



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202  
Classe: 7100 – Ação Civil Pública  
Autor: Ministério Público Federal  
Réu: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e Outros

### SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo **Ministério Público Federal – MPF** em face da **Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, do Município de Coari/AM e das empresas Total Linhas Aéreas e Trip Linhas Aéreas**, para que os requeridos sejam obrigados a sanarem as irregularidades (não-conformidades) presentes no Aeroporto de Coari/AM, considerando suas respectivas responsabilidades.

Narra o MPF que a presente ação foi deflagrada com base no Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001032/2005-31, instaurado a partir de representação formulada pelo Sétimo Comando Aéreo Regional – VII COMAR, em 26 de julho de 2005, órgão vinculado ao Ministério da Defesa (fls. 02-G/04), que relatou inúmeras irregularidades presentes no Aeroporto de Coari/AM, descrevendo situações de risco às operações aéreas e à integridade dos usuários da aviação civil naquele aeródromo.

Foram celebrados dois Termos de Ajustamento de Conduta entre o Município de Coari/AM e o VII COMAR (fls. 08/11), objetivando ultimar as irregularidades verificadas em inspeção. Os problemas não foram solucionados.

Esclarece a boa e clara exordial que entre os anos de 2004 a 2013 (ano do ajuizamento desta ACP), o Aeroporto de Coari/AM foi inspecionado por diversas vezes, culminando na produção dos relatórios de inspeção às fls. 24/27, 66/106, 134/150. Neste último relatório (RIA nº 018/SAI-GFIS/2011), a ANAC constatou 51 irregularidades naquele aeródromo, sob a responsabilidade do Município e das empresas aéreas Total Linhas Aéreas e Trip Linhas Aéreas.

Assevera a parte autora que mesmo diante de inúmeras irregularidades existentes no Aeroporto de Coari/AM, os entes públicos federais responsáveis pela segurança do transporte aéreo nacional, de início o VII COMAR, e, posteriormente, a ANAC, não cumpriram com seu dever de promover a interdição daquele aeródromo. Argumenta que os requeridos estão submetidos a um conjunto de obrigações legais e regulamentares, relacionadas com a **segurança da navegação aérea e segurança aeroportuária** e que os **direitos básicos dos consumidores** daquele transporte aéreo estão sendo desrespeitados, em razão da prestação inadequada e ineficaz do serviço, ocasionado permanente estado de risco de lesão à vida, à saúde e à segurança.

À fl. 188, despacho postergando a apreciação do pedido de tutela provisória após manifestação prévia dos requeridos.

Às fls. 200/243, manifestação prévia formulada pelo Município de Coari/AM.

Às fls. 283/299, manifestação prévia da ANAC.

Às 666/667, ata da audiência de conciliação ocorrida no dia 17/07/2013, às 15 horas, na qual foi realizado parcial acordo entre o MPF e a empresa **Total Linhas Aéreas** (com homologação folhas 757-v). Quanto aos demais restaram infrutíferas as propostas de acordo.

Este juízo deferiu parcialmente o pedido liminar (folhas 754/758), determinado, entre outras: **a)** a completa suspensão das atividades de pouso e decolagem de aeronaves no Aeroporto de Coari/AM, a partir do dia 12/08/2013 e até que as obras de reparo da



Fls.....

Rub.....

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

pavimentação da pista de pouso e decolagem, bem como de reparo do muro/cerca que margeia e circunda a pista de pouso sejam realizadas; **b)** que a partir da data da publicação desta decisão e até a completa restauração do muro/cerca, o Município de Coari providencie a vigilância ininterrupta da área próxima ao muro e **impeça o trânsito de pessoas, automóveis e animais na pista de pouso e decolagem, no horário mínimo entre 07 e 19 horas;** e **c)** que o município de Coari comprove a instituição da Brigada Especial de Combate a Incêndio, apresentando o nome dos brigadistas e o certificado de conclusão do curso respectivo.

