



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
PROTOCOLO

PARECER n. 00109/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

NUP: 00058.054465/2024-09

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

ASSUNTOS: Interpretação de cláusulas do Contrato nº 003/ANAC/2019 – Sudeste a ser aplicada em contrato de cessão de uso entre a Superintendência da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal e a empresa Aeroportos do Sudeste do Brasil S/A.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA. CESSÃO DE ESPAÇOS PARA AS INSTALAÇÕES DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER PÚBLICO QUE DEVEM OPERAR NO AEROPORTO.

Sra. Procuradora-Geral,

1. RELATÓRIO

1. O presente expediente foi instaurado a partir da juntada do **Ofício nº 402/2024 - RFB/SRRF07/GABINETE** (10249796), subscrito pelo Superintendente-Adjunto da Receita Federal do Brasil na 7ª Região Fiscal, que relata as tratativas empreendidas entre a Receita Federal do Brasil e a Concessionária do Aeroporto de Vitória para a construção de uma nova sede para o Centro Nacional de Cães de Faro da RFB – CNK9, local onde os cães de faro do órgão, e seus condutores, são treinados.

2. Ainda nos termos do referido Ofício, a RFB ocuparia o novo edifício por meio de uma cessão de uso onerosa, regida pelo direito privado, com vencimento coincidente com o final do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste, uma vez que, tratando-se de sede a ser utilizada para treinamentos e não para atividades de controle alfandegário, portanto sem obrigação legal de se estabelecer em área aeroportuária, não estaria abarcada pela previsão de cessão de uso não onerosa de áreas para entidades do Poder Público que operam no Aeroporto.

3. Ao submeter a contratação à análise jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por sua vez, aponta a RFB que o o Parecer SEI nº 1513/2024/MF (anexo ao SEI 10249796) externou entendimento diverso por parte daquele órgão, registrando a conclusão de que *"a onerosidade da cessão de uso só poderia se verificar excepcionalmente e de maneira muito bem fundamentada, tendo em vista a existência de expressa previsão contratual quanto à obrigação de a empresa Aeroportos do Sudeste do Brasil S/A ceder espaços na área do complexo aeroportuário para as instalações da RFB, no exercício da função aduaneira"*.

4. Registra o Parecer, ainda, a preocupação de que a concessionária possa vir a ser duplamente remunerada, *"uma vez que já está previsto no contrato de concessão o direito à amortização dos investimentos que a empresa venha a realizar no curso da concessão, hipótese que, inclusive, indicaria a necessidade de a ANAC atuar como interveniente em eventual ajuste que pressuponha o dispêndio de recursos próprios por parte da concessionária para a construção de novos espaços na Área do Aeroporto de Vitória"*.

5. Assim é que, com vistas a esclarecer a interpretação dos dispositivos do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste, solicitou a RFB manifestação da ANAC quanto aos seguintes pontos:

a) Se a Receita Federal do Brasil firmar um contrato de cessão onerosa com a ASeB (atual concessionária do Aeroporto de Vitória), para uso de edificação a ser construída pela concessionária, essa empresa seria remunerada por outra fonte além da RFB em decorrência do item 14.2 Contrato nº 003/ANAC/2019 – Sudeste ou outro dispositivo contratual?

b) A instalação de uma sede administrativa, de aproximadamente 5000 m² (cinco mil metros quadrados), com atividades preponderantemente de treinamento, sem atuação direta no controle alfandegário do aeroporto onde estará localizada, sem previsão de existência quando da assinatura da concessão do Aeroporto de Vitória, a ser construída sob medida pela concessionária, se enquadra na hipótese de obrigatoriedade de cessão não onerosa a órgão público com atuação em área aeroportuária prevista no item 11.4 do citado Contrato?

c) É necessário o cumprimento de algum rito definido pela ANAC para a formalização dessa avença entre a RFB e a ASeB, por exemplo: ciência ou anuência do órgão em alguma fase do processo, aprovação do termo por assessoria jurídica específica, etc.?

