



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE OUTORGAS E PATRIMÔNIO

NOTA TÉCNICA Nº 61/2019/DEOUP/SAC

Brasília, 09 de maio de 2019.

PROCESSO Nº 00055.000523/2013-43

INTERESSADO: AERoclUBE DE ITUIUTABA

Do: Departamento de Outorgas e Patrimônio.

Para: Secretaria Nacional de Aviação Civil.

Assunto: Outorga de exploração do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), localizado no Município de Ituiutaba - MG, pela modalidade autorização.

I – Introdução e histórico do processo

1. Retomando os fatos antecedentes deste processo, a presente Nota Técnica visa analisar o pleito do Aeroclube de Ituiutaba que, inicialmente, por meio do documento (SEI nº 0746305), complementado pela Carta s/nº, de 23 de maio de 2018 (SEI nº 0959956), requereu a outorga de exploração, por meio de autorização (Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012), do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), localizado no Município de Ituiutaba – MG.
2. Inicialmente, insta mencionar que a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, alterou a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, transformando o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) em Ministério da Infraestrutura (MInfra), atribuindo a este as competências daquele (art. 35) e permanecendo, assim, dentre outras competências, a elaboração e aprovação dos planos de outorgas da infraestrutura aeroportuária civil (inciso VII).
3. Ressalta-se ainda que, conforme previsto no art. 19, inciso III do Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019, compete a este Departamento de Outorgas e Patrimônio (DEOUP) propor os planos de outorga específicos para exploração de aeródromos públicos.
4. No caso em análise, tem-se que o Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), constante no cadastro de aeródromos civis públicos mantido pela Agência Nacional de Aviação Civil – Anac^[1], não possui instrumento formal de outorga da sua exploração (SEI nº 0308177), o que demanda a definição de um plano de outorga específico para o citado aeroporto.
5. Nesse sentido, após diversas tratativas, tentou-se a formalização da delegação da exploração desta unidade aeroportuária com o Município de Ituiutaba – MG, mediante a celebração de convênio de delegação (art. 36, inciso III da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), conforme vê-se na Nota Técnica nº 1/2017/DEOUP/SAC-MT, de 19 de abril de 2017 (SEI nº 0336733).
6. Cumpre informar que, além do convênio de delegação que seria celebrado com o Município de Ituiutaba (SEI nº 0341881), necessário seria também a celebração de um Termo de Cessão de Direito Real de Uso - TCDRU (SEI nº 0342005), a ser firmado entre o Aeroclube de Ituiutaba e a União, representada à época pelo MTPA, por meio do qual o mencionado Aeroclube cederia uma área total de 456.560,21 m², em favor da União, área esta de propriedade do Aeroclube e na qual se localiza o aeródromo em questão.
7. Assim, este DEOUP, por intermédio do Ofício nº 361/2017/DEOUP/SAC, de 19 de setembro de 2017 (SEI nº 0576659) encaminhou as vias do termo de convênio e do TCDRU para assinatura do Aeroclube e posterior coleta de assinatura de representantes do Município de Ituiutaba.
8. Ocorre contudo que, passados aproximadamente 4 meses do envio dos citados documentos, as vias não foram devolvidas assinadas, tendo o Aeroclube apresentado requerimento de exploração do mesmo aeroporto pela modalidade autorização, prevista no Decreto 7.871, de 21 de dezembro de 2012, em 9 de janeiro de 2018, por meio de correspondência eletrônica encaminhada a este DEOUP (SEI nº 0746305).
9. De posse de tais informações, este Departamento, antes mesmo de prosseguir com a análise do pleito do Aeroclube, teve a cautela de encaminhar as vias do termo de convênio e do TCDRU ao Município de Ituiutaba, conforme se verifica no Ofício nº 9/2018/DEOUP/SAC, de 10 de janeiro de 2018 (SEI nº 0744367), oportunidade na qual alertou ao Município que a não devolução das vias assinadas conforme outrora combinado, seria interpretado como superveniente

desinteresse na exploração do aeroporto em comento como inicialmente proposto e, em assim sendo, seria analisado o pleito do Aeroclube de Ituiutaba de exploração do aeroporto (SNYB) pela modalidade autorização.

10. Considerando a ausência de resposta do Município até a presente data, este Departamento deu prosseguimento à análise do pleito do Aeroclube acerca da exploração do aeroporto na modalidade autorização, solicitando para tanto, a apresentação da documentação necessária e indispensável para análise, conforme se verifica no Ofício nº 253/2018/DEOUP/SAC, de 25 de abril de 2018 (SEI nº 0901711) e no Ofício nº 323/2018/DEOUP/SAC, de 6 de junho de 2018 (SEI nº 0964516). Em resposta, o Aeroclube instruiu seu pleito mediante a apresentação de documentos anexos à Carta s/nº, datada de 23 de maio de 2018 (SEI nº 0959956), e à Carta s/nº de 28 de junho de 2018 (SEI nº 1002252 e nº 1012713).

11. De posse de tais documentos este Departamento encaminhou ainda os Ofícios nº 411/2018/DEOUP/SAC, de 11 de julho de 2018 (SEI nº 1018048), e nº 521/2018/DEOUP/SAC, de 29 de outubro de 2018 (SEI nº 1198570), por meio dos quais solicitou ao Aeroclube a apresentação de documentos complementares necessários para que se pudesse proceder com a consulta ao Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo - CINDACTA I, órgão integrante do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), vinculado ao Comando da Aeronáutica (COMAER), sobre a viabilidade da outorga do mencionado aeródromo, em atendimento ao § 2º do art. 3º do Decreto nº 7.871/2012.

12. Em resposta, o Aeroclube apresentou a documentação solicitada por intermédio do Ofício s/nº, de 8 de novembro de 2018 (SEI nº 1223897), tendo este DEOUP encaminhado o Ofício nº 536/2018/DEOUP/SAC, de 14 de novembro de 2018 (SEI nº 1226555) ao CINDACTA I, consultando-o sobre a viabilidade da outorga de exploração do aeródromo na modalidade solicitada, consulta esta reiterada por meio do Ofício nº 209/2019/DEOUP/SAC, de 8 de abril de 2019 (SEI nº 1495516).

13. Em resposta, por intermédio do Ofício nº 311/AGA/39524, de 1º de abril de 2019 (SEI nº 1532118), o CINDACTA I manifestou-se de forma favorável à delegação da outorga mediante autorização, oportunidade na qual registrou a necessidade de que o Aeroclube apresentasse, posteriormente, o processo de inscrição no cadastro de aeródromos, bem como o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA). nos termos da ICA 11-3/2018.

14. Por fim, cumpre ressaltar que, em que pese a ressalva apontada pelo CINDACTA I não ser óbice ao prosseguimento do pleito de outorga do aeródromo em questão, tendo em vista que a autorização não substitui nem dispensa a exigência de obtenção, pelo autorizatário, de alvarás, licenças e autorizações necessárias à sua implantação, construção e operação (art. 12 e art. 8º, ambos do Decreto nº 7.871/2012), este Departamento reiterou ao Aeroclube, via Ofício nº 224/2019/DEOUP/SAC, de 24 de abril de 2019 (SEI nº 1532144), a necessidade e importância de apresentação do PBZPA para análise do COMAER, tendo em vista a possibilidade de sofrer penalidades operacionais e administrativas caso assim não procedesse. Posteriormente, conforme Carta s/nº datada de 12 de abril de 2019 (SEI nº 1573128), o Aeroclube informou que já havia cumprido tal exigência mediante apresentação do PBZPA ao COMAER.

15. Portanto, a presente nota técnica tem como objetivo analisar o pleito do Aeroclube de Ituiutaba, a fim de definir a situação da outorga de exploração do aeroporto em comento.

II – Da legislação

16. Tendo em vista que as características ao Aeródromo Tito Teixeira (SNYB), bem como do Município de Ituiutaba - MG, foram devidamente detalhadas na Nota Técnica nº 1/2017/DEOUP/SAC-MT, de 19 de abril de 2017 (SEI nº 0336733), passa-se apenas à atualizar a legislação aplicável à matéria.

