

O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE FLORIANÓPOLIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

THE ECONOMIC-FINANCIAL BALANCE OF FLORIANÓPOLIS INTERNATIONAL AIRPORT CONCESSION CONTRACT IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

*Alice Felisbino Miottello**

*Gabriela Callado Czernay***

*Isabela Fernandes da Silva****

*Letycia Mara Lucas*****

Resumo: O presente estudo de caso tem como objeto de análise a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, aprovada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) na data de 12/11/2020, em razão dos impactos da pandemia desencadeada pelo vírus Sars-CoV-2, causador da doença Covid-19. Por conseguinte, examinou-se a legislação nacional constitucional e infraconstitucional acerca dos contratos de concessão e, em especial, dos contratos de concessão de aeroportos. Analisou-se também os efeitos econômicos da pandemia sobre o setor da aviação civil em Florianópolis, no Brasil e no mundo – utilizados pela empresa administradora do terminal aéreo como argumento para o pedido de revisão extraordinária à Agência – por meio de comparações dos índices de voos e números de passageiros nos últimos anos. Por fim, avaliou-se o conteúdo do próprio instrumento do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, bem como da Decisão n. 208/2020 da ANAC que aprovou a sua recomposição, a partir

*Acadêmica do 10º período da Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
E-mail: alice_miottello@hotmail.com.

**Acadêmica do 10º período da Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
E-mail: gcalladoo@gmail.com.

***Acadêmica do 10º período da Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
E-mail: isabela.97.fernandes@gmail.com.

****Acadêmica do 10º período da Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
E-mail: letycia.mlucas@gmail.com.

do cumprimento dos requisitos legais e contratuais para tanto, ponderando sobre a possibilidade e a necessidade desta revisão e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre as partes.

Palavras-chave: Contrato de concessão. Equilíbrio econômico-financeiro. Revisão Extraordinária. Pandemia de Covid-19. Aeroporto Internacional de Florianópolis.

Abstract: This case study has as its object of analysis the Exceptional Revision of the Florianópolis International Airport Concession Contract, approved by the National Civil Aviation Agency (ANAC) on November 12th, 2020, due to impacts of the pandemic triggered by the Sars-CoV-2 virus, cause of the Covid-19 disease. Therefore, the national constitutional and infra-constitutional legislation regarding concession contracts, in particular airport concession contracts, was examined. The economic effects of the pandemic on the civil aviation sector in Florianópolis, Brazil and worldwide – used by the air terminal management company as an argument for the request for an exceptional review to the Agency – were also analyzed through comparisons of flight rates and passenger numbers in recent years. Finally, the content of the contract of the Concession Agreement of the Florianópolis International Airport was evaluated, as well as the Decision no. 208/2020 of ANAC, which approved its recomposition, based on the fulfillment of corresponding legal and contractual requirements, considering the possibility and necessity of this revision and of the maintenance of the economic-financial balance of the agreement between the parts.

Keywords: Concession contract. Economic-financial balance. Exceptional revision. Covid-19 Pandemic. Florianópolis International Airport.

INTRODUÇÃO

O presente estudo de caso versa sobre a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, aprovada pela ANAC na data de 12/11/2020, em razão dos impactos da pandemia desencadeada pelo vírus Sars-CoV-2, causador da doença Covid-19.

Para tanto, analisa a legislação nacional constitucional e infraconstitucional acerca dos contratos de concessão, em especial, dos contratos de concessão de aeroportos, bem como o próprio instrumento do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis e a decisão da ANAC que aprovou a sua recomposição, além dos efeitos econômicos da pandemia sobre o setor da aviação civil, utilizados pela empresa administradora do terminal aéreo como razão para o referido pedido de revisão extraordinária.

O método utilizado para a elaboração do presente trabalho foi o indutivo, partindo de um levantamento de dados acerca do setor da aviação civil no país após a eclosão da pandemia de Covid-19 e do próprio regime de concessão do Aeroporto de Florianópolis a fim de demonstrar que, neste caso, estão caracterizados os requisitos legais e contratuais para a revisão contratual extraordinária como instrumento jurídico que visa garantir a manutenção da infraestrutura do sistema nacional de transporte aéreo diante do cenário econômico pandêmico, por meio da continuidade dos contratos de concessão firmados.

Logo, o primeiro tópico trata da concessão como modalidade de prestação de serviços públicos pelo Poder Público na legislação brasileira, bem como aborda o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos da Administração Pública.

No segundo tópico, é feita uma análise da gestão aeroportuária brasileira e do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis e seu contexto de conformação.

Posteriormente, no terceiro tópico, são apresentados dados que demonstram os impactos da pandemia de Covid-19 sobre o setor da aviação civil no mundo, no Brasil e, principalmente, como objeto do estudo, em Florianópolis, a partir de comparações dos índices de voos e números de passageiros.

Por fim, nos seguintes tópicos, analisa-se o conteúdo da Decisão n. 208 da ANAC, que aprovou a revisão extraordinária do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, a fim de se compreender o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato no contexto da Pandemia de Covid-19.

1. A CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

A prestação de serviços públicos pelo Poder Público, a partir da previsão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), pode ser direta ou em regime de concessão e permissão, por meio de licitação:

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988). (Grifou-se).

Dessa forma, além da prestação de serviços públicos pela Administração Direta e Indireta, é possível que tais serviços sejam executados por particulares mediante delegação celebrada em contrato de concessão ou permissão. Cumprindo mandamento constitucional, parágrafo único do artigo 175, promulgou-se as Leis n. 8.987/1995, estabelecendo normas gerais sobre os regimes de concessão e de permissão, e n. 9.074/1995, abordando as outorgas e prorrogações das concessões e permissões.

A concessão de serviço público, objeto do presente trabalho, ganha definição nos incisos II e III, artigo 2º, da Lei n. 8.987/1995:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei n. 14.133, de 2021).

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, **delegada pelo poder concedente**, mediante licitação, na modalidade de concorrência, **à pessoa jurídica ou consórcio de empresas** que demonstre capacidade para a sua realização, **por sua conta e risco**, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (BRASIL, 1995a). (Grifou-se).

