

AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA FEDERAL E OS ENTES ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Cláudio Luiz Ferreira de Oliveira*

1. Introdução

A finalidade do presente trabalho é a de demonstrar que a administração aeroportuária federal, consolidada por preceitos de ordem constitucional e infraconstitucional, goza de autonomia plena ante aos entes Estaduais e Municipais. Com efeito, o tema se revela particularmente interessante devido aos constantes embates administrativos e judiciais decorrentes do cometimento de ingerências dos referidos entes em áreas aeroportuárias federais.

Decisões recentes de Varas Federais e do Supremo Tribunal Federal têm reafirmado esse posicionamento, resguardando a administração aeroportuária de diversas interferências por parte de órgãos vinculados às administrações regionais.

Interessante destacar, também, as diferentes vertentes acerca da competência originária da Justiça Federal de primeira instância ou da Suprema Corte para o julgamento de feitos desta natureza.

Destarte, com foco na jurisprudência e nos preceitos de Direito Constitucional e de Direito Aeronáutico, é que se realiza o presente estudo, de modo a se permitir a visualização da amplitude e da especificidade das questões jurídicas afetas a autonomia da administração aeroportuária.

2. Estrutura normativa do Direito Aeronáutico e da Administração Aeroportuária

Conforme fora salientado no tópico anterior, o foco da presente explanação é a autonomia da administração aeroportuária federal frente aos entes Estaduais e Municipais. Neste sentido, urge se traga à baila todo o elenco normativo que reafirma essa prerrogativa.

Com efeito, partindo do instrumento basilar de estruturação de todo o ordenamento jurídico pátrio, a Carta Magna, verificamos que a União detém a competência privativa para legislar sobre Direito Aeronáutico, de acordo com o art. 22, I, da CF, senão vejamos:

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: (EC nº 19/98)*

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Foi justamente no exercício de sua competência legislativa que a União Editou a Lei nº 7.565/1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, que dispõe, dentre outras coisas, sobre o patrimônio e o regime de utilização de áreas aeroportuárias. Porém, além da supramencionada competência legislativa, a Carta Magna confere à União a prerrogativa de explorar a infra-estrutura aeroportuária, como se observa do constante na alínea “c”, do inciso XII, do art. 21, da CF, *litteris*:

Art. 21. *Compete à União: (EC nº 8/95 e EC nº 19/98)*

XII – *explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

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

Em estrita observância a esse comando constitucional, verifica-se o disposto no inciso II, do art. 36, do Código Brasileiro de Aeronáutica, o qual assegura a constituição, manutenção e exploração de aeródromos por empresas especializadas da Administração Pública Federal Indireta, senão vejamos:

Art. 36. *Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:*

II – *por empresas especializadas da administração federal indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;*

Pois foi em detrimento disso que se autorizou a constituição da INFRAERO por intermédio da Lei nº 5.862/72, ou seja, criou-se uma empresa pública especializada da administração federal indireta com a competência para implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe fosse atribuída pelo Ministério da Aeronáutica, senão vejamos:

Art. 1º *Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma empresa pública, na forma definida no inciso II do artigo 5º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei número 900, de 29 de setembro de 1969, denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, vinculada ao Ministério da Aeronáutica.*

* Procurador da INFRAERO. Pós-Graduado em Direito e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes – RJ.

Parágrafo único. A INFRAERO terá sede e foro na Capital Federal e o prazo de sua duração será indeterminado.

Art. 2º A INFRAERO terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica.

Essa exploração comercial, saliente-se, não confere à INFRAERO apenas o direito a captação de valores inerentes às tarifas aeroportuárias, mas também aos recursos provenientes da exploração comercial das áreas aeroportuárias definidas pelo art. 39 e seguintes do Código Brasileiro de Aeronáutica e que vão desde o espaço destinado à administração até as áreas concernentes ao pouso e decolagem, ao atendimento de passageiros, ao comércio apropriado para o aeroporto e etc.

Como se percebe, o espaço definido como área aeroportuária é amplo e diversificado. Entretanto, é importante destacar que a própria lei que autorizou a criação da INFRAERO, Lei nº 5.862/72, em seu art. 6º, inciso VII, permite a constituição de recursos provenientes de fontes diversas, o que se coaduna perfeitamente com o disposto no art. 41, do Código Brasileiro de Aeronáutica. O importante a este respeito é observar que o referido preceptivo legal autoriza o funcionamento de estabelecimentos empresariais nas áreas aeroportuárias mediante aval exclusivo da autoridade aeroportuária, litteris:

Art. 41. O funcionamento de estabelecimentos empresariais nas áreas aeroportuárias de que trata o artigo 39, IX, depende de autorização da autoridade aeronáutica, **com exclusão de qualquer outra**, e deverá ser ininterrupto durante as 24 (vinte e quatro) horas de todos os dias, salvo determinação em contrário da administração do aeroporto.

(grifei e sublinhei).

Nesse contexto, infere-se que à União fora atribuída privativamente, a competência para legislar sobre direito aeronáutico, o que se deu por intermédio do Código Brasileiro de Aeronáutica e normas correlatas. Percebe-se, também, que à União fora conferida a competência para explorar a infra-estrutura aeroportuária, o que se efetivou por intermédio da constituição da INFRAERO, Empresa Pública Federal incumbida de explorar e administrar tal infra-estrutura. Torna-se claro, já a esta altura, que os diversos comandos normativos provenientes de legislação constitucional e ordinária federal se interligam, sendo absolutamente legítima a autonomia da autoridade aeroportuária para a administração e exploração das respectivas áreas com exclusividade.

