



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL
Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil
Departamento de Outorgas

Nota Técnica nº 159/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR

Do: Departamento de Outorgas.

Para: Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil.

Assunto: **Exploração de aeródromo civil público por meio de autorização.**

Processo nº 00055.000257/2014-30.

Data: de 03 de setembro de 2014.

1. Introdução

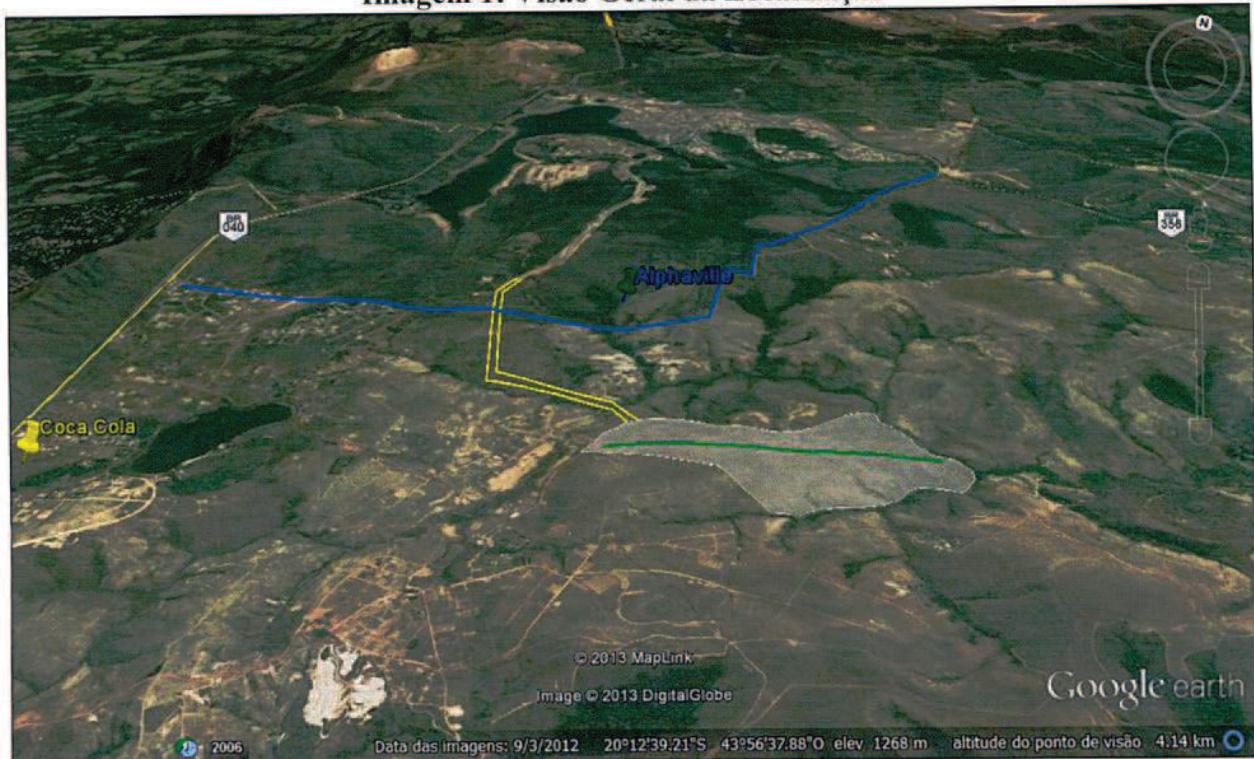
A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar a solicitação da sociedade empresária Edificare Negócios e Participações S/A, pessoa jurídica de direito privado, de outorga, mediante autorização, nos termos do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, para a exploração do futuro aeródromo civil público denominado “BHSUL”, situado no Município de Itabirito/MG, encaminhada por meio da Carta s/nº, de 28 de janeiro de 2014, à fl. 1, destinada a esta Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR.

Face às competências da SAC-PR, advindas das recentes mudanças na legislação que diz respeito à exploração da infraestrutura aeroportuária do País, a tramitação referente à elaboração dos planos de outorgas para exploração de aeródromos civis públicos, inclusive por meio de autorização, se encontra aos cuidados deste Departamento, nos termos do art. 9º, I, do Anexo I, do Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011.

2. Das características do aeródromo

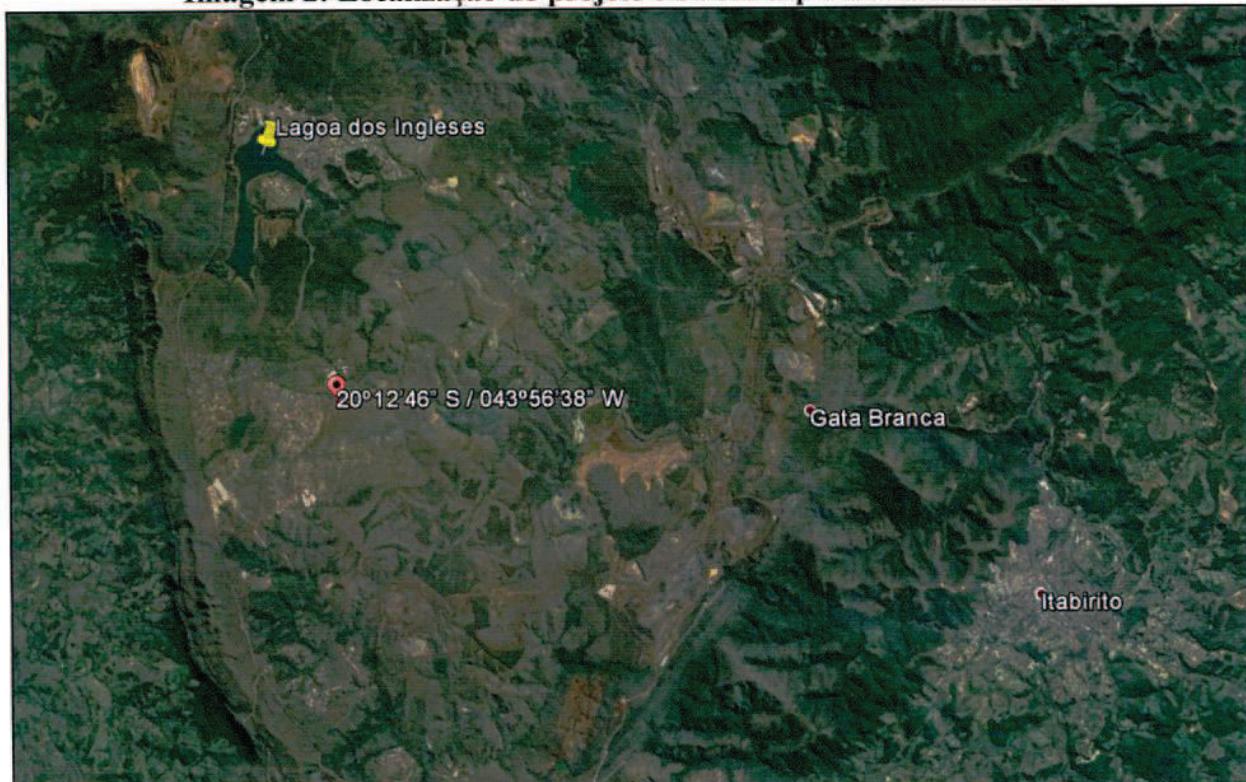
Trata-se de projeto de construção de aeródromo civil público, destinado exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, nos termos do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, empreendimento a ser implantado no Município de Itabirito/MG, na “Área localizada às Ruas Florianópolis, Porto Alegre, Belo Horizonte e Avenida Inconfidência, próximo ao Balneário Água Limpa em Nova Lima/MG”, às coordenadas geográficas 20°12'58.53" S e 043°56'06.49" W.

Imagen 1: Visão Geral da Localização



Fonte: Edificare Negócios e Participações S/A.

