

Tribunal de Contas da União

Dados Materiais:

Decisão 231/98 - Plenário - Ata 16/98

Processo nº TC 002.458/96-9

Interessado: Senado Federal

Entidade: Aeroporto Internacional de Viracopos - SP

Vinculação: Ministério da Aeronáutica

Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.

Representante do Ministério Público: não atuou

Unidade Técnica: SECEX/SP

Especificação do "quorum":

Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.

Assunto:

Solicitação.

Ementa:

Solicitação do Senado Federal. Identificação da titularidade da propriedade do Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas SP, bem como a composição acionária no caso de vários proprietários. Inspeção realizada. Matéria complexa ante a existência de vários entes envolvidos e de diversos convênios firmados para exploração e manutenção do Aeroporto, bem como ante o estabelecimento de regras para a reversão dos móveis e imóveis à União. Determinação.

Data DOU:

20/05/1998

Página DOU:

20

Data da Sessão:

06/05/1998

Relatório do Ministro Relator:

GRUPO I - Classe II - Plenário

TC 002.458/96-9

Natureza: Solicitação

Interessado: Senado Federal

Ementa: Requerimento do Senado Federal para que sejam prestadas informações a respeito da titularidade dos proprietários do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas SP. Inspeção realizada pela SECEX-SP. Inexistência de documentos capazes de comprovar efetivamente a composição patrimonial daquele Aeroporto. Existência de bens pertencentes à União. Determinação ao Ministério da Aeronáutica, à Secretaria de Patrimônio da União e à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária para que realizem levantamento patrimonial no referido Aeroporto. Comunicação ao Senado Federal.

Cuidam os autos de requerimento encaminhado pelo então Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, solicitando informações relacionadas à titularidade da propriedade do Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas SP.

2. Adoto como Relatório a instrução de fls. 81/86, acolhida, no mérito, pelos titulares da SECEX/SP, e lavrada nos termos a seguir:

02. Tal solicitação indaga mais especificamente se esta Corte de Contas, em fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou em função de inspeções e auditorias realizadas no Aeroporto Internacional de Viracopos dispõe de dados mediante os quais seja possível identificar o titular ou titulares de sua propriedade (se a União, o Estado de São Paulo, o Município de Campinas ou outros) e, em caso de vários proprietários, sua composição acionária.

03. A considerar os exatos termos da solicitação, ou seja, se este Tribunal possui dados que permitam solucionar a questão da propriedade do aeroporto, a resposta seria negativa, pois o Tribunal de Contas da União não realizou auditorias ou inspeções com esse fim, não dispondo, portanto, em seus registros, de dados que permitam identificar o proprietário do aeroporto.

04. Na tentativa de esclarecermos o caso, procedemos a várias diligências. Levantamos uma série de documentos e pesquisamos junto a diversos órgãos públicos, entre eles, o Departamento do Patrimônio da União, a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do

Estado de São Paulo, a Prefeitura de Campinas, o 4º Comando Aéreo da Aeronáutica e a Infraero.

05. Nenhuma das entidades acima conseguiu responder satisfatoriamente, com amparo em documentos hábeis, sobre a propriedade do aeroporto. Foram remetidos a esta Secretaria de Controle Externo vários documentos que nos conduziram ao seguinte resultado que, resumidamente, pode ser visto em termos de um histórico da questão, já exposto detalhadamente às fls. 04 a 08.

06. Em 1946 a Prefeitura de Campinas desapropriou área de 4.375.892 m<sup>2</sup> para a construção de duas pistas e hangar para o Aeroclube de Campinas.

07. Em 1948 foi inaugurada a primeira linha aérea regular. Dez anos mais tarde, a lei estadual nº 4.578 autorizou a Fazenda do Estado de São Paulo a adquirir do Município de Campinas, por via amigável, área declarada de utilidade pública para a construção do Aeroporto Internacional de Campinas, com 4.889.300 m<sup>2</sup>. A escritura foi transcrita no 7º Tabelionato de Notas da Capital, livro 679, fls. 142.

08. Portanto, temos que, a princípio, os terrenos referentes à área do aeroporto eram municipais, o que pode ser visto pelos documentos que atestam a desapropriação dessas terras em favor da Fazenda do Estado de São Paulo (fls. 181 a 186), cuja finalidade era a construção do referido aeroporto. Presume-se que a desapropriação alcançou também as benfeitorias existentes à época feitas pelo Município, mas não há documentos que nos permitam afirmar isso, nem sequer se elas existiam.

