



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE OUTORGAS E PATRIMÔNIO

NOTA TÉCNICA Nº 87/2018/DEOUP/SAC-MTPA

PROCESSO Nº 00055.001422/2011-28

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO - RS

Do: Departamento de Outorgas e Patrimônio – DEOUP.

Para: Secretaria Nacional de Aviação Civil.

Assunto: **Exploração do Aeródromo “Aeroclube de Passo Fundo” (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo - RS, por meio de autorização.**

Anexos: I - Minuta de Termo de Denúncia;

II - Minuta de Portaria.

Data: 11 de outubro de 2018.

I - Introdução e histórico do processo

1. A presente Nota Técnica visa analisar e definir uma nova modalidade de outorga para exploração do Aeródromo denominado “Aeroclube de Passo Fundo” (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo - RS, tendo em vista o requerimento apresentado pelo Aeroclube de Passo Fundo (fls. 49/85 – SEI nº 0251944).

2. Inicialmente, insta mencionar que a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, alterando a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, extinguiu a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR e transformou o Ministério dos Transportes em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, atribuindo a este as competências da extinta SAC-PR. Posteriormente, a Lei nº 10.683/03 foi revogada pela Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017 (convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017), a qual passou a estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, tendo sido mantidas as competências sobre aviação civil com o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

3. Dando continuidade às ações outrora adotadas pela SAC-PR, esta Pasta Ministerial, por intermédio deste Departamento de Outorgas e Patrimônio - DEOUP, no estrito cumprimento de suas atribuições legais, tem envidado esforços concernentes à regularização e modernização da outorga de vários aeródromos civis públicos do País (art. 21, incisos III e IV do Anexo I do Decreto nº 9.000, de 8 de março de 2017).

4. Atualmente, conforme o documento de fls. 09/14 – SEI nº 0251944, existe em vigor o Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002, entre a União, à época representada pelo Comando da Aeronáutica - COMAER e o Aeroclube de Passo Fundo, cujo objeto consiste na delegação da exploração do Aeródromo SSAQ em favor do mencionado Aeroclube.

5. Em que pese a possível existência de normativos do COMAER que, em vigor à época de sua competência para a delegação da infraestrutura aeroportuária, amparavam tais delegações em favor de entidades de natureza privada, este Departamento de Outorgas e Patrimônio entende que, atualmente, somente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pode ser delegada a exploração de aeródromos civis públicos, nos termos do art. 36, III da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA).

6. Tal entendimento considera ainda a ausência de previsão legal a tal respeito nos normativos vigentes do setor, a exemplo, a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, o Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009 e o Plano Geral de Outorgas – PGO (Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014).

7. Nesse sentido, no âmbito do trabalho de busca pela adequação/regularização do instrumento de outorga do Aeródromo (SSAQ), este DEOUP, por meio do Ofício nº 592/2013/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 04 de novembro de 2013 (fls. 29/30 - SEI nº 0251944), reiterado pelo Ofício nº 299/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 09 de julho de 2014 (fl. 35 - SEI nº 0251944), solicitou ao Estado do Rio Grande do Sul manifestação em relação aos aeródromos de seu interesse.

8. Cumpre esclarecer que se opta por respeitar uma ordem de precedência cronológica de direcionamento de propostas de delegação em favor dos Estados, ante ao fato de considerar que a política pública que vem sendo concretizada para o setor é no sentido da priorização de tais gestões em favor dos entes federativos estaduais, conforme art. 10, §2º da Portaria nº 183, de 14 de agosto de 2014, que aprova o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos. E assim, somente após resposta negativa ou expiração dos prazos concedidos para manifestação estadual é que a exploração dos aeródromos civis públicos são propostas aos municípios.

9. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Ofício nº 067/2014-DAP, de 1º de agosto de 2014 (fl. 38 – SEI nº 0251944), declarou expressamente não ter qualquer interesse na administração do Aeródromo SSAQ. Ademais, cumpre informar que, atualmente, o Estado detém a delegação de exploração de outro aeroporto no mesmo município, formalizada com a celebração do Convênio nº 112/2013 (fls. 68/81 do SEI nº 0373186), cujo objeto é a exploração do Aeroporto Lauro Kurtz (SBPF), o qual é um dos principais aeroportos da região e opera aviação regular da empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras S/A.

10. Assim, ao Município de Passo Fundo-RS foi encaminhado o Ofício nº 004/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, datado de 03 de janeiro de 2014 (fls. 31/32 - SEI nº 0251944), informando a importância da regularização da outorga dessa infraestrutura, bem como sobre seu interesse em assumir a outorga de exploração do citado aeródromo.

11. Este Departamento encaminhou ainda ao Aero clube de Passo Fundo o Ofício nº 301/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 09 de julho de 2014 (fl. 37/38 – SEI nº 0251944), informando a necessidade de regularização da outorga de exploração do aeródromo em estudo, ante os normativos legais aplicáveis ao caso, bem como solicitando a juntada de documentos patrimoniais relativos ao imóvel em que se localiza esse aeródromo.

12. O Município de Passo Fundo, por sua vez, demonstrou não ter interesse pela exploração do Aeródromo, trazendo ao conhecimento deste DEOUP a publicação de Leis e a celebração de instrumentos (fls. 41/48 – SEI nº 0251944) no sentido de conceder o uso do imóvel e sua infraestrutura ao Aero clube de Passo Fundo, área esta de propriedade municipal e com área de 52 hectares, objeto da transcrição nº 13.536, folhas 197 do Livro nº 3-CC, do Cartório de Registro de Imóveis de Passo Fundo-RS (SEI nº 0521725).

13. O Aero clube, por sua vez, de posse de tais documentos e visando à manutenção e regularização da outorga de exploração desse aeródromo em seu favor, formalizou, em 15 de setembro de 2014, seu pedido para exploração desse aeródromo civil público por meio da modalidade autorização (fls. 49/85 – SEI nº 0251944), prevista no Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012.

14. Contudo, constatou-se que o aero clube não preenchia o requisito previsto no art. 3º, §1º do Decreto nº 7.871/2012, visto não 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, conforme exposto nos Ofícios nº 489/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR e nº 496/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 1º e 05 de dezembro de 2014, respectivamente (fls. 87/87v e fls. 88/88v - SEI nº 0251944).

