

A PROTEÇÃO DA ÁREA DE SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA: ASPECTOS NORMATIVOS E BREVE ANÁLISE ACERCA DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

Luisa Ferreira Lima¹

Artigo submetido em: 17/07/2012

Aceito para publicação em: 03/09/2012



Fotografia © Danilo Verpa/Folhapress

RESUMO: A ocupação e as construções em áreas contíguas ou próximas de aeródromos interferem de modo contundente nas operações aéreas, seja sob a forma de construções irregulares que interferem nas trajetórias de pouso e decolagem, seja na utilização das propriedades de modo a atrair aves que podem colidir com aeronaves. Nesse aspecto, o Poder Judiciário Federal exerce importante papel na salvaguarda do cumprimento das limitações à propriedade privada, em cumprimento à disciplina legal que objetiva a preservação da segurança aeroportuária. Este artigo discorre sobre os aspectos normativos e a atuação do Poder Judiciário Federal na proteção da Área de Segurança Aeroportuária.

¹ Juíza Federal Substituta da 17ª Vara - BA

PALAVRAS-CHAVE: Área de Segurança Aeroportuária. Aspectos normativos. Atuação do Judiciário.

A segurança do espaço aéreo tem sido objeto de preocupação recorrente da sociedade brasileira. Em razão de recentes episódios de acidentes aéreos dentro do território nacional, o tema ganhou repercussão na mídia e entre a população, que tem reclamado, cada vez mais, a atuação do Poder Judiciário na solução das mais diversas controvérsias envolvendo o assunto.

Não obstante se propale a segurança na utilização do transporte aéreo, dado o diminuto índice de ocorrência de acidentes quando comparado com os dados obtidos em relação ao transporte rodoviário, por exemplo, certo é que a ocorrência de um único acidente aéreo pode trazer consequências mais substanciais, na medida em que sempre envolve quantidade elevada de vidas em jogo.

Deste modo, importante cada vez mais o Judiciário conhecer os inúmeros aspectos que envolvem o complexo sistema normativo, administrativo e operacional que possibilitam a utilização do transporte aéreo e a preservação da respectiva segurança dentro do território nacional.

Aspecto relevante e que se liga inexoravelmente com o viés preventivo do assunto, na medida em que garante o perfeito funcionamento das pistas de pouso e decolagem, atine à questão da forma de ocupação das áreas próximas ou contíguas aos aeródromos, as quais influem de forma contundente na segurança aeroportuária, matéria que será tratada no presente estudo.

O ordenamento jurídico brasileiro, em seu panorama atual, ao tempo em que consagra a proteção à propriedade privada, prevê inúmeros mecanismos para o igual respeito ao princípio da função social da propriedade.

Dentre o rol dos direitos individuais, a Constituição Federal consagrou, notadamente no art. 5º, incisos XXII e XXIII, a proteção à função social da propriedade, o que legitima o Poder Público a atuar restringindo o uso e gozo da propriedade privada a fim de preservar direitos fundamentais de crucial relevância, como a vida humana e o meio ambiente.

Nos dizeres de Jivago Petrucci (In “A função social da propriedade como princípio jurídico”, disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/4868/a-funcao-social-da-propriedade-como-principio-juridico>, acessado em 06 de junho de 2012) por certo, a adoção do princípio da função social da propriedade implica uma remodelação do direito de propriedade, já que adiciona à noção tradicional de direito subjetivo um conceito até certo ponto amesquinhado no direito privado: a função. Segundo o autor, tanto as imposições decorrentes da função social da propriedade, como as decorrentes do Poder de Polícia estatal (as limitações, v.g), servem para configurar o âmbito do direito de propriedade, tal como admitido em nosso vigente ordenamento jurídico. Todas essas imposições têm sede constitucional, e se assim não fosse, representariam uma violação do direito de propriedade, também garantido constitucionalmente. Por outro lado, ambas as imposições conformam o conteúdo do direito de propriedade e repercutem, diretamente, no exercício dos poderes inerentes ao domínio.

Justificadas constitucionalmente, portanto, as limitações impostas às propriedades situadas na área de segurança aeroportuária em prol da segurança do transporte aéreo.

O art. 22, inciso I, da nossa Carta Magna previu a competência privativa da União para legislar, dentre outros, acerca de direito aeronáutico bem como de navegação aérea, estabelecendo:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
(...)
X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

Na referida competência legislativa repousa o fundamento de validade do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n.º 7.565/86), que, dentre outras disposições, tratou das restrições à propriedade privada, impostas em razão da necessidade de preservação da segurança aeroportuária no território nacional.

