

A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E A PROTEÇÃO DAS ZONAS PRÓXIMAS AOS AERÓDROMOS

Paula Emília Moura Aragão de Sousa Brasil¹

Artigo submetido em: 17/07/2012

Aceito para publicação em: 03/09/2012



Fotografia © Danilo Verpa/Folhapress

RESUMO: O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), em seu artigo 43 e seguintes, estabelece restrições especiais nas áreas adjacentes aos aeródromos, que não se referem apenas a edificações, mas a tudo que possa embarçar as operações de aeronaves, causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a viabilidade de auxílios visuais. Este artigo discorre sobre a disciplina jurídica das edificações nas áreas circunvizinhas aos aeródromos, analisando tais dispositivos do Código Brasileiro de Aeronáutica à luz dos ditames atuais do Direito Constitucional Ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Aeródromo. Função socioambiental. Zona de proteção.

¹ Juíza Federal da 27ª Vara - CE

E quando menos esperarmos, chegará, por certo, o dia em que estaremos na Terra apenas no reflexo de nós, que vive em nossos filhos e nos filhos dos nossos filhos. Nesse dia, quem dera me restasse, quando muito, a doce consciência de que mesmo uma simples e pequena borboleta cuja guarda um dia me foi confiada, ao abrir suas asas, encontrou o belo e inesquecível planeta onde habitei, ainda mais belo e ainda mais inesquecível, para sua felicidade.

- A autora

1 INTRODUÇÃO

Cuida-se de estudo apresentado a propósito do término do curso “O papel do Poder Judiciário na segurança de voo”, promovido pela ESMAFE da 5ª Região.

O tema concerne especificamente à disciplina jurídica das edificações nas áreas circunvizinhas aos aeródromos, analisando os dispositivos do Código Brasileiro de Aeronáutica, à luz dos ditames atuais do Direito Constitucional Ambiental.

O desenvolvimento do assunto requer o exame sequencial de alguns temas, como a propriedade privada, natureza e evolução histórica do conceito, para se alcançar o ponto nuclear do estudo satisfatoriamente.

Passemos, pois, ao trabalho.

2 A PROPRIEDADE PRIVADA E SUA NATUREZA DÚPLICE: DIREITO E DEVER FUNDAMENTAL

A propriedade privada vem sendo, ao longo da história da humanidade, reconhecida como um direito fundamental, um direito humano.

Na antiguidade, a propriedade privada era fundamentada em razões de ordem religiosa, valendo a menção a figuras como o *paterfamilias* ou o deus-lar para melhor compreender o sentido da propriedade privada na idade antiga.

Com o advento da sociedade burguesa, a propriedade vai perdendo seu caráter religioso e passa a assumir sua natureza de

utilidade econômica; muito embora, tenha mantido o seu caráter de poder jurídico soberano e exclusivo de um sujeito de direito sobre uma coisa determinada².

Surge então a necessidade de fundamentar o direito de propriedade em razões de ordem não religiosa.

Os pensadores da época, cabendo aqui o destaque a John Locke e Rousseau, passam a fundamentar o direito de propriedade na exigência natural de sobrevivência do indivíduo.

A teoria de Locke, mormente no que tange às suas considerações sobre trabalho e labor (*labour x work*) é tão atual, que continua sendo abordada com destaque por filósofos contemporâneos do escol da alemã Hannah Arendt.

Já Rousseau, de sua parte, pode mesmo ser apontado como o grande mentor da ideia do direito de propriedade não só como direito fundamental, mas como um dos principais direitos deste rol, um verdadeiro direito a direitos; tendo o genebrino chegado a afirmar o direito de propriedade como esteio de todos os direitos civis.

A nosso pensar, é correta a afirmação da propriedade como direito fundamental e humano, na medida em que é necessária para preservar a dignidade humana. É dizer, reconhecendo-se a vida humana como direito fundamental, há de reconhecer-se também como direito fundamental o direito à propriedade privada, já que em razão dele o homem (ser humano) proverá a sua subsistência, sua vida, de preferência, com uma mínima qualidade.

É esta, aliás, de acordo com Fábio Konder Comparato³, a filosofia que fundamenta o direito de propriedade como direito fundamental no bojo do constitucionalismo liberal, é dizer, o direito de propriedade como o direito à aquisição dos bens indispensáveis à sua (do homem) subsistência, de acordo com os padrões de dignidade de cada momento histórico.