15. No mês de maio de 2017, após reuniões ocorridas, trocas de mensagens eletrônicas e ofícios e diversas diligências realizadas, foi possível dar andamento à análise do pleito do Aero clube de Passo Fundo, tendo esse atualizado seus dados cadastrais e de seus representantes (SEI nº 0385633), bem como informado sobre a edição da Lei Municipal nº 5.246, de 27 de abril de 2017, que autoriza o

Município de Passo Fundo a celebrar contrato de concessão de uso com o Aeroclub, relativo ao imóvel em que se localiza o aeródromo em estudo. Em complemento à documentação enviada anteriormente, o Aeroclub de Passo Fundo encaminhou, em 14 de julho de 2017, o Termo de Concessão de Uso da área do Aeródromo "Aeroclub de Passo Fundo" (SSAQ), celebrado com o Município de Passo Fundo (SEI nº 0483821).

16. De posse de tais documentos e em atendimento ao §2º do art. 3º do Decreto nº 7.871/2012, este DEOUP encaminhou o Ofício nº 216/2017/DEOUP/SAC, de 24 de julho de 2017 (SEI nº 0489490), ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA do Comando da Aeronáutica – COMAER, para que este se manifestasse sobre a viabilidade da autorização do respectivo aeródromo. A deliberação final favorável do DECEA/COMAER ocorreu em 29 de maio de 2018 por intermédio do Ofício nº 1325/AGA/16225 (SEI nº 0977715).

17. Contudo, considerando o lapso temporal entre a entrega da documentação por parte do Aeroclub e a deliberação final do DECEA/COMAER em maio de 2018, o Aeroclub foi instado a regularizar a Cláusula Segunda do Termo de Cessão de Uso celebrado em 13 de julho de 2017, conforme informado no Ofício nº 21/2018/DEOUP/SAC, de 17 de janeiro de 2018, (SEI nº 0754286), visto que tal dispositivo determinava, como obrigação do Aeroclub, a obtenção, junto à União, do termo de outorga num prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da assinatura do instrumento, sendo que tal prazo havia expirado em 08 de janeiro de 2018. Tal solicitação foi reiterada pelo Ofício nº 339/2018/DEOUP/SAC, de 15 de junho de 2018 (SEI nº 0982206).

18. Em atendimento aos Ofícios acima mencionados, o Aeroclub apresentou a Carta nº 13/2018, de 28 de junho de 2018 (SEI nº 1016447), por meio da qual informa as providências até então adotadas para regularização da situação do prazo necessário a obtenção da outorga junta à União, o que foi definitivamente regularizado com a entrega da Carta nº 19/2018, de 18 de setembro de 2018, e documentos que o acompanharam (SEI nº 1160902 e nº 1160904).

19. Assim, a presente nota técnica tem como objetivo estudar o pleito apresentado pelo Aeroclub de Passo Fundo, bem como propor a regularização da situação de outorga do aeródromo em estudo.

II - Das características do Aeródromo (SSAQ)

20. O Aeródromo de Passo Fundo (SSAG) é um aeródromo civil público constante do cadastro de aeródromos públicos mantidos pela ANAC^[1], instalado em imóvel de propriedade do Município de Passo Fundo, localizado nas coordenadas geográficas 28° 15' 2" S / 52° 31' 0" W (SEI nº 0789747), com área de 52 hectares, objeto da matrícula nº 13.536 do Livro nº 3-CC, registrada junto ao Registro Geral do Ofício de Registro de Imóveis de Passo Fundo/RS (SEI nº 0521725).

21. Utilizando o aplicativo gratuito *Google Earth*, disponível na Rede Mundial de Computadores, bem como as coordenadas anteriormente mencionadas, é possível verificar a precisa localização do Aeródromo em estudo (SSAQ).

Figura nº 1: Localização do Aeródromo de Passo Fundo (SSAQ)



Fonte: Aplicativo Google Earth

22. Ainda conforme dados fornecidos pela ANAC, o aeródromo tem duas pistas de grama, uma medindo 1080 x 35 metros e a outra medindo 940 x 18 metros. Tais dados são confirmados pela Publicação Auxiliar de Rotas Aéreas - ROTAER ^[2].

23. Há ainda no Aeródromo alguns hangares e a prestação de atividades pertinentes à escola de pilotagem do Aero clube.

III - Da atual situação de exploração do Aeródromo (SSAQ) e da necessidade de extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002.

24. Conforme já ressaltado, para o Aeródromo (SSAQ), existe o Termo de Convênio (nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002 entre a União, à época representada pelo Comando da Aeronáutica, e o Aero clube de Passo Fundo, cujo objeto é a administração operação, manutenção e exploração dessa infraestrutura.

25. Ocorre que no contexto normativo vigente, entende-se que a manutenção de aeroclubes com a delegação, pela União, da exploração de aeródromos civis públicos, conforme o presente caso, não encontra amparo na legislação em vigor, qual seja o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei nº 7.565/86) e o Plano Geral de Outorgas - PGO (Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014), dentre outros normativos.

26. Dessa forma, necessário se faz a busca de outras alternativas para a regularização da outorga de exploração do Aeródromo, em conformidade com a legislação aplicável ao caso.

27. O sítio aeroportuário em que se localiza o aeródromo em questão é de propriedade do Município de Passo Fundo, que não possui interesse pela exploração desse aeródromo, confiando a mencionada exploração ao Aero clube de Passo Fundo. Como já informada, a municipalidade e região já são atendidas pelo Aeroporto Lauro Kurtz (SBPF), cuja responsabilidade pela exploração é do Estado do Rio Grande Sul.

28. Nesse sentido, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, a modalidade de outorga para o caso seria a autorização, desde que cumprida todas as exigências legais.

29. Para tanto, necessário se faz formalizar a extinção, mediante denúncia, do vigente Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002 (fls. 09/14 – SEI nº 0251944), nos termos de sua Cláusula Décima, alínea "a", que assim dispõe:

CLÁUSULA DÉCIMA - DA DENÚNCIA

O presente instrumento será denunciado de pleno direito e sem qualquer indenização na hipótese do não cumprimento de qualquer das cláusulas e condições e, em especial, se ocorrer:

*a) **superveniência de norma legal ou regulamentar que o torne material e formalmente impraticável;** (Grifo nosso)*

30. De fato, conforme já mencionado anteriormente, atualmente, somente aos Estados, Distrito Federal e Municípios pode ser delegada a exploração de aeródromos civis públicos, nos termos do art. 36, III da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA). Tal entendimento considera ainda a ausência de previsão legal a tal respeito nos recentes normativos do setor, quais sejam, Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, e Plano Geral de Outorgas – PGO (Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014).

