



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

NOTA TÉCNICA Nº 105/2019/DEOUP/SAC

Brasília, 11 de novembro de 2019.

PROCESSO Nº 50000.054520/2019-29

INTERESSADO: AGROPECUÁRIA CASARI LTDA

Do: Departamento de Outorgas e Patrimônio.

Para: Secretaria Nacional de Aviação Civil.

Assunto: **Outorga de exploração, mediante autorização, do Aeródromo Lorenzo (SNCL), localizado no Município de Cairu - BA.**

Referência: Carta s/n, de 18 de setembro de 2019 (1933294).

I - Introdução

1. A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar o pleito da empresa Agropecuária Casari Ltda., que por meio da Carta s/n, de 18 de setembro de 2019 (1933294), requereu a outorga, pela modalidade autorização, nos termos do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, para a exploração do Aeródromo Lorenzo (SNCL), localizado no Município de Cairu - BA.

2. Cumpre esclarecer que se trata de aeródromo privado, devidamente cadastrado junto à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) pela Portaria nº 2715/SIA, de 13 de dezembro de 2012 (p. 10 - 1933294), cuja intenção da empresa interessada é a sua conversão em aeródromo civil público junto à Agência, tão logo seja definido o seu modelo de outorga por parte deste Ministério, como previsto no art. 21 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011:

Art. 21. Somente poderão ser homologados como aeródromos públicos pela ANAC aqueles que estejam enquadrados em uma das hipóteses de exploração previstas no art. 36 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

3. Dessa forma, uma vez definida a outorga de exploração do aeródromo, pela modalidade autorização, a empresa deverá requerer a homologação deste como civil público, permitindo assim o processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo nessa infraestrutura (art. 2º do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012).

4. Por oportuno, insta mencionar que a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019), alterou a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, transformando o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil em Ministério da Infraestrutura, 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).

5. 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.

6. Assim sendo, após o recebimento da documentação inicial, coube a este Departamento instruir o presente processo em respeito à legislação aplicável ao caso (1943298 e 1999388), e estando o processo devidamente instruído, passa-se à análise do pleito.

II - Das características do aeródromo

7. O Aeródromo Lorenzo (SNCL), conforme mencionado anteriormente, está localizado no Município de Cairu - BA, e de acordo com o Cadastro de Aeródromos mantido pela Anac^[1], foi registrado pela Portaria nº 2715/SIA, de 13 de dezembro de 2012 (1933294) e encontra-se situado nas coordenadas 13°23'22" S / 38°54'36" W, informação confirmada pela empresa requerente (1933294). Ainda segundo a Anac, o aeródromo é atualmente classificado como de uso privado, com pavimento de asfalto, que mede 799 x 18 metros e com orientação 04/22.

8. Tais coordenadas são confirmadas pelo aplicativo gratuito *Google Earth*, disponível na Rede Mundial de Computadores – Internet, como vê-se nas imagens abaixo:

Figura 1 – Aeródromo Lorenzo (SNCL) e o Município de Cairu - BA



Fonte: *Google Earth*, imagem de 24/02/2017, acesso em 11/11/2019.

Figura 2 – Aeródromo Lorenzo (SNCL)