A concessão de serviço público deve ser feita por um contrato, conforme artigo 4º do mesmo diploma legal, o qual “deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.”. O objeto do contrato é, portanto, a transferência da execução e da gestão ao particular de um Serviço Público. Ademais, deve definir o objeto da concessão, o modo e a forma de prestação do serviço, o poder concedente, os direitos e os deveres das partes e a disposição sobre fiscalização, reversão e encampação, fixadas também os modos de possíveis indenizações.

Importante destacar que o particular assume “por sua conta e risco” a responsabilidade de executar *adequadamente* o serviço, tendo o poder concedente o dever de fiscalizá-lo, prezando pelo interesse público. Nesse sentido, o legislador buscou prever os parâmetros do serviço *adequado* no artigo 6º da Lei n. 8.987/1995:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.**

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

§ 4º A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado. (Incluído pela Lei n. 14.015, de 2020) (BRASIL, 1995a). (Grifou-se).

O contrato de concessão tem como finalidade, além da prestação adequada do serviço público, manter o equilíbrio econômico financeiro segundo os objetivos de cada parte contratual, isto é, o Poder Público que deseja ter o serviço realizado adequadamente e o particular que se dispõe a realizá-lo em favor de contraprestação. Ou seja, é uma relação de igualdade entre os pólos do contrato, ficando o particular obrigado a cumprir certas obrigações e o poder público obrigado a assegurar a compensação financeira daquele pelo cumprimento do contrato. Também chamada de equação econômico-financeira, é definida por José dos Santos Carvalho Filho como:

[...] a relação de adequação entre o objeto e o preço, que deve estar presente no momento em que se firma o ajuste. Quando é celebrado qualquer contrato, inclusive o administrativo, as partes se colocam diante de uma linha de equilíbrio que liga a atividade contratada ao encargo financeiro correspondente. Mesmo podendo haver certa variação nessa linha, o certo é que no contrato é necessária a referida relação de adequação. Sem ela, pode dizer-se, sequer haveria interesse dos contratantes no que se refere ao objeto do ajuste (CARVALHO FILHO, 2010, p. 216).

A manutenção do equilíbrio econômico financeiro nos contratos da Administração Pública encontra respaldo constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Nesse sentido também dispõe a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei n. 8.666/1993) e a Lei do Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços (Lei n. 8.987/1995), respectivamente:

Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

[...]

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. (BRASIL, 1993). (Grifou-se).

Lei do Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

[...]

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de **manter-se o equilíbrio econômico-financeiro**.

[...]

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração. (BRASIL, 1995a). (Grifou-se).

Assim, de acordo com Campos Neto e Soares (2007 apud CAMPOS NETO, 2012, p. 53) é possível dizer que há um duplo caráter na legislação que rege os contratos de concessão, o interesse público e o interesse privado. Apesar disso, não se pode olvidar dos privilégios da Administração Privada quando mantém relações com o interesse privado. Isto posto, são as cláusulas assecuratórias do equilíbrio econômico-financeiro do contrato a fixação da tarifa e os mecanismos legais para prover a relação de segurança e estabilidade de fundamental papel para atrair o interesse privado.

Outrossim, ressalta-se que todos os encargos impostos à parte são abrangidos pelo equilíbrio econômico financeiro, mesmo que não sejam, à primeira vista, deveres jurídicos. Sobre o tópico, Marçal Justen Filho elabora relevantes considerações:

[...] relevantes os prazos de início, execução, recebimento provisório e definitivo previstos no ato convocatório; os processos tecnológicos a serem aplicados; as matérias-primas a serem utilizadas; as distâncias para entrega dos bens; os prazos para pagamento etc.

O mesmo se passa quanto à remuneração. Todas as circunstâncias atinentes à remuneração são relevantes, tais como prazos e forma de pagamento. Não se considera apenas o valor que o contratante receberá, mas também as épocas previstas para sua liquidação.

É possível (à semelhança de um balanço contábil) figurar os encargos como contrabalançados pela remuneração. Por isso se alude a “equilíbrio”. Os encargos equivalem à remuneração, na acepção de que se assegura que aquela plêiade de encargos corresponderá precisamente à remuneração prevista. Pode-se afirmar, em outra figuração, que os encargos são matematicamente iguais às vantagens. Daí a utilização da expressão “equação econômico-financeira” (2012, p. 887, apud MARTINS, 2013, p. 2).

Os institutos previstos na legislação brasileira para manter o equilíbrio econômico-financeiro são a revisão/recomposição e o reajuste (em sentido estrito ou em repactuação) contratuais.

Conforme previamente exposto, a revisão encontra previsão no artigo 65, inciso II, alínea “d” e § 6º da Lei n. 8.666/1993¹ e é um instituto que independe de previsão contratual ou editalícia. Alinhada a esse entendimento está a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União n. 22 de 2009, cuja ementa determina:

O reequilíbrio econômico-financeiro pode ser concedido a qualquer tempo, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra “D” do inciso II do art. 65, da Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 2009).

Para que ocorra a revisão é necessário a comprovação de alguma das seguintes situações: (a) fato imprevisível; (b) fato previsível mas com consequência incalculável; (c) caso fortuito ou de força maior; (d) alteração por fato príncipe, desde que gerado na mesma esfera do contrato celebrado; (e) aumento no custo do encargo que torne insuficiente o preço inicial; (f) diminuição do preço do encargo que torne excessivo o preço inicial; (g) fatos que provocam modificação na composição do custo do encargo com comprovada repercussão nos preços contratados, não podendo decorrer na vontade das partes.

Já o reajuste contratual em sentido estrito encontra previsão no artigo 40, inciso XI, da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993), sendo o instituto uma simples atualização do poder de compra, de preço, é um reajuste do equilíbrio que deriva da inflação da economia. Muitas vezes, o reajuste é até mesmo previsto em contrato:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data

¹ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: [...] II - por acordo das partes: [...] d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994). [...] § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial (BRASIL, 1993). (Grifou-se).

prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994) (BRASIL, 1993). (Grifou-se).