O Tribunal Regional Federal da Primeira Região – TRF1 deferiu pedido de suspensão de segurança (fls. 757/758) no que se refere à paralização das atividades de pouso e decolagem de aeronaves no Aeroporto de Coari/AM, **sem prejuízo do cumprimento dos demais pontos daquela decisão, relativos à obrigação de sanar as irregularidades apontadas pela ANAC** (fls. 845/853).

A requerida **TRIP Linhas Áreas**, devidamente citada, contestou a ação às fls. 340/357. A ré **Total Linhas Aéreas** foi devidamente citada às fls. 793/794.

A **Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC**, devidamente citada às fls. 796/797, apresentou contestação às fls. 935/943, contra-argumentando que: **a)** sempre desempenhou suas atribuições legais, jamais deixando de regular, fiscalizar e reprimir infrações acerca de situações de sua competência; **b)** o Ofício nº 1895/2012/GFIS/SAI-ANAC, de 17/08/2012, demonstra o desempenho de suas atribuições ao solicitar que o Município de Coari/AM adote as medidas saneadoras às irregularidades existentes no respectivo Aeródromo, **sob pena de imposição de restrições operacionais, incluindo a interdição deste;** **c)** em razão da Decisão ANAC nº 29/2013, que concedeu prazo de 120 dias para o Município adequar as condições de infraestrutura do aeroporto, bem como para adotar as medidas mitigadoras quanto aos riscos às operações aéreas, **deixou de interditar o aeródromo;** **d)** irá realizar uma nova inspeção para verificar o cumprimento dos requisitos estabelecidos e se o aeroporto possui condições operacionais satisfatórias; **e)** o pedido formulado pelo MPF consiste em obter prestação jurisdicional que configuraria clara ingerência nas atividades típicas dos Poderes Executivos e Legislativo, ferindo, assim, o **princípio da independência e harmonia entre os poderes;** e **d)** é incabível a aplicação de multa diária (astreintes) em desfavor da Fazenda Pública.

Às fls. 966/978 o MPF apresentou réplica às contestações oferecidas pela TRIP e pela ANAC.

Às fls. 979/997, petição da parte autora informando que realizou inspeção no aeroporto de Coari/AM, em 25/09/2013, oportunidade em que constatou diversas irregularidades. Para tanto junta o respectivo relatório (fls. 1047/1057) acompanhado de fotografias impressas e mídia digital contendo imagem e vídeo (apenso I).

Às fls. 1086/1092, manifestação do Município de Coari/AM acerca do relatório elaborado pelo MPF.

**Município de Coari/AM** citado às fls. 1153/1156.

Decisão às fl. 1159 decretando a revelia dos requeridos Município de Coari/AM e Total Linhas Aéreas, sem aplicar seus efeitos materiais, bem como determinando a intimação da ANAC para especificar as provas que pretende produzir.

Às fls. 1163/1167, a empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A, sucessora da ré TRIP Linhas Áreas, requereu a retificação do polo passivo da demanda, bem como apresentou manifestação alegando que não há qualquer irregularidade de sua parte, uma vez que suas operações são realizadas em conformidade com a legislação aeronáutica.



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

A requerida Total Linhas Aéreas juntou documentos às fls. 1210/1409.

À fl. 1422, a ANAC informa que não há mais provas a especificar além daquelas já apresentadas com a contestação.

À fl. 1424 foi determinado à ANAC a realização de nova inspeção no Aeroporto de Coari/AM, no prazo de 60 (sessenta) dias, a fim de esclarecer quais as irregularidades foram efetivamente sanadas pelo Município, bem como quais irregularidades ainda existem e quais providências devem ser tomadas para que sejam sanadas.

Às fls. 1445/1468, juntada do Relatório de Inspeção Aeroportuária RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016, realizada no Aeroporto de Coari/AM nos dias 21 a 24 de março de 2016.