17. Como já adiantado, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, revogou a Lei nº 13.502/2017 e passou a estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, transformando o MTPA em Minfra e atribuindo a este as competências daquele, como se vê no art. 35, incisos I, VII e X, *in verbis*:

Art. 35. Constitui área de competência do Ministério da Infraestrutura:

I - política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário;
(...)

VII - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma prevista em legislação específica;
(...)

X - aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa.

18. Por sua vez, o Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019, regulamentou as competências no âmbito do Ministério da Infraestrutura, com destaque para seu Anexo I, art. 1º inciso VII, art. 15, inciso VIII alínea "c" e art. 19, inciso III, citados abaixo:

Art. 1º O Ministério da Infraestrutura, órgão da administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:

(...)

VII - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma prevista em legislação específica;

Art. 15. À Secretaria Nacional de Aviação Civil compete:

(...)

VIII - propor ao Secretário-Executivo:

(...)

c) as diretrizes para as outorgas no setor aeroportuário e os planos de outorga específicos para a exploração de aeródromos;

Art. 19. Ao Departamento de Outorgas e Patrimônio compete:

(...)

III - propor planos de outorga específicos para exploração de aeródromos;

19. O Plano Geral de Outorgas – PGO, aprovado pela Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014, estabelece diretrizes gerais e modelos para a exploração de aeródromos civis públicos, e dentre suas finalidades, uma delas é consolidar a política pública que já vinha sendo adotada pela Secretaria em seus processos de definição e regularização da outorga dos aeródromos civis públicos do país.

20. Nos termos de seu art. 4º, inciso II, o PGO estabelece a exploração, pela União, de aeródromos passíveis de exploração por pessoas jurídicas públicas ou privadas mediante autorização, destacando que os requerimentos de exploração mediante autorização deverão ser recebidos e processados por esta Secretaria, e quando deferidos, encaminhados à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), para fins de emissão dos respectivos Termos de Autorização.

21. O PGO estabelece, em seu art. 14, inciso II, que a indicação do modelo a ser adotado para a exploração da infraestrutura aeroportuária será realizada por meio da elaboração de Plano de Outorga Específico – POE, a ser aprovado a partir da publicação de portaria, declarando que o aeródromo deverá ser explorado mediante autorização, a ser conduzida pela Anac em procedimento próprio.

22. Tem-se ainda, no setor aeroportuário, que o ato administrativo de autorização para exploração da infraestrutura aeroportuária encontra-se definido no Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, sendo entendido como a delegação da manutenção, exploração, construção e/ou expansão da infraestrutura aeroportuária, por prazo determinado ou indeterminado, que se destina exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi aéreo, conforme estabelecido no art. 2º.

23. Os serviços aéreos privados correspondem aos serviços previstos no art. 177 do CBA, *in verbis*:

Art. 177. Os serviços aéreos privados são os realizados, sem remuneração, em benefício do próprio operador (artigo 123, II) compreendendo as atividades aéreas:

I - de recreio ou desportivas;

II - de transporte reservado ao proprietário ou operador da aeronave;

III - de serviços aéreos especializados, realizados em benefício exclusivo do proprietário ou operador da aeronave.

24. Os arts. 201 e 220 do CBA, transcritos abaixo, dispõem sobre os serviços aéreos especializados e serviços de táxi aéreo:

Art. 201. Os serviços aéreos especializados abrangem as atividades aéreas de:

I - aerofotografia, aerofotogrametria, aerocinematografia, aerotopografia;

II - prospecção, exploração ou detecção de elementos do solo ou do subsolo, do mar, da plataforma submarina, da superfície das águas ou de suas profundezas;

III - publicidade aérea de qualquer natureza;

IV - fomento ou proteção da agricultura em geral;

V - saneamento, investigação ou experimentação técnica ou científica;

VI - ensino e adestramento de pessoal de vôo;

VII - provocação artificial de chuvas ou modificação de clima;

VIII - qualquer modalidade remunerada, distinta do transporte público.

(...)

Art. 220. Os serviços de táxi-aéreo constituem modalidade de transporte público aéreo não regular de passageiro ou carga, mediante remuneração convencionada entre o usuário e o transportador, sob a fiscalização do Ministério da Aeronáutica, e visando a proporcionar atendimento imediato, independente de horário, percurso ou escala.

25. Os artigos 3º e 4º do Decreto nº 7.871/2012 dispõem sobre os aspectos relativos ao procedimento para a outorga de exploração da infraestrutura aeroportuária pela modalidade autorização, nos seguintes termos:

Art. 3º Os interessados requererão a autorização para exploração de aeródromo civil público à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 1º Quando da apresentação do requerimento, o requerente deverá comprovar ser titular da propriedade, de direito de superfície, enfiteuse, usufruto, direito real de uso, ou de outro direito real compatível com o objeto da autorização e que lhe assegure a faculdade de usar ou gozar dos imóveis que constituirão o sítio aeroportuário, incluídos faixas de domínio, edificações e terrenos relacionados à exploração do aeródromo.

§ 2º Recebido o requerimento, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República consultará o Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica sobre a viabilidade da autorização do respectivo aeródromo civil público.

§ 3º O requerimento poderá ser indeferido por razão de interesse público relevante, sempre mediante fundamentação.

§ 4º A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República dará ampla publicidade, inclusive por meio da Internet, a todos os requerimentos recebidos e aos respectivos pareceres e autorizações.

Art. 4º O requerimento da autorização para exploração de aeródromo será deferido por meio de ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 1º Após publicação do ato de que trata o caput no Diário Oficial da União, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC formalizará a delegação por meio de termo de autorização, nos termos do inciso XXIV do caput do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

§ 2º O termo de autorização será expedido pela ANAC após a extinção de eventuais autorizações para exploração de serviços distintos dos previstos no art. 2º que tenham como origem ou destino o aeródromo a ser autorizado.

26. Dessa forma, passa-se a análise quanto ao efetivo cumprimento das exigências legais por parte do interessado.

III – Análise do cumprimento das exigências legais.

27. O intuito da presente análise é avaliar se o pleito do Aeroclube de Ituiutaba, formalizado inicialmente, por meio do Documento (SEI nº 0746305), complementado pela Carta s/nº, de 23 de maio de 2018 (SEI nº 0959956), cumpre às exigências previstas na legislação em vigor em relação ao procedimento de autorização, tendo por enfoque os seguintes aspectos: i) destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos previstos no art. 2º do Decreto nº 7.871/2012; ii) encaminhamento de instrumento legal que assegure ao requerente o uso ou gozo dos imóveis que constituem o sítio aeroportuário; iii) consulta ao DECEA; iv) publicidade de todos os requerimentos recebidos.

a) Destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos

28. Como visto, prevê o Decreto nº 7.871/2012 que é passível de delegação por meio de autorização a exploração de aeródromos civis públicos, destinados exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo.

29. Conforme se verifica no Formulário de Solicitação de Outorga para Exploração de Aeródromo Civil Público por Meio de Autorização (fl. 4 - SEI nº 0959956), o Aeroclube de Ituiutaba declarou expressamente que o aeroporto aqui tratado terá exatamente esta destinação, motivo pelo qual, entende-se como atendida à referida exigência.

b) Encaminhamento de instrumento legal que assegure ao requerente o uso ou gozo dos imóveis que constituirão o sítio aeroportuário

30. Quanto ao imóvel em que se assenta o aeroporto, tem-se que se encontra-se dividido em 6 áreas, como já explicado por este Departamento, na Nota Técnica nº 1/2017/DEOUP/SAC-MT, quando teve a oportunidade de explicar sobre a propriedade do imóvel em que está localizado o Aeroporto Tito Teixeira (SNYB). Vejamos:

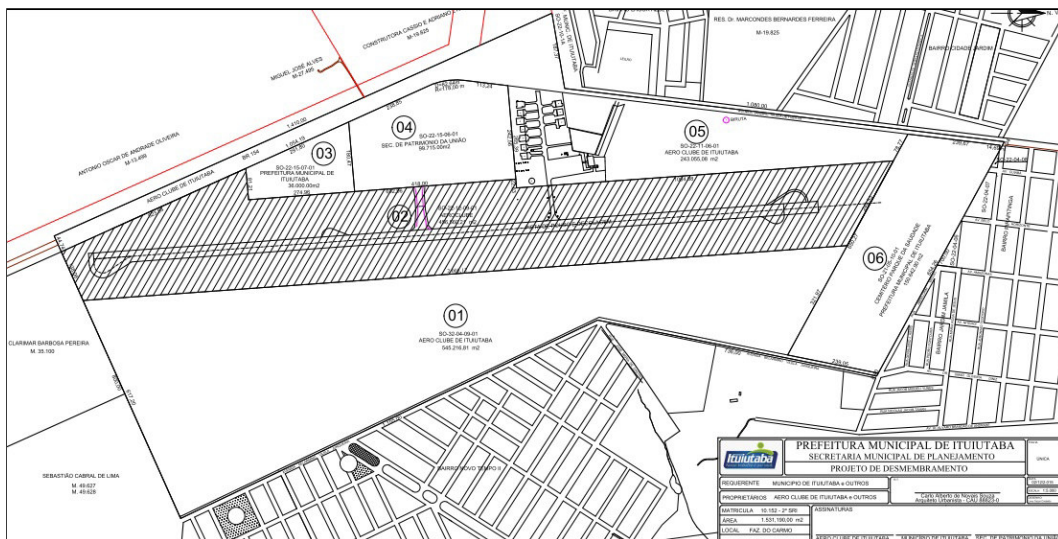
43. O PAEMG (fl. 45, do processo físico – SEI nº 0306438) informa que a propriedade do imóvel em que se localiza o Aeroporto Tito Teixeira (SNYB) é do Município de Ituiutaba - MG e abrange uma área de 137,07 ha (137.070.000m²). Entretanto, por meio de análise preliminar, constatou-se que o Aeroclube de Ituiutaba era titular de 143,14 hectares e que a União possuía 9,97 hectares, ambas totalizando 153,11 hectares, conforme certidão do 2º Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba - MG (fl. 34, do processo físico – SEI nº 0306438). Além disso, conforme a matrícula nº 10.152, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis (fls. 35-36, do processo físico – SEI nº 0306438), uma pequena fração da área pertencente ao Aeroclube, a saber, 17,45 hectares, foi adquirida pelo Município, por meio de desapropriação, sendo que 13,85 hectares desta área foram incorporados pela Empresa Municipal de Serviços Cemiteriais.

44. Considerando que cuidava-se de imóvel condominial, sem delimitação da área de cada condômino, foi necessário proceder ao desmembramento do imóvel e definir os limites de cada parcela do imóvel e seus titulares, o que foi efetivado por meio de escritura pública (fls. 144-149, do processo físico – SEI nº 0306442), com registros imobiliários das respectivas áreas nas matrículas 55.620 (fl. 160, do processo físico – SEI nº 0306442), 55.621 (fl. 161, do processo físico – SEI nº 0306442), 55.622 (fl. 162, do processo físico – SEI nº 0306442), 55.623 (fl. 163, do processo físico – SEI nº 0306442), e 55.624 (fl. 164, do processo físico – SEI nº 0306442), 55.625 (fl. 165, do processo físico – SEI nº 0306442), todas do Livro nº 2, de 16 de fevereiro de 2017, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba - MG.

45. Assim, o imóvel foi dividido em 6 áreas, conforme imagem abaixo. As áreas 1, 2 e 5, com 545.216, 81 m² (registrada na Matrícula 55.620 – fl. 160, do processo físico – SEI nº 0306442), 456.560,21 m² (registrada na Matrícula 55.621 – fl. 161, do processo físico – SEI nº 0306442), e 243.055,08 m² (registrada na Matrícula 55.622 – fl. 162, do processo físico – SEI nº 0306442), respectivamente, todas de propriedade do Aeroclube de Ituiutaba.

46. As áreas 3 e 6, com 36.000,00 m² (registrada na Matrícula 55.623 – fl. 163, do processo físico – SEI nº 0306442) e 150.642,90 m² registrada na Matrícula 55.624 – fl. 164, do processo físico – SEI nº 0306442), respectivamente, são de propriedade do Município de Ituiutaba-MG, e a área 4, com 99.715,00 m² (registrada na Matrícula 55.625 – fl. 165, do processo físico – SEI nº 0306442) é de propriedade da União. (Grifamos)

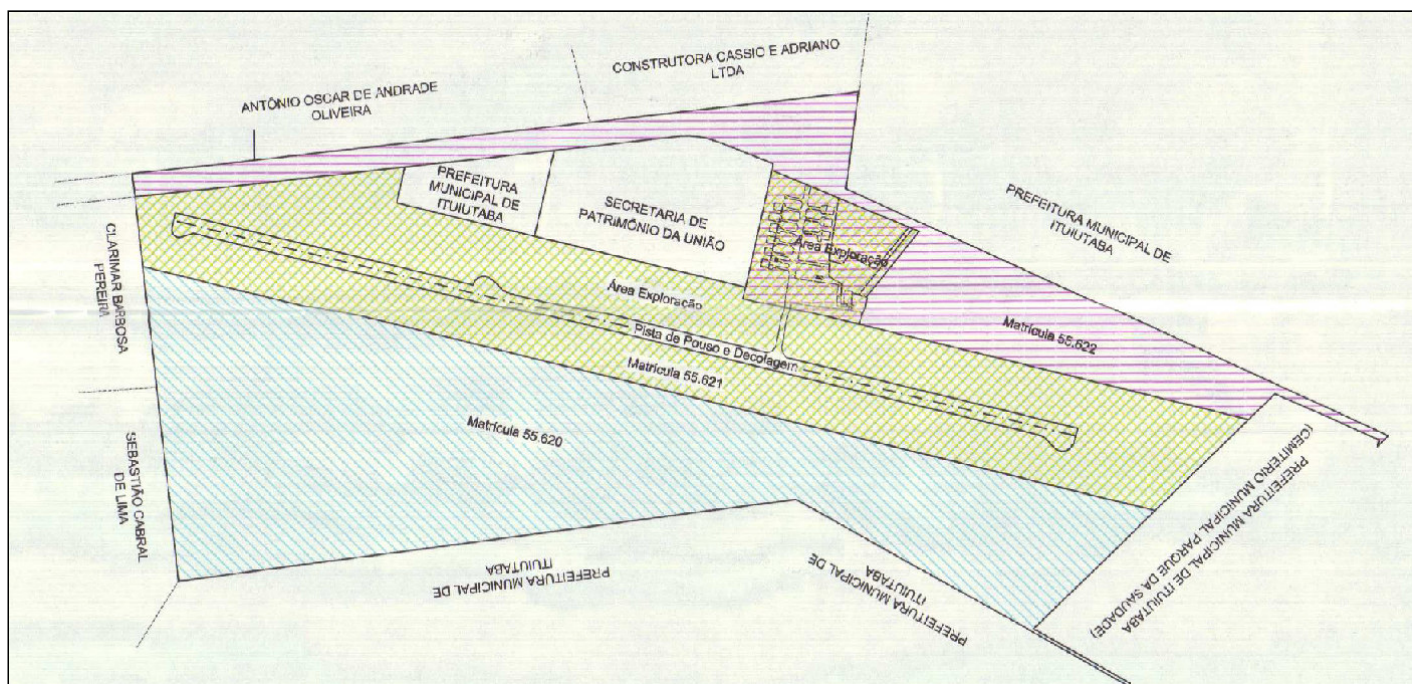
Figura 1: Planta do Imóvel do AD Tito Teixeira (SNYB)



Fonte: Município de Ituiutaba - MG (fl. 152 – SEI nº 0306442).

31. A disposição das matrículas no sítio aeroportuário também pode ser verificada na planta apresentada pelo Aeroclube (SEI nº 1012713), abaixo replicada:

Figura 2: Planta do Imóvel do AD Tito Teixeira (SNYB)



Fonte: Aeroclube de Ituiutaba (SEI nº 1012713).