6. Após breve resumo da situação, a Gerência de Regulação Econômica (GERE/SRA), por meio do **Despacho 10264077**, esclareceu *"que a aplicação dos dispositivos citados acima, que dispõem sobre as possibilidades em que deverão ocorrer a cessão gratuita, estão condicionadas à realização de atividades que necessitam ser efetuadas no recinto aeroportuário, em razão de sua natureza"*. Ainda segundo a área técnica da Agência, *"prevalece entendimento de que apenas os órgãos públicos que por disposição legal atuam no aeroporto para a realização de atividades que, também por disposição legal, devem ocorrer no aeroporto, terão acesso às áreas aeroportuárias gratuitas"*, e conclui:

20. Em suma, o Manual da CONAERO não prevê a existência de áreas para treinamento de cães de faro. De outra forma, prevê a existência de áreas para hospedagem temporária desses cães, os quais devem necessariamente estar em serviço naquele aeroporto.
21. Assim, resta claro que a as atividades a serem desenvolvidas em eventual sede do CNK9 da Receita Federal no Aeroporto de Vitória, não guarda relações com as atividades do órgão que devem estar presentes no Aeroporto de Vitória, de controle alfandegário, e, que, por este motivo, fazem jus a cessão não onerosa de área no aeroporto.
22. Desta forma, esta área técnica entende que a remuneração para a área em discussão deverá ser objeto de remuneração, a qual será livremente pactuada entre a Concessionária e a outra parte contratante, nos termos do item 11.1.2 do Contrato de Concessão.

7. Por meio do Despacho 10273985, o Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos solicitou manifestação desta Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, "*considerando o Despacho GERE 10264077 e o entendimento proferido pela Procuradoria Regional da Fazenda Nacional/ 2ª Região, acima referenciado*".

8. Brevemente relato o feito, passa-se a opinar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

9. De partida, registra-se que a SRA ainda não se manifestou de forma conclusiva sobre todos os questionamentos apresentados pela RFB no Ofício nº 402/2024 - RFB/SRRF07/GABINETE, solicitando, nesta ocasião, suporte jurídico quanto à divergência de entendimentos acerca do alcance e aplicação de dispositivos do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste.

10. Cinge-se a presente manifestação jurídica, deste modo, à interpretação das cláusulas contratuais relativas à *i)* cessão de espaços para a instalação de órgãos públicos e *ii)* formas de remuneração da concessionária pela exploração dos espaços do sítio aeroportuário e bens reversíveis, posto que o objeto deste parecer não inclui as especificidades do caso concreto, tampouco adentra à matéria relativa à análise dos requisitos para a contratação e formalização da avença, de competência exclusiva do órgão de assessoramento jurídico da RFB, no caso, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

11. Para a melhor compreensão do tema, cumpre transcrever as cláusulas do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste aplicáveis à matéria:

11.4. A Concessionária cederá sem ônus financeiro, com exceção do rateio das despesas ordinárias do Complexo Aeroportuário, os espaços para as instalações de órgãos e entidades do Poder Público que por disposição legal operam no aeroporto, observado o disposto em seus instrumentos normativos, inclusive no que concerne à elaboração de projetos e execução de obras, e a disponibilidade de áreas do aeroporto.

(...)

Seção I – Dos Bens Reversíveis

14.1. São reversíveis:

14.1.1. Todos os bens imóveis e quaisquer benfeitorias localizados no sítio aeroportuário; e

14.1.2. Todos os bens móveis utilizados no processamento de passageiros, aeronaves ou cargas.

14.2. Os bens reversíveis decorrentes de investimentos realizados pela Concessionária deverão ser amortizados no prazo da Concessão, nos termos da regulação vigente.

12. Consoante esclarecido no Despacho 10264077, a gratuidade prevista na cláusula 11.4 aplica-se aos espaços cedidos para as instalações de órgãos públicos destinadas à realização de atividades que devem ocorrer no aeroporto. Está condicionada, deste modo, à realização de atividades que necessitam ser efetuadas no recinto aeroportuário, em razão de sua natureza.

13. Com efeito, não é toda instalação de órgãos ou entidades públicas com atuação no aeroporto que incidem na previsão entabulada na cláusula 11.4 do contrato de concessão. Tal dispositivo tem sua aplicação vinculada às operações que devem ser desenvolvidas pelo órgão ou entidade no aeroporto e submete-se, ainda, ao disposto nos instrumentos normativos dos respectivos órgãos e entidades, bem como à disponibilidade de áreas.

14. Corroborando essa conclusão, a SRA destacou a competência da Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias - CONAERO para coordenar as atividades dos órgãos e das entidades públicas e privadas nos aeroportos, bem como as disposições do "*Manual para Alocação de Áreas em Aeroportos para Órgãos Públicos Membros da CONAERO*" especificamente destinadas à operação da Secretaria da Receita Federal do Brasil nos aeroportos.

15. Repise-se que não se está a analisar, nesta ocasião, se as atividades pretendidas com a nova instalação seriam ou não - total ou parcialmente - inerentes a atividades aduaneiras em áreas alfandegadas, de circulação controlada, ou mesmo se deveriam ou não funcionar no aeroporto em face de sua natureza. Tal avaliação deve ser realizada, inicialmente, pelo próprio órgão, em observância às competências institucionais da RFB, sem prejuízo das competências da CONAERO e da própria ANAC acerca do tema.