3. A tutela judicial do administrador aeroportuário

Como dito acima, interessa-nos aqui realizar a apreciação mais latitudinária a respeito da autonomia da administração aeroportuária federal ante aos entes Estaduais e Municipais.

Realmente, impende-nos salientar que o administrador aeroportuário não se encontra desprovido de proteção judicial para a defesa de suas prerrogativas. Com efeito, são inúmeras as decisões judiciais que reafirmam esse direito, valendo mencionar algumas delas, senão vejamos:

Em 28 de junho de 2005, a assembléia legislativa do Estado de Goiás editou a lei nº 15.223, que dispensava o pagamento pelo estacionamento de veículos em aeroportos para os usuários que comprovassem despesas correspondentes a 10 (dez) vezes o valor cobrado pelo estacionamento.

Valendo-se desse expediente, a Secretaria Municipal de Fiscalização Urbana de Goiânia interditou o estacionamento do aeroporto daquela capital, administrado pela INFRAERO. A estatal interpelou judicialmente essa medida.

A 4ª Vara Federal do Estado de Goiás, no bojo do processo nº. 2005.35.00.016002-3, determinou, em sede liminar, que fossem cessadas as ingerências na área aeroportuária, e, ao final, sentenciou favoravelmente à INFRAERO, condenando o ente estatal ao ressarcimento pelos prejuízos sofridos com a interdição do estacionamento do aeroporto.

Destacam-se nesse **decisum**, diversos trechos em que o D. Magistrado reafirma a autonomia da administração aeroportuária, **in verbis:**

“... Feita essa longa, mas necessária digressão, tem-se que a União detém não só o poder explícito de disciplinar a infra-estrutura aeroportuária, incluindo os estacionamentos dos aeródromos, como também, **implicitamente**, o poder de regular os aspectos urbanísticos e os relativos à exploração desses locais.”.

“...Daí se conclui que o Município de Goiânia **não detém competência para exigir alvará de funcionamento dos estacionamentos que compõem a infra-estrutura aeroportuária e, por consequência, tampouco o poder de autuar quem os explore por concessão federal.**”.

Outro caso de destaque se refere à ação do Governo do Distrito Federal na área do Aeroporto Internacional de Brasília – DF em 13/07/2007. De fato, se valendo da Lei Distrital nº. 3.035/2002, que disciplina o licenciamento e a afixação de engenhos publicitários no Distrito Federal,

fiscais da Subsecretaria de Estado de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal procederam à derrubada de engenhos publicitários instalados na área aeroportuária.

A INFRAERO, por conta disso, impetrou o mandado de segurança de nº. 2007.34.00.025641-1 perante a 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Esse D. Juízo, a seu tempo, reconheceu a existência de “...*vasta legislação, inclusive de ordem constitucional...*”, em que se apóia o pedido da impetrante. Por conta disto, deferiu o pedido liminar da estatal, determinando que o GDF se abstinisse de qualquer ação tendente à retirada de painéis publicitários da área aeroportuária.

O GDF atacou essa decisão por via do agravo de instrumento de nº. 2007.01.00.031645-1/DF, tendo logrado êxito na obtenção de efeito suspensivo para sobrestar a eficácia da decisão agravada.

O juízo de primeira instância declinou a competência para a apreciação do feito em favor da Suprema Corte. Os autos então subiram ao Supremo Tribunal Federal que casou o efeito suspensivo concedido ao recurso de agravo de instrumento e manteve a liminar deferida pelo juízo de primeira instância. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região então declarou prejudicado o agravo de instrumento por perda de objeto e, por conta disso, negou-lhe seguimento.

Evidente, portanto, que embora essa causa ainda não tenha transitado em julgado, a reafirmação da competência privativa da estatal para a administração da área aeroportuária é plena.

4. Conclusão

De tudo o que foi exposto, pode-se concluir que a autonomia da autoridade aeroportuária decorre uma estruturação normativa absolutamente concatenada. Sem dúvida, partindo-se de comandos de ordem constitucional, verifica-se a competência privativa à União para legislar sobre Direito Aeronáutico e explorar a infra-estrutura aeroportuária. A consolidação desse preceito, por sua vez, se dá por via do Código Brasileiro de Aeronáutica que regula o funcionamento de aeródromos e da Lei nº 5.862/72, que autoriza a constituição da empresa pública incumbida de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária federal.

A competência é privativa e seu reconhecimento, como visto acima, já se dá em diversas instâncias do Poder Judiciário.

Compete agora aos gestores públicos dos entes Estaduais e Municipais a tarefa de reconhecer essa competência privativa da União para legislar sobre Direito Aeronáutico e, por via de consequência, de respeitar a autonomia da autoridade aeroportuária para gerir a área do aeroporto com exclusividade, sob pena de em não o fazendo, instaurarem conflito federativo. Afinal, não se pode olvidar que embora se encontrem dentro dos Estados e Municípios, os aeroportos administrados pela INFRAERO são áreas federais.