32. Ocorre que o objeto do pleito de autorização diz respeito tão somente às áreas de propriedade do Aeroclube de Ituiutaba, estando representadas pelas matrículas nº 55.620, 55.621 e 55.622, do livro nº 2, Registro Geral, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba – MG, com áreas perfazendo 545.216,81 m², 456.560,21 m² e 243.055,08 m², respectivamente, o que totaliza 1.244.832,1 m² (fls. 47-51 - SEI nº 0959956).

33. Em outras palavras, o objeto do pleito de autorização se refere às áreas descritas como 1, 2 e 5 assim descritas na figura nº 1 acima ou pintadas de azul, verde e roxo na figura nº 2, todas de propriedade do Aeroclube e onde estão localizados todos os componentes aeroportuários, como por exemplo a integralidade da pista de pouso e decolagem, as faixas de pista, RESAs, taxiways, pátios, terminais, demonstrando assim que tais componentes não estão localizados em áreas de propriedade de terceiros. As matrículas das áreas 1, 2 e 5 foram citadas no art. 1º da minuta de portaria ora proposta (1570399), a fim de que fique melhor especificada a área em que recai o objeto da outorga de exploração ora requerida.

34. Importante ressaltar que, as áreas 03 e 04 (figura nº 1), ditas de propriedade da Prefeitura Municipal de Ituiutaba e da União Federal, respectivamente, que foram inicialmente consideradas como partes integrantes do sítio aeroportuário, não são objetos da presente autorização e, nesse sentido, seus proprietários poderão utilizá-las da maneira que lhes convier, visto que não mais se encontrarão afetadas à infraestrutura aeroportuária, conforme §2º do art. 38 da Lei nº 7.565/1986, cabendo a este Departamento adotar as providências necessárias para dar ciência de tal fato ao Município e à Secretaria do Patrimônio da União - SPU, caso o pleito ora analisado seja deferido e ocorra a publicação da Portaria ministerial definindo o Plano de Outorga Específico para exploração do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB).

35. Ademais, competirá ao Aeroclube de Ituiutaba, na qualidade de autorizatário, delimitar a área objeto da presente autorização.

36. Portanto, entende-se como atendida tal exigência legal (comprovação de propriedade) por parte do interessado.

c) Consulta ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica – DECEA.

37. Conforme informado anteriormente, em conformidade ao disposto no §2º do art. 3º do Decreto nº 7.871/2012, foi encaminhado o Ofício nº 536/2018/DEOUP/SAC, de 14 de novembro de 2018 (SEI nº 1226555), ao Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo - CINDACTA I, órgão do DECEA, consultando-o sobre a viabilidade da outorga de exploração do aeródromo na modalidade solicitada, consulta esta reiterada por meio do Ofício nº 209/2019/DEOUP/SAC, de 8 de abril de 2019 (SEI nº 1495516).

38. Em resposta, por intermédio do Ofício nº 311/AGA/39524, de 1º de abril de 2019 (EI nº 1532118), o CINDACTA I manifestou-se de forma favorável à delegação da outorga mediante autorização, oportunidade na qual informou ainda a necessidade de que o Aeroclube apresentasse, posteriormente, o processo de inscrição no cadastro de aeródromos, bem como o PBZA do aeroporto, nos termos da ICA 11-3/2018.

39. Nesse sentido, este DEOUP encaminhou ao Aeroclubes o Ofício nº 224/2019/DEOUP/SAC, de 24 de abril de 2019 (1532144), sugerindo que este adotasse as medidas necessárias para atender às exigências informadas, o que já fora realizado pelo Aeroclubes, conforme se observa na Carta s/nº, de 12 de abril de 2019 (SEI nº 1573128).

40. Neste ponto cumpre mencionar o disposto no art. 8º do Decreto nº 7.871, de 2012, *in verbis*:

Art. 8º O autorizatário deverá observar a legislação e a regulamentação técnica e de segurança aplicáveis aos aeródromos e às operações de tráfego aéreo da ANAC e do Comando da Aeronáutica - COMAER, e as disposições constantes do termo de autorização.

Parágrafo único. O descumprimento dessas normas ensejará aplicação de sanções legais, regulamentares ou outras previstas no termo de autorização, sem prejuízo do disposto nos arts. 17, 18 e 19.

41. Cabe ressaltar ainda, a responsabilidade do autorizatário de observar a legislação e regulamentação estabelecida, caso lhe seja delegada a autorização, sob pena de extinção do Termo de Autorização, nos termos dos arts. 17, 18 e 19 do mencionado Decreto.

42. Por fim, tem-se também que, com o deferimento do requerimento de autorização e publicação da Portaria Ministerial dispondo sobre o Plano de Outorga Específico para exploração do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), localizado no Município de Ituiutaba – MG, caberá ao autorizatário, no caso o Aeroclubes de Ituiutaba, adotar as providências necessárias junto à Anac, visando a formalização do Termo de Autorização, conforme previsto no §2º do art. 4º, do Decreto nº 7.871/2012, tendo em vista ser a mencionada Agência a autoridade competente por conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, nos termos do inciso XXIV do caput do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

d) Publicidade dos documentos recebidos

43. Em atendimento ao disposto no art. 3º, §4º do Decreto nº 7.871/2012, encontra-se disponibilizado no sítio eletrônico^[2] desta Secretaria toda a documentação referente ao pleito ora analisado.

V - Conclusão

44. Tendo em vista o exposto na presente Nota e considerando o requerimento do Aeroclubes de Ituiutaba, de delegação, pela modalidade autorização, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), localizado no Município de Ituiutaba – MG, este Departamento, nas suas atribuições regimentais, conclui que o requerimento atende aos requisitos necessários ao procedimento de autorização, sugerindo, para tanto, a minuta de portaria de aprovação do Plano de Outorga Específico para exploração, na modalidade de autorização, do aeroporto em comento.

45. Por fim, cumpre ressaltar que a outorga de autorização para exploração de aeródromo não substitui nem dispensa a exigência de obtenção, pelo autorizatário, de alvarás, licenças e autorizações necessárias à sua implantação, construção e operação (art. 12 e art. 8º, ambos do Decreto nº 7.871/2012). Além disso, nos termos do § 1º do art. 4º do Decreto nº 7.871/2012, após a publicação da referida portaria, a delegação por meio de autorização somente será formalizada com a emissão do Termo de Autorização pela Anac, nos termos do art. 8º, XXIV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

46. Sendo o que compete para o momento, submete-se a presente Nota Técnica ao Senhor Diretor do Departamento de Outorgas e Patrimônio para apreciação e demais providências julgadas cabíveis.

GEICIMAR DE SOUSA RODRIGUES
Coordenador

FABIANO GONÇALVES DE CARVALHO
Coordenador-Geral de Outorgas

DEOUP/SAC

De acordo. Encaminhe-se os autos ao Secretário Nacional de Aviação Civil, com sugestão de envio dos autos à Consultoria Jurídica junto a este Ministério, para análise da minuta de portaria de aprovação do Plano de Outorga Específico ora proposto.

JOHN WEBER ROCHA
Diretor de Outorgas e Patrimônio

[1] ANAC: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/cadastro-de-aerodromos-civis>>, acesso em 09/05/2019.

[2] Autorização: <http://www.transportes.gov.br/outorgas/52-sistema-de-transportes/6609-projetos_andamentoaviacao.html>, acesso em 09/05/2019.



Documento assinado eletronicamente por **Geicimar de Sousa Rodrigues, Coordenador(a)**, em 31/05/2019, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Goncalves de Carvalho, Coordenador Geral de Outorgas**, em 31/05/2019, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **John Weber Rocha, Diretor do Departamento de Outorgas e Patrimônio**, em 31/05/2019, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1570281** e o código CRC **327CA8C2**.