Imagen 2: Localização do projeto e o Município de Itabirito/MG

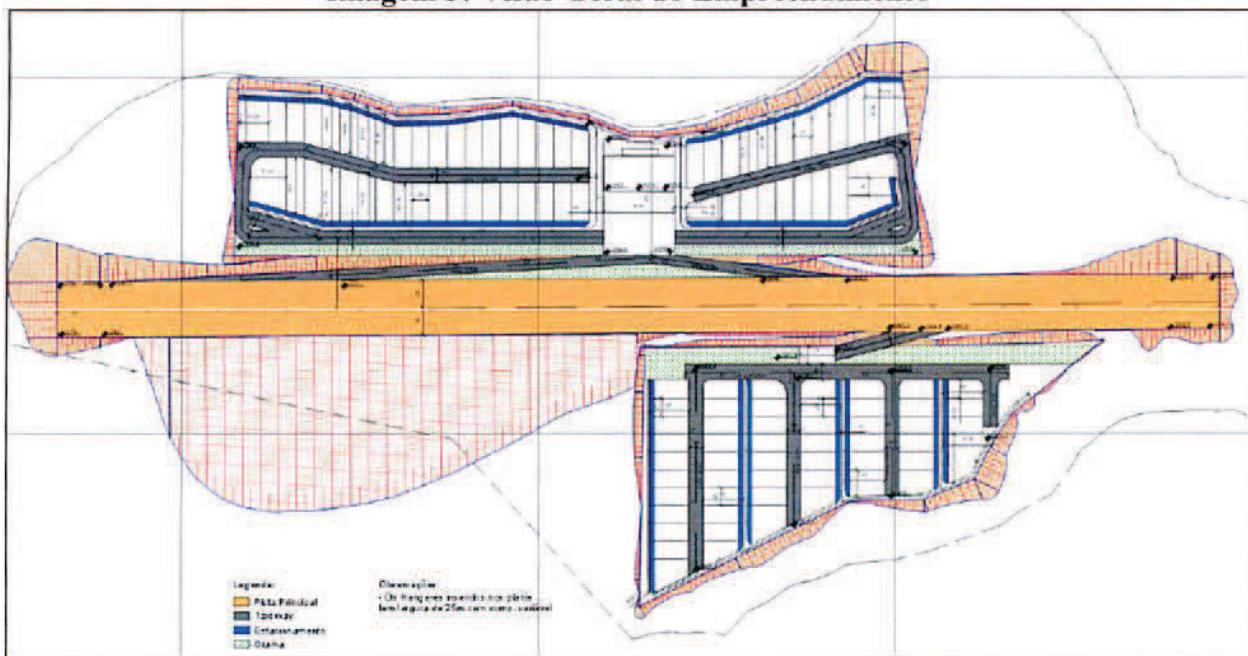


Fonte: Google Earth. Imagem de 25/06/2014. Acesso em 28/08/2014.

O sítio aeroportuário será implantado em uma área total de 1.000.000 m² localizada no Município de Itabirito, Estado de Minas Gerais, delimitada em ação de usucapião urbano extraordinário na comarca de Itabirito sob o número 0319.12.003657-3, conforme Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião (fls. 22-23), lavrada no Ofício do Registro Civil e Notas do Distrito de Piedade do Paraopeba, Comarca de Brumadinho. O local do empreendimento está marcado com alfinete vermelho na Imagem 2.

O aeroporto será implantado a 35 Km da região central de Belo Horizonte/MG, que poderá ser acessado pela BR-040 ou pelo Condomínio Alphaville, localizado no município vizinho de Nova Lima/MG, a aproximadamente 28km e 64km dos centros de Itabirito/MG e Ouro Preto/MG. Cabe destacar que a região onde está localizado o imóvel para a implantação do Aeródromo está inserida no chamado “quadrilátero ferrífero”, área que abriga uma das maiores concentrações de minério de ferro do mundo.

Imagem 3: Visão Geral do Empreendimento



Fonte: Aeródromo “BHSUL”

A Imagem 3 possibilita uma visão geral do empreendimento, o qual, conforme material publicitário fornecido, contará com as seguintes características: pista de asfalto de 1.505m x 30m, Código 2C, com operação VFR Diurno/Noturno; pátio de aeronaves com área de 10.000 m²; terminal de passageiros com 500 m², área para hangaragem de aeronaves com 180.000 m²; áreas destinadas à armazenagem e distribuição de combustível e guarnição do Corpo de Bombeiros.

3. Da Legislação

A Constituição Federal (Art.21, XII, c) dispõe que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a infraestrutura aeroportuária.

Art. 21. Compete à União:

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

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

Conforme disposto no art. 29 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), os aeródromos civis públicos classificam-se como privados e públicos. Sendo que é vedada a exploração comercial nos aeródromos privados segundo o § 2º art.30 do CBA, transscrito abaixo.

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.

Já os aeródromos civis públicos são destinados, salvo restrições operacionais, ao uso público, independentemente da sua propriedade. Neste ponto, cumpre destacar o disposto nos artigos 36, §5º; 37 e 38 do CBA:

Art. 36 (...)

§ 5 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.

Art. 38. Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam.

A partir de tal classificação, no que se refere à exploração dos aeródromos civis públicos, o artigo 36 do CBA especifica que, *in verbis*:

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.

Considerando a classificação acima, convém esclarecer que a exploração pela iniciativa privada de aeródromo civil público pode ser realizada mediante concessão ou autorização. Como o pleito ora em análise trata de requerimento para exploração de aeródromo civil público por meio de autorização, abordar-se-á a seguir os principais aspectos da legislação em vigor relativos ao procedimento desse instrumento de outorga previsto no art. 36, IV, da Lei nº 7.565, de 1986, no art.8º, XXIV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 e no art. 6º, II, da Lei nº 12.739, de 6 de janeiro de 2011 e no Decreto nº 7.871, de 20 de dezembro de 2012.

3.1. Da Competência da SAC-PR

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterada pela Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, estabeleceu a competência da SAC-PR para a elaboração e aprovação dos Planos de Outorgas, *in verbis*:

Art. 24-D. À Secretaria de Aviação Civil compete:

(...)

IV – elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;



Ademais, nos termos dos artigos 3º e 4º do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, os interessados requererão a autorização para a exploração de aeródromo civil público junto à SAC-PR e o citado pleito será deferido mediante ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil, *in verbis*:

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

(...)

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.

3.2. Do Plano Geral de Outorgas – PGO

Em 15 de agosto de 2014 a SAC-PR aprovou o novo Plano Geral de Outorgas – PGO, por meio da Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014, o qual, em substituição a Portaria SAC-PR nº 110, de 8 de julho de 2013, estabelece novas 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).

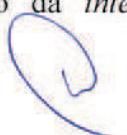
O PGO estabelece a exploração pela União de aeródromos passíveis de exploração por pessoas jurídicas públicas ou privadas mediante autorização, nos termos de seu art. 4º, inciso II, destacando ainda (art. 8º) que os “*requerimentos para exploração de aeródromos por meio de autorização serão recebidos 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*”.

Por fim, o PGO estabelece ainda, 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 Portaria da SAC-PR, declarando que o aeródromo deverá ser explorado mediante autorização, a ser conduzida pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em procedimento próprio.

3.3. Do procedimento de autorização

O art. 3º do Decreto nº 7.871, de 2012, dispõe sobre os aspectos relativos ao procedimento de autorização e determina que:

- o requerente deverá comprovar ser o 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;
- a SAC-PR deve consultar previamente o Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica – DECEA; e
- a SAC-PR dará ampla publicidade, inclusive por meio da *internet*, a todos os requerimentos recebidos e aos respectivos pareceres.



3.4. Da exploração de serviços aéreos

Conforme disposto no art. 2º do Decreto nº 7.871, de 2012, a exploração de aeródromo civil público por meio de autorização destina-se exclusivamente ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes no CBA.

