

# **Os Gabaritos de Proteção dos Aeroportos, Seus Custos Bilionários e Algumas Questões Jurídicas Importantes**

Uma Visão Detalhada sobre o Problema

## **RESUMO**

De acordo com o Art. 43 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), *as propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais*. Essas restrições são impostas por um conjunto de legislações baixadas pelo Comando da Aeronáutica, que, com o passar do tempo, vêm atingindo áreas cada vez maiores, com regras cada vez mais restritivas e de difícil compreensão por parte dos cidadãos e das empresas. Na verdade, não se tratam apenas de áreas vizinhas aos aeroportos, essas áreas podem se estender por um raio de mais de 20 km em volta de um aeroporto, englobando muitas vezes diversos municípios e áreas densamente urbanizadas. Não são apenas restrições simples, em muitas situações limitam significativamente o direito de construir, quando não o impedem por completo, numa verdadeira intervenção do Estado sobre a propriedade privada, matéria delicada à luz da Constituição Federal.

Os Planos de Proteção dos Aeroportos e Helipontos, públicos e privados, devido à sua numerosidade, extensões e complexidades, se tornaram hoje o maior exemplo de Servidões administrativas em áreas urbanas no Brasil. No cômputo geral são restrições que impactam significativamente a economia dos municípios, a ponto de transformarem os próprios aeroportos públicos em equipamentos indesejáveis dentro das cidades, como já acontece em São Paulo, com o Campo de Marte, e, em Belo Horizonte, com os Aeroportos da Pampulha e Carlos Prates.

Neste artigo discutiremos as formas e as magnitudes dos impactos causados por essas legislações que protegem os aeródromos, suas particularidades, suas falhas, algumas delas gritantes sob o ponto de vista jurídico, como elas afetam o dia a dia dos cidadãos e das empresas, a possibilidade de indenizações aos prejudicados, etc. O objetivo final deste artigo é questionar se uma legislação tão impactante como essa, hoje guiada exclusivamente pelos aspectos técnicos de órgãos de Aeronáutica, não necessita ser melhor balanceada por agentes políticos, econômicos, jurídicos e pelos interesses da própria sociedade civil.

## Sumário

1. Introdução .....	4
2. O Tamanho e as Características das Áreas de Proteção .....	7
3. Histórico e Complexidade das Legislações .....	12
Portaria 1141/GM5, de 8 de dezembro de 1987 .....	12
Portaria 256/GC5, de 13 de maio de 2011 .....	13
Portaria 957/GC3, de 9 de julho de 2015 .....	14
Portaria 1168/GC3, de 7 de agosto de 2018 .....	16
ICA 11-408 .....	17
4. Exemplos de como essa legislação afeta a coletividade de proprietários .....	18
Caso 1: Prédio Residencial na Zona Leste de São Paulo .....	18
Caso 2: Terreno para Galpão próximo à cabeceira 18 da Pista do Aeroporto de Recife-PE .....	19
Caso 3: Terreno no Bairro de Moema, São Paulo, localizado sob área de proteção do ALS (Approach Lights System) .....	20
Caso 4: Terreno no Braz, em São Paulo, com uma rampa de heliponto privado passando por cima .....	22
Caso 5: Terreno próximo à Av. Portugal, Bairro de Santa Amélia, Pampulha-BH .....	24
5. O Impacto Econômico.....	26
6. Os Vícios da Lei .....	28
A Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica .....	29
Quem faz a norma deve ser o primeiro a respeitar a norma .....	30
Protegendo superfícies que não se sabe onde estão .....	32
A fiscalização final dos obstáculos não tem sido feita .....	33
7. Das Indenizações.....	34
8. Conclusões.....	37

## GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

ALS	Approach Lights System
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CENIPA	Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
CINDACTA	Centro Integrado de Defesa e Controle de Tráfego Aéreo (Órgão Regional do DECEA)
COMAER	Comando da Aeronáutica, ou Aeronáutica simplesmente
COMAR	Comando Aéreo Regional
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo, órgão do COMAER
IAC	Circular de Informação Aeronáutica (legislação técnica)
ICA	Instrução do Comando Da Aeronáutica (legislação técnica)
ICA	Instituto de Cartografia da Aeronáutica
IFR	Regras de Voos por Instrumento
ILS	Instrument Landing System
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
NDB	Non-Directional Beacon
OACI	Organização Internacional da Aviação Civil, da qual o Brasil é signatário
OPEA	Objeto Projetado no Espaço Aéreo
PAPI	Precision Approach Path Indicator
PBZPA	Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos
PBZPH	Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos
PEZPA	Plano Específico de Zona de Proteção de Aeródromos
PZPANA	Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea
SRPV	Serviço Regional de Proteção ao Voo (Órgão Regional do DECEA)
SRPV-SP	Serviço Regional de Proteção ao Voo de São Paulo
VFR	Regras de Voos Visuais

## 1. Introdução

A Segurança da Navegação Aérea é uma atividade complexa que, a fim de ser bem-sucedida, requer toda sorte de regulamentações aeronáuticas envolvendo inúmeras áreas do conhecimento. Uma dessas áreas de atuação é a proteção dos espaços aéreos próximos aos aeródromos. A razão é muito simples, durante as aproximações, as decolagens e as circulações em volta dos aeródromos, as aeronaves necessitam de superfícies livres de obstáculos para as suas manobras.

A proteção dessas áreas "próximas" aos aeródromos está assegurada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) na Seção V – Das Zonas de Proteção:

### SEÇÃO V

#### *Das Zonas de Proteção*

*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 embaraçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radio navegação 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 voo, a cada aeródromo poderão ser aplicados Planos Específicos, observadas as prescrições, que couberem, dos Planos Básicos.*

*§ 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.*

Por delegação de poder (Art. 19, inciso I do Decreto Nº 6.834, de 30 de abril de 2009), compete ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), órgão do Comando da Aeronáutica (COMAER), formular a legislação pertinente às Zonas de Proteção dos aeródromos contra obstáculos, uma vez que as Zonas de Proteção contra ruído ficam a cargo da ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.

O DECEA, tomando como base as características dos aeródromos (comprimento de pista, tipo de operação VFR/IFR, tipo de aeronave, etc.) fixa os parâmetros (dimensões e características das áreas a serem protegidas, gradientes, altitudes máximas, etc.) e as regras técnicas a serem cumpridas, utilizando-se para isso de Portarias, Instruções, Circulares, etc.

Aos administradores, operadores ou responsáveis pelos aeródromos, por sua vez, de posse dessas regras, competem a execução de levantamentos topográficos detalhados dos entornos de seus aeroportos, os estudos de interferências e a elaboração dos Planos de Proteção (PBZPA, PZPANA, PBZPH, etc.). Esses Planos depois de prontos são submetidos ao DECEA, que, após as análises e eventuais correções, seguem para aprovação e publicação pelo Instituto de Cartografia da Aeronáutica (ICA). Uma vez publicados, esses Planos são encaminhados às Prefeituras localizadas nas áreas de influência desses aeródromos com a recomendação de serem incorporados às diretrizes municipais de ocupação de solo.

A eficiência no cumprimento desses gabaritos aeronáuticos é obtida com o trabalho conjunto feito com as administrações municipais. Quando, por exemplo, o proprietário de um terreno procura a Prefeitura local para a obtenção de um alvará de obras (construção de uma casa, de um edifício, uma torre de transmissão, etc.), a Prefeitura cobra desse interessado a “anuência do COMAER”, que é o parecer de da Aeronáutica em relação à altura de construção pretendida.

Essa “anuência do COMAER” consiste na montagem de um processo formal de consulta ao órgão Regional do DECEA (Serviço Regional de Proteção ao Voo-SRPV ou o Centro Integrado de Defesa e Controle do Tráfego Aéreo (CINDACTA) feito pelo interessado, onde são informadas, entre outras coisas, a natureza da implantação, sua localização (latitude, longitude e altitude na base do terreno), a altura no topo dessa implantação, etc. A Aeronáutica, por sua vez, ao analisar esse processo, compara a altitude final da implantação com o gabarito aeronáutico existente sobre o local. Se esse gabarito estiver acima do topo da implantação, o processo é DEFERIDO e o interessado apresenta esse deferimento na Prefeitura local, dando assim sequência ao seu processo de obtenção do alvará de construção.