Referência: Processo nº 00055.000523/2013-43



SEI nº 1570281

EQSW 301/302, Lote 01, Edifício Montes - Bairro Setor Sudoeste
Brasília/DF, CEP 70673-150
Telefone: (61) 2029-8528 - www.infraestrutura.gov.br



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES AEROVIÁRIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7129/7155 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

PARECER n. 00502/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 00055.000523/2013-43

INTERESSADOS: AERoclUBE DE ITUIUTABA MG

ASSUNTOS: AUTORIZAÇÃO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA POR MEIO DE AUTORIZAÇÃO. AERÓDROMO CIVIL PÚBLICO. PLANO DE OUTORGA ESPECÍFICO. MINUTA DE PORTARIA.

I - Minuta de Portaria para aprovação do Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização, do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), localizado no município de Ituiutaba - MG.

II - Inteligência do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização.

III - Parecer favorável ao prosseguimento do feito, desde que previamente observadas as recomendações da presente manifestação.

Senhor Coordenador-Geral,

RELATÓRIO

1. Cuida-se de minuta de portaria, cujo objetivo é a aprovação de Plano de Outorga Específico - POE para exploração, sob a modalidade de autorização, do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB), localizado no Município de Ituiutaba - MG.

2. Compulsados os autos, verifica-se que foram acostados os seguintes documentos relevantes para a análise da proposição em comento:

a) Solicitação de Outorga para a Exploração de Aeródromo Civil Público por meio de Autorização (SEI 0746305);

b) Ofício nº 253/2018/DEOUP/SAC, de 25 de abril de 2018, mediante o qual a Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC solicita complementação da instrução do requerimento (SEI 0901711);

c) Carta s/nº, de 23 de maio de 2018, pela qual a requerente encaminha a documentação complementar (SEI 0959956);

d) Ofício nº 536/2018/DEOUP/SAC, de 14 de novembro de 2018, em que a SAC, em atenção ao § 2º do art. 3º do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, consulta o Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica sobre a viabilidade da autorização do respectivo aeródromo (SEI 1226555);

e) Ofício nº 311/AGA/39524, de 1º de abril de 2019, por meio do qual o Primeiro Comando Integrado de Defesa do Espaço Aéreo manifesta-se favoravelmente ao pedido de outorga (SEI 1532118);

f) Ofício nº 224/2019/DEOUP/SAC, de 24 de abril de 2019, com a solicitação do Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo - PBZPA (SEI 1532144);

g) Nota Técnica nº 61/2019/DEOUP/SAC (SEI 1570281);

h) Minuta de Portaria (SEI 1570399);

i) Carta s/nº, de 12 de abril de 2019, mediante a qual o requerente encaminha documentação requerida (SEI 1573128);

j) Ofício nº 718/2019/GAB-SAC/SAC, de 3 de junho de 2019, em que o Secretário Nacional de Aviação Civil aprova a minuta de portaria ministerial acostada aos autos (SEI 1634098);

k) Ofício nº 446/AGA/44648, de 30 de maio de 2019, por meio do qual o Primeiro Comando Integrado de Defesa do Espaço Aéreo informa que *"o plano de zona de proteção constante do processo foi apresentado e analisado por este Centro, sendo encaminhado com parecer favorável ao Instituto de Cartografia Aeronáutica (ICA) para revisão e aprovação manifesta-se favoravelmente ao pedido de outorga"* (SEI 1640154);

l) Despacho nº 3500/2019/SE, de 12 de junho de 2019, por intermédio do qual a Secretaria Executiva encaminha o processo em epígrafe a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação (SEI 1660527).

3. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Da análise formal da minuta de Portaria Ministerial

4. De início, registre-se que a presente manifestação está adstrita aos aspectos jurídicos da minuta de Portaria e à verificação da sua conformidade com o previsto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, conforme determinação do seu art. 1º, parágrafo único:

"Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo." (Sem grifos no original)

5. Iniciando-se a análise pelos aspectos formais, verifica-se que a estruturação da proposta está em consonância com o previsto no art. 3º da Lei Complementar nº 95, de 1998 e no art. 5º do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, por conter parte preliminar, parte normativa e parte final, nos termos da citada legislação.

6. Outrossim, a epígrafe, a ementa e o preâmbulo obedecem ao disposto nos artigos 4º a 6º da mencionada lei complementar, notadamente pela concisão do texto, por indicarem a autoridade competente para a prática do ato e a base legal para a proposição. Atendidas também as exigências do Decreto nº 9.191, de 2017, especialmente quanto ao disposto nos artigos 5º ao 7º.

7. No que concerne ao fundamento constitucional de validade da minuta de portaria, todavia, julga-se mais apropriado que o preâmbulo faça referência ao art. 87, parágrafo único, inciso IV, da Carta Magna, eis que a aprovação de Plano de Outorga Específico amolda-se melhor à previsão constitucional de prática de "atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República".

8. Recomenda-se a substituição da referência à Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, em razão da sua conversão, pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

Da Minuta de Portaria que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização

9. Verifica-se que o art. 1º da minuta está em consonância com o art. 7º do Decreto nº 9.191, de 2017, porquanto demonstra o objeto do ato proposto, qual seja, a aprovação do POE para a exploração, sob a modalidade de autorização, do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB).

10. Já o art. 2º da proposição, o qual prevê que a autorização ficará a cargo da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, encontra-se em perfeita harmonia com o inciso XXIV do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, bem como com § 1º do art. 4º, do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012.

11. O art. 3º, por seu turno, não gera maiores discussões, haja vista dispor tão somente que a Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

12. No que se refere à legislação que confere supedâneo material à proposição, faz-se alusão à Constituição Federal, (arts. 21, XII, "c", e 175); Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (art. 36, IV); Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011 – Sistema Nacional de Viação (art. 6º, II); Decreto nº 7.871, de 2012 (condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização); Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009 – aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) e dá outras providências; e, por fim, Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Plano Geral de Outorgas do setor aéreo.

13. O ato a ser emitido sob a conveniência e oportunidade do Ministro de Estado da Infraestrutura adere-se ao disposto no Plano Geral de Outorgas (Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014 – DOU de 15/08/14). Dispõe o PGO:

Art. 3º - Os aeródromos civis públicos serão explorados por meio:

I - da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, ou suas subsidiárias;

II - de concessão;

III - **de autorização;**

IV - do Comando da Aeronáutica - Comaer;

V - de delegação a Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Art. 4º - **Serão explorados pela União, nos termos dos incisos I a IV do art. 3º:**

I - o aeródromo de maior movimentação de passageiros em cada Estado ou no Distrito Federal;

II - aeródromos passíveis de exploração por meio de autorização, nos termos da legislação em vigor; e/ou

III - aeródromos considerados estratégicos pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC-PR, observados critérios de localização geográfica, características socioeconômicas, acessibilidade, potencial turístico, capacidade operacional, potencial de crescimento e volume movimentado de aeronaves, passageiros ou carga, de prevalência do uso militar ou de razões estratégicas para a segurança ou defesa nacionais.

Parágrafo único - A exploração dos aeródromos estratégicos nos termos do inciso III poderá ser delegada, mediante convênio, a Estados, Distrito Federal e Município, observado o disposto no art. 11.

[...]

Art. 9º - Os requerimentos para exploração de aeródromos por meio de autorização serão recebidos e apreciados pela SAC-PR, e encaminhados, quando deferidos, à Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, para fins de emissão dos respectivos Termos de Autorização, nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.871, de 2012.

[...]

Art. 15 - A aprovação do POE não substitui nem dispensa as deliberações de outros órgãos ou entidades da administração pública necessárias à exploração do aeródromo, incluindo as do órgão responsável pelo controle do espaço aéreo, da ANAC, as de licenciamento ambiental e as relacionadas a requisitos de zoneamento, sem prejuízo de outras.

§ 1º - A aprovação do POE não vincula a decisão da ANAC sobre a homologação do aeródromo.

§ 2º - A aprovação do POE considerará as deficiências operacionais e de infraestrutura identificadas pelos órgãos reguladores e reportadas à SAC-PR. (g.n.)

14. Após definir os critérios a partir dos quais se deve eleger o modelo de exploração a ser adotado, o PGO cria a figura do Plano de Outorga Específico – POE, instrumento pelo qual se definirá o modelo de exploração de cada aeródromo:

Art. 13 - Com base nas análises pertinentes, conforme critérios deste PGO, a SAC-PR elaborará os Planos de Outorga Específicos - POE para cada aeródromo, indicando o modelo a ser adotado para a sua exploração.

