributação e nos custos de manutenção da Administração Pública.

Desta forma, a adoção do gerencialismo surgiu como resposta à crise do Estado, substituindo o modelo burocrático e tornando a Administração Pública mais eficiente, a partir da busca por resultados e sua orientação pela visão do cidadão enquanto cliente⁵ (BRESSER PEREIRA, 2006).

Essa transformação faz surgir questionamentos quanto à eficiência da atuação do Estado, por meio do gestor público, uma vez que a orientação por resultado se apresenta como elemento indispensável nas condutas estatais modernas, à medida em que integra a chamada governança pública.

Desde o advento da Reforma Administrativa, a eficiência passou a constar no rol dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública. Assim, a eficiência se tornou a palavra-chave para todo e qualquer ato emanado pelas entidades públicas no exercício de suas competências.

Ao tratar da eficiência, cabe também discorrer sobre a eficácia e a efetividade, pois ambos são elementos que comumente geram confusão, seja devido sua similitude linguística ou em razão de seu conceito jurídico.

Segundo Irene Nohara (2012), um administrador público eficiente pode ser compreendido como aquele capaz de apresentar melhor desempenho em relação aos insumos que lhe estão disponíveis. Por outro lado, a eficácia se volta à busca pelo resultado, por meio da realização de escolhas adequadas por parte do agente público.

Assim, quando se busca discutir a eficiência ou não das ações públicas, deve-se, a princípio, estabelecer parâmetros para a realização desta análise, ou seja, estar-se-á a tratar da eficiência em relação a qual objetivo? Este direcionamento serve para melhor definir o alcance das finalidades públicas dentro de determinado contexto (NOHARA, 2012).

Já a efetividade está relacionada aos efeitos dos atos públicos nos ambientes que os norteiam, sendo medidos através de “[...] índices técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais” (NOHARA, 2012, p. 195).

Todos estes elementos devem, de algum modo, se fazer presentes nos atos emanados do Poder Público, não sendo uma exceção o exercício da atividade regulatória, haja vista a

⁵ “Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo: em definir procedimentos para a concentração de pessoa, para a compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 28).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

complexidade que integram essa atividade.

Os debates a respeito da regulação remetem a outros questionamentos, tal como os limites da atividade exercida pelo Estado em relação à economia e a sociedade, envolvendo diferentes posicionamentos político-ideológicos (MARQUES NETO, 2019)

Contudo, a regulação se traduz em uma função do Estado. Logo, a atividade regulatória deve buscar o atendimento às finalidades públicas, sendo clara e objetiva, de modo a conferir previsibilidade e segurança jurídica aos particulares (MARQUES NETO, 2019). Em outras palavras, esta atividade se apresenta como um instrumento de desenvolvimento, guiando o mercado em função de interesses públicos e privados.

Importante destacar duas questões. A primeira é que, embora haja identidade semântica e ambas as atividades guardam previsão constitucional (*caput* do artigo 174), o ato de regular não se confunde com o ato de regulamentar, pois aquela é mais ampla que esta, a qual está limitada à edição de atos normativos (MARQUES NETO, 2019).

O segundo ponto a ser destacado é que o Estado, após a Reforma Administrativa, não está limitado a atuar indiretamente na economia, podendo, sim, optar por agir de forma direta, tal como ocorria no passado. Ou seja, ambos os modelos coexistem, cabendo à Administração Pública, dentro de sua discricionariedade, escolher o método mais conveniente, seguindo seu planejamento político (MARQUES NETO, 2019).

Dentro do atual modelo de gestão pública da atividade econômica, tem-se utilizado as Agências Reguladoras, fruto da já mencionada Reforma Administrativa, para disciplinar as relações privadas em determinados setores, sendo, tais entidades, regidas pela Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.

As Agências Reguladoras são caracterizadas, dentre outras coisas, pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica em relação a Administração Pública direta, possuindo autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira (art. 3º). Ademais, elas devem observar a adequação entre meios e fins quando do exercício de suas atividades, não sendo permitida “[...] a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público (art. 4º).

