

A INDENIZAÇÃO DECORRENTE DA SERVIDÃO EM TORNO DE AERÓDROMOS E HELIPORTOS

Marília Ivo Neves¹

Artigo submetido em: 17/07/2012

Aceito para publicação em: 03/09/2012



Fotografia © Juca Varella/Folhapress

RESUMO: A segurança da navegação aérea é de interesse coletivo, e, assim, o Estado tem o poder-dever de impor restrições ao direito de propriedade com vistas à conformação deste aos ditames da segurança no voo. Neste estudo, faz-se breve análise acerca do direito à indenização daquele que se vê tolhido de parte dos poderes que lhe pertencem enquanto proprietário de bem localizado em torno de aeródromos e heliportos.

¹ Juíza Federal da 32ª Vara - PE

PALAVRAS-CHAVE: Aeródromo. Heliporto. Direito de propriedade. Indenização.

1 INTRODUÇÃO

A segurança da navegação aérea impõe restrições ao direito de propriedade, fundamentadas na supremacia do interesse público sobre o privado.

Nesse sentido, sendo certo de que haverá restrição ao direito de propriedade, é importante que se faça breve análise acerca do direito ou não à indenização ao proprietário que se vê tolhido de parte dos poderes que lhe pertencem enquanto proprietário de um bem.

2 RESTRIÇÕES DO ESTADO SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA

A propriedade é o mais amplo direito real, incluindo os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, assim como o de persegui-la nas mãos de quem quer que injustamente a detenha. Historicamente, a propriedade, que já foi reconhecida como direito absoluto e individualista, foi sendo conformada de modo a condicioná-la ao bem-estar social, afastando seu caráter meramente individualista.

Hoje prevalece, em nosso ordenamento, a ideia de que a propriedade, em especial a do solo (art. 182, § 4º e 186 da Constituição Federal), deve cumprir uma função social, sendo punida toda forma de utilização que não a satisfaça.

Com efeito, para que a propriedade cumpra seu papel social, há a intervenção do Estado na propriedade, entendida esta como toda e qualquer atividade estatal que tenha por fim condicionar e ajustar a propriedade à sua função social. Tal poder do Estado decorre da própria noção de soberania e da supremacia do interesse público sobre o privado.

As restrições do Estado ao direito de propriedade podem ser divididas nas seguintes modalidades²:

2 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 119 e 120.

- Limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral;
- A ocupação temporária e a requisição de imóveis impõem ao proprietário o ônus de suportar a utilização temporária do imóvel pelo Poder Público, para realização de obras ou serviços de interesse coletivo;
- O tombamento implica limitação perpétua ao direito de propriedade em benefício do interesse coletivo, incidindo sobre imóvel determinado;
- A servidão administrativa é um direito real de natureza pública que impõe ao particular a obrigação de suportar um ônus parcial sobre o imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo;
- A desapropriação e a requisição de bens móveis e fungíveis implicam a transferência da propriedade, mediante indenização para satisfazer a um interesse público;
- A edificação e o parcelamento compulsórios são impostos ao proprietário que não utiliza adequadamente a sua propriedade.

3 A SERVIDÃO EM TORNO DE AERÓDROMOS E HELIPORTOS

No que interessa ao ponto ora analisado, temos que a segurança da navegação aérea é de interesse coletivo, e, assim, o Estado tem o poder-dever de impor restrições ao direito de propriedade, em especial dos imóveis situados no entorno de aeródromos e heliportos, para que haja conformação deste aos ditames da segurança no voo.

Aponta José da Silva Pacheco³: “Assim, é comum na doutrina e na legislação, o uso da expressão ‘servidão aeronáutica’ em favor dos aeródromos, tendo em vista as limitações necessárias à realização de operações de decolagem e aterrissagem das aeronaves assim como

3 PACHECO, José da Silva. **Das Limitações de Ordem Pública e Social, nas Zonas de Proteção de Aeródromos e Heliportos, em Prol da Segurança da Navegação Aérea**. In: Revista Brasileira de Direito Aeroespacial. Disponível em: <<http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1698.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2012.

ao controle e direção destas, tanto no aeródromo como em sua aproximação, implicando em última análise, benefício da navegação aérea, tendo em vista a inviolabilidade do direito-garantia à segurança e à vida.”

Neste sentido, dentro da classificação doutrinária já apontada acima, temos que a restrição aos imóveis é do tipo servidão administrativa, que pode ser mais bem definida como “o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública”⁴.

O fundamento jurídico para tal servidão é, de maneira geral, o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, Lei n.º 7.565/86, em especial os arts. 43 a 46:

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.

Art. 44. As restrições de que trata o artigo anterior são as especificadas pela autoridade aeronáutica, mediante aprovação dos seguintes planos, válidos, respectivamente, para cada tipo de auxílio à navegação aérea:

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.

§ 1º De conformidade com as conveniências e peculiaridades de proteção ao vôo, a cada aeródromo poderão ser aplicados Planos Específicos, observadas as prescrições, que couberem, dos Planos Básicos.

4 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.145

§ 2º O Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos, o Plano Básico de Zoneamento de Ruído, o Plano de Zona de Proteção de Helipontos e os Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea serão aprovados por ato do Presidente da República.