A repactuação, por sua vez, é aplicada nos contratos de prestação continuada de dedicação exclusiva de mão-de-obra, sendo também uma espécie de reajuste contratual pois também trabalha com as variações causadas pela inflação. A previsão normativa da repactuação encontra-se no Decreto n. 2.271/1997 e na Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 02/2008, nos seus artigos 37 a 41. Dessa forma, a repactuação tem como objetivo a recomposição dos preços a partir de uma análise da variação dos custos presentes na planilha de controle do serviço.

Em vista do exposto, nota-se que há previsão legal para a manutenção do equilíbrio econômico financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos, além de mecanismos de alteração contratual para tal.

2. O CONTRATO DE CONCESSÃO DO AEROPORTO HERCÍLIO LUZ

2.1 GESTÃO AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 prevê que é de competência da União explorar de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, senão vejamos:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; (BRASIL, 1988).

Com o desenvolvimento do transporte aéreo e o aumento expressivo da circulação de passageiros ocorrido a partir dos anos 2000, a rede aeroportuária brasileira, a qual era majoritariamente operada pelo Poder Público (com destaque para a Infraero - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), sofreu uma crise de *déficit* de infraestrutura.

Sobre o tema, Josef Barat, especialista no setor, assevera que:

A evolução desse mercado [aeroportuário], todavia, vem encontrando obstáculos e gargalos de ordem infraestrutural, institucional, legal e operacional. Na

verdade, o crescimento acelerado da demanda não foi acompanhado por: i) adequado planejamento de longo prazo para o sistema de aviação civil como um todo; ii) políticas públicas consistentes; iii) marcos legal e regulador mais condizentes com o novo ambiente competitivo; e iv) superação das deficiências nas infraestruturas aeroportuária e aeronáutica. Além do mais, não há definição clara de estratégias para a aviação brasileira nos próximos trinta anos e, sobretudo, não se têm políticas e regras de regulação econômica que balizem a evolução dos mercados internacional, doméstico e regional (BARAT, 2010, p. 352).

Nesse cenário, percebeu-se o desafio do Poder Público em financiar dispendiosos investimentos que, somados às restrições fiscais e à possibilidade de ganho de eficiência com o setor privado, influenciaram na ascensão do modelo de concessão dos aeroportos brasileiros.

Diante de tais fatos, o Decreto n. 7.624/2011, que dispôs sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, adotou o modelo de concessão tradicional de serviço público e de obra pública. Sendo assim, infere-se que a obra (construção ou conservação) é necessária para a execução do serviço concedido.

O principal objetivo das concessões no ramo é atrair investimentos que possam ampliar e aperfeiçoar a infraestrutura dos aeroportos brasileiros, de modo a promover melhoras significativas como em obras de infraestrutura e na ampliação do número de voos, a fim de elevar a qualidade do atendimento aos usuários do transporte aéreo - evento que aconteceu com a concessão do Aeroporto Hercílio Luz em Florianópolis/SC, como será visto adiante.

2.2 O CONTEXTO GERAL DA CONCESSÃO DO AEROPORTO HERCÍLIO LUZ

O Aeroporto Hercílio Luz, localizado na capital de Santa Catarina, em Florianópolis, foi administrado pela empresa pública Infraero - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária a partir do ano de 1974 até 2018. Durante tal período, em 1995, o Aeroporto foi elevado à categoria de Aeroporto Internacional pelo Ministério da Aeronáutica, passando a realizar voos domésticos e internacionais.

Sendo Florianópolis uma cidade mundialmente conhecida pelas suas belíssimas praias, a capital acaba se tornando um destino muito visado pelos turistas, fato que acentua a relevância do Aeroporto, principalmente durante a alta temporada de verão.

Nesse cenário, seguindo a tendência nacional de fortalecimento das parcerias público-privadas em diversos setores da economia e em grandes projetos de melhoria, em 3 de Janeiro de de 2018, a gestão do aeródromo foi integralmente repassada à Floripa Airport - empresa do grupo Flughafen Zürich AG, da Suíça, vencedora do leilão, realizado em Março de 2017. Assim, mediante contrato de concessão pactuado com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a concessionária passou a operar o Aeroporto em Janeiro de 2018.

Com o investimento estimado de cerca de R\$ 887.000.000,00 (oitocentos e oitenta e sete milhões de reais) durante o período de concessão de 30 anos, a operação elevou as expectativas dos usuários do transporte aéreo, bem como dos moradores de Florianópolis que almejavam a ampliação do terminal (EPL, 2016).

Atualmente, após a realização das obras previstas, o terminal de passageiros do Aeroporto possui área de 49 mil m² de área construída - quatro vezes superior à do antigo terminal de passageiros -, e permite o processamento de 8 milhões de passageiros anualmente - duas vezes superior à capacidade anterior (AEROFLAP, 2019).

2.3 O CONTRATO DE CONCESSÃO PARA AMPLIAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO DO AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS - HERCÍLIO LUZ

Em julho de 2017, de um lado como Poder Concedente, a Agência Nacional de Aviação Civil, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, e de outro lado a Concessionária do Aeroporto Internacional de Florianópolis S.A., com a interveniência da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, empresa pública federal cuja criação foi autorizada pela Lei Federal n. 5.862, de 12 de dezembro de 1972, firmaram o “Contrato de concessão para ampliação, manutenção e exploração do aeroporto de Florianópolis - Hercílio Luz”.

O escopo do contrato administrativo visava, portanto, a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Aeroporto Hercílio Luz², tendo como prazo de vigência 30 (trinta) anos, prorrogáveis por até 5 (cinco) anos para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de Revisão Extraordinária³.

² Vide Cláusula 2.1 - Capítulo II Do Objeto.

³ Vide Cláusulas 2.7 e 2.8 - Seção II Prazo de Vigência - Capítulo II Do Objeto.

O valor do contrato, correspondente ao valor das Receitas Tarifárias e Não-Tarifárias estimado foi de R\$ 2.269.594.665 (dois bilhões, duzentos e sessenta e nove milhões, quinhentos e noventa e quatro mil, seiscentos e sessenta e cinco reais)⁴. Nesse ponto, o contrato previu expressamente que o valor estimado é meramente indicativo e não poderá, portanto, ser utilizado como critério para o pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual⁵.

No que toca à previsão do equilíbrio econômico-financeiro contratual, o contrato prevê que o mesmo será preservado por meio de: a) reajuste e; b) revisão⁶.