09. Em 1960 foi inaugurado o Aeroporto Internacional de Viracopos. Não se sabe se as instalações e demais benfeitorias foram feitas integralmente pelo Estado de São Paulo ou se há a participação de particulares, a que título e em que termos (com reversão do patrimônio ou não).

10. Foram firmados vários contratos entre a União e o Estado de São Paulo que terminaram por colocar dúvida sobre a propriedade em questão.

11. O primeiro é um acordo, datado de 19.10.1960 onde ficou outorgado ao Estado de São Paulo a concessão para a manutenção, exploração e administração do Aeroporto de Viracopos.

12. Previa o acordo que o Estado concessionário poderia permitir, ouvido o Ministério da Aeronáutica, a construção, por terceiros interessados na navegação aérea, de edifícios e

instalações necessários aos seus serviços, mediante contrato do qual constasse, entre outras condições, a reversão desses bens para o patrimônio da União, findo o prazo da concessão, quando a reversão tivesse sido expressamente convencionada como forma de retribuição pela ocupação da área. Caso a reversão não tivesse sido estipulada, a empresa deveria fazer o levantamento ou retirada das instalações, findo o prazo da concessão.

13. Nesse acordo, não se aduziu o que seria feito com os bens e instalações construídos pelo Estado, bem como os terrenos de sua propriedade e com as demais benfeitorias. Como os bens e instalações de terceiros deveriam reverter para a União, e não para o Estado, presume-se que tal fato decorria de direitos assegurados à União em relação à navegação aérea como um todo, e não somente por previsão contratual. Verifica-se que o Estado de São Paulo aparece nos termos do acordo na qualidade de concessionário, o que reforça a idéia de que era devida uma retribuição à União pela exploração comercial de um monopólio seu, a navegação aérea.

14. O acordo previa uma série de retribuições e encargos recíprocos aos signatários. Para o acerto das contas anuais, deveriam ter sido tomadas as contas da concessão por uma comissão integrada por representantes de cada uma das partes e assistida por representante do Tribunal de Contas da União (cláusula IX, fl. 16 do anexo I).

15. O acordo citado permaneceu em vigor até 1965. Desta data até 1977 o aeroporto permaneceu administrado pelo Estado de São Paulo, através do DAESP, sem qualquer convênio que respaldasse a concessão dos serviços de navegação aérea.

16. Em 1971 constitui-se uma junta com representantes das partes e deste Tribunal para levantamento das contas referentes ao período de 1953 a 1971 relativas ao aeroporto de Congonhas/SP. Tudo indica que tal aeroporto se encontrava em condições semelhantes, pois o Parecer do Procurador-Geral deste Tribunal (fls. 79 a 86 do anexo) acerca de tais contas (TC 025/77 Res e TC 036.353/72) assim classificou a situação do aeroporto de Viracopos.

17. Em relação ao parecer acima, os pontos mais importantes quanto à propriedade do Aeroporto de Viracopos estão expressos nos seus itens 18 a 33, que assim dispõem:

I.a Não foi operada a reversão dos bens do concessionário à União;

I.b Não foi operada a reversão de bens de terceiros, à União,

nas condições previstas no "caput" e letra "c" do contrato de Viracopos.

18. Portanto, já em 1977 este Tribunal entendia que deveria ter sido operada a reversão dos bens tanto do concessionário (Estado de São Paulo, como forma de pagamento pela exploração comercial de monopólio da União) como dos bens de terceiros, quando expressamente prevista a reversão como forma de pagamento.

19. No Relatório Preliminar sobre a Tomada de Contas relativas ao Aeroporto de Congonhas (fls. 249 a 257 do anexo I), que trata de matéria semelhante, datando provavelmente de 1972, ficou consignada a dificuldade de se fazer valer os termos contratuais. Na exposição, a autora do relatório deixa claro haver crise política entre o Estado e a União não chegando a qualquer termo a junta designada para esse fim.