Com efeito, o art. 43 do Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece o seguinte: “Art. 43. As propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais”.

Nos termos do parágrafo único do referido dispositivo legal as restrições a que ele se refere são relativas ao uso das propriedades quanto a edificações, instalações, culturas agrícolas e objetos de natureza permanente ou temporária, e tudo mais que possa embaraçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a visibilidade de auxílios visuais.

As restrições especiais, de acordo com o art. 44 do mesmo diploma, serão as especificadas pela autoridade aeronáutica, mediante aprovação de alguns planos, válidos, respectivamente, para cada tipo de auxílio à navegação aérea, a saber: I - Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos; II - Plano de Zoneamento de Ruído; III - Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos; IV - Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea. A tais planos podem ser acrescidas limitações previstas em Planos Específicos, de conformidade com as conveniências e peculiaridades de proteção ao voo, a cada aeródromo.

As referidas restrições especiais, consoante previsão do art. 44 § 5º, aplicam-se a quaisquer bens, quer sejam privados ou públicos, tendo sido prevista a possibilidade de a autoridade aeronáutica embargar a obra ou construção de qualquer natureza que contrarie os Planos Básicos ou os Específicos de cada aeroporto, ou exigir a eliminação dos obstáculos levantados em desacordo com os referidos planos, posteriormente à sua publicação, por conta e risco do infrator, que não poderá reclamar qualquer indenização.

Em que pese se esteja adiante de competência legislativa privativa da União, o Código Brasileiro de Aeronáutica (art. 44 § 4º) previu a necessidade de atuação dos demais entes federativos, e particularmente dos municípios em que situados os aeródromos, através da compatibilização do zoneamento do uso do solo com as restrições constantes dos Planos Básicos e Específicos.

Em consonância com a sua atribuição para prover a segurança da navegação aérea, consoante art. 18, inciso II, da Lei Complementar nº. 97/99, ao Comando da Aeronáutica compete expedir recomendações acerca do tema, estando o assunto atualmente tratado na Portaria nº. 256/GC5 que minudencia as restrições relativas às implantações que possam afetar adversamente a segurança e a regularidade das operações

aéreas, por constituírem obstáculos, permanentes ou temporários, fixos ou móveis.

A delimitação da área de segurança aeroportuária – ASA está contida na Resolução CONAMA 004/95, sendo esta variável em função do tipo de operação do aeródromo, sendo mais comum a variação entre 13 e 20 quilômetros de um determinado raio a partir do centro geométrico do aeródromo.

Percebe-se, pois, que, em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, que as propriedades vizinhas ou próximas de aeródromos estão sujeitas as restrições especiais acima indicadas, as quais se constituem limitações cogentes a serem observadas não apenas por parte do particular, mas igualmente por parte do Poder Público.

Nesta toada, o Poder Judiciário Federal tem sido instado a diuturnamente resolver controvérsias envolvendo a ocupação das áreas vizinhas àquelas em que instalados aeródromos, competindo-lhe, pois, a salvaguarda das disposições legais que regem a matéria, as quais buscam em última análise a proteção da vida humana.

Merece destaque que a competência da Justiça Federal para a solução da controvérsia exsurge do art. 109, I, da Constituição Federal, que dispõe ser competência da especializada processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Como a ocupação e a construção em desacordo com os Planos Básicos e Específicos emanados do Ministério da Aeronáutica importam em violação de matéria de competência legislativa privativa da União, bem como pelo fato da autoridade aeronáutica ter atribuição de embargar obras em tais casos, evidente a competência da justiça federal para o julgamento da matéria.

A ocupação e as construções em áreas contíguas ou próximas de aeródromos interferem de forma contundente no funcionamento dos locais, podendo se tratar de construções irregulares realizadas na trajetória das rampas de acesso de pouso e decolagem, e mesmo na utilização das propriedades de modo a atrair aves que podem colidir com aeronaves.

Inúmeros foram os casos já enfrentados pelo Judiciário Federal acerca do assunto, de modo que a fim de ilustrar a relevância do tema o estudo se debruçará sobre dois julgamentos proferidos em cada uma das circunstâncias acima relatadas.

Sobre o risco aviário para a segurança da navegação aérea, o assunto foi tratado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no bojo da apelação cível nº. 2005.39.01.001578-9/PA, que confirmou a sentença de mérito proferida em primeiro grau pela Juíza Federal Nair Cristina Corado Pimenta de Castro.