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.

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

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

I - aeroftografia, 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 - provação 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.

3.5. Da consulta à ANAC

Em aditamento à competência da SAC-PR definida no Decreto nº 7.871, de 2012, ressalte-se que o supracitado art. 24-D da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, dispõe que compete à SAC-PR elaborar e aprovar os planos de outorga, ouvida a ANAC.

Considerando que o ato do Ministro de Estado Chefe da SAC-PR, por meio do qual define o modelo de exploração a ser adotado, corresponde ao plano de outorga específico do aeródromo civil público¹, impende ouvir a ANAC sobre o assunto, nos termos da aludida Lei nº 10.683, de 2003.

¹ Nota Técnica nº 018/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 25 de janeiro de 2013.

4. Análise

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; iii) consulta ao DECEA; e iv) consulta à ANAC.

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

O requerente trouxe aos autos via original de Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião, no Cartório de Notas e Registro Civil, do Distrito de Piedade do Paraopeba, Comarca de Brumadinho (fls. 22 a 23). Constam como outorgantes cessionários: Edificare Negócios e Participações S.A. (que adquire a posse da área adiante descrita na cota parte de 80%) e Minas Wise Aquisições e Assessoria Imobiliária Ltda (que adquire a posse da área adiante descrita na cota parte de 20%). O referido documento dispõe tratar-se de imóvel constituído por uma área de 1.000.000 m², cujo cedente é detentor dos direitos de posse há mais de 20 anos dentro de uma área maior, com um total de 1.680.651,82 m², localizada no município de Itabirito/MG.

Desta feita, este DEOUT consultou a Assessoria Jurídica junto a esta SAC-PR – ASJUR se a Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião apresentada pela sociedade empresária Edificare Negócios e Participações S.A preenche os requisitos normativos ao deferimento do pleito em questão, nos termos do Despacho nº 57/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 08 de abril de 2014 (fl. 34).

Diante disso, nos termos do Parecer nº 96/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU, de 25 de abril de 2014 (fls. 36-39), aprovado pelo Despacho nº 124/2014, do Chefe da Assessoria Jurídica, em 25 de abril de 2014 (fl. 39V), a ASJUR solicitou as seguintes diligências junto ao requerente:

- a) relativamente à ação de usucapião extraordinário, em trâmite perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Itabirito/MG, atuado sob o nº 0319.12.003657-3, a exibição de cópias das decisões proferidas, fazendo constar a fase processual atualizada, inclusive sentença proferida, se houver; e
- b) relativamente à área total do terreno 1.680.651,82 m², a exibição de cópia da Matrícula/Transcrição do imóvel, ou se forem vários imóveis dentro da área de posse (1.000.000,00 m²), a cópia de todas as Matrículas/Transcrição dos mesmos.

Dessa maneira, por meio do Ofício nº 206/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 14 de maio de 2014 (fl. 50-50V), este DEOUT solicitou à empresa Edificare Negócios e Participações S/A que encaminhasse os documentos com o objetivo de sanar as pendências verificadas, e informou, adicionalmente, que, quanto à escritura pública de cessão de direitos de posse para fins de usucapião apresentada, é necessário que 100% dos direitos de posse sejam adquiridos pelo requerente da outorga, haja vista que, no presente caso (fls. 22-23), os direitos estão sendo divididos entre duas pessoas jurídicas: Edificare Negócios e Participações S/A (requerente da outorga) e Minas Wise Aquisições e Assessoria Imobiliária Ltda.



Em resposta, o requerente protocolou carta s/n, de 29 de maio de 2014 (fls. 53 a 222), com extensa documentação em anexo para atendimento de todas as diligências solicitadas por esta SAC-PR.

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

No formulário de solicitação de Outorga para Exploração de Aeródromo Civil Público por Meio de Autorização, à fl. 02, o requerente declara que o aeródromo 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.

4.3. Consulta da SAC-PR ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica - DECEA

Em conformidade ao disposto no §2º do art. 3º do Decreto nº 7.871, de 2012, a SAC-PR encaminhou o Ofício nº 63/SE/SAC-PR, de 28 de fevereiro de 2013, às fls. 30 e 31, ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA do Comando da Aeronáutica – COMAER, consultando aquele órgão sobre a viabilidade da autorização do respectivo aeródromo civil público.

Em resposta ao citado expediente, por meio do Ofício nº 15/D-PLN5/17916, de 18 de agosto de 2013, às fls. 229 e 230, o DECEA/COMAER informou a esta Secretaria que não se opõe quanto à autorização do futuro aeródromo civil público denominado “BHSUL”, ressaltando, entretanto, “(...) que o sítio aeroportuário do projeto encontra-se dentro da zona de não transgressão do aeródromo Haras RPC, localizado no município de Nova Lima/MG, de acordo com a NOTA do item 3.3.8.4.3 da ICA 63-19”. Indicando ainda que, diante disso, “por ocasião da apresentação do projeto de construção do aeródromo, restrições operacionais poderão ser apontadas”.

Diante disso, este DEOUT encaminhou a manifestação do DECEA/COMAER ao requerente, mediante o Ofício nº 360/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 28,de agosto de 2014, cabendo, todavia, registrar que não há impedimento para que se dê continuidade ao processo, afinal, a questão deverá ser sanada na ocasião da homologação do referido aeródromo, de modo a viabilizar sua abertura ao tráfego aéreo.

4.4. Consulta à Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Por ocasião da análise de pleito semelhante ao presente e em atendimento ao disposto no inciso IV, do art. 24-D, da Lei nº 10.683, de 2003, esta Secretaria encaminhou à ANAC o Ofício nº 58/SE/SAC-PR, de 05 de março de 2013, com o propósito de consultá-la sobre o requerimento da empresa JHSF Incorporações S.A. de outorga de autorização para exploração do futuro aeródromo civil público denominado “Novo Aeroporto Internacional Executivo Metropolitano de São Paulo – NAEPS”, localizado no Município de São Roque/SP.

Naquela ocasião, por meio do Ofício nº 226/2013/GAB-DIR-P, de 22 de abril de 2013, a ANAC destacou que, apesar da previsão legal, não há, de pronto, aspectos passíveis de análise por aquela agência reguladora dos Planos de Outorga Específicos para a exploração de aeródromos civis públicos mediante a utilização da modalidade da autorização, como é o caso do aeródromo em análise, em razão do citado documento expressar especialmente uma opção de política pública de competência exclusiva desta SAC-PR, a saber:



(...) apesar da previsão legal, não há, de pronto, aspectos passíveis de análise por esta Agência do Plano de Outorga in casu e dos demais planos de outorga para a exploração da infraestrutura aeroportuária que poderão ser encaminhados a esta Secretaria de Aviação Civil – SAC, em razão do citado documento expressar especialmente uma opção de política pública de competência desse Órgão. (grifo nosso)

4.5. Considerações sobre o atendimento aos requisitos do Decreto nº 7.871/2012

Face o exposto, em relação à necessidade de encaminhamento de instrumento legal que assegure ao requerente o uso ou gozo dos imóveis que constituirão o sítio aeroportuário, considerando as diligências desta SAC-PR e a resposta apresentada pelo requerente, conforme apontamentos constantes no item 4.1 desta Nota, faz-se necessário que os autos sejam remetidos novamente à apreciação da Douta Assessoria Jurídica desta SAC-PR, para análise e verificação do cumprimento ao disposto no §1º do art. 3º do Decreto nº 7.871/2012.

No que tange ao aspecto da destinação exclusiva ao processamento de operações dos serviços aéreos previstos no art. 2º do Decreto nº 7.871/2012 é possível se concluir que o requerimento apresentado pela empresa Edificare Negócios e Participações S/A atende aos requisitos necessários ao procedimento de autorização

Ademais, conforme citado anteriormente, o DECEA não apresentou óbice à aprovação do Plano de Outorga Específico – POE para implantação e exploração do futuro aeródromo civil público em comento, sinalizando, todavia que poderão haver condicionantes operacionais que deverão estar plenamente atendidas pelo requerente quando da homologação do aeródromo, de modo a permitir sua abertura ao tráfego aéreo.