Os atos provenientes das Agências Reguladoras não são praticados de maneira avulsa, pois elas possuem um plano estratégico e um plano de gestão anual, sendo, o primeiro, elaborado a cada quadriênio, contendo as metas e os resultados esperados de suas condutas de natureza regulatória, fiscalizatória e normativa (art. 17). O plano de gestão anual, por sua vez, tem por fim contemplar as ações, resultados e metas relativas à atividade finalística e de gestão da Agência (art. 18) (BRASIL, 2019).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

Embora as Agências Reguladoras estejam submetidas ao controle interno e externo, questões importantes surgem em meio ao exercício desta atividade. Em relação ao controle interno, indaga-se a aplicabilidade do recurso hierárquico impróprio, que deve ser dirigido aos Ministérios a elas vinculados. O cerne desta questão encontra-se na eventual possibilidade de as Agências emitirem atos que contrariem as políticas da Administração Pública direta, uma vez que são autônomas e independentes.

A vedação a tais condutas encontra seu fundamento no Decreto-Lei 200/1967, artigos 20 e 26⁶, haja vista ser permitida a realização de supervisão ministerial sobre as entidades da Administração Pública indireta. Logo, será cabível tal recurso, estando, as Agências, vinculadas à Administração direta, não possuindo, de fato, independência decisória, o que gera uma imprecisão técnica na legislação.⁷

Outra questão importante, desta vez envolvendo o controle externo, recai sobre a atuação do Poder Judiciário. Caso o controle por ele exercido ocorra de maneira exorbitante, pode-se gerar um problema de governabilidade, pois prejudicaria o correto funcionamento dos setores regulados e a própria satisfação das finalidades públicas (MARQUES NETO, 2019).

Isso não quer dizer que o controle judicial não deva ser realizado, pelo contrário, mas apenas que devesse tomar cuidado para que a decisão do magistrado não acabe por substituir a análise feita por uma gama de profissionais técnicos da área, gerando amplas distorções no mercado e na economia em decorrência de uma perspectiva estritamente legal.

Como destaca Marques Neto (2009), deve-se ter cuidado para que os magistrados não tomem para si o ônus do regulador, assumindo o dever de motivar adequadamente sua decisão quando da revisão do ato regulatório.

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) trouxe, por meio da Lei n. 13.655/2018, disposições bastante importantes a respeito da fundamentação das decisões administrativas. A princípio, destaca-se o artigo 20, ao dispor que não se decidirá, nas esferas administrativas, controladora e judicial, com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas destas decisões. Para tanto, ao motivar, deve-se evidenciar a necessidade a adequação da medida imposta, inclusive frente às possíveis alternativas.

⁶ Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: [...] II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade (BRASIL, 1967).

⁷ Tal questão foi suscitada no âmbito da atividade da Antaq, uma vez que o agente regulado apresentou recurso hierárquico de natureza "imprópria" para o Ministério dos Transportes, a fim de rever o ato regulatório. A Advocacia Geral da União, no parecer 51/2006, expressou ser favorável ao cabimento de tal medida. Tal parecer foi aprovado pelo, até então, Presidente da República, tornando-se vinculativo às entidades regulatórias federais (MARQUES NETO, 2019).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

Por outro lado, a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá enfrentar um procedimento mais complexo, cabendo à decisão que o fizer, indicar expressamente suas consequências jurídicas e administrativas, além de dispor sobre as condições capazes de tornar a regularização proporcional e equânime, sem implicar em prejuízos aos interesses gerais, quando for o caso, sendo vedado, ainda, impor ônus ou perdas anormais ou excessivas aos sujeitos atingidos pela decisão (art. 21).

A tomada de decisões, no âmbito regulatório, demanda a indicação dos pressupostos de fato e de direito que fundamentam o posicionamento emanado, seja em favor ou não da edição atos normativos, conforme prevê o artigo 5º da Lei n. 13.848/2019.