Às fls. 1472/1475, manifestação do MPF acerca do Relatório de Inspeção Aeroportuária RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016, oportunidade em que requereu a intimação da ANAC para: a) fornecer o Relatório com Enfoque de Segurança da Aviação Civil (AVSEC); e b) informar se persistem as não conformidades referentes às empresas Áreas que operam/operavam no aeródromo de Coari/AM, detalhados no RIA nº 018E/SAI-GFIS/2011.

À fls. 1477, deferimento do pedido do MPF acerca da apresentação do Relatório com Enfoque de Segurança da Aviação Civil (AVSEC) e designação de audiência de conciliação.

Às fls. 1489/1490, Ata da audiência de conciliação, momento em que foi concedido prazo de 30 dias para a juntada de documentos tanto pela ANAC quanto pelo Município de Coari, a fim de comprovar a regularização das pendências constantes do relatório de não conformidades (fls. 1.452 e seguintes). Todas as partes anuíram quanto ao julgamento antecipado do mérito. Por fim, a empresa **Trip Linhas Aéreas S.A foi excluída da relação processual por ilegitimidade, nos termos do art. 485, VI, do NCPC.**

Às fls. 1505/1506, petição da ANAC juntando as informações mais atualizadas que detém sobre o Aeroporto de Coari/AM, dentre elas o Relatório de Inspeção Aeroportuária RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016/ **AVESC** (fls. 1528/1537). Informa que este relatório possui caráter restrito e, por isso, pede que os autos tramitem em segredo de justiça. Ao final esclarece que o operador do aeródromo somente apresentou Plano de Ações Corretivas em relação ao relatório de segurança operacional.

À fl. 1507, expediente da ANAC encaminhando ao Município de Coari/AM o Relatório de Inspeção Aeroportuária RIA nº 010P/SIA -GFIC/2016/**AVESC**, no qual foram listadas algumas não-conformidades, a demonstrar que o Operador do aeródromo não estava atuando conforme o previsto nos normativos, bem como não foi recebida nenhuma informação sobre as ações tomadas ou prevista pelo Operador para sanearas irregularidades ou a implementação de eventuais medidas mitigadoras, a fim de garantir a segurança das operações.

Às fls. 1528/1536, informações prestadas à ANAC, pelo Diretor do Aeroporto de Coari/AM, acerca das ações tomadas e previstas para saneamento das inconformidades apontadas no Relatório de Inspeção Aeroportuária RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016.

À fl. 1537, análise do Plano de Ações Corretivas proposto pelo operador do aeródromo.

À fl. 1553, transcorreu *in albis* o prazo de 30 dias para o Município de Coari/AM apresentar informações atualizadas das condições do aeroporto.

Vieram os autos conclusos para julgamento antecipado do mérito.



Fls.....

Rub.....

PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

**É o relatório. Decido.**

Atualmente, figuram como partes no processo apenas o Ministério Público Federal (autor), a empresa Total Linhas Áreas e o Município de Coari/AM (réus).

A empresa Trip Linhas Aéreas S.A, sucedida pela empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A, foi excluída da relação processual por ilegitimidade, nos termos do art. 485, VI, do NCPD, em razão de ter cancelado suas atividades no aeroporto em questão. A empresa Total Linhas Áreas teve acordo homologado às fls. 754/758.

Remanesce a análise de mérito da causa apenas em relação aos pedidos formulados em face da ANAC e do Município de Coari/AM, que passo a decidir.

Os vários volumes encadernados neste feito não correspondem exatamente à complexidade da causa. Tratam-se, em breves linhas, de irregularidades diagnosticadas no aeroporto de Coari, várias delas relacionadas à segurança, e cuja providência, obviamente, é cogente.