O reajuste incidirá sobre os tetos tarifários, nos termos das cláusulas 6.4 e 6.5 da Seção I - Do Reajuste do Capítulo VI - Do Equilíbrio Econômico-Financeiro. Por outro lado, a Seção II do referido capítulo dispõe que serão realizadas a cada período de 5 (cinco) anos, as revisões dos parâmetros da concessão.

De outro vértice, importante destacar para o presente Estudo de Caso, a previsão contratual da revisão extraordinária. Nos termos do contrato, tem-se que:

6.21. Os procedimentos de **Revisão Extraordinária** objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, **a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência dos eventos elencados no CAPÍTULO V – Seção I do Contrato**, desde que **impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária**, nos moldes de norma específica da ANAC sobre o assunto.

6.21.1. Para as hipóteses de Revisão Extraordinária que decorram de eventos relacionados aos riscos previstos nos itens 5.2.12 e 5.2.13, a Concessionária deverá apresentar à ANAC um pedido de revisão instruído com os documentos que demonstrem a responsabilidade do Poder Concedente pelos eventos, bem como comprovar os gastos efetivamente realizados⁷ (ANAC, 2006). (Grifou-se).

A revisão extraordinária, portanto, poderá ocorrer quando verificada situação de desequilíbrio econômico-financeiro decorrente de alterações previstas no Capítulo V - Seção I do Contrato, que tratam sobre os riscos do Poder Concedente, as quais resultem relevante alteração dos custos ou da receita da Concessionária.

Dentre as hipóteses elencadas, para fins de ilustração, destaca-se a redação das cláusulas 5.2.3 e 5.2.8, *ex vi*:

⁴ Vide Cláusula 2.10 - Seção III Do Valor do Contrato - Capítulo II Do Objeto.

⁵ Vide Cláusula 2.11 - Seção III Do Valor do Contrato - Capítulo II Do Objeto.

⁶ Vide Cláusula 6.2 - Capítulo VI Do Equilíbrio Econômico-Financeiro.

⁷ Vide Seção III Da Revisão Extraordinária - Capítulo VI Do Equilíbrio Econômico-Financeiro.

5.2.3. restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária⁸;

[...]

5.2.8. ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura possa ser contratada junto a instituições seguradoras, no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando houver apólices vigentes que cubram o evento⁹; (ANAC, 2006).

Outrossim, da leitura do instrumento contratual, extrai-se que a revisão extraordinária poderá ocorrer de ofício ou mediante solicitação da concessionária. No segundo caso, é imprescindível que a empresa apresente os documentos necessários à demonstração do cabimento do pleito, bem como inclua relatório técnico ou laudo pericial demonstrando o impacto financeiro sofrido¹⁰.

Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que caberá à ANAC a prerrogativa de escolher a forma pela qual será implementada a recomposição do equilíbrio contratual - seja mediante alteração do valor das tarifas, alteração do prazo da concessão, alteração das obrigações contratuais da concessionária, revisão da contribuição fixa anual pela concessionária ou, ainda, outra forma definida de comum acordo entre a ANAC e concessionária¹¹.

3. IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE O SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL

Em 11/03/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente a situação de pandemia de Covid-19, doença que já afetava gravemente diversos países pelo mundo, como é o caso da Itália, epicentro de contaminação no continente europeu que, dois dias antes, havia declarado o fechamento total de suas fronteiras marítimas, terrestres e aéreas¹² em medida que norteou o enfrentamento à disseminação do vírus a nível internacional.

⁸ Vide Cláusula 5.2.3 - Seção I Dos Riscos do Poder Concedente - Capítulo V Da Alocação dos Riscos.

⁹ Vide Seção I Dos Riscos do Poder Concedente - Capítulo V Da Alocação dos Riscos.

¹⁰ Vide Cláusulas 6.23 e 6.23.1 - Seção III Da Revisão Extraordinária - Capítulo VI Do Equilíbrio Econômico-Financeiro.

¹¹ Vide Cláusula 6.26 - Seção III Da Revisão Extraordinária - Capítulo VI Do Equilíbrio Econômico-Financeiro.

¹² No dia 09/03/2020, diversos portais de notícias veicularam a quarentena de âmbito nacional promovida pelos italianos. A manchete do G1 daquele dia, por exemplo, anunciava: "Itália restringe circulação por todo o país devido ao novo coronavírus" (G1, 2020a).

No caso brasileiro, muito embora ausente determinação de esfera nacional para o fechamento da fronteira aérea ou de aeroportos, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 925 – posteriormente convertida na Lei n. 14.034/2020 – ainda no dia 18/03/2020, estabelecendo novos prazos para o vencimento das contribuições fixas e variáveis dos contratos de concessão aeroportuária, bem como para o reembolso de passagens aéreas aos consumidores, em atenção às restrições internacionais e interestaduais de viagem e a consequente diminuição do tráfego aéreo pelo mundo.

Uma série de dados e gráficos publicados pelo Serviço Europeu de Aviação (Eurocontrol) apontam que no mês de abril de 2020, logo após o início das restrições, o tráfego de voos no continente teve um decréscimo de 90% (noventa por cento) em comparação com o ano anterior (EUROCONTROL, 2020). De acordo com o Departamento de Transporte dos Estados Unidos, o país alcançou uma queda de 60,1% (sessenta vírgula um por cento) no número de passageiros em 2020, igualando a mínima anterior que não se repetia desde 1984 (IG, 2021). Na América do Sul, imagens fornecidas pelo serviço de monitoramento de voos Flight Radar demonstraram uma redução em cerca de 80% (oitenta por cento) no tráfego aéreo na comparação entre os dias de 7 de março de 2020 e 7 de abril do mesmo ano (G1, 2020b).

De acordo com o Conselho Internacional de Aeroportos (*Airports Council International* ou ACI), associação representante dos operadores aeroportuários de mais de 1.900 (mil e novecentos) terminais distribuídos em 176 (cento e setenta e seis) países, houve uma queda aproximadamente de 4.600.000.000 (quatro bilhões e seiscentos milhões) de passageiros durante o ano de 2020, valor que representa quase a metade dos 9.100.000.000 (nove bilhões e cem milhões) de passageiros que se movimentaram pelos aeroportos analisados no ano de 2019. O impacto global da redução de receita nos aeroportos, estima o Conselho, é de cerca de US\$ 97.100.000.000,00 (noventa e sete bilhões de dólares americanos) (ACI, 2020).