Para isso, comumente, vale-se da Análise de Impacto Regulatório (AIR)⁸ como instrumento de avaliação de diversos fatores socioeconômicos que circundam a decisão a ser tomada⁹. A Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, reafirmou, em seu artigo 5º, a necessidade da utilização do AIR precedendo as propostas de edição e de alteração de atos normativos de natureza regulatória cujo interesse seja geral dos agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, quando editados por órgão ou entidade da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Como bem explica Irene Nohara (2020, p. 81), há situações em que o AIR não se mostra necessário, tal como quando “[...] há edição de atos de natureza administrativa, de adequação de textos normativos ou mesmo das regulações de baixo impacto ou quanto houver urgência na tomada de decisões”.

A ideia de se ter uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) de determinado ato normativo se volta a criar medidas equilibradas procurando mitigar impactos negativos e externalidades ao mercado regulado bem como aos usuários dos serviços. Assim, o Relatório da Análise de Impacto Regulatório deve considerar uma série de elementos em função dos atores e dos grupos afetados pela medida, evitando onerar excessivamente o setor regulado e procurando provocar a ampliação dos serviços, rumo à sua qualificação, o equilíbrio na concorrência e o aprimoramento das condições do mercado sobre o qual recai (NOHARA, 2020, p. 84).

Logo, não se recomenda a elaboração *pro forma* da Análise de Impacto Regulatório,

⁸ O artigo 2º, I do Decreto 10.441/20 define o AIR como: “procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;”

⁹ “Cada regulamento de ente irá determinar questões referentes ao conteúdo e à metodologia da Análise de Impacto Regulatório, mas ela objetiva orientar com dados, isto é, com evidências e estudos específicos que possibilitem conjecturar os possíveis impactos das alternativas de ações disponíveis, tendo em vista subsidiar uma tomada de decisão regulatória que consiga mensurar a aptidão das medidas sugeridas em relação aos fins pretendidos, para uma edição de ato normativo mais racional e calculado” (NOHARA, 2020, p. 81).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

pois tal conduta gera dispêndios desnecessários de recursos e de tempo, deixando de subsidiar uma melhor tomada de decisão apenas para legitimar algo preestabelecido (NOHARA, 2020).

Debates surgem também quanto aos efeitos dos atos regulatórios, por meio de uma perspectiva consequencialista, inclusive quando o agente regulador permanecer inerte (MARQUES NETO, 2019). Logo, tão necessário quanto conhecer os possíveis impactos que os atos regulatórios causarão, é compreender o real efeito destes atos sobre o mercado após a sua aplicação, devendo, assim, haver uma análise “[...] *ex ante* e uma análise *ex post*” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2015, p. 243).

Recentemente houve a aprovação de quarenta enunciados na I Jornada de Direito Administrativo. Dentre os enunciados aprovados, cabe destacar o item nº 38, para o qual “a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por órgãos e entidades da administração pública federal deve contemplar a alternativa de não regulação estatal ou desregulação, conforme o caso” (CJF, 2020).

Pode-se, assim, perceber que o AIR também se faz necessário para tratar de um cenário hipotético que abrange a não regulação ou desregulação do mercado, o que atribui maior importância e amplitude para sua função.

O Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020, é o responsável por regulamentar o AIR, previsto no âmbito do artigo 5º da Lei nº 13.874/19 e art. 6º da Lei nº 13.848/19, dispondo, em seu artigo art. 1º, “[...] sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada. ”

Destaca-se também que quando o AIR não for realizado, deve-se disponibilizar, pelo menos, nota técnica ou outro documento equivalente que justifique a proposta de decisão, tal como dispõe o art. 6º, § 5º da lei n. 13.848/19 e o art. 4º, § 1º do Decreto 10.411/20, este que versa sobre as hipóteses de dispensa do referido instrumento.

Assim, através do AIR, o agente regulador passa a estar melhor munido de informações que legitimarão a tomada de decisões, de modo que os impactos destes atos sejam melhores aderentes às finalidades esperadas. Logo, a análise regulatória serve de parâmetro avaliativo quanto à efetividade dos atos regulatórios, permitindo realizar adequações mais precisas caso torne-se necessário futuramente (MARQUES NETO, 2019).

A fim de melhor compreender todo este processo de gestão pública dos setores regulados, torna-se importante verificar como as Agências Reguladoras têm atuado. Para tanto, optou-se por versar sobre a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, notadamente quanto à regulação da infraestrutura aeroportuária.