16. No que importa à presente análise jurídica, conclui-se, com esteio no contrato de concessão, que, para as atividades que devam funcionar no aeroporto, há previsão de gratuidade na cessão dos espaços para as instalações do órgão, com exceção do rateio das despesas ordinárias, observado o disposto em seus instrumentos normativos, inclusive no que concerne à elaboração de projetos e execução de obras. Para as demais atividades que não guardam relação com as atividades aeroportuárias desenvolvidas pelo órgão no aeroporto, de outro lado, aplicar-se-á a livre pactuação entre as partes, inclusive mediante remuneração.

17. Já acerca dos questionamentos jurídicos suscitados quanto às formas de remuneração da concessionária pela exploração dos espaços do sítio aeroportuário e bens reversíveis, cumpre tecer os seguintes esclarecimentos adicionais.

18. Para além da exploração das atividades aeroportuárias propriamente ditas, dispõem as concessionárias de liberdade para a celebração de contratos que envolvam a utilização de espaços no sítio aeroportuário, pelo regime de direito privado, observando-se a regulação vigente, a fim de auferir receitas não tarifárias. Tal exploração, prevista na cláusula 11.1 e seguintes do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste, abarca a exploração das áreas do sítio pelo período da concessão mediante a livre pactuação da remuneração entre a Concessionária e a outra parte contratante, em regime de direito privado, sem a necessidade de qualquer anuência do Poder Público, exceto nos casos em que o prazo de vigência da contratação ultrapasse o prazo do contrato de concessão, nos termos da cláusula 11.1.1 daquele mesmo instrumento.

19. Com o advento do termo final da concessão, por sua vez, todos os bens imóveis e quaisquer benfeitorias localizados no sítio aeroportuário reverterem-se ao patrimônio da União (cláusula 14.1), sem qualquer indenização, a qual somente seria devida nos eventuais casos de extinção antecipada da concessão, e desde que passíveis de indenização os investimentos em bens reversíveis eventualmente ainda não amortizados.

20. Ainda nessa seara, dispõe a cláusula 14.2 que os bens reversíveis decorrentes de investimentos realizados pela concessionária deverão ser amortizados no prazo da Concessão, o que significa que, em condições de normalidade, a amortização dar-se-á mediante a exploração pela própria concessionária, constituindo presunção de natureza absoluta, e não sendo devida nenhuma forma de remuneração ou indenização por parte do Poder Concedente, exceto nas já mencionadas hipóteses de extinção antecipada da concessão.

21. Observa-se, por fim, que apenas caso se objetive uma contratação para além da vigência da concessão (cláusulas 11.1.1 e 11.1.4) deverá o contrato obter prévia autorização do Ministério dos Portos e Aeroportos [\[1\]](#), ouvida a ANAC. Ainda assim, ressalte-se, em um ou outro caso, permanecem integralmente aplicáveis as disposições relativas aos bens reversíveis, ou seja, a todos os bens da concessão que serão revertidos ao Poder Público por ocasião da extinção do contrato de concessão.

3. CONCLUSÃO

22. Feitas estas considerações, e ressalvadas as especificidades do caso concreto que não constituem objeto da presente análise jurídica, conclui-se, em relação aos órgãos e entidades do Poder Público que, por disposição legal, operam no aeroporto, que:

i) para as atividades que devam funcionar no aeroporto, há previsão contratual de gratuidade na cessão dos espaços para as instalações do órgão, com exceção do rateio das despesas ordinárias, observado inclusive o disposto em seus instrumentos normativos, nos termos da cláusula 11.4 do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste;

ii) outras instalações que não se enquadrem na cláusula 11.4 podem ser objeto de livre pactuação e remuneração entre a concessionária e a outra parte contratante, pelo regime de direito privado, sem necessidade de autorização ou anuência por parte do Poder Público, exceto se o prazo de vigência do contrato ultrapassar o prazo do contrato de concessão.

À consideração superior, com sugestão, em caso de aprovação, de retorno à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos para resposta ao órgão demandante.

À consideração superior.

Brasília, 8 de agosto de 2024.

JOÃO EUDES LEITE SOARES NETO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00058054465202409 e da chave de acesso a80217cb

Notas

1. [^](#) *Sucessor do Ministério da Infraestrutura citado no Contrato de Concessão.*



Documento assinado eletronicamente por JOÃO EUDES LEITE SOARES NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1565560852 e chave de acesso a80217cb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOÃO EUDES LEITE SOARES NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 08-08-



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
PROTOCOLO

DESPACHO n. 00630/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

NUP: 00058.054465/2024-09

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Ciente e de acordo com o Parecer nº 109/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que tencionou esclarecer o entendimento desta Procuradoria acerca da interpretação das cláusulas contratuais relativas à *i*) cessão de espaços para a instalação de órgãos públicos e *ii*) formas de remuneração da concessionária pela exploração dos espaços do sítio aeroportuário e bens reversíveis, sem adentrar nas especificidades do caso concreto.