O histórico da causa é marcado pela demora, pelas prorrogações de prazos, pelas tentativas de conciliação frustradas, pela dificuldade de controle de um aeroporto que está localizado no médio Solimões e, peculiarmente, tem fluxo aéreo considerável, de estratégica importância, com interferência no turismo, na saúde, no comércio, na educação e na grande atividade petrolífera extrativista na Amazônia (para espanto de alguns).

Um outro aspecto também marca a evolução dos fatos: trata-se da prudência e cautela que as autoridades envolvidas revelaram ao longo das tratativas. Inicialmente pela condução do caso pela Força Aérea Brasileira e o trabalho fiscalizatório do Ministério Público Federal, com várias diligências para sanar as irregularidades, termos de acordo, tratativas, termos de ajustamento de conduta, prazos e todo aparato de oportunidades legais. Mesmo tom seguiu a ação no Poder Judiciário, com audiências de conciliação, oitiva de todas as partes, prazos, pedidos de novos relatórios de fiscalização, medidas liminares apenas parciais, cronogramas dilatados para cumprimentos das obrigações e primorosa parcimônia para tratar assunto que equilibra vetores como a segurança e a necessidade do serviço.

Esses registros dos fatos são feitos para que um novo panorama se estabeleça. Já não é mais possível postergar. O transcorrer do tempo não é mais visto como virtude da temperança ou da cautela, mas um compromisso com negligência, um risco não mais suportável. A ação foi ajuizada ainda em 2013. O procedimento administrativo que a antecedeu remonta à 2005 e o início dos alertas pela Aeronáutica começaram em 2004. São 13 anos na tentativa de solução do caso.

Alguns pontos são incontroversos. Eis porque dispensam longa abordagem. É caso, por exemplo: i) que a administração do Aeroporto de Coari está a cargo da Prefeitura Municipal, nos termos do Convênio firmado em 05/10/1998, ficando a cargo do Município, dentre outras, as seguintes obrigações: **a)** manter e conservar o aeródromo com todas as instalações, facilidades e serviços necessários ao seu perfeito funcionamento; **b)** ativar em toda a área do aeródromo um sistema de segurança e vigilância; e **c)** dotar e prover o aeródromo dos serviços de salvamento e contra-incêndio.

O pedido deduzido na boa petição inicial ajuizada compreende duas providências. Uma voltada contra a ANAC, a fim de que adote medidas para interdição do aeroporto, com suspensão das atividades, realize nova inspeção a fim de que seja feito levantamento acerca da necessidade real de interdição do aeroporto. Outra voltada para o Município de Coari, a fim de que atenda as pendências e regularize-as.



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

Os pedidos feitos pelo Ministério Público Federal revelam, em verdade, uma preocupação mais holística e conglobante: requer que a questão de segurança do aeroporto seja resolvida definitivamente, com assunção de responsabilidades por ambas as partes, seja a ANAC, em seu dever de exercer corretamente a fiscalização, exercendo com afincamento seu poder de polícia, seja pelo município, que deverá implementar as regulamentações necessárias. Assim, não importa se esse ou aquele relatório servirá de parâmetro, pois o passar do tempo já nem permite mais saber qual está em vigor. A questão deve ser resolvida.

A ideologia neoliberal da gestão política do país na década de 90 descentralizou as funções do Estado e as terceirizou, fiel à premissa de sua mínima participação nas atividades e a possibilidade de assunção dessa tarefa pelo mercado. Com inspiração na experiência norte-americana, reservou para si a possibilidade fiscalizatória e de regulação dessas atividades, fazendo nascer as agências reguladoras, dotadas de capacidade técnica autônoma para controle do respectivo setor.