15. E a aprovação do POE, no caso em questão, deverá se dar mediante publicação de portaria do Ministério da Infraestrutura, nos termos das competências atualmente previstas na Lei nº 13.844, de 2019 e na Portaria SAC-PR nº 183, de 2014:

Art. 14 - A aprovação dos POE será formalizada mediante:

I - publicação de Portaria da SAC-PR, atribuindo à Infraero ou ao Comaer a exploração do aeródromo;

II - **publicação de Portaria da SAC-PR, declarando que o aeródromo deverá ser explorado mediante concessão ou autorização, a ser conduzida pela ANAC, em procedimento próprio;** ou

III - celebração de convênio com o Estado, Distrito Federal, ou Município interessado, por intermédio da SAC-PR. (g.n.)

16. Quanto à competência para assinatura da Portaria, resta claro que se trata de ato do Ministro de Estado da Infraestrutura, considerando as competências previstas no art. 35, X, da Lei nº 13.844, de 2019; no art. 1º, inciso VII, combinado com art. 9º, inciso V, ambos do Anexo I ao Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019; e no mencionado art. 14, inciso II do PGO.

17. Outrossim, não se pode olvidar do que dispõe o art. 4º do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012:

Art. 4º O requerimento da autorização para exploração de aeródromo será deferido por meio de ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

18. Estabelecidas as premissas iniciais, passa-se, doravante, ao exame do cumprimento dos requisitos previstos no Regulamento de regência da matéria.

Dos requisitos previstos no Decreto nº 7.871/2012

19. A pretensão exercida em face da SAC visa obter autorização federal para a exploração de aeródromo civil público, cuja modalidade encontra-se legalmente prevista no art. 36, IV, do CBA:

Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutico:

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

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão **ou autorização**.

(...)

§5º Os aeródromos públicos, enquanto mantida a sua destinação específicas pela União, constituem universidades e patrimônios autônomos, independentes do titular do domínio dos imóveis onde estão situados (artigo 38).

20. É de se aduzir, também, que a pretendida autorização para exploração de aeródromo encontra amparo no Decreto nº. 7.871, de 2012, devendo o procedimento estar instruído nos termos dos seus artigos 2º, 3º e 4º:

Art. 2º É passível de delegação por meio de autorização a exploração de aeródromos civis públicos destinados exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

Art. 3º Os interessados requererão a autorização para exploração de aeródromo civil público à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 1º Quando da apresentação do requerimento, o requerente deverá comprovar ser titular da propriedade, de direito de superfície, enfiteuse, usufruto, direito real de uso, ou de outro direito real compatível com o objeto da autorização e que lhe assegure a faculdade de usar ou gozar dos imóveis que constituirão o sítio aeroportuário, incluídos faixas de domínio, edificações e terrenos relacionados à exploração do aeródromo.

§ 2º Recebido o requerimento, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República consultará o Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica sobre a viabilidade da autorização do respectivo aeródromo civil público.

§ 3º O requerimento poderá ser indeferido por razão de interesse público relevante, sempre mediante fundamentação.

§ 4º A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República dará ampla publicidade, inclusive por meio da Internet, a todos os requerimentos recebidos e aos respectivos pareceres e autorizações.

Art. 4º O requerimento da autorização para exploração de aeródromo será deferido por meio de ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 1º Após publicação do ato de que trata o caput no Diário Oficial da União, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC formalizará a delegação por meio de termo de autorização, nos termos do inciso XXIV do caput do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

§ 2º O termo de autorização será expedido pela ANAC após a extinção de eventuais autorizações para exploração de serviços distintos dos previstos no art. 2º que tenham como origem ou destino o aeródromo a ser autorizado. (g.n.).

21. Não obstante a previsão legal dessa modalidade de exploração de aeródromos civis públicos desde 1986 (art. 36, IV, 2ª figura, do CBA), o fato é que, até antes da publicação do Decreto nº 7.871, de 2012, o setor

ressentia de um instrumento de política pública atualizado com a realidade setorial, capaz de traçar os contornos regulatórios mínimos para uma ideal conformação dessa modalidade de outorga, o que somente se tornou possível após a edição do referido decreto.

22. De sua análise, vê-se que o intento da União, ao regulamentar a modalidade de outorga em comento, não foi de estabelecer uma ampla liberdade de exploração de serviços de infraestrutura aeroportuária pública, **mas sim limitada a determinados serviços e com características próprias**. Da análise da norma, podemos elencar algumas características dessa modalidade de outorga:

- **Limites de operação de serviços aéreos (arts. 2º e 6º):** o interessado na exploração desse serviço por intermédio de autorização somente poderá processar “*serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo*”, conforme definições constantes do CBA. Destarte, excluído está, dentre os serviços processados pelos aeródromos autorizados, o de transporte aéreo regular de pessoas e cargas, remanescendo este ainda sob a exploração da União: pela INFRAERO (art. 36, II, CBA), pelo Comando da Aeronáutica – atividade atípica (art. 36, I, CBA), por delegação a Estados e Municípios (art. 36, III, CBA), ou por concessão (art. 36, IV, CBA);
- **Caráter público da utilização da infraestrutura aeroportuária (art. 9º):** em conformidade com o art. 37 do CBA, o aeródromo público autorizado pode ser utilizado por qualquer aeronave, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, desde que assumam o ônus da utilização e observada a limitação imposta pelo art. 2º do Decreto nº 7.871/12, salvo casos de restrição por tipo aeronave ou serviços aéreos, operacionais ou de segurança, vedada a discriminação de usuários;
- **Comprovação de titularidade do imóvel referente ao sítio aeroportuário (arts. 3º, §1º e 7º):** verifica-se que o modelo federal de exploração aeroportuária por autorização não dispensa o requerente da comprovação de existência da segurança jurídica necessária quanto aos aspectos da estabilidade, consistência e garantia da relação de direito real, a qual recai sobre o imóvel onde será exercida a atividade regulada pelo Estado. Isto decorre de fundamentos jurídicos existentes em princípios presentes no direito registral imobiliário brasileiro, dentre os quais o da publicidade, especialidade, presunção, fé pública e da inscrição, que asseguram à União a outorga de exploração de serviços de infraestrutura aeroportuária em imóvel desembaraçado com relação ao aspecto patrimonial. Em linhas gerais, no direito registral pátrio, a regra é que apenas os imóveis devidamente inscritos em Cartório de Registro de Imóveis podem ser objeto de constituição ou transmissão de direitos reais que lhes recai (art. 1.227, CC);
- **Consulta de capacidade do espaço aéreo (art. 3º, §2º):** o Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, órgão do Comando da Aeronáutica, deverá ser consultado acerca da viabilidade da autorização da exploração do aeródromo civil público, dentre as questões afetadas à sua competência institucional;
- **Indeferimento da Autorização (art. 3º, §3º):** a Pasta poderá indeferir por razão de interesse público relevante, sempre mediante fundamentação. Ao contrário do que se possa imaginar, nota-se, portanto, típica atividade administrativa cuja análise tem, como regra, o deferimento do pedido do interessado, salvo hipóteses em que a Administração identifique motivos reais para o seu indeferimento (interesse público relevante);
- **Concessão da autorização: ato complexo (art. 4º):** a concessão da outorga de autorização é ato complexo, eis que decorre de decisão proferida pelo Ministro de Estado da Infraestrutura (Portaria de Plano de Outorga Específico) e da ANAC (Termo de Autorização). Logo, enquanto o Ministério participa como órgão de política pública, elaborando e aprovando os Planos de Outorgas (art. 1º, VII, do Anexo I ao Decreto nº 9.676/2019), a ANAC, após a aprovação do MInfra, efetivamente emite termo de autorização da exploração do serviço (Art. 8º, inciso XXIV, da Lei nº 11.182/05);
- **Precariedade da outorga (arts. 10 e 17):** o autorizatário não possui garantias do poder público, devendo executar a atividade por sua conta e risco. Tal aspecto decorre do fato de que, no futuro, caso novas situações de interesse público, *devidamente justificadas*, surjam em região de influência do aeródromo, à União remanesce assegurada do exercício dos poderes de intervenção na propriedade privada, visando perseguir a consecução do interesse público almejado;
- **Estrutura tarifária idêntica às demais modalidades de exploração (art. 14):** assim como nos demais aeroportos explorados mediante outras modalidades de outorga, o aeródromo autorizado deverá obedecer ao mesmo regime tarifário previsto pela ANAC, visando-se evitar assimetrias regulatórias indesejáveis, a exemplo de competições não saudáveis com aeroportos explorados pelo

poder público ou concessionárias;

- o **Prazo indeterminado (art. 17)**: a outorga de autorização não está sujeita a termo final, extinguindo-se por (i) renúncia; (ii) revogação, por motivo de interesse público; (iii) cassação. (iv) caducidade; (v) anulação.