§ 3º Os Planos Específicos de Zonas de Proteção de Aeródromos e Planos Específicos de Zoneamento de Ruído serão aprovados por ato do Ministro da Aeronáutica e transmitidos às administrações que devam fazer observar as restrições.

§ 4º As Administrações Públicas deverão compatibilizar o zoneamento do uso do solo, nas áreas vizinhas aos aeródromos, às restrições especiais, constantes dos Planos Básicos e Específicos.

§ 5º As restrições especiais estabelecidas aplicam-se a quaisquer bens, quer sejam privados ou públicos.

Art. 45. A autoridade aeronáutica poderá 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.

Art. 46. Quando as restrições estabelecidas impuserem demolições de obstáculos levantados antes da publicação dos Planos Básicos ou Específicos, terá o proprietário direito à indenização.

Vê-se, assim, que há fundamento legal para tal restrição, necessária à segurança de voo, restando apenas a análise do cabimento ou não de indenização que será detalhada abaixo.

4 DO DIREITO À INDENIZAÇÃO PELA IMPOSIÇÃO DA SERVIDÃO

O CBA faz referência, nos artigos acima, duas vezes à questão de indenização pela servidão, prevendo-a num caso e negando-a em outro.

O art. 45 afasta o direito à indenização, no caso de construção de obstáculos levantados após a publicação dos planos de proteção previstos no art. 44 do CBA. Entende a lei que tal construção foi feita por conta e risco do proprietário que, assim, não poderá reclamar qualquer indenização.

No sentido contrário, o art. 46 prevê que, quando as restrições implicarem demolições de obstáculos construídos antes da publicação dos planos básicos ou específicos, haverá o direito à indenização.

Restam ainda algumas situações não previstas no CBA que é importante que sejam mencionadas.

Inicialmente, em relação ao caráter temporal, não há maiores discussões: construções feitas antes dos planos estão protegidas pela boa-fé do proprietário, e, assim, qualquer restrição que venha a ocorrer depois poderá gerar direito à indenização. No sentido contrário, qualquer construção feita posteriormente terá sido por conta e risco do proprietário, que, assim, não poderá exigir qualquer indenização por obra feita de modo ilícito.

No entanto, maior reflexão e cautela merece a questão material da restrição. O CBA traz previsão para o caso em que seja necessária a demolição de obras. A indenização, no entanto, é cabível também no caso em que não seja necessária qualquer demolição, mas a restrição decorrente da servidão diminua ou impeça o uso do imóvel.

Apenas a título ilustrativo, imagine-se um incorporador que tenha comprado um imóvel com o fim de construir um edifício de apartamentos. Antes de começar a construir, é aprovado um plano de proteção que impede a construção acima de determinada altura, inviabilizando o empreendimento. Neste caso, embora não seja necessária qualquer demolição, por certo que, em havendo diminuição considerável do valor do imóvel e o impedimento do uso a que se propunha, poderá o proprietário requerer indenização, cabendo-lhe o ônus de comprovar o prejuízo que teve.

Do mesmo modo, um hospital ou escola, ainda que tenha altura compatível com o plano de proteção aprovado, pode ter seu uso inviabilizado, caso a distância para o aeródromo seja diminuta a ponto de o barulho impedir seu uso normal, sendo certo que essas atividades específicas necessitam de um nível maior de silêncio.

É certo, no entanto, que o prejuízo material advindo dessas e outras situações que poderiam ser referidas não é presumido, tendo que ser analisado individualmente, sendo ônus da parte prejudicada comprovar o prejuízo e seu montante, para que tenha direito à indenização.

Por fim, quanto à responsabilidade pela indenização, há que se refletir que, em alguns casos, um outro particular é especialmente beneficiado pela restrição administrativa, mormente quando se trata de heliportos. Em outras palavras, embora em todos os casos de aeródromos ou heliportos, a segurança da navegação aérea seja o bem jurídico protegido, em alguns casos um particular será particularmente beneficiado pelo uso do heliporto, até mesmo com a valorização do empreendimento, visto que tantas vezes sua presença é anunciada como vantagem do imóvel.

Nestes casos, é de se refletir que o beneficiado pelo heliporto deverá arcar com os prejuízos causados aos imóveis vizinhos, não cabendo ao poder público arcar com indenizações por fatos que beneficiam um particular em especial.

Neste sentido, aponta José da Silva Pacheco, sem grifos no original: “Quanto à eventual indenização pelas demolições de obstáculos levantados antes da publicação dos referidos Planos de Zona de Proteção de Aeródromos, incide o art. 46 do CBA, **respondendo, como é curial, o responsável pelo aeródromo, seja ele entidade pública ou privada**”.

5 CONCLUSÃO

Em resumo, as restrições para proteção à navegação aérea são necessárias e justificadas e o direito à indenização não pode ser desprezado, ainda que fora dos casos expressamente previstos no CBA.

DIRECT DAMAGES ARISING FROM AROUND SERVITUDE AERODROMES AND HELIPORTS

ABSTRACT: The safety of air navigation is of collective interest, and thus the State has both the power and the duty to impose restrictions on the rights of property with a view to conforming to the demands of flight safety. In this study, there is a brief analysis of the right to compensation on the part of the owner who finds himself deprived of the powers which belong to him/her as owner of an area located in the vicinity of aerodromes and heliports.

KEYWORDS: Aerodrome. Helipad. Right of property. Indemnification.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, F. J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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.