Um chamado “regime especial” foi franqueado às agências reguladoras. A doutrina explica que essa especialidade decorre, sobretudo, da maior estabilidade e independência desta pessoa jurídica na condução e execução de suas finalidades legais e constitucionais. Vem então a Lei nº 11.182/2005 criando a Agência Nacional de Aviação Civil e estabelecendo várias competências, cujas mais pertinentes ao presente caso faz-se questão de transcrever:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

XIII – **regular e fiscalizar a outorga** de serviços aéreos;

XX – **compor, administrativamente, conflitos de interesses** entre prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXVIII - **fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;**

XXIX – expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos;

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

XLI – aprovar o seu regimento interno;

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

Em vista dessas responsabilidades e atribuições previstas em lei, vale-se da seguinte retórica para refletir sobre o caso: se compete à ANAC o dever de fiscalização, de conceder autorização de funcionamento, de até mesmo reprimir infrações à legislação mediante sanção, inclusive no tocante ao direito dos usuários, enfim, de promover a segurança, editar normas e tantas outras atribuições, qual o propósito desta ação judicial tramitando há anos, que, em suma, busca exatamente a mesma finalidade que poderia ser alcançada pelo ente regulador?

Se as pendências ainda permanecem, devem ser imediatamente sanadas.

Há uma inversão da ordem natural das coisas. As irregularidades que persistem no aeródromo deveriam, ao longo dos anos em que tramitam a ação, terem sido alvo de fiscalização e regularização pela ANAC. Ocorre que um sentido inverso tem ocorrido, pois a cada diagnóstico a providência é trazida para dentro da ação, e não resolvida de imediato, como já poderia ter sido feito. A ação parece ter adquirido mais importância do que a própria resolução, seguindo a não recomendável lógica onde os meios sobrepõem aos fins.



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**  
**SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

A primeira providência que se tem notícia foi feita em 2012. O Ofício nº 1895/2012/GFIS/SAI-ANAC, de 17/08/2012, noticiado na contestação, já tem 5 anos. O prazo de 120 dias lá estabelecido não foi atendido.

A ANAC, agência reguladora, conta com o poder de polícia administrativa, inerente às agências reguladoras de serviço público, a fim de desempenhar suas funções de regular, fiscalizar e aplicar sanções. O exercício deste poder não configura uma faculdade do administrador, mas sim um dever de agir diante das hipóteses legais.

Deste modo, cabe ela tomar as medidas necessárias à adequação das atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária aos padrões legais de segurança, reprimindo as irregularidades constatadas, inclusive aplicando sanções. Daí não vingar a alegação da Advocacia-Geral da União de que o provimento ora requerido consiste em indevida interferência do Poder Judiciário, com ingerência nas atividades típicas do Poder Executivo.

A harmonia entre os Poderes (artigo 2º da CF) é operacionalizada pelo sistema de freios e contrapesos (*Checks and balances*), como instrumento limitador da usurpação de competências e também de direitos, impedindo tanto atitudes positivas como negativas que violem a Constituição.

É dever do Poder Judiciário a proteção dos valores constitucionais e direitos fundamentais, ainda que tenha que intervir, excepcionalmente, diante de uma omissão. No caso, deixa-se observar a Constituição e demais espécies normativas, como a Lei nº 7.565/86, Lei nº 11.182/2005 e Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 153. Veja os precedentes:

**STF - Segunda Turma - ARE 639337 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Dje 15/09/2011.**

[...]

**DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICCIONAL.** -

O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. **A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”.** - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). **A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.** - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. **LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”.** - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência.

**STF - Segunda Turma - RE 595129 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Dje 01/07/2014.**

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. POLÍTICAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. AGRAVOS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – A jurisprudência desta Corte entende ser possível ao Poder Judiciário determinar ao Estado a implementação, ainda que em situações excepcionais, de políticas públicas previstas na Constituição, sem que isso acarrete contrariedade ao princípio da separação dos poderes. II – Importa, ainda, acentuar, quanto aos alegados limites orçamentários aos quais estão vinculados os recorrentes, que o Estado, ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente mensurável, não pode se furtar à observância de seus encargos constitucionais. III – Agravos regimentais a que se nega provimento.