A ação fora manejada pelo Ministério Público Federal em razão da ocupação de área de segurança aeroportuária – ASA do Aeroporto de Marabá - PA, na qual fora instalado aterro sanitário municipal e um matadouro por uma empresa privada, sendo ambos os empreendimentos zonas atrativa de pássaros e aves, as quais ocasionam grave risco de colisão com as aeronaves em rota de pouso ou decolagem.

Sobre o denominado risco aviário e a ocupação da propriedade situada em área de segurança aeroviária a matéria foi enfrentada pelo relator da apelação em questão, Desembargador Souza Prudente, nos seguintes termos:

Como visto, a sentença recorrida limitou-se a determinar a estrita observância do que dispõem as normas legais e infralegais que regem a matéria, notadamente as disposições da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que instituiu o Código Brasileiro de Aeronáutica, a Portaria nº 1.141/GM5, de 08 de dezembro de 1987, e a Resolução CONAMA nº 4, de 09 de outubro de 1995, bem assim, do Decreto nº 24.713, de 27 de agosto de 1946, que homologou a adesão do Brasil à Convenção Internacional de Aviação Civil.

Com efeito, o art. 43, da Lei nº 7.565/86, estabelece que as propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais, na determinação de que:

Art. 43. As propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais.

Parágrafo único. As restrições a que se refere este artigo são relativas ao uso das propriedades quanto a

edificações, instalações, culturas agrícolas e objetos de natureza permanente ou temporária, e tudo mais que possa embarçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a visibilidade de auxílios visuais.

Nos termos do art. 44 da referida lei, essas restrições são definidas pela autoridade aeronáutica, as quais se encontram delineadas na Portaria nº 46 da Portaria nº 1.141/GM5, de 8 de dezembro de 1987, do Ministério da Aeronáutica, que dispõe sobre Zonas de Proteção e Aprova o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, o Plano Básico de Zoneamento de Ruído, o Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos e o Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e dá outras providências.

O art. 46 e respectivo § 1º, da referida Portaria, estabelece que:

Art. 46 – Nas áreas de Aproximação e Áreas de Transição dos aeródromos e helipontos, não são permitidas implantações de natureza perigosa, embora não ultrapassem os gabaritos fixados.

§ 1º - Denomina-se Implantação de Natureza Perigosa toda aquela que produza ou armazene material explosivo ou inflamável, ou cause perigosos reflexos, irradiações, fumo ou emanações, a exemplo de usinas siderúrgicas e similares, refinarias de combustíveis, indústrias químicas, depósitos ou fábricas de gases, combustíveis ou explosivos, áreas cobertas de material refletivo, **matadouros, vazadouros de lixo, culturas agrícolas que atraiam pássaros**, assim como outras que possam proporcionar riscos semelhantes à navegação aérea” – grifei.

Em sendo assim, a instalação de aterros sanitários e matadouros, em área de segurança aeroportuária encontra-se terminantemente vedada, nos termos as disposições normativas acima referidas, sendo que a dimensão da referida área encontra delimitada na Resolução CONAMA 004/95, que, seus arts. 1º e 2º, assim dispõe:

Art. 1º São consideradas “Área de Segurança Aeroportuária - ASA” as áreas abrangidas por um determinado raio a partir do “centro geométrico do

aeródromo”, de acordo com seu tipo de operação, divididas em 2 (duas) categorias:

I - raio de 20 km para aeroportos que operam de acordo com as regras de voo por instrumento (IFR); e

II - raio de 13 km para os demais aeródromos.

Parágrafo único. No caso de mudança de categoria do aeródromo, o raio da ASA deverá se adequar à nova categoria.

Art. 2º Dentro da ASA não será permitida implantação de atividades de natureza perigosa, entendidas como “foco de atração de pássaros”, como por exemplo, matadouros, curtumes, vazadouros de lixo, culturas agrícolas que atraem pássaros, assim como quaisquer outras atividades que possam proporcionar riscos semelhantes à navegação aérea.

Na espécie em comento, segundo noticiam os elementos carreados para os presentes autos, o matadouro e o aterro sanitário descritos na inicial encontram-se localizados, respectiva, a cerca de 4,5 km e 8,8 km, do centro geométrico da pista de pouso e decolagem do aeroporto de Marabá/PA, dentro, portanto, indevidamente, da área de segurança aeroportuária.