Por outro lado, se a altitude no topo da implantação ultrapassar o gabarito aeronáutico, o processo é INDEFERIDO por estar ultrapassando em X metros o gabarito Y, do Aeroporto ou Heliponto Z. Nesse caso, só resta ao interessado rebaixar sua implantação à altura permitida pela Aeronáutica (e entrar com novo processo), ou desistir da mesma, caso o gabarito permitido não viabilize o empreendimento.

Como podemos perceber, essas regras de zonas de proteção de aeródromos são eficientes na sua aplicação, tendo em vista que o interessado em construir dentro da lei não tem como evitá-las e estarão sempre à mercê de suas restrições, em maior ou menor grau.

O problema é que o termo "propriedades vizinhas dos aeródromos" mencionado no Art 43 do CBA dá a entender que essa influência é exercida apenas em áreas próximas aos aeroportos públicos. Mas, na realidade, essas áreas de influência dos aeroportos são imensas e podem envolver uma ou várias cidades ao mesmo tempo. Além disso, com o passar do tempo e por força das legislações do Comando da Aeronáutica, essas áreas de proteção vêm crescendo e se tornando cada vez mais restritivas e de interpretação cada vez mais difícil.

Vale mencionar que nos últimos 10 (dez) anos, a Aeronáutica, através do DECEA, editou e reformou inúmeras Portarias, ICAs (Instruções do Comando da Aeronáutica), AICs (Circulares de Informação Aeronáutica), todas com a finalidade de criar, modificar ou restringir ainda mais as superfícies aeronáuticas (superfícies de aproximação, de decolagem, de transição, área horizontal interna, área cônica, área horizontal externa, áreas de proteção de equipamentos de rádio navegação, de equipamentos de auxílios visuais, rotas de voo visual, corredores de helicópteros, rampas de helipontos privados, etc.).

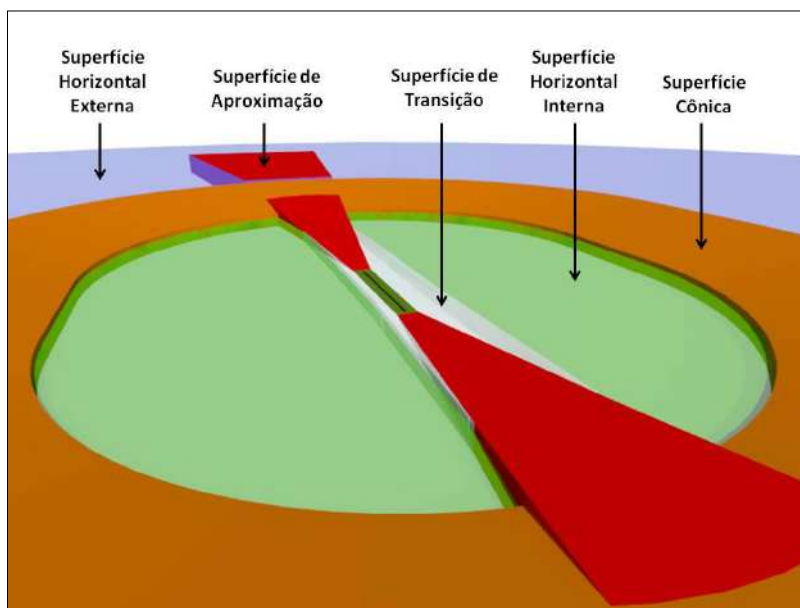
Essas constantes mudanças têm produzido um efeito negativo adicional. Aquilo que a Aeronáutica chama de aprimoramento de legislação, para os proprietários e empreendedores muitas vezes torna-se um conjunto de regras indecifráveis, prontas para surpreender e interferir no direito à propriedade privada, dificultando sobremaneira o ambiente de negócios.