4 ANAC, CONCESSÃO E REGULAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Como vislumbrado, a Reforma Administrativa gerou uma profunda alteração na maneira como o Estado atuava na economia, passando, a partir de uma gestão gerencial, a adotar um posicionamento mais regulador e menos prestador.

A criação das Agências Reguladoras foi um marco para essa nova fase da Administração Pública brasileira, pois expressou a abertura de novos mercados através de um modelo no qual o Estado permanece fiscalizando e normatizando o mercado interno, objetivando impedir o desequilíbrio de suas relações.

Surge, nesse contexto, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada pela Lei nº 11.182 de 2005, a fim de possibilitar que a União regule e fiscalize as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no país (art. 2º).

A ANAC, por ser considerada uma Agência Reguladora, nos termos da Lei n. 13.848/19, possui as já mencionadas características da independência e autonomia, além de contar com mandato fixo de seus dirigentes.

Tal Agência integra a Administração Pública Federal indireta, possuindo natureza autárquica em regime especial, vinculando-se ao Ministério da Defesa, sem prazo de duração determinado, além de contar com sede em Brasília, podendo, ainda, instituir unidades administrativas regionalizadas (art. 1º).

A ANAC começou a atuar no ano de 2006, em substituição ao Departamento de Aviação Civil - DAC (ANAC, 2020b), criado em 1931, pelo Decreto nº 19.902, o qual estava diretamente subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas (art. 1).

Desta forma, apresentada esta Agência, destaca-se, dentro do seu leque de atuação, questões regulatórias atinentes aos aeroportos em regime de concessão, uma vez que compete à ANAC “regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária” e “conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte”. (art. 8º, XXI e XXIV, Lei nº 11.182/05, respectivamente)

Assim, dentro deste tema, embora a Agência Nacional de Aviação Civil seja, hoje, a grande responsável pelo gerenciamento e tomada de decisões no âmbito da aviação civil brasileira, é importante destacar o papel da Infraero, pois, assim como o governo federal, esta empresa guarda uma importante função no processo de transformação do setor aeronáutico no país.

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) teve sua criação

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

autorizada pela Lei n. 5.862/72, sendo uma empresa pública vinculada ao Ministério da Aeronáutica. Atualmente a Infraero possui 55 aeroportos espalhados pelo país, alguns tão pequenos que sequer recebem voos comerciais regulares, correspondendo cerca de 60% do tráfego nacional (INFRAERO, 2020).

Sob a égide da Reforma do Estado, assim como os demais setores, a aviação civil passou por profundas mudanças gerenciais, sendo a concessão da infraestrutura uma das maneiras encontradas para atribuir maior eficiência e qualidade aos serviços prestados aos usuários.

Para isso, precisou-se reestruturar o setor. A primeira grande medida utilizada foi a elaboração de um planejamento e a realização de estudos técnicos voltados a avaliar a condição, à época, do setor, notadamente em relação às condições de infraestrutura e governança, para que se pudesse, então, propor medidas de modernização aeroportuária. (YOSIMOTO; CHAMBARELLI; MATTOS *et.al.*, 2016)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se fez presente na elaboração do Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil (que ocorreu entre 2008 e 2010)¹⁰, “[...] que, além de analisar dados primários e secundários obtidos por meio de pesquisas de campo, consultou os principais atores do setor, tais como a Anac e o Ministério da Defesa (MD)” (YOSIMOTO; CHAMBARELLI; MATTOS *et.al.*, 2016, p. 256)

Mesmo com a execução do programa de concessões dos aeroportos, a Infraero tem permanecido na gestão de diversos outros aeroportos, ainda não repassados à iniciativa privada, bem como, possui participação societária em alguns daqueles já concedidos.

O primeiro aeroporto concedido à iniciativa privada foi o de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, em agosto de 2011. Os aeroportos de Brasília, de Guarulhos e de Viracopos foram concedidos em 2012. Por fim, em 2013, houve a concessão dos aeroportos internacionais do Galeão (RJ) e de Confins (MG). Em todas as concessões existe a participação da Infraero (na porcentagem de 49%) no consórcio das empresas vencedoras (NAKAMURA, 2019, p. 41).