31. Assim, necessário se faz proceder à extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, tendo em vista a ausência de previsão legal que possa dar fundamento ao mesmo. E ainda, como o aeroclube pretende regularizar a exploração desse aeródromo por outra modalidade de outorga, está ciente e de acordo com a extinção do vigente instrumento de convênio, visto que seria incompatível a manutenção de sua vigência frente à nova modalidade de exploração pretendida.

IV - Da legislação aplicável

32. Preliminarmente, cumpre apresentar a legislação aplicável ao caso, iniciando pelo Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que assim dispõe sobre as modalidades de exploração da infraestrutura aeroportuária:

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.** (Grifo nosso)*

33. Já no ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal Brasileira, restou reafirmado o dispositivo do CBA ao também prever a competência da União para exploração direta da infraestrutura aeroportuária ou mediante autorização, concessão ou permissão, 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;** (Grifo nosso)*

34. Insta mencionar que a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 (retificada em 19/05/2016), alterou a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, extinguiu a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC-PR e transformou o Ministério dos Transportes em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, atribuindo a este as competências da então SAC-PR.

35. Desde então, no estrito cumprimento de suas atribuições legais, esta Pasta Ministerial envida esforços concernentes à regularização e modernização da outorga de vários aeródromos civis públicos do País, trabalho este que dá continuidade às ações adotadas pela extinta SAC-PR.

36. Registre-se que, atualmente, vige a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, destacando-se como competência atribuída a este Ministério o seguinte:

Art. 57. Constitui área de competência do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

[...]

VI - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma da legislação específica;

[...]

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

(Grifos nosso)

37. Portanto, tendo em vista a competência constitucional conferida à União para a exploração da infraestrutura aeroportuária (art. 21, XI, c. CF/88), bem ainda, a atual competência do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, quanto a aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, bem como para elaborar e aprovar os planos de outorga, tem-se que a este Ministério foi delegada a tarefa para decidir sobre qual a modalidade de outorga mais adequada para cada unidade aeroportuária do país.

38. Cumpre ressaltar ainda que, embora a SAC-PR tenha sido extinta pela Medida Provisória nº 726/2016 (ratificada pela Lei nº 13.341/2016), todos os atos pela mesma consolidados permanecem válidos.

39. Nesse sentido, em 14 de agosto de 2014, foi aprovado o Plano Geral de Outorgas – PGO, por meio da Portaria SAC-PR nº 183, que estabelece diretrizes gerais e modelos para a exploração de aeródromos civis públicos, em conformidade com a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC (Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009).

40. Dentre as finalidades do referido PGO, uma delas é consolidar a política pública que já vinha sendo adotada pela SAC-PR em seus processos de definição e regularização da outorga dos aeródromos civis públicos do país.

41. O PGO estabelece a exploração pela União de aeródromos passíveis de exploração por pessoas jurídicas públicas ou privadas mediante autorização, nos termos de seu art. 4º, inciso II, destacando ainda que os requerimentos de exploração mediante autorização deveriam ser recebidos e processados pela então SAC-PR, e quando deferidos, mediante a publicação do Plano de Outorga Específico - POE, encaminhados à Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, para fins de emissão dos respectivos Termos de Autorização.

42. Nesse sentido, o PGO estabelece, nos termos de seu art. 14, inciso II, que a indicação do modelo a ser adotado para a exploração 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 poderá ser explorado mediante autorização, a ser conduzida pela ANAC, em procedimento próprio e posterior.

V - Do procedimento de autorização

43. No setor aeroportuário, o ato administrativo de outorga pela modalidade de autorização para exploração da infraestrutura aeroportuária encontra-se definido no Decreto nº 7.871/2012, sendo entendida 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.

44. Os serviços aéreos privados correspondem aos serviços previstos no art. 177 da Lei nº 7.565, de 1986 (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.

45. Os arts. 201 e 220 do mesmo 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.

46. Os artigos 3º e 4º do Decreto nº 7.871/2012, dispõem sobre os aspectos relativos ao procedimento de 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.

47. Dessa forma, passa-se a análise quanto ao efetivo cumprimento das exigências legais.

VI - Análise do cumprimento das exigências legais.

48. Esta seção objetiva analisar o cumprimento das exigências da legislação em vigor em relação ao procedimento de autorização. Dessa forma, a análise terá como enfoque os seguintes aspectos: i) encaminhamento de instrumento legal que assegure ao requerente o uso ou gozo dos imóveis que constituirão o sítio aeroportuário; ii) destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos previstos no art. 2º do Decreto nº 7.871/2012; iii) consulta ao DECEA; iv) publicidade dos requerimentos recebidos.

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

49. Como dito anteriormente, o Aeroclub de Passo Fundo (SSAQ) encontra-se localizado numa área de 52 hectares, objeto da matrícula nº 13.536 do Livro nº 3-CC, registrada junto ao Registro Geral do Ofício de Registro de Imóveis de Passo Fundo/RS (SEI nº 0521725).

50. A mencionada área é de propriedade do Município de Passo Fundo-RS, o qual, com fundamento nas Leis Municipais nº 5.246, de 27 de abril de 2017 (SEI nº 0385633), e 5.343 de 16 de agosto de 2018 (SEI nº 1160904), celebrou com o Aeroclub de Passo Fundo o Termo de Concessão de Uso datado de 13 de julho de 2017 (SEI nº 0483821) e o 1º Aditivo ao Contrato Particular de Concessão de Uso, de 05 de setembro de 2018 (SEI nº 1160902).

51. Tais instrumentos têm por finalidade comprovar o atendimento ao §1º do art. 3º do Decreto nº 7.871/2012, que exige que o interessado comprove, ao requerer a exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização, 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.

52. Nesse sentido é o objeto do Termo de Concessão de Uso celebrado entre a Prefeitura Municipal de Passo Fundo e o Aeroclub de Passo Fundo:

Cláusula Primeira - Objeto

O presente instrumento tem por objeto a Concessão de Uso gratuita das áreas públicas com extensões superficial de 52 hectares, objeto da transcrição nº 13.536 do Livro nº 3-CC -Registro Geral de Ofício de Registro de Imóveis de Passo Fundo/RS, situada no Distrito de Pulador, com a finalidade do funcionamento e exploração do aeródromo, da formação de pilotos civis e da implantação da Faculdade de Ciências Aeronáuticas.