Finalmente, a ANAC, em resposta à SAC-PR, destacou que não há aspectos a serem analisados por aquela Agência Reguladora por ocasião da aprovação do plano de outorga e que, em momento oportuno, quando da emissão do Termo de Autorização, definirá requisitos próprios de sua competência.

5. Conclusão

Tendo em vista o exposto na presente Nota Técnica e considerando o requerimento da sociedade empresária Edificare Negócios e Participações S/A de delegação, mediante autorização, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, para a construção e exploração do futuro aeródromo civil público denominado “BHSUL”, situado no Município de Itabirito/MG (localizado às coordenadas geográficas 20°12'58.53" S e 043°56'06.49" W), este Departamento de Outorgas sugere o retorno dos autos à Assessoria Jurídica desta SAC-PR para análise e manifestação quanto ao preenchimento, por parte do requerente, dos requisitos normativos necessários ao deferimento do pleito em questão, considerando o disposto no Parecer nº 96/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU, de 25 de abril de 2014 (fls. 36-39).

Diante disso, caso não seja verificado óbice por parte da Assessoria Jurídica, cumpre consignar desde já que este DEOUT nada tem a opor com relação ao atendimento do pleito da requerente, motivo pelo qual, face o exposto e diante da competência desta SAC-PR de elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, nos termos da Lei nº 10.683, de 2003 e do Decreto nº 7.871, de 2012, sugere-se que seja levada à apreciação do Exmo. Sr. Ministro de Estado Chefe desta SAC-PR a minuta de portaria em anexo, que aprova o Plano de Outorga Específico para exploração, sob a modalidade de autorização, do aeródromo em comento.

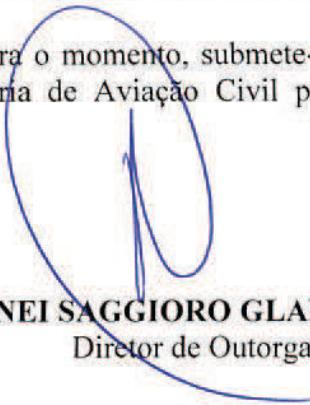


Não obstante, cumpre ressaltar que a outorga de autorização para exploração de aeródromo não substitui nem dispensa a exigência de obtenção, pelo autorizatário, de alvarás, licenças e autorizações necessárias à sua implantação, construção e operação. Além disso, nos termos do §1º, art. 4º, do Decreto 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.

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

Sendo o que compete para o momento, submete-se a presente Nota Técnica ao Senhor Secretário de Política Regulatória de Aviação Civil para apreciação e demais providências julgadas cabíveis.

Brasília, 03 de setembro de 2014.


RONEI SAGGIORO GLANZMANN
Diretor de Outorgas

SPR/ASJUR

De acordo. Encaminhe-se à Assessoria Jurídica – ASJUR para apreciação e manifestação, especialmente quanto ao preenchimento, por parte do requerente, dos requisitos normativos necessários ao deferimento do pleito em questão, considerando o disposto no Parecer nº 96/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU, de 25 de abril de 2014, e também com o propósito de analisar se há algum óbice para a publicação da minuta de portaria em anexo, retornando-se os autos a esta Secretaria para posterior deliberação.

Brasília/DF, ____ de setembro de 2014.

ROGÉRIO TEIXEIRA COIMBRA
Secretário de Política Regulatória de Aviação Civil



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO À SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL
GABINETE

SCS QUADRA 9 - 6º ANDAR - EDIFÍCIO PARQUE CIDADE CORPORATE - ASA SUL -
BRASÍLIA/DF CEP 70.308-200 - TELEFONE: (61) 3311-7328 / 3311 7204

PARECER n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU

NUP: 00055.000257/2014-30

INTERESSADOS: EDIFICARE NEGÓCIOS E PARTICIPAÇÕES S/A

ASSUNTOS: Outorga de Autorização (Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012)

EMENTA:

I - Solicitação de outorga para construção e exploração do futuro aeródromo civil público denominado “BHSUL”, situado no Município de Itabirito/MG, apresentado pela sociedade empresária Edificare Negócios e Participações S/A.;

II – Procedimento de Autorização. Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012. Art. 3º, §1º. Necessidade de comprovação de direito real por parte da pessoa interessada. Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião. Ineficácia do documento para fins do art. 3º, §1º, do mesmo Decreto. Direitos Reais. Art. 1.225, CC. Rol Taxativo. Prosseguimento do processo administrativo para fins de outorga de autorização. Impossibilidade.

Senhor Chefe da Assessoria Jurídica,

I – RELATÓRIO

1. A Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil (SPR/PR), desta Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR, encaminha a esta Assessoria Jurídica – ASJUR, por intermédio do despacho de fls. 247-v (Nota Técnica nº 159/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR – fls. 243/247v, de 8 de setembro de 2014), consulta contendo pedido de análise, especialmente quanto ao preenchimento, por parte do requerente, dos requisitos normativos necessários ao deferimento, mediante autorização, nos termos do Decreto nº 7.871/2012, para a construção e exploração do futuro aeródromo civil público denominado “BHSUL”, situado no Município de Itabirito/MG.

Cumpre salientar que o último pronunciamento desta ASJUR se deu pelo Parecer nº 96/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU (fls. 36/39v), oportunidade em que restaram solicitadas diligências complementares para que fossem esclarecidas, por intermédio de documentação hábil, as questões relativas à propriedade do terreno referente à área em que se pretende construir e explorar o futuro aeródromo civil público “BHSUL”.

3. De nossa última manifestação até o presente momento, foram juntados aos autos diversos documentos, sendo relevante para a presente análise citar:

a. Parecer jurídico consultivo, datado de 3 de janeiro de 2014, exarado em favor da interessada Edificare Negócios e Participações S/A – fls. 42/48;

b. Ofício nº 206/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 14 de maio de 2014, endereçado à interessada, solicitando (i) informações e documentos relativos à ação de usucapião nº 0036573-96.2012.8.13.0319, em trâmite perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Itabirito/MG; (ii) exibição de cópia da matrícula/transcrição do imóvel, ou se forem vários imóveis dentro da área de posse (1.000.000,00 m²), a cópia de todas as matrículas/transcrições dos mesmos – fls. 50/51;

c. Carta s/nº de 29 de maio de 2014, solicitando juntada dos documentos assim denominados pela interessada:

i. “Relatório processual na íntegra da referida ação” – fls. 55/59;

ii. “Cópia integral da Ação de Usucapião Urbana Extraordinária nº 319.12.003.657-3 (1ª Vara Cível da Comarca de Itabirito, MG)” – fls. 60/213;

iii. “Cópia da Certidão atualizada emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis de Itabirito informando a ausência de registro do Imóvel objeto da usucapião” – fls. 214/220v;

iv. “Escritura Pública de Cessão de Posse para fins de Usucapião, datado de 29/05/2014, Livro: 072-Nº, Folha 149 do Cartório de Registro Civil e Notas do Distrito de Piedade do Paraopebas, Comarca de Brumadinho/MG, com 100% dos direitos de posse em nome do requerente da Outorga – Edificare Negócios e Participações S/A” – fls. 221/222;

d. “Informações Técnicas BH SUL” – fls. 223;

e. Planta de situação do aeródromo (não assinada pelo engenheiro responsável) – fls. 227;

f. Ofício nº 15/D-PLN5/17916, de 18 de agosto de 2014, expedida pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, asseverando “(...) este Departamento não se opõe à construção do aeródromo BHSUL. Contudo, cumpre ressaltar que o sítio aeroportuário encontra-se dentro da zona de não transgressão do aeródromo Haras RPC, localizado no Município de Nova Lima/MG, de acordo com a NOTA do item 3.3.8.4.3 da ICA 63-19. Nesse caso, por ocasião da apresentação do projeto de construção do aeródromo, restrições operacionais poderão ser apontadas” – fls. 229/230;

g. Nota Técnica nº 159/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 3 de setembro de 2014 – fls. 243/247v;

h. Minuta de Portaria de aprovação de Plano de Outorga Específico – POE – fls. 248;

4. Cumpre registrar que estes autos foram redistribuídos a este parecerista em 13/10/2014, em razão de superveniência de férias da parecerista originariamente designada.