Desde então, outros aeroportos também acabaram por ser concedidos, tal como, em 2018, os aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, João Pessoa/PB, Aracaju/SE, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE, que compunham o Bloco Nordeste; os aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ, que integravam o Bloco Sudeste; e, no ano de 2019, os aeroportos de Cuiabá, Sinop, Rondonópolis e Alta Floresta, todos localizados no Estado do Mato Grosso,

¹⁰ Disponível para consulta através do endereço: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7666>, onde pode-se acessar o relatório consolidado.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

compondo o chamado Bloco Centro-Oeste. (ANAC, 2020a)

O processo de concessão guarda estreita relação com a atividade regulatória, pois torna possível a satisfação dos interesses públicos à medida em que determina a maneira como os particulares exercerão as atividades concedidas, o que ocorre por meio da ordem normativa contratualmente estabelecida e dos preceitos editados pelo Poder Público (MARQUES NETO, 2019).

Ademais, a atividade regulatória não ocorre apenas de maneira retrospectiva, mas também de forma prospectiva, ou seja, os atos regulatórios tratam de questões passadas e futuras, solucionando problemas e aprimorando o sistema a ela relativo (MARQUES NETO, 2019).

Um dos principais objetivos regulatórios é o atingimento de padrões de qualidade minimamente satisfatórios, através da concorrência gerada no mercado, o que representa, em maior ou menor grau, o sucesso das decisões tomadas pelo agente regulador no exercício de suas funções. Nessa linha, segundo o *The Global Competitiveness Report 2019*, a eficiência dos serviços aeroportuários brasileiros encontra-se no *ranking* 85, abaixo de países como a Argentina (*ranking* 83), e o Uruguai (*ranking* 41) (WORLD ECONOMIC FORUM, 2019).

Logo, para que se possa atingir melhores níveis qualitativos, faz-se necessário uma atuação conjunta entre o Estado e os agentes privados, sendo, o Poder Público, responsável por gerenciar as relações de mercado, evitando abusos e a concentração de mercado, enquanto os concessionários, acumulando dupla função, de gestores e construtores da infraestrutura, ficam encarregados por realizar investimentos, a fim de tornar o objetivo concessionado mais eficiente, gerindo-os posteriormente, enquanto durar seus respectivos contratos (YOSIMOTO; CHAMBARELLI; MATTOS *et.al.*, 2016).

No setor aeroportuário, essa atuação conjunta tem ocorrido de duas maneiras. A primeira é a ANAC regulando a utilização da infraestrutura e o exercício da atividade, o que limita a atuação da Infraero e dos concessionários; e, a segunda, é por meio da participação da Infraero nos aeroportos concessionados. Vê-se aqui uma atuação indireta e direta do Estado, respectivamente, que, mesmo tendo transferido à iniciativa privada parte do direito de gerenciar os principais aeroportos nacionais, ainda se faz bastante presente no setor, podendo, eventualmente, gerar excessos, limitando a inovação operacional da atividade.

No campo de atuação privado, explica, Fiuza e Pioner (2009), que as concessionárias de aeroportos são diretamente responsáveis por prover e realizar a manutenção da infraestrutura concessionada (pistas, terminais e equipamentos). Já as demais atividades são comumente terceirizadas através de contratos firmados em função do fornecimento de

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

serviços e/ou aluguel, tal como ocorre com *ground handling*, limpeza, *catering* e administração de estabelecimentos comerciais no interior dos aeroportos.

A atuação conjunta entre o agente regulador e as concessionárias pode ser vista também nas operações aeroportuárias, como, por exemplo, na alocação dos *slots*¹¹ vagos em aeroportos coordenados¹², que, atualmente, é regida pela Resolução ANAC nº 338/2014, que revogou a Resolução nº 02/2006.

A Resolução nº 338/2014 prevê algo que a antiga resolução não possibilitou, a troca de *slots* entre as companhias aéreas. A comercialização permanece vedada, contudo, desde que convalidada pela ANAC, após avaliar as características da operação e a capacidade do aeroporto, de modo a impedir a prática de *fake exchanges*, as trocas poderão ocorrer. Caso seja detectado indícios de falsidade na operação, a ANAC poderá anulá-la. Há, ainda, vedação a realização de trocas quanto à série de *slots* atribuídos a empresa entrante, “[...] exceto se a mesma tiver atingido as metas para a obtenção de histórico de slots por duas temporadas equivalentes consecutivas” (FONSECA; REZENDE; CALDEIRA, 2015, p. 54-55).