2. Ao final sagrou-se o entendimento de que:

i) para as **atividades que devam funcionar no aeroporto**, há previsão contratual de gratuidade na cessão dos espaços para as instalações do órgão, com exceção do rateio das despesas ordinárias, observado inclusive o disposto em seus instrumentos normativos, nos termos da cláusula 11.4 do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2019 – Sudeste;

ii) outras instalações que não se enquadrem na cláusula 11.4 podem ser objeto de livre pactuação e remuneração entre a concessionária e a outra parte contratante, pelo regime de direito privado, sem necessidade de autorização ou anuência por parte do Poder Público, exceto se o prazo de vigência do contrato ultrapassar o prazo do contrato de concessão.

3. Em outras palavras, esclarece-se que a cláusula 11.4 do mencionado contrato de concessão prevê que a Concessionária cederá, sem ônus financeiro, os espaços, apenas, para as instalações de órgãos e entidades do Poder Público que, por disposição legal, devam operar no aeroporto. Essas instalações estão previstas no Manual da Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias - CONAERO, além de outros regulamentos. Atividades diversas, que não aquelas elencadas como necessárias a se desenvolverem nos limites das instalações aeroportuárias, não estarão abrangidas pela cessão gratuita prevista na mencionada cláusula contratual.

4. Frisa-se, ainda, que um bem imóvel, como o que se pretende construir e avençar com a Receita Federal do Brasil para abrigar a nova sede do Centro Nacional de Cães de Faro da RFB – CNK9, será, ao final da concessão, revertido ao patrimônio da União sem que haja a previsão de qualquer indenização à Concessionária. Isso porque, investimentos por ela realizados, tal qual o que aqui se pretende, serão amortizados pela remuneração estabelecida em contrato a ser firmado por ela e a RFB e, repise-se, não serão objeto de indenização por parte do Poder Público ao fim da concessão. Dessa maneira, não há que se falar em enriquecimento sem causa da Concessionária, vez que a única remuneração pelo seu investimento, na construção de imóvel a ser cedido à instalação de atividades que **não** devam, necessariamente, operar dentro do sítio aeroportuário, se dará por meio de contrapartida prevista em contrato oneroso eventualmente pactuado com a parte interessada.

5. Por fim, destaca-se a competência da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac para, nos moldes do que estabelece o art. 8º, inciso XXIV, Lei nº 11.182, de 2005, conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, fazendo recair sobre ela a competência para redigir os contratos de concessão e, consequentemente, interpretar os seus dispositivos.

6. Nesses comenos, sugere-se a devolução do feito à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA para ciência e complementação da sua resposta ao Consultente.

Brasília, 14 de agosto de 2024.

AMANDA LOIOLA CALUWAERTS
COORDENADORA DE MATÉRIA FINALÍSTICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00058054465202409 e da chave de acesso a80217cb



Documento assinado eletronicamente por AMANDA LOIOLA CALUWAERTS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1590949176 e chave de acesso a80217cb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AMANDA LOIOLA CALUWAERTS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-08-2024 21:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
PROTOCOLO

DESPACHO n. 00633/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

NUP: 00058.054465/2024-09

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

De acordo com os termos do **PARECER n. 00109/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU** e do **DESPACHO n. 00630/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU**.

À consideração superior.

Brasília, 15 de agosto de 2024.

JONAS RODRIGUES DA SILVA JUNIOR
SUBPROCURADOR-GERAL DA PF-ANAC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00058054465202409 e da chave de acesso a80217cb



Documento assinado eletronicamente por JONAS RODRIGUES DA SILVA JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1592201648 e chave de acesso a80217cb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONAS RODRIGUES DA SILVA JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2024 14:58. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
PROTOCOLO

DESPACHO n. 00647/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

NUP: 00058.054465/2024-09

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Aprovo o Parecer n. 109/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, nos termos dos Despachos n. 630/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU e n. 633/2024/PFEANAC/PGF/AGU.
2. À Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos.

Brasília, 19 de agosto de 2024.

Alice Serpa Braga Della Nina
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00058054465202409 e da chave de acesso a80217cb



Documento assinado eletronicamente por ALICE SERPA BRAGA DELLA NINA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1595270626 e chave de acesso a80217cb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALICE SERPA BRAGA DELLA NINA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-08-2024 18:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