5. É o relatório. Passa-se à análise e manifestação, conforme solicitação contida no Despacho de fls. 247-v.

II – ANÁLISE

6. A pretensão exercida em face desta SAC-PR visa obter autorização federal para a implantação, construção e exploração de aeródromo civil público, cuja modalidade encontra-se legalmente prevista no art. 36, IV, do CBA (Lei nº 7.565/86), *verbis*:

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).

7. 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 21 de dezembro 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 federal.

8. De sua análise, vê-se que o intento da União, ao regulamentar a modalidade de outorga em comento por intermédio do Decreto nº 7.871/2012, 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:

a. **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-se estes ainda sob a exploração da União: INFRAERO (art. 36, II, CBA), Comando da Aeronáutica – atividade atípica (art. 36, I, CBA), ou de Estados e Municípios, enquanto delegatários (art. 36, III, CBA);

b. **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;

c. 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 recaí (art. 1.227, CC);

d. 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;

e. Autorização vinculada (art. 3º, §3º): a SAC-PR 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. Em suma, cumprido os requisitos legais e regulamentares, defere-se o pedido em favor do interessado;

f. Concessão da autorização: ato composto (art. 4º): a concessão da outorga de autorização é ato composto, eis que decorre de decisão proferida pelo Ministro-Chefe da SAC-PR (Portaria de Plano de Outorga Específico) e da ANAC (Termo de Autorização). Logo, enquanto a SAC-PR participa como órgão de política pública, elaborando e aprovando os Planos de Outorgas (art. 1º, IV, do Anexo I, do Decreto nº 7.476/2001), a ANAC, após a aprovação da SAC-PR, efetivamente emite termo de autorização da exploração do serviço (Art. 8º, inciso XXIV, da Lei nº 11.182/05);

g. 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;

h. 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;

i. 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;

9. Feitas tais observações preliminares, cumpre então à SAC-PR 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 concessão de outorga sob a modalidade de autorização (art. 36, IV, CBA), regulamentada pelo Decreto nº 7.871/ 2012.

10. No caso em apreço, infere-se que a interessada, a Edificare Negócios e Participações S/A, pleiteia obter, perante a SAC-PR, autorização federal para a implantação, construção e exploração de aeródromo civil público denominado BHSUL, às coordenadas geográficas 20°12'58" S e 43°56'06" W, localização situada no Município de Itabirito/MG.

11. No que nos interessa para o presente momento, cumpre a esta Assessoria Jurídica responder à Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil – SPR, em razão da Nota Técnica nº 159/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR (fls. 243-247v), se os requisitos legais encontram-se presentes para que o Ministro-Chefe desta SAC-PR possa emitir o competente ato de autorização (art. 4º, do Decreto nº 7.871/2012).

12. Pela documentação apresentada, infere-se que a requerente Edificare Negócios e Participações S/A apresentou, como documentação que ampara o seu pedido, “Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião” (fls. 221/222), lavrada pelo Cartório de Notas do Distrito de Piedade do Paraopeba, Comarca de Brumadinho, Estado de Minas Gerais, na qual é cessionária dos direitos de posse de um imóvel constituído por uma área de 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados), cujo Cedente seria detentor dos direitos de posse há mais de 20 (vinte) anos, dentro de uma área maior, de 1.680.651,82 m², localizada no Município de Itabirito/MG.

13. Sobre o aspecto do imóvel referente ao sítio aeroportuário, reiteramos o que dispõe o art. 3º, §2º, para análise da questão:

Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012

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.

(...)

14. Ante a tal requisito, verifica-se que a questão a ser analisada por esta Assessoria Jurídica, já num primeiro momento (em razão da prejudicialidade deste perante os demais), cinge-se apenas em verificar se, ante a documentação apresentada, em especial, a “Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião” (fls. 22/23v e 221/222v), assume o pleito do requerente os contornos jurídicos determinados pela legislação pátria, especialmente para fins do disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012.

15. Numa análise bastante objetiva da instrução processual, nota-se que, a despeito da

documentação apresentada e da linha argumentativa do requerente, não houve cumprimento do disposto na citada norma, senão vejamos.

16. Em primeiro lugar, sabe-se que a **Escríptura de Cessão de Direitos não assume caráter de direito real**, sendo apenas um instrumento de reconhecimento *inter partes*, que, por sua conta e risco, celebram o negócio jurídico. Nesse sentido, *mutatis mutandis*, a jurisprudência pátria reconhece a natureza de direito meramente obrigacional do negócio jurídico concernente à cessão possessória:

Processo civil. Conflito de competência. Ação anulatória. **Escríptura Pública de cessão e transferência de direitos possessórios. Direito Pessoal.** Direito real imobiliário. Competência do foro do domicílio Do réu. Artigos 95 e analisados: art. 100 do CPC.

1. **Ação declaratória de nulidade de escritura pública de cessão e transferência de direitos possessórios**, ajuizada em agosto de 2009, da qual foi extraído o presente conflito de competência, concluso ao Gabinete em 07.05.2010.

2. Discute-se a competência para julgamento de ação declaratória de cessão de direitos possessórios, considerando o disposto no art. 95 do CPC e a existência de outras duas ações, em que se discute a posse do bem, e que tramitam no foro da situação deste.

3. A partir da exegese da norma do art. 95 do CPC, na hipótese do litígio versar sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova, a ação correspondente deverá necessariamente ser proposta na comarca em que situado o bem imóvel, porque a competência é absoluta.

4. Por outro lado, a ação, ainda que se refira a um direito real sobre imóvel, poderá ser ajuizada pelo autor no foro do domicílio do réu ou, se o caso, no foro eleito pelas partes, se não disser respeito a nenhum daqueles direitos especificados na segunda parte do art. 95 do CPC, haja vista se tratar de competência relativa.

5. Na hipótese, conforme apontado pelo juízo suscitante, o litígio analisado não versa sobre nenhum direito real imobiliário, mas sobre a eventual nulidade da escritura de cessão de posse de imóvel, por razões formais. Aliás, é importante mencionar, nesse contexto, que nem mesmo a posse do imóvel é objeto da presente ação.

6. Não há competência absoluta do foro da situação do bem para o julgamento da presente ação, sendo inaplicável o art. 95 do CPC. A competência é relativa, devendo ser fixada de acordo com as regras do art. 100 do CPC.

7. Nem mesmo poder-se-ia pensar em conexão entre a ação declaratória e as ações de reintegração de posse e embargos de terceiro porque não se vislumbra identidade de pedidos ou de causa de pedir, conforme prevê o art. 103 do CPC, para autorizar a reunião dos processos.