23. Com relação aos limites de operação de serviços aéreos (art. 2º do Decreto nº 7.871, de 2012), importa salientar que caminhou bem o Regulamento Federal ao restringir as hipóteses de autorização aos serviços aéreos privados, serviços aéreos especializados e táxi-aéreo, porquanto o interesse preponderante do particular interessado é inerente à própria natureza jurídica do instituto da autorização.

24. Assim, enquanto a delegação de serviço público de interesse geral da coletividade deve ser satisfeita por meio de concessão ou permissão (art. 175, CF/88), os serviços públicos ou as atividades sujeitas ao poder de polícia da Administração (a depender do posicionamento jurídico que se adote), a serem exercidos no interesse preponderante do particular, devem ser instrumentalizados por meio de autorização.

25. A fim de corroborar as considerações expendidas imediatamente acima, revela-se válida a transcrição de importantes lições doutrinárias acerca da natureza jurídica e do conceito de autorização. Nessa linha, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

De acordo com o artigo 175 da Constituição, "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". **Note-se que o dispositivo não faz referência à autorização de serviço público, talvez porque os chamados serviços públicos autorizados não sejam prestados a terceiros, mas aos próprios particulares beneficiários da autorização; são chamados serviços públicos, porque atribuídos à titularidade exclusiva do Estado, que pode, discricionariamente, atribuir a sua execução ao particular que queira prestá-lo, não para atender à coletividade, mas às suas próprias necessidades.** São as hipóteses mencionadas no artigo 21, incisos XI e XII. Não são atividades abertas à iniciativa privada, nem sujeitas aos princípios da ordem econômica previstos no artigo 170, tendo em vista que a Constituição os outorga à União.

(...)

Com relação à autorização de serviço público, constitui ato unilateral, discricionário e precário pelo qual o poder público delega a execução de um serviço público de sua titularidade, para que o particular o execute predominantemente em seu próprio benefício. Exemplo típico é o da autorização dos serviços de energia elétrica previstos no artigo 7º da Lei nº 9.074, de 7-7-95.

26. Também é válida a transcrição do professor José dos Santos Carvalho Filho acerca do assunto em voga:

Na verdade, não há autorização para a prestação de serviço público. Este ou é objeto de concessão ou de permissão. **A autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o indivíduo desempenhe atividade de seu exclusivo ou predominante interesse, não se caracterizando a atividade como serviço público.**

Não nos parece possível conceber dois tipos diversos de atos para o mesmo objeto. Também não nos convence que a diferença se situe na natureza do serviço público, vale dizer, se é estável ou instável, ou se é emergencial ou não emergencial, como parece pretender aquele grande mestre. Se o serviço se caracteriza como público deve ser consentido por permissão. Alguns autores exemplificam a autorização invocando a atividade de portar arma ou a de derivar água de rio público. Ora, com a devida vênia, tais atividades são realmente autorizadas, mas estão longe de considerar-se serviço público; cuida-se, isto sim, de atividades de interesse privado, que precisam de consentimento estatal pela necessidade de ser exercido, pela Administração, o seu poder

de polícia. Por isso é que o Poder Público, nesses casos, confere autorização.

Costuma-se fazer remissão ao art. 21, XII, da CF, para justificar a dita autorização de serviço público. Assim, porém, não nos parece. O art. 21 da CF dá competência à União Federal para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, algumas atividades, como os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, navegação, transportes etc. Essas atividades, contudo, nem sempre são típicos serviços públicos; algumas vezes são exercidas por particulares no próprio interesse destes, ou seja, sem que haja qualquer benefício para certo grupamento social. Desse modo, a única interpretação cabível, em nosso entender, para a menção às três espécies de consentimento federal, reside em que a concessão e a permissão são os institutos próprios para a prestação de serviços públicos, e a autorização o adequado para o desempenho da atividade do próprio interesse do autorizatário.

27. Igualmente, Matheus Carvalho defende o seguinte sobre o conceito e natureza jurídica da autorização:

Primordialmente, é importante ressaltar que a autorização é conceituada pela doutrina pátria como ato administrativo unilateral, discricionário e precário. Dessa forma, a Administração Pública terá o poder de analisar critérios de oportunidade e conveniência para a sua prática, dentro dos limites da lei e, uma vez praticado o ato, seu desfazimento, a qualquer tempo, não enseja direito à indenização pelo beneficiado.

Para parte da doutrina, somente são admitidas duas hipóteses de autorização, quais sejam a autorização de uso de bem público, sempre que um particular tiver interesse em utilizar um determinado bem público de forma especial, bem como a autorização de polícia, praticada para permitir a particulares o exercício de atividades materiais que dependem de fiscalização estatal - como ocorre, por exemplo, com a autorização para porte de arma de fogo. Sendo assim, a autorização de serviço público não teria base constitucional, no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive porque o art. 175 da Carta Magna, ao tratar da delegação de serviços públicos, o fez por meio de concessão e permissão de serviços, somente.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho dispõe que *'A conclusão, desse modo, é a de considerar inaceitável a noção dos denominados serviços públicos autorizados. A atividade, quando for autorizada, há de refletir interesse exclusivo ou predominante de seu titular, ou seja, na atividade autorizada interesse meramente privado, ainda que traga alguma comodidade a um grupo de pessoas'*

Sendo assim, os serviços autorizados, seriam os serviços de utilidade pública, prestados por particulares, por sua conta e risco e por iniciativa própria, consistindo a autorização em ato de polícia para melhor fiscalização da atividade. Em qualquer caso, a autorização, por se tratar de ato unilateral, não deve ser precedida de procedimento licitatório.

Não obstante essa obra siga a doutrina no sentido de não haver autorização de serviços públicos no ordenamento constitucional vigente, cumpre ressaltar que alguns doutrinadores como Helly Lopes Meirelles, admitem a delegação por autorização para serviços não essenciais, como é o caso de serviços de transportes de vans ou táxis mediante cobrança de tarifas dos usuários, sem ensejar, no entanto, qualquer garantia ao particular que presta o serviço dada a natureza precária do ato de delegação.

28. Feitas tais observações preliminares, cumpre então ao Ministério da Infraestrutura verificar se, ante a tal grupo de requisitos, características e interesses protegidos pela norma, todos se encontram presentes e assumem condições técnicas e jurídicas para o seu deferimento, quando do recebimento de pleitos de deferimento de outorga sob a modalidade de autorização (art. 36, IV, CBA), regulamentada pelo Decreto nº 7.871, de 2012.

29. Quanto ao imóvel dos sítios aeroportuários com exploração autorizada pela União, assim dispõe o art. 3º, §1º, do citado decreto:

CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO DE AUTORIZAÇÃO

Art. 3º Os interessados requererão a autorização para exploração de aeródromo civil público à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 1º Quando da apresentação do requerimento, **o requerente deverá comprovar ser titular da propriedade, de direito de superfície, enfiteuse, usufruto, direito real de uso, ou de outro direito real compatível com o objeto da autorização e que lhe assegure a faculdade de usar ou gozar dos imóveis que constituirão o sítio aeroportuário, incluídos faixas de domínio, edificações e terrenos relacionados à exploração do aeródromo.**

(...)