O Brasil, por sua vez, apresentou uma redução de 93,1% (noventa e três vírgula um por cento) no tráfego aéreo de passageiros naquele mês. O acumulado nacional ao longo de 2020 demonstrou uma retração nos indicadores de oferta e demanda de voos de passageiros equivalente à metade do ano anterior; o pior desempenho aferido nos indicadores em mais de uma década, segundo a ANAC por meio do Relatório de Demanda e Oferta do Transporte Aéreo. De janeiro a dezembro de 2020, foram transportados 45.200.000 (quarenta e cinco milhões e duzentos mil) passageiros domésticos pagos, numa queda acumulada de 52,5% (cinquenta e dois

vírgula cinco por cento) em relação ao mesmo período de 2019, e que somente não foi maior em razão da paulatina retomada das viagens a partir do mês de outubro. O transporte de carga e correio no mercado doméstico fechou o último mês do ano com variação negativa de 12,5% (doze vírgula cinco por cento) na comparação com dezembro de 2019 (ANAC, 2021).

Ainda de acordo com a ANAC, no primeiro semestre de 2020 as companhias aéreas brasileiras acumularam juntas um prejuízo total de R\$ 15.700.000.000,00 (quinze bilhões setecentos milhões de reais) (ANAC, 2020a). O mesmo ocorreu com as empresas administradoras dos aeroportos brasileiros concessionados, motivando a aprovação pela Agência de revisões contratuais extraordinárias para 8 (oito) aeroportos internacionais no país: o Aeroporto Internacional do Galeão no Rio de Janeiro; o Aeroporto Internacional de Fortaleza; o Aeroporto Internacional de Salvador; o Aeroporto Internacional de Confins; o Aeroporto Internacional de Brasília; o Aeroporto Internacional de Guarulhos; o Aeroporto Internacional de Porto Alegre; e o Aeroporto Internacional de Florianópolis.

3.1 IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE O SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL EM RELAÇÃO AO AEROPORTO INTERNACIONAL DE FLORIANÓPOLIS

Em relação ao Aeroporto Internacional de Florianópolis, objeto deste estudo, o impacto da pandemia de Covid-19 não destoou do restante do mundo. A diminuição na circulação das pessoas e as medidas restritivas de diferentes lugares resultaram na queda dos movimentos de tráfego aéreo, os quais podem ser de pouso, decolagem, cruzamento ou toque e arremetida de aeronaves, e do número de passageiros.

De acordo com dados disponibilizados no *Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo 2020*, produzido pelo Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA), o total de movimentos no Aeroporto Internacional de Florianópolis no ano de 2020, isto é, de janeiro a dezembro, foi de 29.348 (vinte e nove mil e trezentos e quarenta e oito); o que representa uma redução de 36,7% (trinta e seis vírgula sete por cento) em relação ao total de movimentos registrados no ano de 2019, que obteve 46.358 (quarenta e seis mil e trezentos e cinquenta e oito) (CGNA, 2021b, p. 44). Os dados dos movimentos totais nos anos de 2020, 2019 e 2018, em relação à aviação comercial, geral e militar, podem ser conferidos na figura a seguir:

	2018	2019	2020	Cresc. em 2020
Total	50.008	46.358	29.348	-36,7%
Comercial	32.117	31.148	14.878	-52,2%
Geral	14.517	12.136	11.470	-5,5%
Militar	3.374	3.074	3.000	-2,4%

Figura 1: Tabela do total de movimentos anual (pouso, decolagem, cruzamento e toque e arremetida) no Aeroporto Internacional de Florianópolis em 2020.

Fonte: Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA), 2021b, p. 44.

Em análise dos números de movimentos – pousos e decolagens – mensais registrados no Aeroporto Internacional de Florianópolis em 2020, a partir do *Relatório Comparativo de Tráfego Aéreo: Semana 53 - 28/12/2020 a 03/01/2021*, elaborado pelo CGNA, verifica-se que os meses com maiores movimentos foram janeiro, fevereiro e dezembro – constata-se, obviamente, que os dois primeiros tratam de períodos não abrangidos pela pandemia de Covid-19 – e que os meses com menores movimentos foram abril, maio, junho e julho (CGNA, 2021a, p. 14) – os quais, sabe-se, foram os meses logo posteriores à declaração de pandemia de Covid-19 pela OMS –. Os índices de movimentos totais mensais de 2020 revelam-se ainda mais surpreendentes se comparados com os números registrados nos meses de 2019, conforme figura colacionada:

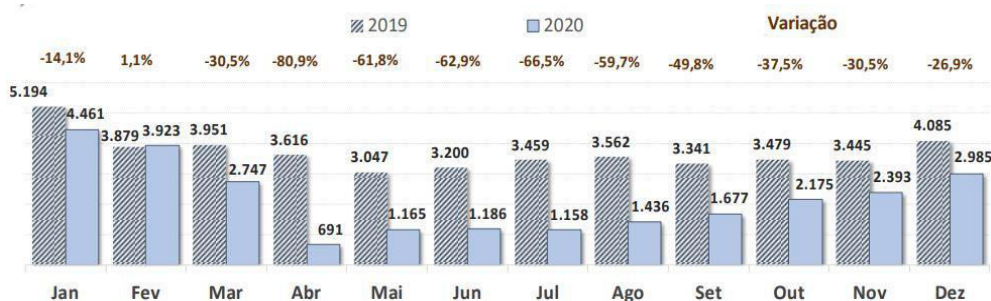


Figura 2: Gráfico do total de movimentos mensais (pouso e decolagem) no Aeroporto Internacional de Florianópolis nos meses de 2020 em comparação aos meses de 2019.

Fonte: Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA), 2021b, p. 14.