Neste artigo discutiremos as formas e as magnitudes dos impactos causados por essas legislações que protegem os aeródromos, suas falhas, como elas afetam o dia a dia do cidadão, das empresas e da economia dos municípios, tudo isso com exemplos vividos em mais de 20 (vinte) anos de experiência com consultorias a empresas nessa área de cálculo de gabarito aeronáutico construtivo. Discutiremos também a possibilidade de indenizações aos prejudicados pela perda de potencial construtivo.

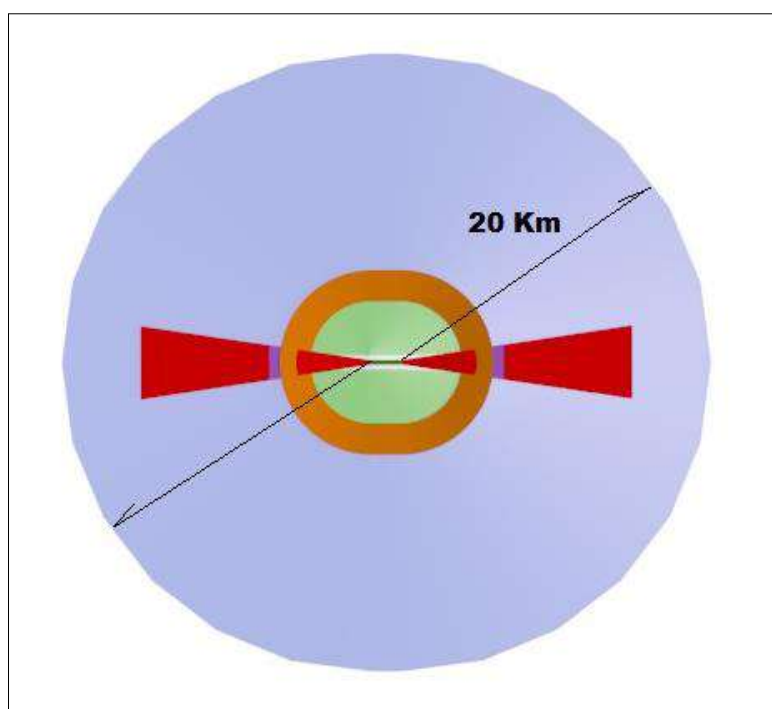
O objetivo final deste artigo é tentar contribuir para um aumento da compreensão geral sobre esse tema, de forma a permitir um maior debate entre os diversos segmentos da sociedade (juristas, economistas, empresários, administradores, entidades de classes, políticos, etc.), em oposição ao que ocorre hoje, quando todas as decisões sobre esse importante assunto vêm sendo tomadas exclusivamente por órgãos técnicos da Aeronáutica.

## 2. O Tamanho e as Características das Áreas de Proteção

Como mencionamos anteriormente, as zonas de proteção aeroportuárias não afetam só as propriedades vizinhas aos aeroportos. Nos médios e grandes aeroportos, que atendem às principais metrópoles brasileiras, essas zonas de proteção podem atingir áreas com mais de 1.250 km<sup>2</sup> (raio 20 Km a partir das cabeceiras), conforme podemos ver nas figuras abaixo:



Algumas das principais áreas de proteção dos aeroportos



Dimensões das Zonas de Proteção dos Médios e grandes aeroportos

As dimensões, gradientes, altitudes de cada umas das áreas de proteção são estabelecidas por tabelas publicadas em legislações própria do Comando da Aeronáutica e variam principalmente em função do tamanho da pista de pouso e decolagem e o tipo de operação (Visual, Instrumento Não Precisão e Instrumento Precisão), de acordo com as tabelas a seguir:

ICA 11-408/2020

88/149

SUPERFÍCIES <sup>(1)</sup>	VISUAL				IFR NÃO PRECISÃO				IFR PRECISÃO				
	Código de Referência de Aeródromo												
	CAT I				CAT II E III								
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	3 e 4
<b>APROXIMAÇÃO</b>													
<b>Primeira Seção</b>													
Largura da borda interna (m)	60	80	150	150	140	140	280	280	140	140	280	280	280
Distância da cabeceira (m) <sup>(2)</sup>	30	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Abertura total (%) <sup>(3)</sup>	10	10	10	10	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Comprimento (m)	1600	2500	3000	3000	2500	2500	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000
Gradiente (%)	5	4	3,33	2,5	3,33	3,33	2	2	2,5	2,5	2	2	2
<b>Segunda Seção</b>													
Abertura total (%) <sup>(3)</sup>	-	-	-	-	-	-	15	15	15	15	15	15	15
Comprimento (m)	-	-	-	-	-	-	3600 <sup>(4)</sup>	3600 <sup>(4)</sup>	12000	12000	3600 <sup>(4)</sup>	3600 <sup>(4)</sup>	3600 <sup>(4)</sup>
Gradiente (%)	-	-	-	-	-	-	2,5	2,5	3	3	2,5	2,5	2,50
<b>Seção Horizontal</b>													
Abertura total (%) <sup>(3)</sup>	-	-	-	-	-	-	15	15	15	15	15	15	15
Comprimento (m)	-	-	-	-	-	-	8400 <sup>(4)</sup>	8400 <sup>(4)</sup>	-	-	8400 <sup>(4)</sup>	8400 <sup>(4)</sup>	8400 <sup>(4)</sup>
Desnível (m) <sup>(5)</sup>	-	-	-	-	-	-	A det.	A det.	A det.	A det.	A det.	A det.	A det.
Comprimento Total (m)	1600	2500	3000	3000	2500	2500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
<b>APROXIMAÇÃO INTERNA</b>													
Largura da borda interna (m)	-	-	-	-	-	-	-	-	90	90	120 <sup>(6)</sup>	120 <sup>(6)</sup>	120 <sup>(6)</sup>
Distância da cabeceira (m)	-	-	-	-	-	-	-	-	60	60	60	60	60
Abertura para cada lado (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela
Comprimento (m)	-	-	-	-	-	-	-	-	900	900	900	900	900