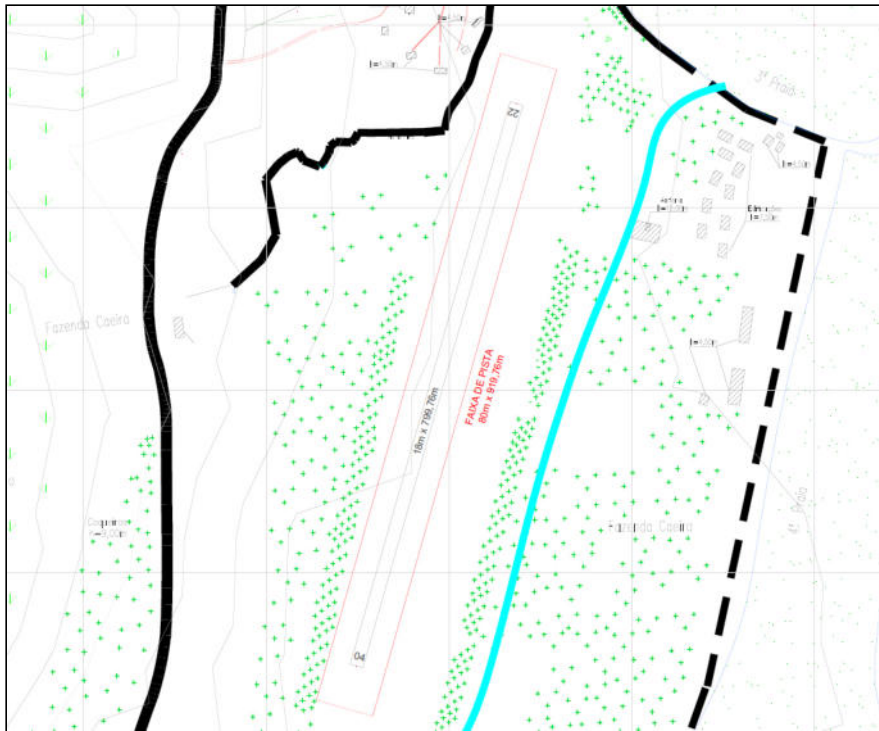


Fonte: *Google Earth*, imagem de 24/02/2017, acesso em 11/11/2019.

9. O imóvel em que se situa o aeródromo em estudo, constituído por uma área de 688.650,85 m², é de propriedade da empresa requerente, conforme Matrícula nº 1.076, livro nº 2-D, do Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Valença - BA (p. 22-25 - 1933294).

10. A imagem abaixo, extraída da Planta de Configuração do aeródromo, demonstra as características dessa unidade aeroportuária:

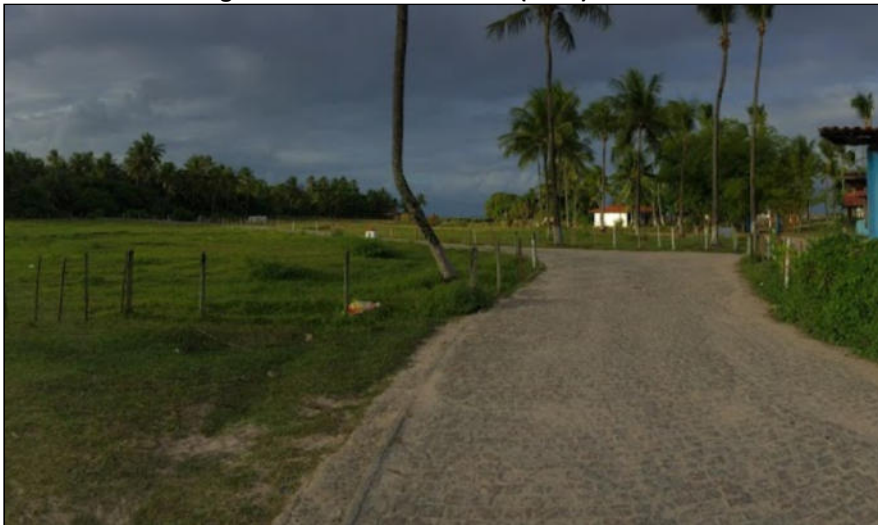
Figura 3: Aeródromo Lorenzo (SNCL) - Planta de Configuração.



Fonte: Agropecuária Casari (1999383).

11. As imagens abaixo, disponíveis no *Google Maps*^[4], mostram maiores detalhes do aeródromo em comento:

Figura 4: Aeródromo Lorenzo (SNCL) - Acesso.



Fonte: *Google Maps*.

Figura 5: Aeródromo Lorenzo (SNCL) - Pista de pouso e decolagem.



Fonte: *Google Maps*.

12. Ademais, acrescente-se que, segundo informações do Serviço de Informações Aeronáuticas – Aisweb^[2], o Aeródromo Lorenzo (SNCL) encontra-se aberto ao tráfego aéreo.

13. Assim, apresentadas algumas características do aeródromo, passa-se à explanação sobre a legislação aplicável ao caso.

III - Da Legislação

14. Preliminarmente, cumpre apresentar a legislação aplicável ao caso, iniciando pela previsão constitucional de competência da União para exploração da infraestrutura aeroportuária, prevista no art. 21 da Constituição de 1988:

Art. 21. Compete à União:

(...)