Reflexa à análise comparativa de movimentos mensais do tráfego aéreo no Aeroporto Internacional de Florianópolis nos meses de 2020 e 2019 – que indica drástica baixa nos movimentos em 2020 devido aos efeitos da Pandemia de Covid-19 –, mostra-se relevante confrontar os dados de números de passageiros que embarcaram e desembarcaram no Aeroporto também nesses anos e, especialmente, nos meses com menores registros de movimentos em 2020.

Dessa forma, ao examinar os dados estatísticos disponibilizados no website do Aeroporto de Florianópolis, constata-se que ao comparar a quantidade de passageiros de embarque e desembarque, de voos domésticos e internacionais, nos meses de abril, maio, junho e julho de 2020 e a quantidade de passageiros nos referidos meses de 2019 houve significativa redução percentual¹³, conforme quadro abaixo:

	Abril	Maio	Junho	Julho
2019	311.302	273.070	251.502	292.185
2020	19.662	28.359	43.350	60.158
Diminuição percentual comparativa	93,68%	89,61%	82,76%	79,41%

Quadro 1: Quantidade de passageiros de embarque e desembarque (voos domésticos e internacionais) no Aeroporto Internacional de Florianópolis nos meses de abril, maio, junho e julho de 2019 e 2020 e diminuição percentual comparativa.

Fonte: Aeroporto de Florianópolis, 2019 e 2020.

Diante de tamanho prejuízo ao Aeroporto Internacional de Florianópolis, a ANAC reconheceu desequilíbrio contratual no montante de R\$ 37.193.403,34 (trinta e sete milhões e cento e noventa e três mil e quatrocentos e três reais e trinta e quatro centavos) (ANAC, 2020c), considerando que, entre março e setembro de 2020, o terminal teve apenas 57% (cinquenta e sete por cento) do movimento de passageiros esperado para aquele período (NSC, 2020).

¹³ Tabela comparativa elaborada a partir dos relatórios “Movimentos de passageiros e voos: abril, maio, junho e julho de 2019; abril, maio, junho e julho de 2020”, disponíveis na seção “Estatísticas” do sítio eletrônico da FloriPa Airport, concessionária do Aeroporto de Florianópolis, acessado em 26 abr. 2021.

4. A DECISÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC) SOBRE A RECOMPOSIÇÃO DO CONTRATO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE FLORIANÓPOLIS

Conforme se pôde observar, os impactos econômicos decorrentes da pandemia de Covid-19 foram determinantes para a aprovação de revisões contratuais extraordinárias para 8 (oito) aeroportos internacionais no país pela ANAC no ano de 2020. O fundamento legal de tais operações contratuais é extraído da já mencionada Lei n. 8.987/1995 – cujo artigo 9º, parágrafo 2º, dispõe que os “contratos [de concessão] poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro” –, assim como do Decreto Federal n. 7.624/2011, dedicado exclusivamente à disposição sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão, que em seu artigo 18 determina:

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

I - revisão do valor das tarifas;

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

III - alteração das obrigações contratuais da concessionária;

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

V - revisão da contraprestação pecuniária do parceiro público, no caso de parceria público-privada (BRASIL, 2011).

Logo, com fundamento nos dispositivos legais e ocupando a figura de concedente nos contratos de concessões aeroportuárias destes terminais, a Agência possui legitimidade para decidir sobre o modo em que as revisões extraordinárias para reequilíbrio contratual ocorrerão.

No caso da concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, cuja revisão extraordinária foi definitivamente aprovada pela Diretoria Colegiada da ANAC por meio da Decisão n. 208 de 12 de novembro de 2020, somou-se à base legal a previsão contratual expressa no instrumento firmado entre as partes. É que a Seção III - Da Revisão Extraordinária do Capítulo VI - Do Equilíbrio Econômico Financeiro do Contrato de Concessão de Aeroporto - CCA n. 002/ANAC/2017 também previa a possibilidade desta revisão, reafirmando a prerrogativa da Agência para

optar pela forma em que ocorreria, no limite das hipóteses ali definidas. É o que se infere da redação da cláusula contratual 6.26, veja-se:

6.26. Cabe à ANAC a prerrogativa de escolher, dentre as medidas abaixo elencadas, individual ou conjuntamente, a forma pela qual será implementada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro:

6.26.1. alteração do valor das Tarifas;

6.26.2. alteração do prazo da Concessão;

6.26.3. alteração das obrigações contratuais da Concessionária;

6.26.4. revisão da Contribuição Fixa Anual devida pela Concessionária, mediante comum acordo entre ANAC e Concessionária, após prévia aprovação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; ou

6.26.5. outra forma definida de comum acordo entre ANAC e Concessionária, mediante prévia aprovação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (ANAC, 2006).

Importante ressaltar, outrossim, que muito embora não existisse previsão contratual específica e literal que caracterizasse uma pandemia como razão para essa revisão extraordinária, em março daquele ano a própria a Presidência da República reconheceu o caráter emergencial e extraordinário da situação ocasionada pela Covid-19 ao estender os prazos de pagamento de contribuições pelas concessionárias aeroportuárias pela Medida Provisória n. 925.

Ainda, no seguinte mês de abril também a Advocacia-Geral da União entendeu pelo enquadramento da pandemia de Covid-19 e de seus desdobramentos como hipótese de “força maior” e “caso fortuito” para “fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes”, por ocasião de seu Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, no qual afirma que “salvo disposição contratual em sentido diverso, considera-se que o contratado assume os riscos ordinários (ou a álea ordinária) do negócio, enquanto o poder público assume os riscos extraordinários (ou a álea extraordinária)”.

Sendo assim, o artigo 3º da Decisão n. 208 é dedicado a estipular as 2 (duas) medidas por meio das quais ocorrerá a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato do Aeroporto de Florianópolis, quais sejam, I) a revisão da contribuição variável devida pela Concessionária a partir de 2020, após a anuência do Ministério da Infraestrutura; e II) a majoração temporária de 15% (quinze por cento) das Tarifas de Embarque, Conexão, Pouso e Permanência. Estas medidas serão válidas até que seja atingido o montante de R\$ 37.193.403,34 (trinta e sete

milhões, cento e noventa e três mil, quatrocentos e três reais e trinta e quatro centavos) – a ser atualizado considerando-se o IPCA –, valor calculado do desequilíbrio contratual.