8. Conflito conhecido, para declarar a competência do JUÍZO DE DIREITO DE SÃO JOSÉ DO OURO - RS."

(CC 111.572/SC, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/04/2014, DJe 15/04/2014)

 17. A propósito dos direitos reais, o Código Civil estabelece o rol taxativo em seu art. 1.225, não havendo dúvidas de que a documentação apresentada não alcança quaisquer dos direitos ali, taxativamente, previstos:

Art. 1.225. São direitos reais:

- I - a propriedade;
- II - a superfície;
- III - as servidões;
- IV - o usufruto;
- V - o uso;
- VI - a habitação;
- VII - o direito do promitente comprador do imóvel;
- VIII - o penhor;
- IX - a hipoteca;
- X - a anticrese.
- XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)
- XII - a concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

18. Nesse sentido, Maria Helena Diniz assim leciona a respeito da intangibilidade negocial dos direitos reais:

“os direitos reais não podem ser objeto de livre convenção das partes, que não podem, por si mesmas, criá-los, por estarem vinculadas aos tipos jurídicos que a norma jurídica colocou à sua disposição. Estão limitados e regulados expressamente por norma jurídica, constituindo essa especificação da lei numerus clausus (CC, art. 1.225, I a X)”

19. Sendo assim, sem muito se estender sobre o tema cuja interpretação legal não reclama maiores digressões, verifica-se que a “Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse” (fls. 22/23v e 221/222v) não assume a natureza jurídica requisitada pelo art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, servindo-se apenas, quando muito e não imune a críticas da jurisprudência[1], como início de prova “*juris tantum*” para eventual usucapião ordinário (art. 1.242 do Código Civil)[2]. Nessa mesma linha, aliás, infere-se da mesma Escritura (fls. 23 e 221v) que “*esta escritura não é registrável*”, o que informa o caráter meramente obrigacional do negócio jurídico.

20. Em segundo lugar, a instrução processual noticia que a questão relativa ao reconhecimento da usucapião relativa ao imóvel usucapiendo encontra-se judicializada perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Itabirito/MG (processo nº 0036573-96.2012.8.13.0319).

21. Assim, não fosse, por si só, a insuficiência do referido documento para a outorga de autorização, haja vista a clareza do disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, tem-se que qualquer decisão administrativa proferida acerca desse assunto, sabendo-se existir processo judicial que aprecia a mesma matéria, consagra-se um risco administrativo pelo qual não se recomenda que a SAC-PR assuma.

22. É dizer, além de não haver autorização para que a área técnica proceda com a análise do pleito, para fins do disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, em razão da imprestabilidade da Escritura de Cessão, é recomendável também que se aguarde o trânsito em julgado do processo judicial, e, ainda, o registro no competente Cartório de Registro de Imóveis da sentença

declaratória da usucapião, nos termos do art. 167, I, item 28, da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos - LRP), cujos requisitos na matrícula devem estar contidos no mandado judicial (art. 226, da mesma lei).

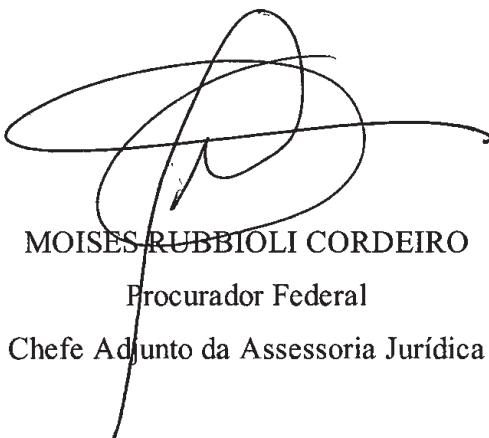
23. Desse modo, para fins do disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, não basta a existência de uma sentença judicial, ainda que transitada em julgado, para que surja o direito real: para que a sentença, de cunho declaratório, assuma esta natureza, carece que a mesma seja devidamente registrada em Cartório, exsurgindo, nessa hipótese, o direito de propriedade (art. 1.238, CC), e, aí sim, legitimando a área técnica a prosseguir com a análise do presente processo administrativo, eis que superado estaria o obstáculo imposto pelo art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012.

III – CONCLUSÃO

24. Pelo exposto, concluímos que, em que pese a argumentação e documentação apresentada pela Edificare Negócios e Participações S/A, consistente na “Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião”, esta não assume caráter de direito real na forma do rol taxativo previsto no art. 1.225 do Código Civil, para fins do disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, o que, por ora, obsta que a área técnica da SAC-PR opine favoravelmente à concessão da outorga de autorização do futuro aeródromo civil público denominado “BHSUL”, ao menos até que seja devidamente comprovada a existência do direito real em favor da interessada.

25. À consideração do Senhor Chefe da Assessoria Jurídica.

Brasília, 27 de outubro de 2014.



MOÍSES RUBBIOLI CORDEIRO
Procurador Federal
Chefe Adjunto da Assessoria Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000257201430 e da chave de acesso e49adb37



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO À SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL
GABINETE

SCS QUADRA 9 - 6º ANDAR - EDIFÍCIO PARQUE CIDADE CORPORATE - ASA SUL -
BRASÍLIA/DF CEP 70.308-200 - TELEFONE: (61) 3311-7328 / 3311 7204

DESPACHO n. 00066/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU

NUP: 00055.000257/2014-30

INTERESSADOS: EDIFICARE NEGÓCIOS E PARTICIPAÇÕES S/A

ASSUNTOS: Outorga de Autorização (Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012).

1. Aprovo o PARECER n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU, proferido no processo em epígrafe.
2. Após registro nos sistemas desta Assessoria Jurídica, restituam-se os autos à Secretaria de Política Regulatória - SPR/SAC.

Brasília, 04 de novembro de 2014.


MAURO CÉSAR SANTIAGO CHAVES
Chefe da Assessoria Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000257201430 e da chave de acesso e49adb37



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO À SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL
NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA
SCS QUADRA 9 - 6º ANDAR - EDIFÍCIO PARQUE CIDADE CORPORATE - ASA SUL -
BRASÍLIA/DF CEP 70.308-200 - TELEFONE: (61) 3311-7328 / 3311-7204

PARECER n. 00043/2016/ASJUR-SAC/CGU/AGU

NUP: 00055.000257/2014-30

INTERESSADO: EDIFICARE NEGÓCIOS E PARTICIPAÇÕES S/A

ASSUNTO: CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO

EMENTA: exploração, por meio de autorização de futuro aeródromo civil público, localizado no Município de Itabirito/MG. Atendimento do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, em especial o contido no § 1º do Art. 3º. Ratificamos o entendimento exarado no PARECER N° 00003/2014/ASJUR-SAC-PR/CGU/AGU.

Senhor Chefe da Assessoria Jurídica Adjunto,

1. Retornam à esta ASUR, o presente processo que trata da exploração por meio de autorização, pela empresa Edificare Negócios e Participações S.A. , de futuro aeródromo civil público, denominado BHSUL, localizado no Município de Itabirito/MG.
2. Inicialmente, os autos foram analisados por esta ASJUR no PARECER N° 96/2014/ASJUR/SAC-PR/AGU (fls. 36/39v), que opina no sentido de total cumprimento do previsto no artigo 3º, §1º do Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012.
3. Continuando, verifica-se que o presente processo foi, novamente, objeto de nova análise por esta Assessoria Jurídica, que exarou o PARECER n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU (fls. 249/252v), que assim conclui:

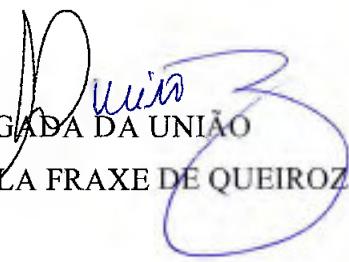
"Pelo exposto, concluímos que, em que pesse a argumentação e documentação

apresentada pela Edificare Negócios e Participações S/A, consistente na "Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião", esta não assume caráter de direito real na forma do rol taxativo previsto no art. 1.225 do Código Civil, para fins do disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, o que, por ora, obsta que a área técnica da SAC-PR opine favoravelmente à concessão da outorga de autorização do futuro aeródromo civil público denominado "BHSUL", ao menos até que seja devidamente comprovada a existência do direito real em favor da interessada."

4. Independente da tese apresentada pela empresa Edificare negócios e Participações S/A, concluímos pela ratificação, in totum, do PARECER n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 04 de março de 2016.