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

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

15. O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 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**. (Grifou-se)

16. Há de se destacar, também, que o Sistema Nacional de Viação (SNV), aprovado por meio da Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, reflete a legislação acima mencionada, estabelecendo que a União poderá exercer suas competências de forma direta ou indireta, por meio de concessão, autorização ou arrendamento, respeitada a legislação vigente que normatiza o setor, *in verbis*:

Art. 6º. A União exercerá suas competências relativas ao SFV, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal, ou mediante:

I – (VETADO);

II - concessão, **autorização** ou arrendamento a empresa pública ou privada (grifou-se);

III - parceria público-privada.

17. Tratando diretamente do instituto da autorização, esta é regida pelo Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, que estabelece:

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.

18. Quanto à classificação dos aeródromos civis, o mesmo diploma legal os define como sendo privados ou públicos, apresentando ainda suas características principais:

Art. 29. Os aeródromos civis são classificados em públicos e privados.

Art. 30. Nenhum aeródromo civil poderá ser utilizado sem estar devidamente cadastrado.

§ 1º Os aeródromos públicos e privados serão abertos ao tráfego através de processo, respectivamente, de homologação e registro.

§ 2º Os aeródromos privados só poderão ser utilizados com permissão de seu proprietário, vedada a exploração comercial.

(...)

Art. 36 (...)

§ 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.

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

19. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho 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, bem como nos incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX, do parágrafo único do mesmo artigo:

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.

Parágrafo único. As competências atribuídas ao Ministério da Infraestrutura no caput compreendem:

(...)

IV - a elaboração de estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e relativos à logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e de acessibilidade;

V - declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, supressão vegetal ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, à manutenção e à expansão da infraestrutura em transportes, na forma prevista em legislação específica;

VI - a coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber;

VII - a transferência para os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios da implantação, da administração, da operação, da manutenção e da exploração da infraestrutura integrante do Sistema Federal de Viação, excluídos os órgãos, os serviços, as instalações e as demais estruturas necessárias à operação regular e segura da navegação aérea;

VIII - a atribuição da infraestrutura aeroportuária;

IX - a aprovação dos planos de zoneamento civil e militar dos aeródromos públicos de uso compartilhado, em conjunto com o Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa.

20. 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;

21. Tem-se ainda o Plano Geral de Outorgas – PGO, aprovado pela Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014, que 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.

22. 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 deverão ser recebidos e processados por esta Secretaria e, quando deferidos, encaminhados à Anac, para fins de emissão dos respectivos Termos de Autorização.

23. Por fim, 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.

IV - Do procedimento de autorização

24. No setor aeroportuário, 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. Dessa forma, passa-se à análise quanto ao efetivo cumprimento das exigências legais por parte do pretenso autorizatário.

V - Análise

29. Neste tópico, caberá avaliar se o pleito da empresa Agropecuária Casari, formalizado na Carta s/nº, de 18 de setembro de 2019 (1933294), cumpre às exigências previstas na legislação em vigor em relação ao procedimento de autorização. Dessa forma, a análise terá como 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 constituirão o sítio aeroportuário; iii) consulta ao DECEA; iv) publicidade a todos os requerimentos recebidos.

a) Destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos

30. Prevê o Decreto nº 7.871/2012 que é passível de delegação pela modalidade 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.

31. A tal respeito, nota-se que a empresa requerente atende à exigência prevista, tendo em vista ter declarado expressamente que o Aeródromo Lorenzo (SNCL) terá exatamente esta destinação, conforme se verifica no Formulário de Solicitação de Outorga para Exploração de Aeródromo Civil Público por Meio de Autorização (p. 3 - 1933294).

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

32. A requerente, ao apresentar seu requerimento formal de outorga pela modalidade autorização, juntou cópia da Matrícula nº 1.076, livro nº 2-D, do Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Valença - BA (p. 22-25 - 1933294), que indica que o imóvel no qual se localiza o aeródromo em questão é composto por uma área de 688.650,85 m², de propriedade da própria empresa.

33. Portanto, entende-se como atendida a exigência prevista no art. 3º, §1º do Decreto nº 7.871/2012.

c) Consulta da SAC ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea)

34. Em conformidade com o disposto no §2º do art. 3º do Decreto nº 7.871/2012, foi encaminhado o Ofício nº 472/2019/DEOUP/SAC, de 17 de outubro de 2019 (1999388), ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), consultando-o sobre a viabilidade da outorga de exploração do aeródromo na modalidade solicitada.