O professor João Luís Matias⁴, com a autoridade própria do estudioso do assunto, apresenta conceito do direito de propriedade que vale a transcrição.

2 Comparato (1997)

3 Comparato (1997)

4 MATIAS (2010, p. 293)

No seu dizer, propriedade é o

... vínculo jurídico entre o proprietário e a coletividade em relação a um bem, com forma própria de aquisição, modo de uso, gozo e disposição, assim como deveres e limitações, definidos pelo ordenamento jurídico.

Como bem assenta o professor João Luís, o conceito de direito de propriedade vem sendo funcionalizado contemporaneamente, de forma a fazer convergir o uso individual do proprietário com os interesses da comunidade em que se insere.

Nessa ordem de ideias, a propriedade passa a não mais apresentar-se sempre como direito fundamental. Casos há, em que a propriedade é antes de um direito, ou para além disso, uma fonte de deveres fundamentais.

Sobre esse ponto, a lição de Comparato faz-se aqui necessária para uma melhor compreensão do fenômeno que expressa a dupla natureza (direito & dever) da propriedade:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.

É preciso, enfim, reconhecer que a propriedade-poder, sobre não ter a natureza de direito humano, pode ser uma fonte de deveres fundamentais, ou seja, o lado passivo de direitos humanos alheios.

No atual processo de mudança de paradigma que experimentamos, com a guinada para a tomada da consciência ecológica, muda também a compreensão do direito de propriedade, aliás, conforme já assentado em tópico anterior.

É preciso ter em mente, contudo, que o modelo de desenvolvimento social e o econômico, adotado em cada sociedade, resulta no influenciar do homem sobre os recursos naturais que o circundam.

Neste sentir, a Constituição brasileira de 1988, ao tempo em que consagra a propriedade privada como direito fundamental, destaca a necessidade de que ela atenda a sua função social⁵.

Neste ponto, calha a observação de que não é sem razão (aliás, como muitos imaginam) a dupla previsão do direito de propriedade na Constituição brasileira. Ao revés, conforme destaca o já citado professor cearense João Luís Matias⁶, essa dupla previsão atende a objetivos diferentes, sendo protegida a propriedade como forma de realização pessoal (direito à propriedade) e como instrumento para o exercício da atividade econômica (direito de propriedade).

A propriedade, portanto, no ordenamento brasileiro atual deve cumprir sua função socioambiental, para que seja admitida como um legítimo direito fundamental.

Ela (a propriedade) passa a não mais existir senão vinculada à sobredita função, que, sobre ser uma função de um direito fundamental individual, é um dever de natureza igualmente fundamental, referente ao instituto jurídico da propriedade privada, posto decorrer diretamente da vida em sociedade.

Aliás, aqui vale lembrar que tal é a grandeza do dever fundamental de que ora se cuida, que não se pode atualmente conceber a existência de qualquer forma de vida social organizada na Terra, que não observe essa necessidade de compatibilização do uso da propriedade privada com a preservação do meio-ambiente sadio, aí incluído o meio-ambiente artificial, que engloba naturalmente os aeródromos e sua circunvizinhança.

De tudo quanto exposto, podemos concluir que a ideia de propriedade privada concebida na cartilha do constitucionalismo liberal mantém viva e atual sua relevância, profundidade e influência no catálogo dos direitos fundamentais. Entrementes, a ela agrega-se hodiernamente o valor ambiental e social como um todo, para a atualização de sua compreensão e para possibilitar sua aplicação jurídica consentânea com os atuais anseios da vida no planeta.

5 As constituições espanhola (art. 33, 2) e italiana (art. 42, segunda alínea) trazem também disposições do mesmo jaez.

6 Ibidem, p. 291.

3 A PROTEÇÃO DAS ÁREAS PRÓXIMAS AOS AERÓDROMOS

Esse fenômeno de funcionalização da propriedade privada ganha cada vez mais relevo, à medida que se observa o crescimento da importância da preservação do meio ambiente sadio, reconhecido hoje como direito e dever fundamental de máxima grandeza.