**STJ - Segunda Turma - AgRg no REsp 1107511/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 06/12/2013.**

ADMINISTRATIVO. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS - DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. MANIFESTA NECESSIDADE. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DE TODOS OS ENTES DO PODER PÚBLICO. NÃO OPORTUNIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL. NÃO HÁ OFENSA À SÚMULA 126/STJ.

1. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes.



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

2. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.
3. In casu, não há impedimento jurídico para que a ação, que visa a assegurar o fornecimento de medicamentos, seja dirigida contra o Município, tendo em vista a consolidada jurisprudência do STJ: "o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer dessas entidades têm legitimidade ad causam para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros" (REsp 771.537/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 3.10.2005).
4. Apesar de o acórdão ter fundamento constitucional, o recorrido interpôs corretamente o Recurso Extraordinário para impugnar tal matéria. Portanto, não há falar em incidência da Súmula 126/STF.
5. Agravo Regimental não provido.

O valor jurídico em discussão é a segurança, com assento constitucional e primazia suprema em vôo. Trata-se do país de Dumont. Na aviação é consagrada a máxima de que não existem encarregados próprios ou setor específico responsável por segurança, senão todos envolvidos, indistintamente.

A Carta Magna enumerou em seu artigo 21 os serviços públicos de competência da União, que poderão ser prestados de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão. Estão incluídos neste rol os serviços relativos à **navegação aérea** e à **infraestrutura aeroportuária**, sendo este último o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, **para promover-lhe a segurança**, regularidade e eficiência, conforme artigo 25 da Lei nº 7.565/86.

Transferida a exploração destes serviços para outro ente público ou para particular, cabe ao Poder Concedente, dentre outras atribuições, fiscalizar e aplicar sanções, visando à prestação de serviço adequado. Entende-se por serviço adequado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, **segurança**, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, conforme o artigo 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95.

A prestação de serviço adequado, além de ser um dever por parte do prestador de serviço, também é um direito básico do consumidor/usuário, consoante artigo 6º, inciso X, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), *in verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...].

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

A um só momento a segurança é considerada como parâmetro para qualificar um serviço público como adequado, direito básico dos consumidores e de terceiros que porventura poderão ser atingidos por má prestação do serviço e regra maior da aviação.

Na gama das várias funcionalidades do citado aeroporto para região, não se descuide que a Região Norte é palco de acidentes aéreos frequentes, com repetidos episódios, desde o mais expressivo, a exemplo do Voo Gol 1907, em 2006 e o Voo Varig 254 (1989), como outros 70 acidentes e 28 incidentes graves na Amazônia Ocidental registrados pelo Serviço Regional de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SERIPA 7) desde 2007. O Estado do Amazonas lidera as ocorrências.<sup>1</sup>

<sup>1</sup><https://www.acritica.com/channels/cotidiano/news/am-lidera-numeros-de-acidentes-aereos-graves-na-regiao-norte>





Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

Deste modo, caberia à ANAC tomar as medidas necessárias à adequação das atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária aos padrões legais de segurança, reprimindo as irregularidades constatadas, inclusive aplicando sanções.

Na ocasião da propositura desta ACP foram apontadas pela parte autora 51 não-conformidades, consoante Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 018/SAI-GFIS/2011 às fls. 134/150.

Entretanto, com o passar de mais três anos, entre audiências conciliatórias, medidas de urgência deferidas e providências realizadas pelo Município de Coari/AM, estas não-conformidades diminuíram para 11 (onze), de acordo com os últimos relatórios elaborados pela ANAC, em março de 2016, RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016 (fls. 1445/1468) e RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016/AVSEC (fls. 1.541/1.552). Neste último são analisados aspectos relacionados à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, a saber:

- i) o operador do aeródromo não estabelece o limite de competência e as responsabilidades atribuídas ao profissional encarregado pelas atividades operacionais de gestão;
- ii) não existe no aeródromo cópia do certificado de conclusão de curso de gerenciamento de segurança operacional (com carga horária mínima de 24 hora-aula, ministrado pela ANAC ou por entidade por ela reconhecida) realizado por funcionário responsável pela gestão e pelo gerenciamento da segurança operacional;
- iii) não existe no aeródromo profissional devidamente registrado no Sistema CONFEA/CREA, responsável técnico pelos serviços referentes à área de manutenção aeroportuária e demais atividades de engenharia;
- iv) existência de fissuras, buracos, depressões e deformações no pavimento da pista de pouso e decolagem que propiciam o acúmulo de água; e
- v) existência de fissuras, buracos, depressões e deformações no pavimento da pista de táxi e no pátio de estacionamento de aeronaves que propiciam o acúmulo de água.
- vi) inexistência de sistema de drenagem nas áreas verdes contíguas às pistas de pouso e decolagem e de táxi, bem como no pátio de estacionamento de aeronaves, o que deixa tais áreas totalmente alagadas nos dias de maior precipitação de chuvas; e
- vii) barreira patrimonial (muro) encontra-se violada em diversos pontos e é constante o movimento de pessoas cruzando a pista de pouso e decolagem e transitando pela área operacional do aeroporto.
- viii) inexistência de programa de segurança aeroportuária (PSA);
- ix) inexistência de programa de segurança de transporte aéreo de valores (PSTAV)
- x) inexistência de controle de acesso de veículos; e
- xi) inexistência de setor de credenciamento.

Sendo assim, a despeito de o Município ter solucionado 40 (quarenta) irregularidades outrora presentes no Aeroporto de Coari/AM, ainda persistem 11(onze) não-conformidades referentes à segurança da navegação aérea e à segurança aeroportuária, mesmo depois de mais uma década de tentativas de solucionar o problema.

Registre-se que o Município de Coari, enquanto gestor do aeroporto, não se insurge quanto ao diagnóstico realizado pela ANAC. As providências lhe são imputadas a partir da obrigação assumida pelo convênio firmado. Assim, a regularização é incontroversa, cuja efetivação é postergada pelos vários pedidos de dilação de prazo, com justificativas de escassez de mão de obra qualificada, orçamento e outros entraves burocráticos.

Mesmo diante das objeções levantadas pela municipalidade, não se justifica a persistência de algumas graves irregularidades, como a travessia de pedestres pela pista, e outras formalidades documentais que poderiam ter sido resolvidas.

Há inclusive decisão, em sede de tutela de urgência, determinado que o Município repare o muro/cerca que margeia e circunda a pista de pouso e decolagem, a fim



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

de impedir o trânsito de pessoas, automóveis e animais, o que até não teve solução definitiva.

No mais, os óbices orçamentários invocados e as cifras indicadas na casa da dezena de milhões são incompatíveis com as pontuais reformas exigidas, senão correspondem a uma verdadeira construção de uma estrutura bem maior (folhas 1.533).

Como bem colocou a parte autora, o objetivo desta ação é garantir o mínimo de segurança à navegação aérea e aeroportuária, sem os quais é impossível proporcionar os direitos básicos dos consumidores e até mesmo dos próprios municípios (direito à vida, à saúde e a segurança).

Por mais que o Município de Coari/AM não tenha apresentado contestação, foram juntadas às 1.531/1.537 informações oriundas de agente público deste, que demonstram a realização de providências paliativa e, apenas, o saneamento da irregularidade de nº 2, constatada no RIA nº 010P/S IA-GFIC/2016 (fls. 1445/1468), sem contudo resolver os problemas do aeródromo.

Assim, ambos os réus precisam envidar resolutivamente os seus esforços, colocando fim a questão de forma definitiva.