35. Em resposta ao citado expediente, por intermédio da Notificação nº 12144, de 8 de novembro de 2019 (2057962), o Decea decidiu favoravelmente à exploração desta unidade aeroportuária como civil pública. Apresentou-se, entretanto, ressalva no sentido de que os dados de comprimento de pista apresentados diferem dos dados informados na Planta de Configuração de Aeródromo à época da aprovação do Plano de Zona de Proteção do Aeródromo em questão, e que um eventual pedido de alteração pode receber deliberação desfavorável ou sofrer restrições operacionais, uma vez que há compartilhamento do espaço aéreo da região com o Aeródromo Morro de São Paulo (SDGX).

36. Não havendo maiores ressalvas, 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.

37. Por fim, cabe ressaltar a responsabilidade por parte do autorizatário de observar a legislação e regulamentação estabelecida, caso seja delegada a pretendida autorização, sob pena de extinção do Termo de Autorização pela Anac, nos termos dos arts. 17, 18 e 19 do mencionado Decreto.

d) Publicidade dos documentos recebidos por parte da SAC

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

VI – Conclusão

39. Tendo em vista o exposto na presente Nota e considerando o requerimento da Empresa Agropecuária Casari Ltda., de delegação, pela modalidade autorização, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, do Aeródromo Lorenzo (SNCL), localizado no Município de Cairu - BA, este Departamento, nas suas atribuições regimentais, conclui que o requerimento atende aos requisitos necessários ao procedimento de autorização. Sugere-se, para tanto, a minuta de portaria de aprovação do Plano de Outorga Específico para exploração, na modalidade de autorização, do aeródromo em comento, juntada aos autos nesta oportunidade (2061404).

40. Por fim, cumpre ressaltar que a outorga pela modalidade autorização para exploração de aeródromo não substitui nem dispensa a exigência de obtenção, pelo autorizatário, de alvarás, licenças e autorizações necessárias à sua homologação 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 de setembro de 2005.

41. Sendo o que compete para o momento, submete-se a presente Nota Técnica para apreciação superior.

GEICIMAR DE SOUSA RODRIGUES
Coordenador

DEOUP/SAC

De acordo. Encaminhe-se a presente Nota Técnica ao Secretário Nacional de Aviação Civil para análise e, após aprovação, encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto a este Ministério.

JOHN WEBER ROCHA
Diretor de Outorgas e Patrimônio

[1] Lista de aeródromos disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/cadastro-de-aerodromos-civis>>, acesso em 11/11/2019.

[2] Aisweb: <<https://www.aisweb.aer.mil.br/?i=notam>>, consulta em 11/11/2019.

[3] Autorização: <<http://infraestrutura.gov.br/outorgas/52-sistema-de-transportes/6510-autorizacao.html>>.

[4] Google Maps: <<https://maps.google.com/>>.



Documento assinado eletronicamente por **Geicimar de Sousa Rodrigues, Coordenador(a)**, em 20/11/2019, às 10:15, 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 20/11/2019, às 14:18, 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 **2057645** e o código CRC **A92C4FB5**.



Referência: Processo nº 50000.054520/2019-29



SEI nº 2057645

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. 00977/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.054520/2019-29

INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - SNAC/MINFRA

ASSUNTO: EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA POR MEIO DE AUTORIZAÇÃO.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA POR MEIO DE AUTORIZAÇÃO. 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 Lorenzo (SNCL), localizado no Município de Cairu - BA.

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.

Senhor Coordenador-Geral,

I - 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 Lorenzo (SNCL), localizado no Município de Cairu - BA.