20. O julgamento feito em 1977 por este Tribunal decidiu que fosse reconhecida a impossibilidade de apresentação das contas devidas até o momento, bem como determinou o levantamento imediato do patrimônio que deveria ser incorporado ao patrimônio da União.

21. Ainda em 1977 foi assinado o convênio nº 005/77/0001 (fls. 19 a 24 do anexo I). Por seu intermédio, novamente o Estado operaria e exploraria comercial e industrialmente o aeroporto de Viracopos.

22. Quanto à propriedade, rezava o item 3.12, da cláusula 3ª, que o Estado se obrigaria a providenciar, no prazo de vigência deste instrumento, o arrolamento dos bens móveis e imóveis e das instalações e equipamentos que por força do artigo 2º da Portaria nº 534/GM5, de 25.05.77, do Ministério da Aeronáutica, deverão passar para a responsabilidade e guarda da Infraero.

23. Já o seu item 3.13 previa que o Estado deveria transferir ao término deste Convênio para o controle e cargo da Infraero os bens, instalações e equipamentos referidos no item precedente, mediante Termo de Entrega e Recebimento individualizado para cada aeroporto (grifo nosso).

24. A Portaria 534/GM5 (fls. 92 e 93 do anexo) citada acima vigorou a partir de 01.06.77 (anterior portanto ao convênio 005/77/0001) e transferiu a jurisdição técnica, administrativa e operacional do Aeroporto de Viracopos para a Infraero. Seu art. 2º estipulou que os bens móveis e imóveis, as instalações e equipamentos situados na área sob jurisdição da Infraero deveriam ficar sob sua responsabilidade e guarda, excetuando-se os que

estejam na posse efetiva de pessoas jurídicas públicas ou privadas que:

- a) operem serviços de transporte aéreo;
- b) operem serviços auxiliares e/ou de apoio às aeronaves;
- c) exerçam atividades mediante contrato celebrado com o aeroporto;
- d) operem os serviços de Proteção ao Vôo, os de Controle e Fiscalização da Aviação Civil;
- e) executem serviços de Fiscalização e de Controle da competência do Governo Federal, do Governo do Estado de São Paulo e da Municipalidade da Cidade de São Paulo.

25. O art. 4º autoriza a Infraero a celebrar convênio com o Estado a fim de que este administre, opere e explore industrial e comercialmente o aeroporto de Viracopos. Deste artigo decorreu o Convênio 005/77/0001. O parágrafo 3º do art. 4º reza que no decorrer do prazo previsto no Convênio o Estado de São Paulo arrolará os bens móveis e imóveis, as instalações e equipamentos que por força do art. 2º desta Portaria deverão passar para a responsabilidade e guarda da Infraero, transferindo-os para controle e carga da Empresa ao final do Convênio, mediante termos de Entrega e Recebimento individualizados para cada aeroporto (grifo nosso).

26. Destaca-se aqui a frase transferir para controle e carga que nos parece transferir a propriedade dos bens, uma vez que a palavra carga deve-se referir a carga patrimonial. Nota-se que não se trata da totalidade dos bens, tendo em vista a obrigação do Estado de arrolá-los, admitindo-se, pois, exceções, que seriam, ao nosso ver, as previstas nas alíneas "a" e "e" acima. Mesmo assim, a reversão desses bens dependeria de convenção expressa entre as partes (item 13).

27. De toda forma, a Portaria corrobora com a idéia de existência de bens pertencentes à União, ou que a ela deviam ter sido incorporados já a alguns anos.

28. Foram feitas novas instruções diligenciando a diversos órgãos, bem como visitas a entidades como a Procuradoria do Patrimônio do Estado de São Paulo e a Infraero. Não obtivemos nenhum elemento que faça prova sobre a referida propriedade.

29. A documentação conseguida em função dessas diligências não solucionam a questão e, em geral, referem-se ao aeroporto de Congonhas/SP.

30. Entre a documentação, consta ata de reunião de comissão instituída pelo ato administrativo nº 002/SRSP/97, de 03.01.97, da Infraero, com o fim de proceder a gestões para formalização da transferência e incorporação dos bens pertencentes ao Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP) ao patrimônio da Infraero.

31. A comissão concluiu que somente poderá efetuar a incorporação dos bens móveis localizados no aeroporto de Viracopos após o término do convênio 005/77/0001, cujo quinto termo aditivo, segundo a comissão, alterou seu prazo para 30 anos, podendo ser prorrogável por períodos de 15 anos. A comissão não se manifestou sobre os bens imóveis.