53. Portanto, entende-se como atendida a exigência legal por parte do interessado.

b) Destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos previstos no art. 2º do Decreto

54. O interessado atende à exigência prevista, por intermédio do Requerimento e do Formulário de Solicitação de Outorga para Exploração de Aeródromo Civil Público por Meio de Autorização (fls. 49/50 – SEI nº 0251944), visto que declara que o Aeródromo de Passo Fundo (SSAQ) será destinado exclusivamente a atender ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi aéreo, nos termos do disposto no art. 2º do Decreto nº 7.871, de 2012.

c) Consulta da então SAC-PR ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica - DECEA

55. Em conformidade ao disposto no §2º do art. 3º do Decreto nº 7.871, de 2012, este DEOUP encaminhou o Ofício nº 216/2017/DEOUP/SAC, de 24 de julho de 2017 (SEI nº 0489490), ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, consultando aquele órgão sobre a viabilidade da autorização do respectivo aeródromo civil público.

56. Posteriormente, o próprio interessado diligenciou no sentido de cumprir algumas exigências apontadas pelo DECEA (SEI nº 0754281 e nº 0754283).

57. Em resposta, o DECEA, por meio do Ofício nº 1325/AGA/16225, de 29 de maio de 2018 (SEI nº 0977715), declarou ser favorável ao pleito.

58. 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.

59. Cabe ressaltar a responsabilidade por parte do autorizatário de observar a legislação e regulamentação estabelecida, caso seja outorgada a autorização, sob pena de extinção do Termo de Autorização, nos termos dos arts. 17, 18 e 19 do mencionado Decreto.

d) Publicidade dos documentos recebidos por parte da então SAC-PR

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

VII - Conclusão

61. Tendo em vista o exposto, entende-se necessária a formalização da extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002 (fls. 09/14 – SEI nº 0251944), mediante denúncia (SEI nº 1163563), pelas razões expostas no item 3 da presente Nota Técnica, devendo-se aguardar o prazo de 90 (noventa) dias a contar da comunicação formal ao Município de Passo Fundo-RS, conforme previsão contida no art. 3º da Portaria anexa (SEI nº 1163684).

62. Isso porque, considerando o requerimento do Aeroclube de Paso Fundo, de delegação, mediante autorização, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, para a exploração do aeródromo civil

público denominado “Aeroclube de Passo Fundo” (SSAQ), este Departamento de Outorgas e Patrimônio conclui que o requerimento atende aos requisitos necessários ao procedimento de autorização.

63. O procedimento ora em análise já guarda o devido alinhamento com as diretrizes e procedimentos estabelecidos no Plano Geral de Outorgas – PGO, aprovado pela Portaria SAC-PR nº 183/2014, especialmente no tocante ao disposto no art. 9º e no inciso II do art. 14 do Anexo da referida Portaria.

64. Assim, diante da competência do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil em elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, nos termos da nova redação dada à Lei nº 13.502, de 2017 e do Decreto nº 7.871, de 2012, sugere-se a aprovação do requerimento ora em análise, mediante publicação da minuta de portaria em anexo, que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade de autorização, do aeródromo em comento.

65. Necessário 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. Além disso, nos termos do §1º, art. 4º, do Decreto nº 7.871, de 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, que atuará como poder concedente, nos termos do art. 8º, XXIV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

66. Face o exposto, submete-se a presente Nota Técnica ao Senhor Diretor do Departamento de Outorgas e Patrimônio, sugerindo o encaminhamento do presente processo à Secretaria Nacional de Aviação Civil e, posteriormente, à Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, visando análise e manifestação quanto ao exposto na presente Nota Técnica e nas minutas do Termo de Denúncia e da Portaria de Autorização em anexo.

LEONARDO MEDEIROS M. GONÇALVES

Coordenador

FABIANO GONÇALVES DE CARVALHO

Coordenador-Geral de Outorgas

DEOUP/SAC

De acordo. Encaminhe-se o presente processo ao Secretário de Aviação Civil/MTPA para aprovação da presente Nota Técnica, com sugestão de encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto a este Ministério.

JOHN WEBER ROCHA

Diretor de Outorgas e Patrimônio

[1] ANAC, Lista de Aeródromos Públicos, < <http://www.anac.gov.br>>. Acesso em 02/10/2018.

[2] <https://www.aisweb.aer.mil.br/?i=aerodromos&codigo=SSAQ>. Acesso em 02/10/2018.

[3] http://www.transportes.gov.br/outorgas/52-sistema-de-transportes/6609-projetos_andamentoaviacao.html



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Medeiros Martins Gonçalves, Coordenador**, em 11/10/2018, às 14:48, 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 11/10/2018, às 14:50, 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 11/10/2018, às 15:25, 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 **1162426** e o código CRC **BD4E3AEA**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES AEROVIÁRIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - FAX: (61) 2029 7916 -

CONJUR.MT@TRANSPORTES.GOV.BR

PARECER n. 00925/2018/CONJUR-MTPA/CGU/AGU

NUP: 00055.001422/2011-28

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL - MTPA E OUTROS
ASSUNTO: PLANO DE OUTORGA ESPECÍFICO PARA EXPLORAÇÃO, SOB A MODALIDADE
AUTORIZAÇÃO. DENÚNCIA DO VIGENTE TERMO DE CONVÊNIO Nº 003/5DIE/2002.

CONSULTA. AVIAÇÃO CIVIL. AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO DE AERÓDROMO.

I - Minuta de Portaria para Aprovação de Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade Autorização, do Aeródromo denominado "Aeroclube de Passo Fundo (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo - RS;

II - Minuta de Termo de Denúncia do Vigente Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002;

III - Decreto-Lei nº 200/1967. Lei nº 7.565/1986 (CBA). Lei nº 8.666/1993 (LLCA). Lei nº 12.379/2011 (SNV). Decreto nº 7.871/2012. Portaria SAC-PR nº 183/2014 (PGO). Lei nº 13.502/2017 (Lei de organização da Presidência e dos Ministérios).