Vale observar, por oportuno, que as construções ou edificações também fazem parte do meio ambiente. É que, para além do meio ambiente natural (a biota), há também o meio ambiente artificial, que se subdivide em cultural, construído e do trabalho.⁷

Justamente fundado nesses esteios do princípio constitucional da função social da propriedade e do direito fundamental ao meio ambiente sadio, o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA estabelece, em seu art. 43 e seguintes, restrições especiais vigentes nas áreas adjacentes aos aeródromos.⁸

Ditas restrições não se referem apenas a edificações, senão a tudo que possa embarçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a viabilidade de auxílios visuais⁹.

O art. 44 do CBA descreve as normas que consubstanciam as ditas restrições, valendo a menção ao Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, Plano de Zoneamento de Ruídos, Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos e Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea.

Todas essas restrições encontram, em princípio, esteio constitucional nas duas balizas já anteriormente citadas, sendo necessária ainda a obediência ao princípio da proporcionalidade, a ser examinada em cada caso concreto, para constatar a validade de uma dada restrição.

Além da segurança nas operações de tráfego aéreo, as normas em destaque também preservam a comunidade de um importante e fortemente nocivo fator de poluição: o ruído. Com efeito, o ruído, seja

7 FIGUEIREDO (2010, p. 39)

8 Observe-se que o termo aeródromos diz respeito a espaços públicos e privados, sendo os aeródromos públicos denominados aeroportos.

9 Art. 43, p.u., do CBA.

contínuo ou intermitente, causa prejuízos inegáveis à saúde humana, podendo conduzir à perda paulatina da audição, o que faz a proteção da poluição sonora transbordar da área ambiental para a seara do direito à saúde do indivíduo.

Outra observação que se faz importante neste tema diz respeito às prescrições constantes dos arts. 45 e 46 do CBA.

De acordo com o art. 45, a autoridade aeronáutica poderá embargar uma obra que deixe de atender as restrições especiais ora tratadas ou exigir a eliminação de obstáculos, tudo por conta e risco do infrator que não será indenizado.

A questão da indenização, contudo, comportará diferentes soluções conforme seja a infração cometida antes ou depois da publicação do Plano de Zoneamento respectivo.

Observamos que estas normas, em que pese sua natureza especial concernente ao direito aeronáutico, são corolários da disciplina brasileira do direito de vizinhança e do direito ambiental.

Com efeito, diante da atual compreensão do direito de propriedade, esses dois ramos do Direito (de vizinhança e ambiental) terminaram por ganhar uma vinculação maior entre ambos. Na diferenciação, tem-se que, enquanto o direito ambiental tutela o direito das populações, sendo de natureza coletiva por excelência e conceito; o direito de vizinhança tem natureza individual, com potencial para desdobrar-se para o coletivo, conforme seja a abrangência do dano considerado.

Registre-se que, para a construção de aeródromos, é necessária a autorização dos órgãos competentes. Contudo, casos haverá em que esta só autorização não será capaz de assegurar a inexistência de dano ambiental à população considerada, que poderá fazer jus a uma indenização, lastreada no princípio do poluidor-pagador, bem como ditada pelos termos do art. 46 em destaque.

Portanto, aplica-se a lógica de que, sendo a edificação ou obstáculo anterior ao Plano de Zoneamento, é o construtor do aeródromo que vem influenciar no meio ambiente construído e deve pagar por sua atuação danosa/poluidora, não obstante a obrigação de eliminação da edificação ou obstáculo em razão do interesse público superior de segurança nas operações aéreas.

Já se ocorre o inverso, sendo o vizinho do aeródromo quem edifica, depois da vigência da restrição especial disciplinada, ele passa a ser imputado como poluidor-pagador, donde o art. 45 do CBA dispõe que o levantamento do obstáculo deva ocorrer por conta e risco do infrator, que não poderá reclamar qualquer indenização.

Observamos, portanto, que as normas estabelecidas pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, ora analisadas, em que pese datarem de antes da Constituição de 1988, foram por ela recepcionadas, estando em consonância não somente com os mais atuais ditames do Direito Constitucional Ambiental, como também com o Código Civil de 2002, especialmente na parte do direito de vizinhança, mesmo após as alterações à vetusta disciplina de 1916.