32. Outro fato relevante é que boa parte das terras pertencentes ao aeroporto foram desapropriadas de particulares, cujo processos ainda encontram-se em tramitação na justiça estadual. As desapropriações foram promovidas pelo Estado de São Paulo, sendo que, uma vez consumadas, a ele deveriam pertencer tais terrenos. É difícil afirmar se esses bens imóveis mais recentemente adquiridos dos particulares deveriam também reverter ao patrimônio da União. Por outro lado, se tais terrenos reverterem ao patrimônio da União antes de efetivada a justa indenização a que tem direito seu antigos proprietários, a União assumiria esse ônus?

33. Pode haver ainda benfeitorias construídas por particulares no aeroporto onde não foram estipuladas cláusulas de reversão. Tais contratos, conforme previa o primeiro acordo que regulou a matéria, devem estar de posse do Estado de São Paulo, embora deveriam ter sido aprovados pelo Ministério da Aeronáutica.

#### CONCLUSÃO

34. Todo o exposto nos leva a concluir a impossibilidade, por parte deste Tribunal, de se pronunciar conclusivamente acerca da propriedade do Aeroporto Internacional de Viracopos. Não existem documentos suficientes para tal feito, situação agravada pelo fato de não terem sido cumpridos os termos dos diversos acordos e convênios que regularam a matéria. São mais de 30 anos de operação irregular no que se refere as prestações de contas, nunca formalizadas. Não há notícia, na documentação conseguida, de quem construiu a pista de pouso, os hangares, as benfeitorias em geral, etc. Não se sabe se houve participação de particulares e, caso tenha havido, em que termos ela se deu. Há um grande período onde a concessão vigorou sem cobertura contratual. Nesse período foram feitas diversas desapropriações de terrenos de particulares pelo

Estado de São Paulo, muitas delas não concluídas até hoje.

35. O que se pode afirmar com certeza é que há um patrimônio da União, por força das cláusulas de reversão, sendo esta a forma de retribuição pela exploração comercial de um monopólio seu. Isso por si basta para obstar a pretensão do Estado de São Paulo de transacionar o aeroporto com a União pelo seu valor total em pagamento das dívidas do Banespa.

36. Por não ser possível precisar qual é esse patrimônio simplesmente à vista de documentos contratuais, cujos textos são por vezes vagos e pouco técnicos no que concerne à parte patrimonial, a solução seria a realização de uma comissão mista, integrada por membros das diversas partes interessadas da Infraero, como representante da União, e do Estado de São Paulo.

#### PROPOSIÇÃO

37. À vista do exposto, submetemos o processo à consideração superior para que encaminhe ao Ministro Relator, propondo:

a) cientificar o Congresso Nacional:

a.1) da impossibilidade imediata do levantamento da propriedade do Aeroporto Internacional de Viracopos;

a.2) da existência de bens da União juridicamente protegidos;

b) seja determinada a instauração de comissão mista com representantes da União, através da Infraero, e do Governo do Estado de São Paulo para realizar levantamento patrimonial do aeroporto, com o fim de que seja regularizada tal situação, nos termos da legislação pertinente e dos convênios e acordos que geriram a matéria. É o Relatório.

Voto do Ministro Relator:

Na Sessão Plenária de 10.04.96, submeti ao Colegiado a presente solicitação, oportunidade em que foi aprovada a Decisão nº 167/96 TCU Plenário no sentido de:

8.1. informar ao Senado Federal que inexistem nesta Corte documentos que possibilitem aferir a exata composição patrimonial do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas SP, embora existam indícios de que ao menos parcela de tal patrimônio seja de propriedade do Governo Federal, comunicando-se-lhe, ainda, que o Tribunal vem prosseguindo com as apurações para esclarecimento da propriedade do mencionado Aeroporto, cujos resultados, tão logo obtidos, ser-lhe-ão igualmente encaminhados;

8.2. remeter àquela Casa Legislativa cópia desta Decisão,



acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram;

8.3. determinar à SECEX-SP que prossiga com as apurações relativas ao reconhecimento da propriedade do Aeroporto de Viracopos, autorizando-se desde já a promoção das diligências consideradas necessárias ao deslinde da questão, inclusive junto aos cartórios daquele Estado, bem assim de eventuais inspeções reputadas oportunas.