Disciplinar essa matéria é importante, a fim de preservar a disponibilidade da estrutura aeroportuária, vez que sua escassez representa a impossibilidade operacional de uma aeronave, o que gera prejuízos a todo o sistema. Logo, “o custo social de escassez é representado pela perda de lucros da linha aérea ao ser incapaz de oferecer aquele voo, bem como a perda dos passageiros que têm uma opção de destino/horário a menos” (FIUZA; PIONER, 2009, p. 112).

No que concerne a atividade regulatória da ANAC, tem-se também as Resoluções que se destinam a excluir aeroportos do rol apto a receber voos internacionais (Resolução 53/2008 e 76/2009, Congonhas e Rio Branco, respectivamente), além da Resolução 181/2011, que versa sobre a caracterização destes aeroportos.

Menciona-se, também, a Resolução 400/2016, que trata das condições gerais de transporte aéreo, abordando temas como a gama de obrigações do prestador quando da execução dos contratos de transporte, algumas delas envolvendo procedimentos dentro do aeroporto. Contudo, a Resolução 556/2020 flexibilizou certas condutas em caráter excepcional, em decorrência dos efeitos da pandemia de COVID-19.

¹¹ “Slot: é o horário de chegada ou de partida alocado para o movimento de uma aeronave numa data específica em um aeroporto coordenado, sendo que, para efeitos de planejamento, considera-se o horário em que a aeronave chega ou sai do terminal, caracterizado pelo calço e descalço, respectivamente;” (art. 2º, XX) (ANAC, 2014).

¹² “Aeroporto coordenado: aeroporto cujo nível de saturação comprometa qualquer um dos componentes aeroportuários críticos (pista, pátio ou terminal), seja em determinadas horas do dia, ou dias da semana, ou períodos do ano, bem como em outras hipóteses previstas nesta Resolução, e que tenha sido declarado como tal pela ANAC;” (art. 2º, I) (ANAC, 2014).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

Há, sim, diversas outras questões tratadas pela ANAC através de suas resoluções, mas, no que diz respeito aos aeroportos, especialmente àqueles concedidos, buscou-se mencionar as principais determinações regulatórias por ela emitidas. Com isso, é possível perceber que a Administração Pública permanece atuando de maneira intensa no setor aéreo, mesmo adiante das várias rodadas de concessões ocorridas.

Todo este complexo processo regulatório é reflexo das mudanças trazidas pela Reforma do Estado, a qual visou tornar mais eficiente a gestão de diversos serviços públicos, concedendo-os à iniciativa privada, mas sem que houvesse a desregulação destes mercados, de modo a assegurar que o exercício da atividade econômica possa contribuir para o atingimento das finalidades públicas.

5 CONCLUSÃO

Como destacado ao longo do trabalho, o Brasil passou, na década de 1990, por uma nova transformação administrativa, a qual foi instituída através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Tal documento firmou-se como o marco de ruptura entre o modelo de gestão burocrático e gerencial, atribuindo a eficiência administrativa como um dos principais elementos desta nova estrutura.

Reflexos desta reorganização administrativa foram sentidos também na economia, vez que o Estado passou a adotar um posicionamento mais indireto na prestação dos serviços públicos, transferindo muitos destes à iniciativa privada.

Assim, adotou-se uma perspectiva de desenvolvimento baseada na atuação conjunta entre o Estado e os agentes econômicos privados. Neste cenário, o ente público se apresenta incumbido de normatizar e fiscalizar o cumprimento de suas determinações, a fim de preservar o equilíbrio dos setores liberalizados, enquanto os agentes privados exercem as atividades concessionadas.

As Agências Reguladoras emergem como fruto desta transformação, visando gerenciar seus respectivos setores de atuação, promovendo o dinamismo e a eficiência das relações econômicas, sanando eventuais falhas de mercado.