IV - Pela possibilidade, com recomendações.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta CONJUR/MTPA, em atenção ao Despacho nº 3033/2018/COAT- SE/GAB/SE de 11 de outubro de 2018 (PDF8; fl. 54), para análise de minuta de Portaria a ser assinada pelo Senhor Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a qual aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização, do aeródromo denominado "Aeroclube de Passo Fundo" (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo - RS e minuta de Termo de Denúncia do vigente Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002 a ser assinada pelo Secretário Nacional de Aviação Civil.

2. Da leitura dos autos, verifica-se que foram acostados os seguintes documentos:

- Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, de 11 de setembro de 2002 (PDF1; fls. 03/22);
- Ofício nº 067/2014-DAP, de 1º de agosto de 2017, que informa o desinteresse estadual em administrar o aeródromo (PDF2; fl. 16);
- Solicitação de Outorga para Exploração de Aeródromo Civil Público por Meio de Autorização (PDF3; fl. 01);
- Ata de Eleição da Diretoria (PDF3; fls. 04/05);

- Relatório da Elaboração do Plano Básico de Zona de Proteção do Aeródromo (PDF3; fls. 19/24);
- Ofício nº 41/4SC2/12802, de 20 de agosto de 2015 (PDF5; fls. 29/30);
- Estatuto do Aeroclube de Passo Fundo (PDF6; fls. 29/38 e PDF7; fls. 01/03);
- Ata nº 58 - Da Assembleia-Geral Ordinária (PDF7; fls. 04/15);
- Lei nº 5246, de 27 de abril de 2017, que autoriza o poder executivo a celebrar contrato de concessão de uso de bem imóvel público com o aeroclube de Passo Fundo (PDF7; fls. 16/17);
- Ofício nº 16/2017, d 14 de julho de 2017, que traz o Termo de Concessão de Uso da área do aeródromo firmado entre o Município de Passo Fundo e o Aeroclube de Passo Fundo (PDF7; fls. 26/31);
- Ofício 17/2007, de 07 de agosto de 2017, que anexa a Certidão de Ônus (PDF7; fls. 41/44);
- Ofício nº 1325/AGA/16225, de 29 de maio de 2018, que o COMAER/CINDACTA se manifesta favoravelmente ao pleito (PDF8; fls. 12/14);
- Ofício nº 1127/AGA/13795, de 11 de maio de 2018, que o COMAER/CINDACTA se manifesta favoravelmente ao pedido de alteração de cadastro (PDF8; fls. 21/22);
- Ofício 19/2018, de 18 de setembro de 2018, que encaminha 1º Termo Aditivo ao Contrato particular de Concessão de Uso nº 2015/17715 - 2018/16700 e Lei nº 5.343, de 16 de agosto de 2018 (PDF8; fls. 33/35);
- Nota Técnica nº 87/2018/DEOUP/SAC-MTPA, de 11 de outubro de 2018 (PDF8; fls. 37/48);
- Minuta de Portaria que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização (PDF8; fl. 49);
- Termo de Denúncia do Convênio nº 003/5DIE/2002 (PDF8; fls. 51/52); e
- Despacho nº 3033/2018/COAT- SE/GAB/SE, de 11 de outubro de 2018, que encaminha o processo para análise e manifestação desta CONJUR (PDF8; fl. 54).

3. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Da Minuta de Portaria que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização

4. Inicialmente, é de se aduzir que a pretendida autorização para exploração de aeródromo encontra previsão legal no Decreto nº. 7.871, de 21/12/12, cujo procedimento deverá estar instruído nos termos dos artigos 2º, 3º e 4º, dispõe sobre o procedimento a ser adotado, *in verbis*:

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.).

5. Em atenção a tais requisitos, observa-se que o Aeroclube de Passo Fundo formalizou junto à SAC o requerimento para exploração do aeródromo por meio de autorização (PDF2, fl. 28).

6. No que tange ao cumprimento do disposto no §1º do art. 3º do citado Decreto, a área técnica juntou apenas o Contrato de Concessão de Uso como forma de comprovar a titularidade. Ocorre que a concessão de uso não é suficiente para tanto, apenas confere ao concessionário um direito pessoal, intransferível a terceiros. Este procedimento apresenta, portanto, uma menor rigidez em sua contratação.

7. Os institutos da concessão de uso e a Concessão de direito real de uso não se confundem. Leciona José dos Santos Carvalho Filho¹ sobre o tema:

"4.3. Concessão de Uso

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente.

Não é difícil observar que o núcleo conceitual da concessão de uso é idêntico ao das permissões e autorizações de uso: em todos, o particular tem direito ao uso privativo do bem público mediante consentimento formal emanado do Poder Público. Contudo, a concessão apresenta alguns elementos diferenciais.

O primeiro deles é a forma jurídica: a concessão de uso é formalizada por contrato administrativo, ao passo que a autorização e a permissão se formalizam por atos administrativos. Por isso, nestas fica claro o aspecto da unilateralidade, enquanto naquela reponta o caráter de bilateralidade.

A discricionariedade é marca das concessões de uso, identificando-se nesse particular com autorizações e permissões de uso. Com efeito, a celebração do contrato de concessão de uso depende da aferição, pelos órgãos administrativos, da conveniência e oportunidade em conferir a utilização privativa do bem ao particular. Significa dizer que um bem público só será objeto de uso por ato de concessão se a Administração entender que é conveniente e que, por isso, nenhum óbice existe para o uso privativo.

[...]

4.4. Concessão de Direito Real de Uso

Concessão de direito real de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram. Essa forma de concessão é regulada expressamente pelo Decreto-lei n. 271, de 28.2.1967.