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

- Carta S/N, de 18/11/2019, que encaminha pedido formal de outorga para exploração (seq1; PDF1. fls. 01/03);
- Portaria DECEA nº 994/ICA, de 18/12/2018, que aprova o PBZPA (PDF5; fl. 14);
- Nota Técnica nº 105/2019/DEOUP/SAC, de 11/11/2019 (PDF8; fls. 03/12);
- Notificação nº 12144, de 08/11/2019, em que o COMAER decide favoravelmente ao pedido de exploração do aeroporto, informando a existência de dados discrepantes (PDF8; fls. 13/14);
- Minuta de Portaria (PDF8; fl. 15);
- Despacho nº 7647/2019/SE, de 21/11/2019, que encaminha o processo para análise e manifestação desta CONJUR (PDF8; fl. 18); e
- Ofício 12/DO-AGA/64456, de 12/11/2019 (PDF8; fls. 20/21).

3. É o breve relatório.

II - 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.

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

7. 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 Lorenzo (SNCL).

8. 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 o Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012.

9. 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, o que está inteiramente em harmonia com o que preconiza o art. 19 do Decreto nº 9.191, de 2017.

10. 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.

11. 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.)

12. 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.

13. 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):

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.)

14. 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, incisos VII e X, da Lei nº 13.844, de 2019; no art. 1º, inciso VII, combinado com art. 9º, inciso V, ambos do Anexo I do Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019; e no mencionado art. 14, inciso II do PGO.

15. 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.

16. 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

17. O requerente 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).

18. 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.).

19. 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.

20. 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;
 - **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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. No mesmo sentido, revelam-se esclarecedores os ensinamentos do ilustre administrativista Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

Há controvérsia acerca da possibilidade de utilização da autorização como modalidade de delegação de serviços públicos, ao lado da concessão e da permissão. A controvérsia se justifica em razão da falta de clareza do texto constitucional que, ao tratar, especificamente, da delegação de serviços públicos, menciona apenas a concessão e a permissão (art. 175 da CRFB), mas, em outros dispositivos, faz referência à autorização, ao lado da concessão e da permissão (art. 21, XI e XII, da CRFB).

Primeira posição: autorização pode ser considerada como instrumento de delegação de serviços públicos, em razão da sua previsão expressa no art. 21, XI e XII, da CRFB. Ao contrário da concessão e permissão, a autorização de serviços públicos é considerada como ato administrativo precário e discricionário, editado no interesse preponderante do autorizatário, sendo desnecessária a licitação. Nesse sentido: Hely Lopes Meirelles, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Marcos Juruena Villela Souto.

Segunda posição: a delegação de serviços públicos deve ser formalizada por concessão ou permissão, na forma do art. 175 da CRFB, sendo certo que a autorização representa manifestação do poder de polícia do Estado. Nesse sentido: Marçal Justen Filho, José dos Santos Carvalho Filho, Alexandre Santos de Aragão e Celso Antônio Bandeira de Mello.

Em nossa opinião, a autorização não representa instrumento hábil para delegação de serviços públicos, em razão dos seguintes argumentos:

a) os instrumentos específicos de delegação de serviços públicos são a concessão e a

permissão, mencionadas especificamente no art. 175 da CRFB;

b) o art. 21, XI e XII, da CRFB elenca serviços públicos, sujeitos à concessão e à permissão, e serviços privados de interesse coletivo, prestados no interesse predominante do prestador, sujeitos à autorização;

c) é inconcebível a afirmação de que determinado serviço público seja prestado no interesse primordial do próprio prestador, pois a noção de serviço público pressupõe benefícios para coletividade;

d) a autorização para prestação de atividades privadas de interesse coletivo possui natureza jurídica de consentimento de polícia por se tratar de condicionamento ao exercício da atividade econômica (art. 170, parágrafo único, da CRFB).

Assim, por exemplo, a autorização para exploração de energia prevista no art. 7.º da Lei 9.074/1995 seria considerada delegação de serviço público para o primeiro entendimento doutrinário e consentimento de polícia para a segunda corrente, tendo em vista a sua destinação exclusiva ao autorizatário (autoprodutor).

26. 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, hd 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.