ADVOGADA DA UNIÃO
LAURA STELLA FRAXE DE QUEIROZ

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000257201430 e da chave de acesso e49adb37



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO À SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL
GABINETE

SCS QUADRA 9 - 6º ANDAR - EDIFÍCIO PARQUE CIDADE CORPORATE - ASA SUL - BRASÍLIA/DF
CEP 70.308-200 - TELEFONE: (61) 3311-7328 / .3311 7204

DESPACHO n. 00099/2016/ASJUR-SAC/CGU/AGU

NUP: 00055.000257/2014-30

INTERESSADOS: EDIFICARE NEGÓCIOS E PARTICIPAÇÕES S/A E OUTROS

ASSUNTO: CONCESSÃO DE OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO DO FUTURO AERÓDROMO "BHSUL".

1. Acolho a conclusão do Parecer nº 00043/2016/ASJUR-SAC/CGU/AGU, proferido no processo em epígrafe. Entretanto, complemento a manifestação jurídica em apreço, haja vista a necessidade de motivação oriunda de novos fatos e argumentos apresentados após o Parecer n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU (fls. 249-252). Tal necessidade decorre do art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/1999 ("art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses") e, especificamente em relação à atuação deste órgão de consultoria e assessoramento jurídico, do item 16.2 do Guia de Fluxo da Atividade Consultiva, da Consultoria-Geral da União, a saber:

16.2 A manifestação jurídica deverá abordar todas as dúvidas trazidas pelo Órgão Assessorado. Além disso, deve-se motivar a manifestação, de forma a mencionar os fatos envolvidos na análise, bem como os fundamentos jurídicos que sustentam a posição do Órgão Consultivo. Nos casos em que for possível antever que surgirão outras dúvidas decorrentes da solução apresentada, o Advogado não deve restringir a análise aos questionamentos inicialmente formulados.

2. Parecer do escritório Mattos de Paiva Nogueira & Ribeiro (fls. 308-315) - cuja consulente é a empresa interessada Edificare Negócios & Participações S/A. - assevera, em linhas gerais, que: a) o Parecer nº 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU aplicou concepção restrita de direito real e não observou o preceito constitucional da função social da propriedade e o princípio da supremacia do interesse público; b) assevera que a interessada comprovou ter a posse mansa e pacífica do imóvel, confirmada pelo Município de Itabirito, bem como apresentou projeto de utilização da área, demonstrando que atenderá sua função social; c) o §1º do art. 3º do Decreto nº 7.871/12 autorizaria interpretação extensiva do conceito de "outros direitos reais", de maneira a nele se inserir a posse mansa e pacífica de imóvel.

3. Às fls. 294 a 306, consta o Ofício nº 033/2016-GP do Prefeito Municipal de Itabirito em que o ente federal manifesta apoio "para que seja dada a competente autorização para a construção e exploração do futuro aeródromo civil público denominado 'BHSUL', em razão de sua relevante importância social e econômica para o Município e região". No bojo do mencionado documento há a seguinte assertiva referente à questão jurídica central presente nos autos:

Para análise jurídica da proposta empresarial, a fim de averiguar a segurança necessária para o aval da Administração Municipal, foi solicitada aos empreendedores documentação comprobatória da tramitação perante os órgãos competentes, bem assim, a respeito da qualificação e identificação dos responsáveis, e a legitimidade para utilização do imóvel onde se pretende instalar o empreendimento.

Após minuciosa verificação, a Procuradoria Jurídica do Município de Itabirito concluiu que se encontra em fase final de instrução uma ação judicial visando à aquisição do domínio pela via da usucapião, possuindo o mencionado feito elementos de prova robustos, que favorecem um desfecho tranquilo em relação à definitiva transmissão do domínio do imóvel em favor da empresa solicitante.

4. Ocorre, todavia, que os argumentos trazidos para superar a conclusão jurídica do Parecer n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU (fls. 249-252) desta Assessoria sustentam-se, sobretudo, no argumento de que a empresa interessada teria comprovado a posse mansa e pacífica do imóvel. Trata-se, entretanto, de premissa que (i), mesmo que comprovada, não seria suficiente juridicamente para alterar o posicionamento anterior desta ASJUR e (ii) é faticamente controversa diante da instrução atual do processo em análise.

5. Conforme requerimento de fls. 258/259, a Construtora Alfa S.A. contesta a versão da empresa Edificare Negócios & Participações S/A, afirmando ser proprietária e possuidora da área. Convém transcrever trecho desse requerimento:

Que tomou conhecimento do presente processo de solicitação de outorga de autorização para a exploração de futuro aeródromo civil público, denominado Aeródromo BHSUL localizado no município de Itabirito (MG); pela empresa Edificare Negócios e Participações S/A.

Para tanto, a empresa Edificare informa que a área onde pretende construir o aeródromo (um milhão de metros quadrados) foi adquirida de Sandoval Pereira Nascimento, através de escritura de cessão de direitos de posse, mencionando a ação de usucapião que tramita perante a 1ª Vara Cível de Itabirito, sob o nº 319.12.003657-3.

A Requerente informa que a área mencionada pela empresa Edificare é de propriedade da Ré, e que o Autor da ação de Usucapião não tem nem nunca teve a posse da área pleiteada naquela ação, mais de 1.600.000,00 metros quadrados.

A Requerente, tão logo tomou conhecimento, através de vizinhos, daquela infundada ação de usucapião, ingressou nos autos, contestando todos os fatos articulados pelo Autor, conforme cópia anexa, cujas razões integrantes desta petição, não são transcritas, por amor à síntese.

Assim, requeir a Vossa Excelência que, em face das razões constantes da peça em anexo,



adotadas as diligências que Vossa Excelência, eventualmente, entender pertinentes, seja indeferido o pedido de outorga de autorização para a exploração de futuro aeródromo civil público.

6. Às fls. 268 a 291, há cópia da defesa judicial apresentada pela Construtora Alfa S/A perante o Juízo de Direito da 1ª Vara Cível de Itabirito (MG).

7. Como se observa, a controversa questão referente à aquisição da propriedade pela usucapião encontra-se judicializada em processo em que a Ré questiona a posse dos Autor da ação (Sandoval Pereira Nascimento), que cedeu seus direitos para fins de usucapião à interessada Edificare Negócios & Participações S/A.

8. Com efeito, permanecem incólumes e fortalecidos os argumentos apresentados no Parecer n. 00003/2014/GAB/ASJUR-SAC/CGU/AGU de fls. 249-252, na medida em que não apenas a "Escritura Pública de Cessão de Direitos de Posse para fins de Usucapião" (fls. 221-222) não possui em abstrato caráter de direito real, requisito constante do art. 3º, §1º, do Decreto nº 7.871/2012, como também o próprio documento foi faticamente contestado pela parte Ré no Processo nº 319.12.003657-3, em curso na Justiça Estadual de Minas Gerais.

9. Mesmo assim, *ad argumentandum tantum*, entendo como incabíveis os demais argumentos jurídicos trazidos no Parecer do escritório Mattos de Paiva Nogueira & Ribeiro (fls. 308-315).

10. Os princípios da função social da propriedade e da supremacia do interesse público não autorizam, em nossa leitura, o reconhecimento interpretativo da posse como uma espécie de direito real. Princípios, consoante as mais abalizadas doutrinas jurídicas contemporâneas, dentre as quais a teoria do jurista estadunidense Ronald Dworkin (**O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 290-292.), são normas que representam valores compartilhados por uma comunidade jurídica. Servem como instrumentos de leitura das outras normas jurídicas (regras). Não autorizam, por si só, que o interprete assuma função legiferante.