O legislador ampliou o campo de incidência do instituto para atender a outras situações indicativas de interesse social. Atualmente diz o citado Decreto-lei n.º 271/1967: "É instituída a concessão de uso, de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de

regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, ou outras modalidades de interesse social de áreas urbanas".124

O dispositivo passou a contemplar, entre os objetivos do instituto, a regularização fundiária, o aproveitamento sustentável das várzeas e a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência. Trata-se, como é fácil observar, de finalidades de caráter eminentemente social. Na verdade, já poderiam ser concebidas como inclusas na expressão final do dispositivo – “outra utilização de interesse social” –, nele já anteriormente prevista; a expressão, vê-se em seus termos, é nitidamente de reserva (ou residual). De qualquer modo, esses novos objetivos integram-se nas preocupações sociais mais modernas, o que justifica sua menção expressa. A regularização fundiária, pela qual se possibilita a adequação de terrenos e moradias ao direito positivo, é hoje ponto fundamental da política urbana, esta regulada basicamente na Constituição (arts. 182 e 183). A sustentabilidade do aproveitamento das várzeas é finalidade de cunho eminentemente ambiental. Por fim, a preservação das comunidades tradicionais é foco do interesse governamental em não causar gravame aos povos (principalmente os indígenas) já assentados há longo tempo em certas áreas, destas extraindo os meios de subsistência. Justo, portanto, que mereçam ser aquinhoados com a concessão de direito real de uso.

O instituto se assemelha, em certos pontos, à concessão de uso. Mas há dois pontos diferenciais básicos. De um lado, a concessão de uso que estudamos anteriormente instaura relação jurídica de caráter pessoal, tendo as partes relação meramente obrigacional, enquanto que no presente tipo de concessão de uso é outorgado ao concessionário direito real. De outro, os fins da concessão de direito real de uso são previamente fixados na lei reguladora. Destina-se o uso à urbanização, à edificação, à industrialização, ao cultivo ou a qualquer outro que traduza interesse social. Na concessão comum de uso nem sempre estarão presentes esses fins. (g.n.)

8. Dito isto, é preciso esclarecer que, pelos elementos constantes, não se trata pura e simplesmente de utilização de um espaço físico, mas de destinação do terreno para que também edifiquem, caso necessário, com seus próprios recursos. Dessa forma, a comprovação se concretiza pela figura da concessão de direito real de uso.

9. Essa figura encontra-se regulamentada expressamente pelo Decreto-Lei n. 271, de 28/2/67.

10. Nos termos do disposto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, se dará para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

11. No caso dos autos, a princípio, a concessão de direito real de uso seria mais adequada. Assim, recomenda-se que a área técnica inste o Município para que modifique o instrumento usado nos autos, respeitando seus requisitos.

12. Importa lembrar que, para sua materialização é necessário o registro no Cartório de Registro de Imóveis, por força do que dispõe o art. 1.227 da Lei nº 10.406, de 10/01/02 (Código Civil) e §1º, art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28/2/67, *in verbis*:

Código Civil

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (art. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código. (g.n.).

Decreto-Lei nº 271/67

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. (g.n.)

13. O §1º do art. 7º, do Decreto-Lei nº 271/1967 estabelece que a concessão de uso será inscrita e cancelada em livro especial. No que se refere à inscrição, a referida concessão de uso deverá ser registrada na matrícula do imóvel.

14. Em cumprimento ao disposto no §2º, art. 3º do mesmo Decreto nº 7.871/12, a Secretaria Nacional de Aviação Civil, mediante Ofício nº 216/2017/DEOUP/SAC, de 24 de julho de 2017 (PDF7; fls. 32/33), consultou o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) sobre a viabilidade da autorização para o mencionado aeródromo. O DECEA, por meio do Ofício nº 17/DCCO5/16228, de 12 de setembro de 2017 (PDF8; fls. 01/03), informou sobre a necessidade de observância à Instrução do Comando da Aeronáutica - ICA 11-3/2015, que versa sobre os Processos da Área de Aeródromos (AGA) no âmbito do COMAER.

15. Dessa forma, as tratativas sobre o assunto foram conduzidas diretamente com o Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego aéreo - CINDACTA II, no intuito de definir as medidas necessárias ao atendimento das solicitações apontadas.

16. No que tange à consulta feita pela SAC/MTPA ao Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - CINDACTA, ressalte-se que este órgão se manifestou favoravelmente, por meio do Ofício nº 1325/AGA/16225, de 29 de maio de 2018 (PDF8; fls. 12/14). Vejamos:

"1. Ao cumprimentar Vossa Excelência, passo a tratar de assunto relativo ao processo nº 67613.901222/2017-61, Exploração de Aeródromo Civil Público do aeródromo público Aeroclub de Passo Fundo (SSAQ), localizado no município de Passo Fundo - RS.

2. Quanto ao assunto, considerando a competência do Comando da Aeronáutica para analisar a observância, por parte do requerente, das condicionantes impostas pelo órgão responsável pelo controle do espaço aéreo no requerimento de Exploração de Aeródromo Civil Público do aeródromo público Aeroclub de Passo Fundo (SSAQ), este Órgão Regional declarou ser FAVORÁVEL ao pleito, conforme o item 7.1.4 da ICA 11-3/2015, de 9 de julho de 2015.

3. A deliberação emitida é válida por cinco anos da data de sua assinatura e se refere, exclusivamente, às questões relacionadas com a segurança e regularidade das operações aéreas, não suprimindo a deliberação de outras entidades da administração pública sobre assuntos de sua competência.. (...)"

17. Conforme Nota Técnica nº 87/2018/DEOUP/SAC-MTPA, de 11 de outubro de 2018 (PDF8; fls. 37/48), o cumprimento dos requisitos para 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, *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.

[...]

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 irretratável, 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.).

18. Por tal motivo, a área técnica opinou favoravelmente à aprovação do Plano de Outorga Específico, objetivando a regularização e modernização da outorga.

19. Na Nota Técnica nº 87/2018/DEOUP/SAC-MTPA, de 11/10/18 (PDF8; fl.47), também restou esclarecido que a SAC/MTPA promoveu a necessária publicidade do procedimento por meio de sítio eletrônico, previsto no §4º, artigo 3º do Decreto nº 7.871/12 e, ainda, que a apreciação da ANAC somente se dará após a aprovação do Plano de Outorga Específico, valendo salientar que este encaminhamento está previsto no §1º, artigo 4º do Decreto 7.871/12.

20. Recomenda-se, ainda, que o Secretário Nacional de Aviação Civil/MTPA se manifeste acerca das conclusões constantes na Nota Técnica nº 87/2018/DEOUP/SAC-MTPA, de 11 de outubro de 2018 (PDF8), na forma do inciso VI, artigo 16 do Anexo I do Decreto 9.000/2017, que aprovou a estrutura regimental deste Ministério, *in verbis*:

Art. 16 - À Secretaria Nacional de Aviação Civil compete:

(...)