27. Outrossim, Ricardo Alexandre e João de Deus reforçam o entendimento no sentido da preponderância do interesse do particular para as autorizações:

Devemos, ainda, registrar que a **autorização de serviço público é 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 visando predominantemente o seu próprio benefício.** Portanto, **a autorização de serviço público não se constitui em contrato administrativo.**

28. Por fim, também são oportunas e valiosas as lições de Gustavo Scatolino e João Trindade sobre a matéria em destaque:

A doutrina é divergente sobre a possibilidade do instituto da autorização ser hábil à delegação de serviços públicos.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2009, p.423) *“não há autorização para a prestação de serviços públicos. 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.”*

No que se refere aos serviços do art. 21, XII, em que a CF permite a delegação mediante autorização, assim, como ocorre no art. 223 da CF, com os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, navegação, transportes, etc., o autor anteriormente citado afirma não serem serviços públicos típicos, sendo exercidos por particulares para seu próprio interesse, sem qualquer benefício para a coletividade. No entanto, reconhece o autor que alguns nascem como interesse privado e, ao desenvolver-se, passam a caracterizar-se como serviços públicos, como ocorre com as vans.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello a expressão autorização que aparece no art. 21, XI e XII tem duas espécies de situações:

1. nos casos de serviços de telecomunicações, como o de radioamador ou de interligação de empresas por cabos de fibras óticas, mas não propriamente serviço público, mas serviço de interesse privado. Sendo a palavra autorização utilizada para exprimir o poder de polícia;
2. para abranger casos em que efetivamente está em pauta um serviço público, mas se trata de resolver emergencialmente situação, até a adoção de convenientes procedimentos por força dos quais se outorga permissão ou autorização. Neste último sentido seria a autorização prevista no art. 223 da CF.

29. 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.

30. Com relação à exigência de destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos privados, especializados e de táxi-aéreo, a empresa requerente declarou expressamente que o Aeródromo terá exatamente esta destinação, conforme formulário de fl. 03 do PROCADM1. Também afirma, no referido documento, que não haverá discriminação de usuários, nos termos do art. 9º do Decreto nº 7.871/2012.

31. 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.**

(...)

32. Transcreve-se trecho da Nota Técnica nº 105/2019/DEOUP/SAC, de 11/11/2019 (PDF8; fl. 04) que esclarece sobre a propriedade do imóvel:

9. O imóvel em que se situa o aeródromo em estudo, constituído por uma área de 688.650,85 m², é de propriedade da empresa requerente, conforme Matrícula nº 1.076, livro nº 2- D, do Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Valença - BA (p. 22-25 - 1933294).

33. 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 Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo sobre a viabilidade da autorização para o mencionado aeródromo. Referido órgão, por meio da Notificação nº 12144, de 08/11/2019 (PDF8; fl. 13), posicionou-se **favoravelmente** ao pleito de outorga mediante autorização, e identificou algumas discrepâncias com relação aos dados e efeito adverso CAG quanto ao aspecto "espaço aéreo" do aeroporto.

34. 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.).

35. Também restou esclarecido, na Nota Técnica, 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.

36. 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.

III - CONCLUSÃO

37. 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.

À consideração de Vossa Excelência.

Brasília, 06 de dezembro de 2019.

GUILHERME AUGUSTO BARBOSA DE AZEVEDO
ADVOGADO DA UNIÃO
Coordenador

Notas

1. *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.*
2. *Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.*
3. *Carvalho, Matheus. Manual de direito administrativo - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.*

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000054520201929 e da chave de acesso 588e0ddd

Documento assinado eletronicamente por GUILHERME AUGUSTO BARBOSA DE AZEVEDO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 349645585 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME AUGUSTO BARBOSA DE AZEVEDO. Data e Hora: 10-12-2019 17:01. Número de Série: 17431652. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

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. 02319/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.054520/2019-29

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - SAC/MINFRA

**ASSUNTO: EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA POR MEIO DE
AUTORIZAÇÃO**

1. Aprovo o PARECER n. 977/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU proferido no processo em epígrafe.
2. Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Consultoria Jurídica para apreciação, com posterior restituição à **Secretaria Executiva**.

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

(Assinado eletronicamente)

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) 50000054520201929 e da chave de acesso 588e0ddd

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 356588684 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURO CESAR SANTIAGO CHAVES. Data e Hora: 12-12-2019 10:19. 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. 02374/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.054520/2019-29

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - SAC/MINFRA

ASSUNTOS: EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA POR MEIO DE AUTORIZAÇÃO.

1. Aprovo o Parecer n. 977/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.
2. Encaminhem-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 21 de dezembro 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) 50000054520201929 e da chave de acesso 588e0ddd

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 361219015 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE. Data e Hora: 21-12-2019 10:38. Número de Série: 13437291. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