Vale destacar que dentre os casos de revisões sobre esses 8 (oito) terminais internacionais, apenas os aeroportos de Florianópolis e Porto Alegre foram autorizados a um reajuste de tarifas, ambos valorados em 15% (quinze por cento) dos preços. Isso porque, conforme manifestação das concessionárias durante os respectivos processos dos pedidos de revisão extraordinária perante à ANAC¹⁴, mesmo antes da ocasião da pandemia foram implementadas medidas na administração desses aeroportos que implicaram na diminuição dos custos e despesas tarifárias e, conseqüentemente, na redução de 15% (quinze por cento) de seu orçamento estimado.

5. ANÁLISE DO (DES)EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE FLORIANÓPOLIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Como visto, as concessões federais de infraestrutura aeroportuária foram diretamente impactadas pela pandemia ocasionada pelo vírus Sars-CoV-2, causador da doença Covid-19. Os números não mentem: a queda drástica de movimento de pousos e decolagens, além da diminuição expressiva do fluxo de passageiros para embarque e desembarque são alguns dos desafios enfrentados pelo Aeroporto Internacional de Florianópolis.

Em cenários de excepcionalidade como o vivenciado, fato é que a discussão acerca da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de longa duração ganha maior relevância, no intuito de explorar alternativas que solucionem – ou minimizem – os impactos atuais e futuros ocasionados pela pandemia no setor.

Acerca da situação de desequilíbrio econômico-financeiro, para que seja constatada, quatro requisitos devem ser verificados: (i) a ocorrência de evento com potencial de afetar o equilíbrio contratual inicial; (ii) a verificação da responsabilidade disposta no contrato, pelo risco associado ao evento ocorrido; (iii) a avaliação do

¹⁴ Os referidos processos foram autuados, respectivamente, sob os números 00058.022660/2020-38 e 00058.018880/2020-67, sob as relatorias de Tiago Pereira e Ricardo Catanant, e as atas das reuniões deliberativas da diretoria da ANAC, bem como outras peças processuais, estão disponíveis ao público na seção “Acesso à Informação” do sítio eletrônico da agência.

impacto do evento; (iv) a escolha da medida mais adequada e eficiente para repor o equilíbrio (ALBUQUERQUE; ÁVILA, 2020).

No caso do Aeroporto Internacional de Florianópolis, diante de todo o exposto em tópicos anteriores deste estudo, evidente a ocorrência de situação com potencial de afetar negativamente o equilíbrio contratual inicial, bem como a averiguação do impacto do evento. É que, como já abordado, o cenário pandêmico causado pelo novo coronavírus implicou na queda drástica e imprevisível dos números de voos e de movimentação de passageiros no Aeroporto. Desse modo, não há como negar os impactos atuais e futuros que os aeroportos vêm sofrendo, de tal sorte que, por consequência, é clara a afetação do equilíbrio contratual inicial firmado no contrato administrativo.

Já em relação à verificação da responsabilidade contratual do risco associada à situação de pandemia, a AGU entendeu pelo enquadramento do evento e seus desdobramentos como hipótese de “força maior” e “caso fortuito”.

Ainda em relação a esse aspecto, há que ser feita uma consideração: da análise do dispositivo contratual supramencionado, verifica-se que cabe a responsabilização do Poder Concedente, desde que não tenha cobertura por instituições seguradoras existentes no mercado brasileiro. Assim, a redação da cláusula implica o afastamento da matriz de riscos alocados ao Poder Concedente aos eventos que, ainda que decorridos de força maior ou de caso fortuito, eram listados entre os episódios “seguráveis” no momento da sua ocorrência.

Assim sendo, verificadas as etapas propostas como métricas de aferição do desequilíbrio financeiro-econômico do contrato de concessão do Aeroporto de Florianópolis, evidentes os reflexos negativos da Pandemia no setor aeroportuário. Nesse viés, é imprescindível a adoção de medidas que visem a recomposição do equilíbrio contratual originário – como bem proposto pela Agência Nacional de Aviação Civil ao aprovar a revisão extraordinária do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis – a fim de solucionar ou, ao menos, minimizar os abalos sofridos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas noções expostas ao longo do estudo, restou evidente a situação de desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão do Aeropor-

to Internacional de Florianópolis ante o contexto de pandemia desencadeada pelo vírus Sars-CoV-2, causador da doença Covid-19.

A partir da análise da legislação referente aos contratos administrativos e sobre o regime de concessão, afiguram-se tanto a possibilidade quanto a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com o Poder Público – com destaque, aliás, àqueles pactuados por longos prazos, como é o caso do contrato de concessão ora analisado.

No caso do Aeroporto Internacional de Florianópolis, os números estatísticos colacionados demonstram claramente os prejuízos sofridos em razão da diminuição drástica, imprevisível e externa do fluxo de voos e passageiros no complexo aeroportuário – que pôde ser observada em diversos terminais pelo mundo, inclusive, senão em todos eles –, ocasionando, portanto, o desequilíbrio contratual do pacto originalmente firmado entre as partes.

Sendo assim, porque prevista na legislação e no contrato a sua possibilidade, em razão de hipóteses de “caso fortuito” e “força maior”, foi aprovada, pela Agência Nacional de Aviação Civil, por meio da Decisão n. 208, a revisão extraordinária em relação ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis.

É importante mencionar, portanto, que não se trata a revisão contratual extraordinária de uma espécie de benesse concedida pela Administração Pública às empresas financeiramente afetadas por variações econômicas quaisquer, mas da exata execução de termos pactuados no momento da contratação.

Cabe ressaltar, ademais, que as medidas adotadas pelo Poder Público a fim de solucionar – ou ao menos, minimizar – os reflexos negativos da pandemia de Covid-19 suportados pelas concessionárias aeroportuárias no país não visam exclusivamente à mera proteção dessas empresas, mas, em última análise, à própria manutenção da infraestrutura do sistema nacional de transporte aéreo por meio da continuidade dos contratos de concessão firmados.

REFERÊNCIAS

ACI. *Predicted global impact of COVID-19 on airport industry escalates*. Publicação em: 05 mai. 2020. Disponível em: <https://aci.aero/news/2020/05/05/predicted-global-impact-of-covid-19-on-airport-industry-escalates/> Acesso em: 18 abr. 2021.