Deste modo, tendo em vista a violação das normas legais que regulamentam o tema, notadamente por força da implantação dos empreendimentos dentro de área de segurança aeroviária – ASA, em desacordo com as normas regulamentares, fora a sentença de primeiro grau mantida em sua integralidade, a fim de determinar a desativação do aterro sanitário implantado na ASA, no prazo de um ano, a contar da intimação desta sentença; proibir a implantação de igual empreendimento dentro da ASA; como também condenar o Município de Marabá a observar as medidas mitigadoras estabelecidas pelo CENIPA, enquanto ainda em funcionamento o aterro na ASA, sob pena de multa para cada vez em que se constatar a omissão do município. Fora determinado, ainda, também a título de liminar, a interrupção das atividades do matadouro, sob pena de multa diária.

Evidenciado, portanto, o relevante papel do Poder Judiciário Federal na salvaguarda do cumprimento das limitações à propriedade privada, em cumprimento à disciplina legal que objetiva a preservação da segurança aeroportuária.

No que tange à realização de construção em área situada em rampa de acesso de aeródromos, relevante foi o julgamento proferido pelo Juízo da 2ª Vara Federal do Rio de Janeiro, na pessoa da Juíza Federal Cláudia Maria P. Bastos Neiva, o qual determinou o embargo de obra situada em rampa de acesso do aeródromo de Jacarepaguá (processo originário nº. 2006.51.01.001722-7).

A referida decisão fora mantida integralmente pelo Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento da suspensão de segurança nº. SLS 784/RJ, assim se pronunciou sobre o tema:

O que importa aqui é analisar a possibilidade de lesão arguida pela União em sua peça vestibular: à ordem e à segurança públicas. O *decisum* agravado visualizou primo ictu oculi, o potencial lesivo decorrente da tutela antecipatória recursal concedida pelo Desembargador Federal relator, representado pela construção de um complexo hospitalar em área muito próxima ao aeroporto de Jacarepaguá, circunstância que não só é suscetível de colocar em risco as operações de tráfego aéreo, mas também, e, sobretudo, de comprometer a saúde dos pacientes a serem acolhidos no futuro hospital e das próprias pessoas que ali deverão desenvolver os seus trabalhos profissionais. A existência de risco, no caso em tela, afigura-se evidente, a ponto tal de causar estranheza à construção de um hospital praticamente contíguo à pista aeroportuária. Não importa, pois, que a obra nova tenha atingido o seu pico; acha-se inacabada e, portanto, passível do embargo previsto em lei. As razões apontadas pela MM. Juíza Federal evidenciam – à exaustão – a possibilidade de ofensa aos dois interesses públicos acima anotados: a ordem e a segurança públicas, em face do risco existente para os usuários e operadores do sistema de tráfego aéreo e, de outro lado, para os cidadãos que porventura buscarem os benefícios do serviço de saúde. A fundamentação expendida pela Magistrada de 1ª instância dá bem mostra da inadequação de um complexo hospitalar erguido ao lado do aeroporto, *in verbis*: – O complexo denominado ‘Hospital das Américas’ é composto de cinco (cinco) blocos: o bloco ‘A’, que se destina a consultórios médicos; os blocos ‘B’ e ‘D’, que se destinam à internação; o bloco ‘C’, que abrigará centro de diagnósticos, de coleta de

amostras para análises clínicas e de triagem; o bloco 'E', destinado ao Centro de Convenções, além de garagem semienterrada e estacionamento ao ar livre. O terreno está seccionado na curva de nível de ruído I, possuindo parte da obra na Área I e parte na Área II do Plano Básico de Zoneamento de Ruído. Os blocos 'C' e 'E' têm parte de suas áreas dentro da Área II do Plano Básico de Zoneamento de Ruído, como se verifica pelo documento de fls. 91 e pela planta de fls. 257. O estacionamento ao ar livre, por sua vez, se localiza na Área de Ruído I. Dessa forma, qualquer aproveitamento da propriedade, por ser vizinha ao aeródromo, deve se submeter à aprovação prévia do Departamento de Aviação Civil – DAC, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 69 e parágrafo único do art. 70 da Portaria 1.141/GM5/87. Não há comprovação nos autos de que as licenças de construção e instalação tenham sido concedidas mediante aprovação do Departamento de Aviação Civil, o que inviabilizaria o início da obra. Ressalte-se que a Ré submeteu o projeto de construção do empreendimento, em agosto de 2005 (fls. 30/32), à aprovação do Comando Aéreo Regional, ao qual está vinculada ao DAC, que foi indeferido, ocasião em que o Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil encaminhou ofício ao Presidente da Fundação Estadual da Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA (fls. 98), à Secretaria Municipal de Urbanismo (fls. 97) e ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro (fls. 134), comunicando a inadequação do projeto às legislações ambientais e aeronáuticas relativas ao ruído aeronáutico – (fl. 75). 3. Posto isso, nego provimento ao agravo regimental.