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente o pedido**, na forma do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, e **determino**:

a) que o **Município de Coari/AM** saneie as seguintes irregularidades presentes no Aeroporto de Coari/AM – SWKO, constatadas por meios dos Relatórios de Inspeção Aeroportuária RIA nº 010P/SIA-GFIC/2016 e RIA nº 01 0P/SIA-GFIC/2016/AVSEC, efetuando, **até a data limite do dia 06/04/2018**, providências para:

- i) estabelecer o limite de competência e as responsabilidades atribuídas ao profissional encarregado pelas atividades operacionais de gestão;
- ii) disponibilizar responsável técnico, devidamente registrado no Sistema CONFEA/CREA, pelos serviços referentes à área de manutenção aeroportuária e demais atividades de engenharia;
- iii) reparar as fissuras, buracos, depressões e deformações no pavimento da pista de pouso e decolagem que propiciam o acúmulo de água;
- iv) reparar as fissuras, buracos, depressões e deformações no pavimento da pista de táxi e no pátio de estacionamento de aeronaves que propiciam o acúmulo de água.
- v) implementar sistema de drenagem nas áreas verdes contíguas às pistas de pouso e decolagem e de táxi, bem como no pátio de estacionamento de aeronaves;
- vii) reparar integralmente o muro/cerca que margeia e circunda a pista de pouso e decolagem, a fim de impedir o trânsito de pessoas, veículos e animais na pista de pouso e decolagem e na área operacional do aeroporto.
- viii) implementar o programa de segurança aeroportuária (PSA);
- ix) implementar o programa de segurança de transporte aéreo de valores (PSTAV);
- x) implementar o controle de acesso de veículos; e
- xi) implementar o setor de credenciamento.

b) que a **Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC** realize no mínimo duas visitas durante as obras, em trabalho preventivo, e que acompanhe, com as devidas orientações, o andamento dos trabalhos durante o prazo acima fixado, reportando imediatamente a este juízo, via relatórios, o andamento dos trabalhos e eventual descumprimento parcial das obrigações ora impostas ao município, bem como, ao final, faça inspeção conclusiva e detalhada, a fim de subsidiar o atendimento exato a cada qual das obrigações impostas com entrega impreterível até dia **20/04/2018**.

**As medidas serão cumpridas de imediato**, repetindo-se aqui os mesmos fundamentos já delineados na decisão liminar de folhas 754/758, bem como na decisão de



Fls.....

Rub.....

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE TEFÉ – AM**

Processo nº: 436-34.2013.4.01.3202

suspensão de segurança de folhas 845/853, **reconhecendo-se a necessidade de uma tutela de urgência, nos termos do artigo 300 do CPC.**

No tocante à obrigação de fazer acima determinada, incremento, nos termos dos poderes constantes do artigo 301 do CPC, que:

1) a prefeitura local comprovará até dia **22/01/2018** a contratação de mão-de-obra ou a demonstração de procedimento licitatórios em curso para atendimento às providências acima descritas, **sob pena de aplicação de multa diária** no valor de R\$ 500,00, a recair sobre o Prefeito Municipal, pessoalmente;

2) A ANAC juntará ao menos **dois relatórios parciais de fiscalização** durante o prazo concedidos para as obras, sendo que o primeiro deverá ser realizado até dia **1º/02/2018** e outro até dia **15/03/2018**, **sob pena de multa diária de R\$ 500,00** a recair sobre o Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária.

As sanções recaem sobre os próprios agentes, pois punir a Administração é o mesmo que punir os cidadãos duplamente.

**Indefiro** o pedido de tramitação dos presentes autos em **segredo de justiça**, porquanto, em um regime republicano, a publicidade é da essência da democracia, ausente qualquer motivo consistente de segurança nacional ameaçado (artigo 5º, inc XXXIII da CF/88).

Sem custas e honorários advocatícios.

Submeto a sentença ao reexame necessário (artigo 496 do CPC).

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Tefé, 22 de novembro de 2017.

**ANDRÉ DIAS IRIGON**  
Juiz Federal