11. A doutrina civilista majoritária entende que os direitos reais obedecem ao princípio da taxatividade ou *numerus clausus*, ou seja, são criados pelo direito positivo. De qualquer forma, no caso específico da posse e sua controversa natureza jurídica, mesmo que se admita a possibilidade de se afastar da taxatividade dos direitos reais, Carlos Roberto Gonçalves explica de maneira bastante convincente as razões pelas quais a posse não pode ser considerada um direito real. Senão vejamos a argumentação do mencionado civilista:

Os direitos reais são criados pelo direito positivo por meio da técnica denominada *numerus clausus*. A lei os enumera de forma taxativa, não ensejando, assim, aplicação analógica de lei. O número dos direito reais é, pois, limitado, taxativo, sendo assim considerados somente os elencados na lei (*numerus clausus*).

Se há um *numerus clausus*, diz José de Oliveira Ascensão, "também há, necessariamente, uma tipologia de direitos reais. O *numerus clausus* implica sempre a existência de um catálogo, de uma delimitação de direitos reais existentes". Estes existem de acordo com os tipos previstos pela lei de forma taxativa. Nos direitos obrigacionais, ao contrário, admitem-se, ao lado dos contratos típicos, os atípicos, em número ilimitado. Para eles, ademais, vigora o princípio da autonomia da vontade, em que os agentes têm ampla liberdade de contratar.

Há diferenças substanciais, ainda, entre os sujeitos e o objeto dos direitos reais e os dos

direitos pessoais. O objeto do direito real há de ser, necessariamente, uma coisa determinada, enquanto a prestação do devedor, objeto da obrigação que contraiu, pode ter por objeto coisa genérica, bastando que seja determinável. O objeto dos direitos reais é sempre a coisa corpórea, tangível e suscetível de apropriação, ao passo que o objeto dos direitos pessoais é sempre uma prestação.

Por outro lado, o direito real só encontra um sujeito passivo concreto *no momento em que é violado*, pois, enquanto não há violação, dirige-se contra todos, em geral; e contra ninguém, em particular, enquanto o direito pessoal dirige-se, desde o seu nascimento, contra uma pessoa determinada, e somente contra ela.

Em face das características mencionadas, torna-se possível dizer se a posse se aproxima mais do sistema dos direitos reais ou dos direitos pessoais. A pretensão de classificá-la como direito pessoal esbarra na própria definição deste: relação ou vínculo jurídico que confere ao credor o direito de exigir do devedor o cumprimento da prestação.

O Código Civil brasileiro, tanto o de 1916 quanto o de 2002, tendo adotado o princípio do *numerus clausus*, também não incluiu no rol taxativo dos direitos reais (art. 674 do CC/1916; art. 1.225 do CC/2002). Todavia, o simples fato de não tê-la incluído no aludido rol não é bastante para justificar a sua inserção na categoria dos direitos pessoais, uma vez que a doutrina reconhece a existência de outros direitos reais no mesmo diploma, também nele não incluídos, como o *direito de retenção* e o *pacto de retrovenda*, por exemplo (V. "Princípios fundamentais dos direitos reais", Introdução, n. 2.2, retro).

Há, porém, como assinala Marcus Vinícius Rios Gonçalves, um argumento que parece retirar da posse qualquer natureza real: é que lhe falta "o caráter absoluto dos direitos reais. A posse não é oponível *erga omnes*, cedendo passo, ao menos em duas situações. Com efeito, embora a posse, como aparência de propriedade, possa ser protegida até contra o proprietário, ela acaba cedendo à propriedade. Assim, ainda que o possuidor possa vencer demanda possessória contra o proprietário, este acabará reavendo a coisa, por meio das vias reinvidicatórias".

Além disso, aduz o mencionado autor, "há o art. 504, do Código Civil (de 1916 CC/202: art. 1.212), que retira a possibilidade de se recuperar a posse das coisas aos terceiros de boa-fé. Assim, o possuidor esbulhado não poderá reaver a coisa que estiver com terceiro que não saiba que ela foi esbulhada. Ora, o direito de sequela do possuidor é, portanto, restrito; e cede ante a boa-fé, o que se justifica pelo fato de que não se dá à posse a mesma espécie de publicidade que é dada aos direitos reais, ao menos no que se refere aos bens imóveis. Não sendo absoluta, e não trazendo a seu titular a possibilidade de opô-la a toda a coletividade, não há como considerar a posse como direito real (...). [Direito Civil Brasileiro, Volume V - Direito das Coisas - 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 2008, págs. 55 e 56].

12. O trecho citado dialoga diretamente com o normatividade com o caso concreto em que a posse ainda não se converteu em propriedade pela via da usucapião.

13. Outrossim, assumir a posse como direito real no âmbito da Administração Pública Federal seria violação à separação de poderes. Em primeiro lugar, porque adicionaria, sem previsão legislativa, a posse dentre

os direitos reais. Em segundo lugar, a questão encontra-se judicializada e, embora haja a separação das esferas judicial e administrativa, conceder outorga de autorização de aeródromo civil público nas condições dos autos seria na prática declarar administrativamente a usucapião, o que, consoante o art. 1.241 do Código Civil, é competência judicial.

14. Por essa razão, entendo como não presente no caso concreto o princípio da supremacia do interesse público. Isso porque apenas é possível haver interesse público quando este se encontra respaldado pela legalidade. Ademais, a Administração deve se pautar também por outro princípio: o da segurança jurídica. No presente caso, a concessão da outorga pode, em abstrato, culminar futuramente em direito à indenização por parte da parte Ré, que se alega proprietária e possuidora da área, inclusive em face da União.

15. Por fim, o argumento de que o §1º do art. 3º do Decreto nº 7.871/12 autorizaria interpretação extensiva do conceito de "outros direitos reais", de maneira a nele se inserir a posse mansa e pacífica de imóvel, também não merece acolhida. Como sabido, não cabe à Administração, no exercício de seu poder regulamentar, criar direitos não previstos em lei. O termo "outros direitos reais" deve ser interpretado como expressão de correta técnica legislativa que aponta para se evite remissões legislativas diretas, como por exemplo seria a remissão ao art. 1.225 do Código Civil. Nesse sentido, cumpre destacar trecho do Manual de Redação da Presidência da República, a saber:

A remissão constitui técnica legislativa conhecida. Enquanto a remissão à norma de um mesmo texto legislativo não se afigura problemática (remissão interna), as remissões a outros textos legislativos (remissão externa) são passíveis de sofrer objeções de ínole constitucional, pois podem afetar a clareza e precisão da norma jurídica. Particularmente problemáticas afiguram-se as remissões encadeadas, isto é, a remissão a dispositivos que, por sua vez, remetem a outras proposições.

A remissão pura e simples a disposições constantes de outra lei pode preparar dificuldades adicionais, uma vez que, em caso de revogação ou alteração do texto a que se fez referência, subsistirá, quase inevitavelmente, a dúvida sobre o efetivo conteúdo da norma.

Recomenda-se, por isso, que, se as remissões forem inevitáveis, sejam elas formuladas de tal modo que permitam ao intérprete apreender o seu sentido sem ter de compulsar o texto referido.

16. Destarte, o termo "outros direitos reais" deve ser lido como a abertura do regulamento para eventuais outros direitos reais a serem criados em lei, e não uma autorização para que a própria Administração os crie de forma interpretativa.

17. Encaminhem-se os autos para o Chefe da Assessoria Jurídica com recomendação de sua restituição à Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil.

Brasília, 31 de março de 2016.


VITOR PINTO CHAVES

Procurador Federal

Chefe Adjunto da Assessoria Jurídica

Aprovo Parecer nº 00043/2016/ASJUR-SAC/CGU/AGU e o Despacho n. 00099/2016/ASJUR-SAC/CGU/AGU, proferidos no processo em epígrafe.

Restituam-se os autos à Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil.

Brasília, 31 de março de 2016.


MAURO CESAR SANTIAGO CHAVES

Procurador Federal

Chefe da Assessoria Jurídica.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00055000257201430 e da chave de acesso e49adb37

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Aviação Civil - SAC
Secretaria de Política Regulatória - SPR
RECEBEMOS
Em 31/03/2016 às 17:35
Por: Romero
Ass.: _____