Neste contexto, a Agência Nacional de Aviação Civil surge como a entidade responsável por gerir a atuação pública e privada no âmbito do modal aeroportuário. Mesmo após a execução de diferentes rodadas de concessões dos aeroportos nacionais, a ANAC permanece bastante presente no setor, dispondo das mais variadas questões, a fim de manter o sistema em plena operabilidade.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

A atividade regulatória exercida pela ANAC recai, também, em questões procedimentais antecedentes e posteriores à operação presente na estrutura aeroportuária, mas que de alguma maneira acaba por influenciar sua gestão, tal como a classificação dos aeroportos ou a instituição dos procedimentos de execução dos contratos de transporte aéreo, além de acompanhar o processo de concessão, firmando as principais condições para o exercício privado da gestão aeroportuária.

REFERÊNCIAS

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Concessões*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/Anac/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>. Acesso em: 07 out. 2020a.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Institucional*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 07 out. 2020b.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução nº 53, de 04 de novembro de 2008*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2008/resolucao-no-053-de-04-09-2008/@@display-file/arquivo_norma/RA2008_0053.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução nº 76, de 20 de março de 2009*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2009/resolucao-no-076-de-17-03-2009/@@display-file/arquivo_norma/RA2009-0076.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução nº 181, de 25 de janeiro de 2011*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução n.º 338, de 22 de julho de 2014*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2014/resolucao-no-338-de-22-07-2014-1/@@display-file/arquivo_norma/RA2014-0338%20-%20Compilada%20at%C3%A9%20RA2018-0487.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução nº 556, de 13 de maio de 2020*. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2020/resolucao-no-556-de-13-05-2020/@@display-file/arquivo_norma/RA2020-0556.pdf.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

1/resolucoes/resolucoes-2011/resolucao-no-181-de-25-01-2011/@@display-file/arquivo_norma/RA2011-0181.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 1. ed. São Paulo: Forense, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013*. Regulamenta o funcionamento do Fundo Nacional de Aviação Civil, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8024.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.319, de 9 de abril de 2020*. Institui a Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias e a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10319.htm#art15. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 19.902 de 22 de abril de 1931*. Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19902.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941*. Cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2961.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972*. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,INFRAERO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 04 out. 2020.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

BRASIL. *Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565compilado.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. trad. Carolina Andrade 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

CJF - CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *I Jornada de Direito Administrativo - Enunciados aprovados*. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/?_authenticator=f147b8888b42ee73c25f9f3ea6258093fadd0b5a. Acesso em: 01 nov. 2020.

FIUZA, Eduardo. Pedral Sampaio; PIONER, Heleno Martins. *Estudo econômico sobre regulação e concorrência no setor de aeroportos*. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, 2009

FONSECA, Ricardo Sampaio da Silva; REZENDE, Caio Cordeiro de; CALDEIRA, Thiago Costa Monteiro. Alocação de slots em aeroportos congestionados: análise econômica dos mecanismos de entrada. *Revista de Direito da Concorrência*. vol. 3. n 1. Brasília: CADE, 2015. p. 28-63. ISSN 2318-2253. Disponível em: <http://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/135/91>. Acesso em: 28 ago. 2020.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTADO REGULADOR: A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NAS CONCESSÕES DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. *Sobre a Infraero*. Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/sobre-a-infraero/>. Acesso em: 07 out. 2020.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte IV - Regulação. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (Org.); KLEIN, A. L. (Org.). *Tratado de direito administrativo - funções administrativas do Estado*. v. 2. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Tradução de Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Infraestrutura de transportes*. Curitiba: Juruá, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. Análise de Impacto Regulatório: Comentário ao Art. 5º da Lei n. 13.874/2019. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; PICCELLI, Roberto Ricomini; MACIEL, Renata Mota (Coords.). *Lei de Liberdade Econômica – Anotada*. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

YOSIMOTO, Vinícius; CHAMBARELLI, Rafael; MATTOS, Bernardo; *et.al.*. A logística atual do setor aeroportuário brasileiro. In: *Revista do BNDES*, n. 45, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, jun. 2016. Semestral.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2019*. 2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.