AEROFAP. *Novo terminal do Aeroporto de Florianópolis é oficialmente inaugurado*. Publicação em: 28 set. 2019. Disponível em: <https://www.aeroflap.com.br/novo-terminal-do-aeroporto-de-florianopolis-e-oficialmente-inaugurado/> Acesso em: 18 abr. 2021

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: abril - 2019*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo24_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: abril - 2020*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo38_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: julho - 2019*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo29_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: julho - 2020*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo41_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: junho - 2019*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo28_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: junho - 2020*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo40_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: maio - 2019*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo39_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO de Florianópolis. *Resumo de Movimentação Aeroportuária: maio - 2020*. Disponível em: https://floripa-airport.com/fmanager/floripaairport/movimento_passageiros/mes_arquivo41_1.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS. *Movimentos de passageiros e voos: abril, maio, junho e julho de 2019; abril, maio, junho e julho de 2020*. Disponível em: <https://floripa-airport.com/estatisticas.html>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ALBUQUERQUE, Gustavo Carneiro; ÁVILA, Natália Resende Andrade. *Concessões federais de infraestrutura aeroportuária e desafios da pandemia*. Publicação em: 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/infra/concessoes-federais-de-infraestrutura-aeroportuaria-e-desafios-da-pandemia-26062020>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ANAC. *Contrato de Concessão n. 002/ANAC/2017*. Contrato de Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto de Florianópolis - Hercílio Luz. Brasília: ANAC, 28 jul. 2006. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeroportos-concedidos/florianopolis/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/contrato-florianopolis/view>. Acesso em: 12 abr. 2021.

ANAC. *Dados do 2º tri revelam impacto de mais de 6 bilhões nas aéreas brasileiras*. Publicação em: 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/dados-do-2o-tri-revelam-impacto-de-mais-de-6-bilhoes-nas-aereas-brasileiras>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ANAC. *Decisão n. 208, de 12 de novembro de 2020*. Aprova Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Florianópolis, localizado em Florianópolis (SC). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decisao-n-208-de-12-de-novembro-de-2020-288306062>. Acesso em: 12 abr. 2021.

ANAC. *Aprovado reequilíbrio econômico-financeiro para 4 aeroportos em razão da Covid-19*. Publicação em: 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/aprovado-reequilibrio-economico-financeiro-para-4-aeroportos-em-razao-da-covid-19>. Acesso em 14 abr. 2021.

ANAC. *Com pandemia indicadores do setor aéreo reduzem 50% em 2020*. Publicação em: 20 jan. 2021. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2021/com-pandemia-indicadores-do-setor-aereo-reduzem-50-em-2020-1>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BARAT, Josef. Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo. In: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. Brasília: Ipea, 2010. Livro 6, v. 1, cap. 6, p. 339-400. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_InfraestruturaSocial_vol1.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Orientação Normativa AGU N° 22, de 01 de abril de 2009*. Brasília: AGU, 2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2009-04-01;22>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. *Manual de licitações e contratações administrativas*. Brasília: AGU, 2014, p. 57. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/arquivos/ManualdeLicitacoesContratacoesAdministrativaspdf.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). *Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU*. Brasília: AGU, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2020/03/Parecer-AGU-Concess%C3%A3o-Transportes-Recomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 7.624, de 22 de novembro de 2011*. Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7624.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Lei n. 9.075, de 07 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074compilada.htm. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.034, de 5 de agosto de 2020*. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória n. 925, de 18 de março de 2020*. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv925.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. Aeroportos no Brasil: investimentos e concessões. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Radar - Artigos*, 2012, v. 2, p 45-57. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6816>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

CENTRO de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA). *Relatório Comparativo de Tráfego Aéreo: Semana 53 - 28/12/2020 a 03/01/2021*. Disponível em: http://portal.cgna.gov.br/files/uploads/relatorios_trafego_aereo/Relatorio_Comparativo_de_Trafego_Aereo_Semana_53.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

CENTRO de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA). *Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo 2020*. Publicação em 01/02/2021. Disponível em: http://portal.cgna.gov.br/files/uploads/anuario_estatistico/anuario_estatistico_2020.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

EPL. *Concessão do aeroporto de Florianópolis é tema de Audiência Pública na capital*. Publicação em: 03 jun. 2016. Disponível em: <https://www.epl.gov.br/concessao-do-aeroporto-de-florianopolis-e-tema-de-audiencia-publica-na-capital>. Acesso em: 13 abr. 2021.

EUROCONTROL. *Comprehensive Assessment - COVID19 Impact on European Air Traffic*. Disponível em: <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-comprehensive-assessment-covid-19s-impact-european-air-traffic>. Acesso em 13 abr. 2021.

G1. *Itália restringe circulação por todo o país devido ao novo coronavírus.* Publicação em: 09 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/09/italia-anuncia-novas-medidas-para-conter-novo-coronavirus.ghtml> Acesso em: 13 abr. 2021.

G1. *Tráfego aéreo no Brasil e no mundo despenca com pandemia de Covid-19; veja o que mudou e perspectivas.* Publicação em: 10 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/10/trafego-aereo-no-brasil-e-no-mundo-despenca-com-pandemia-de-covid-19-veja-o-que-mudou-e-perspectivas.ghtml>. Acesso em 13 abr. 2021.

IG Economia. *Tráfego aéreo nos EUA volta aos níveis da década de 80.* Publicação em: 19 fev. 2021. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/colunas/contato-radar/2021-02-19/trafego-aereo-nos-eua-volta-aos-niveis-da-decada-de-80.html>. Acesso em 13 abr. 2021.

MARTINS, Patrícia Cristina Lessa Franco. *Da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.* Conteúdo Jurídico. Publicação em: 18 dez. 2013. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37703/da-manutencao-do-equilibrio-economico-financeiros-dos-contratos-administrativos#_ednref3. Acesso em: 11 abr. 2021.

NSC Total. *Aeroporto de Florianópolis aumenta tarifas por perdas com pandemia de coronavírus.* Publicação em: 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/aeroporto-de-florianopolis-aumenta-tarifas-por-perdas-com-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em 14 abr. 2021.