2. Dando prosseguimento às apurações então iniciadas, a SECEX/SP expediu diligências à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, Prefeitura Municipal de Campinas e Delegacia do Patrimônio da União em São Paulo objetivando reunir novos elementos que pudessem contribuir na elucidação da questão em foco, sem, contudo, lograr êxito em tal mister.

3. Trazidas as novas informações ao conhecimento deste Relator, determinei, por Despacho, a restituição dos autos àquela Secretaria para aprofundamento das questões suscitadas, haja vista a insuficiência dos resultados alcançados a partir dos novos elementos colacionados, ressaltando que a Decisão nº 167/96 TCU Plenário já havia autorizado a realização de eventuais inspeções reputadas oportunas.

4. Na continuidade dos trabalhos, a SECEX/SP obteve, por meio de inspeção, informações junto ao IV Comando Aéreo Regional, à Superintendência da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária INFRAERO em São Paulo, à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, à Procuradoria Regional de Campinas e ao 3º Cartório de Registro de Imóveis de Campinas.

5. Todavia, ainda que tenha aquela Secretaria envidado extremados esforços com o objetivo de dar cumprimento às orientações emanadas do Plenário e deste Relator, não foi possível, em definitivo, responder a questão suscitada pelo Senado Federal.

6. A propriedade do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas, é matéria que tem-se mostrado complexa em razão do volume considerável de entes envolvidos Prefeitura Municipal de Campinas, num primeiro momento, Estado de São Paulo, Ministério da Aeronáutica e Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária -, e dos diversos convênios firmados para regular as atividades de exploração e manutenção do Aeroporto, bem como para estabelecer regras para a reversão dos bens móveis e imóveis à União. Ou seja, tanto a União, diretamente ou por intermédio da INFRAERO, quanto o

Estado de São Paulo estão envolvidos na presente questão. E, ainda, não estão completamente solucionadas as pendências relacionadas às desapropriações feitas em terrenos utilizados para aumentar a área do referido Aeroporto.

7. A propósito, cabe salientar que a imprensa tem noticiado conflituosa discussão, na esfera do Poder Executivo, acerca da privatização dos aeroportos brasileiros. Com efeito, uma vez decidido o início de tal processo, e, incluído o Aeroporto em comento no âmbito da mencionada privatização, as dúvidas até aqui suscitadas deverão, necessariamente, ser esclarecidas, haja vista que, no processo de alienação das respectivas ações, o titular ou titulares de tais ações deverá(ão) estar devidamente identificado(s) pois a ele(s) será(ão) revertidos os recursos obtidos com a venda. Da mesma forma, se o Governo Federal optar pelo regime de concessão, a identificação será imprescindível.

8. Assim, após envidados todos os esforços possíveis pela SECEX/SP e esgotados os meios ao seu alcance para identificação, por este Tribunal, do(s) titular(es) da propriedade do Aeroporto Internacional de Viracopos, acolho a proposta oferecida por aquela Secretaria, com os reparos por mim feitos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com base nos arts. 71, inciso VII, da Constituição Federal, e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92:

1. determinar ao Ministério da Aeronáutica, à Secretaria de Patrimônio da União - SPU e à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO que adotem providências, inclusive com a constituição de comissão mista, se for o caso, para solucionar as pendências relacionadas à situação patrimonial do Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas - SP, com vistas à identificação dos titulares de sua propriedade, nos termos da legislação pertinente e dos convênios e acordos que geriram a matéria, fixando-se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos;

2. remeter ao Senado Federal, por meio da Secretaria-Geral da Mesa daquela Casa Legislativa, cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram.

Indexação:

Requerimento; Senado Federal; Informação; Parlamentar; Campinas SP; Patrimônio da União; Bens Patrimoniais; Bens da União; Obras e Instalações; Inspeção; Auditoria; SECEX; SP; Diligência; INFRAERO; Composição; Capital Votante; MAER; Convênio; Bens Móveis; Bens Imóveis; Prefeitura Municipal; Controle Acionário; Serviços de Manutenção e Reparo;