VI - elaborar e propor ao Ministro de Estado a aprovação dos planos de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a ANAC no caso de transferência de exploração ao setor privado.

21. Quanto à instrução do feito, opina-se no sentido de que houve atendimento ao rito previsto no Decreto 7.871/2012 e no Plano Geral de Outorgas - PGO, que é objeto da Portaria SAC Nº 183/2014, especialmente quanto ao seu andamento no âmbito deste MTPA.

22. Também vale ratificar outras observações constantes da conclusão da supracitada Nota Técnica no que se refere ao fato de 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. 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 27/09/05 (Lei de criação da ANAC).

II.2 Da Minuta do Termo de Denúncia

23. Cumpre, ao final, analisar a minuta do Termo de Denúncia (PDF8; fls. 51/52), em que a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA, extinguirá o Convênio nº 003/5DIE/2002, em vigor, celebrado em 11/09/02, entre a União, representada à época pelo Comando da Aeronáutica, e o Aeroclube de Passo Fundo, cujo objeto é a delegação da exploração do aeródromo denominado "Aeroclube de Passo Fundo (SSAQ)" em favor do mencionado Aeroclube.

24. Quanto à possibilidade da extinção do Termo de Convênio mediante Denúncia, o Departamento de Outorgas e Patrimônio (DEOUP), apresentou a seguinte motivação no item 3 da Nota Técnica nº 87/2018/DEOUP /SAC-MTPA, de 11/10/18 (PDF8; fls.41/42):

"III - Da atual situação de exploração do Aeródromo (SSAQ) e da necessidade de extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002.

24. Conforme já ressaltado, para o Aeródromo (SSAQ), existe o Termo de Convênio (nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002 entre a União, à época representada pelo Comando da Aeronáutica, e o Aeroclube de Passo Fundo, cujo objeto é a administração, operação, manutenção e exploração dessa infraestrutura.

25. Ocorre que no contexto normativo vigente, entende-se que a manutenção de aeroclubes com a delegação, pela União, da exploração de aeródromos civis públicos, conforme o presente caso, não encontra amparo na legislação em vigor, qual seja o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei nº 7.565/86) e o Plano Geral de Outorgas - PGO (Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014), dentre outros normativos.

26. Dessa forma, necessário se faz a busca de outras alternativas para a regularização da outorga de exploração do Aeródromo, em conformidade com a legislação aplicável ao caso.

27. O sítio aeroportuário em que se localiza o aeródromo em questão é de propriedade do Município de Passo Fundo, que não possui interesse pela exploração desse aeródromo, confiando a mencionada exploração ao Aeroclube de Passo Fundo. Como já informada, a municipalidade e região já são atendidas pelo Aeroporto Lauro Kurtz (SBPF), cuja responsabilidade pela exploração é do Estado do Rio Grande Sul.

28. Nesse sentido, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, a modalidade de outorga para o caso seria a autorização, desde que cumprida todas as exigências legais.

29. Para tanto, necessário se faz formalizar a extinção, mediante denúncia, do vigente Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002 (fls. 09/14 – SEI nº 0251944), nos termos de sua Cláusula Décima, alínea "a", que assim dispõe: (g.n.)

CLÁUSULA DÉCIMA - DA DENÚNCIA

O presente instrumento será denunciado de pleno direito e sem qualquer indenização na hipótese do não cumprimento de qualquer das cláusulas e condições e, em especial, se ocorrer:

a) superveniência de norma legal ou regulamentar que o torne material e formalmente impraticável; (Grifo nosso)

30. De fato, conforme já mencionado anteriormente, atualmente, somente aos Estados, Distrito Federal e Municípios pode ser delegada a exploração de aeródromos civis públicos, nos termos do art. 36, III da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA). Tal entendimento considera ainda a ausência de previsão legal a tal respeito nos recentes normativos do setor, quais sejam, Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, e Plano Geral de Outorgas – PGO (Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014).

31. Assim, necessário se faz proceder à extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, tendo em vista a ausência de previsão legal que possa dar fundamento ao mesmo. E ainda, como o aeroclube pretende regularizar a exploração desse aeródromo por outra modalidade de outorga, está ciente e de acordo com a extinção do vigente instrumento de convênio, visto que seria incompatível a manutenção de sua vigência frente à nova modalidade de exploração pretendida."

25. Nesse diapasão, concluiu o referido Departamento ser possível a extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, mediante Denúncia, com base na redação prevista na Cláusula Décima do referido Convênio. Vejamos:

"VII - Conclusão

61. Tendo em vista o exposto, entende-se necessária a formalização da extinção do Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002 (fls. 09/14 – SEI nº 0251944), mediante denúncia (SEI nº 1163563), pelas razões expostas no item 3 da presente Nota Técnica, devendo-se aguardar o prazo de 90 (noventa) dias a contar da comunicação formal ao Município de Passo Fundo-RS, conforme previsão contida no art. 3º da Portaria anexa (SEI nº 1163684).

62. Isso porque, considerando o requerimento do Aeroclube de Passo Fundo, de delegação, mediante autorização, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, para a exploração do aeródromo civil público denominado "Aeroclube de Passo Fundo" (SSAQ), este Departamento de Outorgas e Patrimônio conclui que o requerimento atende aos requisitos necessários ao procedimento de autorização. (...)"

26. Importa lembrar que a própria natureza dos convênios administrativos, tal como previstos no art. 241 da Constituição Federal de 1988, pressupõem a voluntária cooperação entre os entes federativos partícipes para o alcance de uma finalidade de interesse público. Assim, subsistirá tal propósito enquanto persistir o interesse e conveniência recíprocos que justifiquem a manutenção do ajuste, o que permite e até mesmo torna necessariamente previsível a possibilidade de extinção das cooperações de tal natureza por mera liberalidade de qualquer das partes, seja em razão de conveniência administrativa, desde que devidamente justificada, seja pela superveniência de ato, fato ou lei que o torne inviável.

27. Com efeito, mostra-se possível a denúncia do convênio, que caracteriza-se pelo desfazimento desse acordo por simples manifestação de vontade, seja de uma das partes, seja de ambas.

28. Verifica-se, portanto, que a hipótese trazida pela Administração, conforme verificado na motivação apresentada, coaduna-se com a legislação pertinente e com os termos do convênio celebrado.