4 CONCLUSÃO

O atual momento do desenvolvimento da ciência jurídica e da ordem constitucional impõe o reconhecimento dos deveres fundamentais como categoria jurídica autônoma e de superior relevo.

Muito embora não se possa aceitar os deveres fundamentais como elementos diluentes ou enfraquecedores dos direitos fundamentais, é certo que a sua admissão nos elencos constitucionais enfatiza os valores sociais da fraternidade e da solidariedade, por vezes influenciando na concepção atual de direitos fundamentais historicamente consagrados.

O direito de propriedade é exemplo bem característico do quanto aqui se trata. Sobre ser direito individual e fundamentador de outros direitos; constitui, enquanto instituto jurídico, dever fundamental que respeita ao seu uso, ao modo da sua utilização.

Na medida em que a questão ambiental põe a desnudo uma série de preocupações globais, ensejando uma mudança na própria visão de mundo, traduzida nos paradigmas sufragados pela humanidade nos diversos momentos históricos, muda também a concepção jurídica da propriedade privada.

O direito de propriedade passa por um processo de funcionalização, de forma a não mais admitir-se a legitimidade de uma propriedade que não atenda a sua função socioambiental.

Assim é que, pode-se afirmar que o descumprimento do dever fundamental de atendimento da função socioambiental da propriedade deve ensejar a incidência da sanção jurídica compatível, consolidando o atual conceito de propriedade para o Direito.

Essa concepção jurídica, atual e legítima que é, deve ser transportada para a aplicação das normas inerentes ao Direito Aeronáutico, tutelando bens jurídicos estreitamente vinculados aos objetos da tutela do Direito Ambiental.

PROPERTY'S SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION AND THE PROTECTION OF AREAS IN THE VICINITY OF AERODROMES

ABSTRACT: The Brazilian Code of Aeronautics (CBA), in its Article 43 *et seq.*, provides special restrictions in areas adjacent to aerodromes, referring not only to buildings, but to anything that might hinder aircraft operations or cause interference with signals of aids to navigation or hamper the viability of visual aids. This article discusses the legal discipline of the buildings in the surrounding areas of aerodromes, analyzing such provisions of the Brazilian Code of Aeronautics in the light of the current requirements of the environment constitutional law.

KEYWORDS: Aerodrome. Socio-environmental function. Protection zone.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. C. V. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976.** Coimbra: Almedina, 2006.

ARENDT, H. **A condição humana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARRUDA, S. M. **O direito fundamental à razoável duração do processo.** Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios:** da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BÖCKENFÖRDE, E.-W. Teoria e interpretação de los derechos fundamentales. Tradução de Ignácio Villaverde Menendez. In: **ESCRITOS**

sobre derechos fundamentales. Baden-Baden: Nomos, 1993.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006.

COMPARATO, F. K. Direito e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, n. 3, dez. 1997.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Disponível em: <<http://www.echr.coe.int>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

FIGUEIREDO, G. J. P. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

HESSE, K. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

_____. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.

ITALIA. Senato Della Repubblica. **Costituzione Della Repubblica Italiana**. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LUÑO, A. H. P. **Derechos humanos, Estado de derecho y constitución**. Madrid: Tecnos, 2005.

MATIAS, J. L. N.; MATIAS, J. F.N. A convergência entre os direitos de propriedade e ao meio ambiente sadio: a cessão de uso das águas da União para a produção de pescado no Brasil. In: WACHOWICZ, M.; MATIAS, J. L. N. (Coord.). **A Efetivação do direito de propriedade para o desenvolvimento sustentável: relatos e proposições**. C. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MOLLION, G. Les garanties legales des exigences constitutionnelles. **Revue**

Francaise de Droit Constitutionnel, n. 62, p. 257-289, 2005.

MORAES, G. O. **Controle da administração pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

NABAIS, J. C. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.

PACHECO, J. S. **Comentários ao Código Brasileiro da Aeronáutica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PINTO, C. P. A. **Modernidade, tempo e direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e direito internacional constitucional**. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROBLES, G. **Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual**. Madrid: Civitas, 1995.

_____. **Os direitos fundamentais e a ética na sociedade atual**. São Paulo: Manole, 2005.

RUSCHEL, C. V. O dever fundamental de proteção ambiental. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 231-266, dez, 2007.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TIPKE, K. **Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes**. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2002.