30. Transcreve-se trecho da Nota Técnica nº 61/2019/DEOUP/SAC sobre a propriedade do imóvel:

32. Ocorre que o objeto do pleito de autorização diz respeito tão somente às áreas de propriedade do Aeroclub de Ituiutaba, estando representadas pelas matrículas nº 55.620, 55.621 e 55.622, do livro nº 2, Registro Geral, do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Ituiutaba – MG, com áreas perfazendo 545.216,81 m², 456.560,21 m² e 243.055,08 m², respectivamente, o que totaliza 1.244.832,1 m² (fls. 47-51 - SEI nº [0959956](#)).

33. Em outras palavras, o objeto do pleito de autorização se refere às áreas descritas como 1, 2 e 5 assim descritas na figura nº 1 acima ou pintadas de azul, verde e roxo na figura nº 2, todas de propriedade do Aeroclub e onde estão localizados todos os componentes aeroportuários, como por exemplo a integralidade da pista de pouso e decolagem, as faixas de pista, RESAs, taxiways, pátios, terminais, demonstrando assim que tais componentes não estão localizados em áreas de propriedade de terceiros. As matrículas das áreas 1, 2 e 5 foram citadas no art. 1º da minuta de portaria ora proposta ([1570399](#)), a fim de que fique melhor especificada a área em que recai o objeto da outorga de exploração ora requerida.

34. Importante ressaltar que, as áreas 03 e 04 (figura nº 1), ditas de propriedade da Prefeitura Municipal de Ituiutaba e da União Federal, respectivamente, que foram inicialmente consideradas como partes integrantes do sítio aeroportuário, não são objetos da presente autorização e, nesse sentido, seus proprietários poderão utilizá-las da maneira que lhes convier, visto que não mais se encontrarão afetadas à infraestrutura aeroportuária, conforme §2º do art. 38 da Lei nº 7.565/1986, cabendo a este Departamento adotar as providências necessárias para dar ciência de tal fato ao Município e à Secretaria do Patrimônio da União - SPU, caso o pleito ora analisado seja deferido e ocorra a publicação da Portaria ministerial definindo o Plano de Outorga Específico para exploração do Aeroporto Tito Teixeira (SNYB).

35. Ademais, competirá ao Aeroclub de Ituiutaba, na qualidade de autorizatário, delimitar a área objeto da presente autorização.

36. Portanto, entende-se como atendida tal exigência legal (comprovação de propriedade) por parte do interessado.

31. Noutro giro, em cumprimento ao disposto no §2º, art. 3º do mesmo Decreto nº 7.871, de 2012, a Secretaria Nacional de Aviação Civil consultou o Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo - CINDACTA I sobre a viabilidade da autorização para o mencionado aeródromo. O Centro, por meio do Ofício nº 311/AGA/39524, de 20 de dezembro de 2018, posicionou-se favoravelmente ao pleito de outorga mediante autorização.

32. Insta memorar que o cumprimento dos requisitos para o regular funcionamento do aeródromo recai sobre o autorizatário, sob pena de extinção do termo de autorização a ser concedido pela ANAC, em atenção ao disposto nos artigos 8º, 17, 18 e 19 do já mencionado Decreto 7.871/2012:

Art. 8º O autorizatário deverá observar a legislação e a regulamentação técnica e de segurança aplicáveis aos aeródromos e às operações de tráfego aéreo da ANAC e do Comando da Aeronáutica - COMAER, e as disposições constantes do termo de autorização.

Parágrafo único. O descumprimento dessas normas ensejará aplicação de sanções legais, regulamentares ou outras previstas no termo de autorização, sem prejuízo do disposto nos arts. 17, 18 e 19.

[...]

Art. 17. A autorização para a exploração de aeródromo não terá sua vigência sujeita a termo final, extinguindo-se somente por:

I - renúncia, ato formal unilateral, irrevogável e irretroatável, em que o autorizatário manifesta seu desinteresse pela autorização;

II - revogação, por motivo de interesse público;

III - cassação, em caso de perda das condições indispensáveis à autorização;

IV - caducidade, em caso de descumprimento reiterado de compromissos assumidos ou de descumprimento de obrigações legais ou regulamentares por parte do autorizatário; ou

V - anulação da autorização, judicial ou administrativamente, em caso de irregularidade insanável da autorização.

Art. 18. A extinção da autorização não ensejará pagamento de indenização ao autorizatário ou assunção pela União de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados do autorizatário.

Art. 19. A extinção da autorização por revogação, cassação, caducidade ou anulação dependerá de procedimento prévio, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º Em caso de arguição de cassação e caducidade, a ANAC deverá, previamente à instauração do procedimento, comunicar o autorizatário sobre os inadimplementos ou descumprimentos aventados, e poderá estabelecer prazo para saná-los.

§ 2º Instaurado o procedimento e comprovados os descumprimentos ou inadimplências, a caducidade ou cassação serão declaradas pela ANAC, observado o disposto no art. 18. (g.n.).

33. Também restou esclarecido, na Nota Técnica nº 61/2019/DEOUP/SAC, que, em observância ao previsto no § 4º do artigo 3º, do Decreto nº 7.871, de 2012, a SAC promoveu a necessária publicidade do procedimento por meio de disponibilização de toda a documentação referente ao pleito no sítio eletrônico daquela Secretaria.

34. Por fim, não se pode olvidar que a outorga de autorização para exploração de aeródromo não substitui nem dispensa a exigência de obtenção, pelo autorizatário, de alvarás, licenças e autorizações necessárias à sua implantação, construção e operação, nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.871, de 2012. Além disso, conforme previsão do §1º do art. 4º do mesmo decreto, após a publicação da portaria *sub examine*, a delegação por meio de autorização deverá ser oportunamente formalizada com a emissão do Termo de Autorização pela ANAC, nos termos do art. 8º, XXIV, da Lei nº 11.182, de 2005.

CONCLUSÃO

35. Face ao exposto, após o necessário exame, esta Consultoria Jurídica conclui pela regularidade do texto apresentado para a minuta de portaria ministerial, encontrando-se, portanto, em condições de ser levada à apreciação do titular desta Pasta, para, a seu juízo, aprová-la, **somente após o cumprimento das recomendações constantes da presente manifestação, notadamente os itens 7 e 8.**

À consideração superior.

Brasília, 26 de junho de 2019.

Theresa Catharina Campelo de Melo Amorim

Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000523201343 e da chave de acesso 1c03bd68

Documento assinado eletronicamente por THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 278358347 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM. Data e Hora: 01-07-2019 17:20. Número de Série: 13795436. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES AEROVIÁRIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7129/7155 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 01330/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 00055.000523/2013-43

INTERESSADO: AERoclUBE DE ITUIUTABA MG

ASSUNTOS: AUTORIZAÇÃO

1. Aprovo o PARECER n. 00502/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU proferido no processo em epígrafe.
2. Encaminhem-se os autos à Consultora Jurídica do Ministério para apreciação, com posterior restituição à **Secretaria Executiva**, conforme disposto no Memorando-Circular nº 4/2017/COAT-SE/GAB/SE, de 25/04/2017.

Brasília, 01 de julho de 2019.

MAURO CÉSAR SANTIAGO CHAVES
Coordenador-Geral Jurídico de Transportes Aeronáuticos
Procurador Federal
(OAB/DF nº 14.939)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000523201343 e da chave de acesso 1c03bd68

Documento assinado eletronicamente por MAURO CESAR SANTIAGO CHAVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 282675064 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURO CESAR SANTIAGO CHAVES. Data e Hora: 01-07-2019 19:30. Número de Série: 13627239. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES AEROVIÁRIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7129/7155 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 01358/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 00055.000523/2013-43

INTERESSADOS: MUNICIPIO DE ITUIUTABA MG

ASSUNTOS: AUTORIZAÇÃO.

1. Aprovo o Parecer n. 502/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.
2. Restituam-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 04 de julho de 2019.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000523201343 e da chave de acesso 1c03bd68

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 284038510 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE. Data e Hora: 04-07-2019 09:15. Número de Série: 13437291. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