29. Vale registrar, todavia, que a efetivação desta providência requer o cumprimento da formalidade prevista na Subcláusula Única (Cláusula Décima), de que a denúncia só se efetivará após decorridos 90 (noventa) dias de comunicação formal por parte de um dos convenientes, devendo ser verificado e atestado nos autos o cumprimento dessa formalidade.

30. Por fim, ressalto que as razões de mérito não foram objeto de análise, visto que, enquanto órgão de assessoramento jurídico não cabe a esta Consultoria Jurídica emitir opinião quanto à conveniência e à oportunidade da medida, restringindo-se, pois, somente aos aspectos jurídicos. Nesse sentido, invoco aqui o Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."

III - CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, esta CONJUR/MTPA se manifesta no sentido de que inexistem óbices à assinatura da minuta de Portaria que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização, do aeródromo denominado Aeroclube de Passo Fundo (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo - RS, e minuta de Termo de Denúncia do vigente Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002, recomendando-se o oportuno atendimento ao disposto nos itens 11, 12, 13, 20 e 29 deste parecer.

32. Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Consultor Jurídico para apreciação, com a sugestão de posterior restituição à **Secretaria Nacional de Aviação Civil**, por meio da Secretaria Executiva, conforme disposto no Memorando-Circular nº 4/2017/COAT- SE/GAB/SE, de 25/04/2017.

Brasília, 31 de outubro de 2018.

(assinado eletronicamente)
MARCO AURÉLIO MELLUCCI E FIGUEIREDO
Procurador Federal
Coordenador-Geral Jurídico de Transportes Aeroviários
Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Advocacia-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055001422201128 e da chave de acesso 6a80cd9d

Documento assinado eletronicamente por MARCO AURELIO MELLUCCI E FIGUEIREDO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 190329328 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURELIO MELLUCCI E FIGUEIREDO. Data e Hora: 01-11-2018 15:53. Número de Série: 17125589. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR BARBOSA MELO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 190329328 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR BARBOSA MELO. Data e Hora: 05-11-2018 14:41. Número de Série: 17151466. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR, SALA 507- CEP: 70044-902 - BRASÍLIA/DF TELS.: (61) 2029-7141 / 7144 - FAX: (61) 2029-7916 - ENDEREÇO
ELETRÔNICO: CONJUR.MT@TRANSPORTES.GOV.BR

DESPACHO n. 01739/2018/CONJUR-MTPA/CGU/AGU

NUP: 00055.001422/2011-28

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL - MTPA E OUTROS
ASSUNTOS: TRANSPORTE AÉREO

1. Cuida-se de solicitação encaminhada a esta Consultoria Jurídica pela Secretaria Executiva, por meio do Despacho nº 3033/2018/COAT- SE/GAB/SE, de 11 de outubro de 2018, para análise de Minuta de processo que dispõe sobre o Plano de Outorga Específico para exploração do aeródromo civil público denominado “Aeroclube de Passo Fundo” (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo/RS.

2. O Coordenador-Geral Jurídico de Transportes Aeroviários por meio do Parecer n. 00925/2018/CONJUR-MTPA/CGU/AGU concluiu:

"(...)

III - CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, esta CONJUR/MTPA se manifesta no sentido de que inexistem óbices à assinatura da minuta de Portaria que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade autorização, do aeródromo denominado Aeroclube de Passo Fundo (SSAQ), localizado no Município de Passo Fundo - RS, e minuta de Termo de Denúncia do vigente Termo de Convênio nº 003/5DIE/2002, celebrado em 11 de setembro de 2002, recomendando-se o oportuno atendimento ao disposto nos itens 11, 12, 13, 20 e 29 deste parecer.

*32. Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Consultor Jurídico para apreciação, com a sugestão de posterior restituição à **Secretaria Nacional de Aviação Civil**, por meio da Secretaria Executiva, conforme disposto no Memorando-Circular nº 4/2017/COAT- SE/GAB/SE, de 25/04/2017".*

3. Ante o exposto, aprovo o PARECER n. 00925/2018/CONJUR-MTPA/CGU/AGU, condicionando a aprovação da Minuta ao atendimento das recomendações constantes no Opinativo retro, especialmente quanto aos itens 11, 12, 13, 20 e 29, senão vejamos:

"11. No caso dos autos, a princípio, a concessão de direito real de uso seria mais adequada. Assim, recomenda-se que a área técnica inste o Município para que modifique o instrumento usado nos autos, respeitando seus requisitos.

12. Importa lembrar que, para sua materialização é necessário o registro no Cartório de Registro de Imóveis, por força do que dispõe o art. 1.227 da Lei nº 10.406, de 10/01/02 (Código Civil) e §1º, art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28/2/67, in verbis:

Código Civil

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (art. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código. (g.n.).

Decreto-Lei nº 271/67

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. (g.n.)

13. O §1º do art. 7º, do Decreto-Lei nº 271/1967 estabelece que a concessão de uso será inscrita e cancelada em livro especial. No que se refere à inscrição, a referida concessão de uso deverá ser registrada na matrícula do imóvel.

20. Recomenda-se, ainda, que o Secretário Nacional de Aviação Civil/MTPA se manifeste acerca das conclusões constantes na Nota Técnica nº 87/2018/DEOUP/SAC-MTPA, de 11 de outubro de 2018 (PDF8), na forma do inciso VI, artigo 16 do Anexo I do Decreto 9.000/2017, que aprovou a estrutura regimental deste Ministério, in verbis:

Art. 16 - À Secretaria Nacional de Aviação Civil compete:

(...)

VI - elaborar e propor ao Ministro de Estado a aprovação dos planos de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a ANAC no caso de transferência de exploração ao setor privado.

29. Vale registrar, todavia, que a efetivação desta providência requer o cumprimento da formalidade prevista na Subcláusula Única (Cláusula Décima), de que a denúncia só se efetivará após decorridos 90 (noventa) dias de comunicação formal por parte de um dos convenientes, devendo ser verificado e atestado nos autos o cumprimento dessa formalidade".

4. Encaminhe-se à Secretaria Executiva/MTPA.

Brasília, 01 de novembro de 2018.

JULIO CESAR BARBOSA MELO
Consultor Jurídico MTPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055001422201128 e da chave de acesso 6a80cd9d

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR BARBOSA MELO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 190861822 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR BARBOSA MELO. Data e Hora: 05-11-2018 14:41. Número de Série: 17151466. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