Mais uma vez a atuação do judiciário fora fundamental para fazer respeitar a restrição atinente à construção que gerava interferência relevante na rampa de pouso e decolagem de aeródromo.

Verifica-se, pois, com este estudo que em casos de violação das normas regulamentares acerca da ocupação das áreas vizinhas aos aeródromos, a atuação do Judiciário quando instado a fazê-lo é medida que se impõe.

Como bem pontuado por José da Silva Pacheco (*In* “Das Limitações de Ordem Pública e Social, nas Zonas de Proteção de Aeródromos e Helipontos, em Prol da Segurança da Navegação Aérea”,

disponível em [www. sbda.org.br/revista/Anterior/1698.htm](http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1698.htm), acessado em 06/06/2012):

Em nosso País, determinando o art. 22 da Constituição Federal, que compete à União legislar sobre direito aeronáutico (art. 22,I), e sobre a navegação aérea e aeroespacial (art. 22,X), e estabelecendo o art. 21 da nossa Carta Magna o caráter de serviço público à navegação aérea e à infra-estrutura aeroportuária (art. 21,XII, letra c), verifica-se que, igualmente, considerou-se como de utilidade pública: a) a navegação aérea, o que implica na garantia de segurança na circulação pelo espaço aéreo; b) a infra-estrutura aeroportuária (aeródromos, helipontos), em que necessariamente começa e termina a navegação aérea, o que implica, também, em dar condições de segurança na aproximação, pouso e decolagem.

Garantir a segurança, nesses casos, significa não permitir que propriedades vizinhas de aeródromos em geral e helipontos, em particular, causem embaraços à segurança de vôo, pouco importa quem seja o proprietário do imóvel em que se situa o aeródromo ou heliponto. Portanto, as restrições previstas no art. 43 da Lei n.º 7.565, de 19.12.1986, visam à segurança das operações aéreas e do público em geral, incidindo, por esse motivo, nas áreas vizinhas dos aeródromos em geral, públicos e privados, inclusive heliportos e helipontos.

Paratanto poderá se valer de inúmeros instrumentos, com destaque para medidas proibitivas, mas também inibitórias, as quais deverão salvaguardar a segurança da navegação aérea e, conseqüentemente, da vida humana e do bem comum.

THE PROTECTION OF THE AIRPORT SAFETY AREA: NORMATIVE ASPECTS AND BRIEF ANALYSIS OF THE ACTIVITIES OF THE FEDERAL JUDICIARY

ABSTRACT: The occupation and the construction of buildings in areas adjacent or near airfields interfere incisevely in air operations, in the form of either irregular buildings endangering landing and takeoff trajectories, or the use of the properties which attract birds that may collide with aircraft. In this respect, the federal judiciary plays an

important role in ensuring compliance with the limitations on private property, in compliance with the legal discipline that aims to preserve airport safety. This article discusses the regulatory aspects and the role of the federal judiciary in the protection of the Airport Safety Area.

KEYWORDS: Airport Safety Area. Normative aspects. Role of the Judiciary.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

PETRUCCI, J. **A função social da propriedade como princípio jurídico**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4868/a-funcao-social-da-propriedade-como-principio-juridico>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1986.

BRASIL. Lei complementar 97, de 9 de junho de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria n. 256-CG5, de 13 de maio de 2011. Dispõe sobre as restrições relativas às implantações que possam afetar adversamente a segurança e a regularidade das operações aéreas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.decea.gov.br/wp-content/uploads/2011/05/portaria-256.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2012.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 4, de 9 de outubro de 1995. Disponível em: <www.cprh.pe.gov.br/downloads/4de9deoutubrode1995.doc>. Acesso em: 07 fev. 2012.

BRASIL. **Apelação Cível AC 1578 PA 2005.39.01.001578-9**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2009553/apelacao-civel-ac-1578-pa-20053901001578-9-trf1>>. Acesso em 20 jun. 2012.

BRASIL. **Apelação Cível AC 1578 PA 2005.39.01.001578-9**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2009553/apelacao-civel-ac-1578-pa-20053901001578-9-trf1>>. Acesso em 20 jun. 2012.

PACHECO, J. S. Das limitações de ordem pública e social, nas zonas de proteção de aeródromos e helipontos, em prol da segurança da navegação aérea. **Revista Brasileira de Direito Aeroespacial**, n. 80, jul. 2000.