TABELA 4-3 – Dimensões das Superfícies Limitadoras de Obstáculos – PBZP A/PEZPA

ICA 11-408/2020

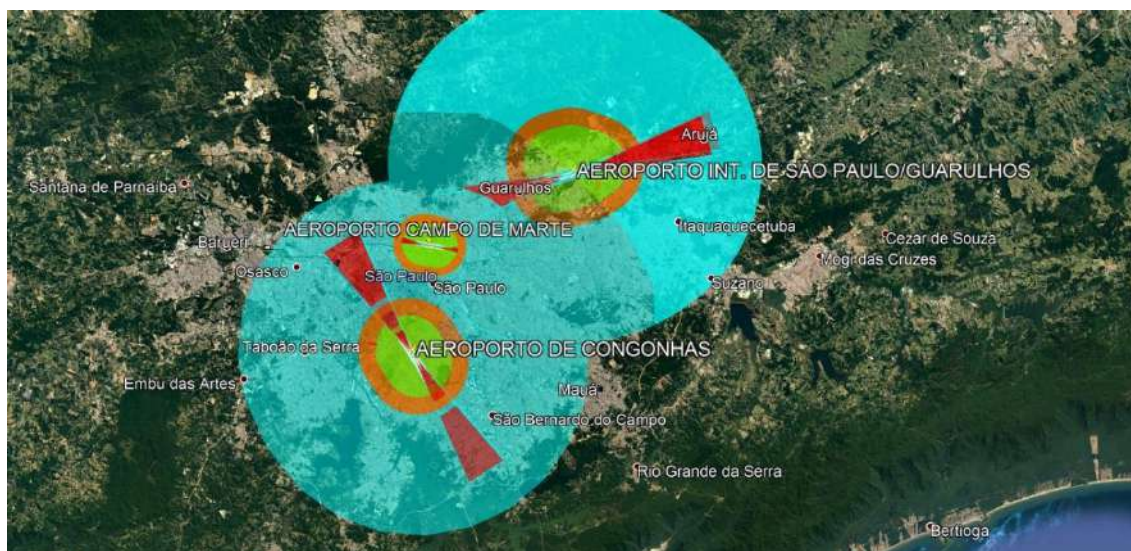
89/149

Gradiente (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5	2,5	2	2	2
<b>TRANSIÇÃO INTERNA</b>													
Gradiente (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	40	40	33,30	33,30	33,30
<b>POUSO INTERROMPIDO</b>													
Largura da borda interna (m)	-	-	-	-	-	-	-	-	90	90	120 <sup>(6)</sup>	120 <sup>(6)</sup>	120 <sup>(6)</sup>
Distância da cabeceira (m)	-	-	-	-	-	-	-	-	1800 <sup>(6)</sup>	1800 <sup>(6)</sup>	1800 <sup>(6)</sup>	1800 <sup>(6)</sup>	1800 <sup>(6)</sup>
Abertura para cada lado (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	10	10	10	10	10
Gradiente (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	3,33	3,33	3,33
<b>TRANSIÇÃO</b>													
Gradiente (%)	20	20	14,3	14,3	20	20	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3
<b>HORIZONTAL INTERNA</b>													
Altura (m)	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Raio (m)	2000	2500	4000	4000	3500	3500	4000	4000	3500	3500	4000	4000	4000
<b>CÔNICA</b>													
Gradiente (%)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Altura (m)	35	55	75	100	60	60	75	100	60	60	100	100	100
<b>HORIZONTAL EXTERNA</b>													
Altura (m)	-	-	-	-	105	105	120	145	105	105	145	145	145
Raio (m)	-	-	-	-	20000	20000	20000	20000	20000	20000	20000	20000	20000

TABELA 4-3 – Dimensões das Superfícies Limitadoras de Obstáculos – PBZP A/PEZPA

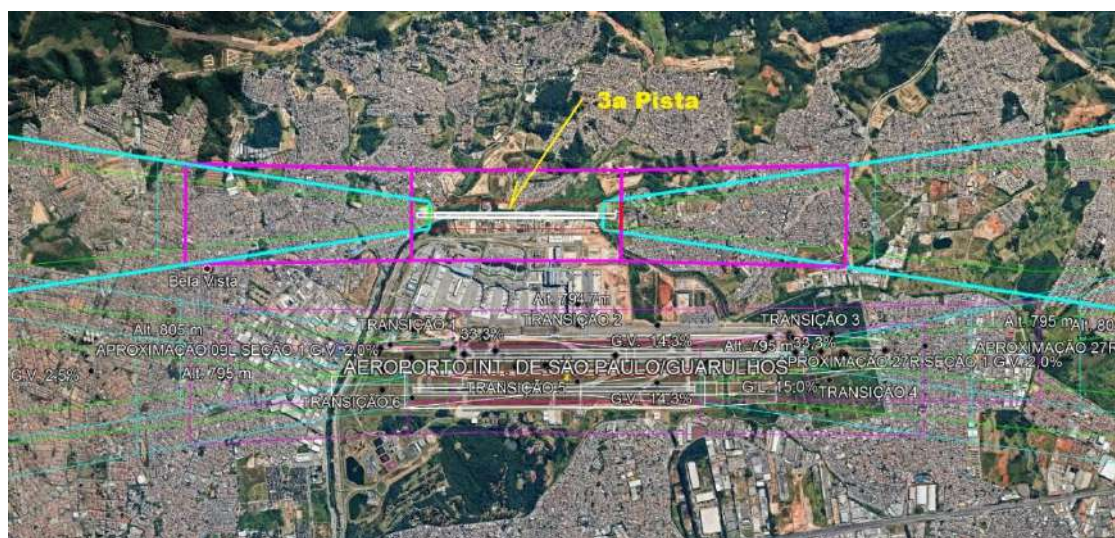


Em cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Belém, Manaus, etc. que possuem mais de um aeroporto, essas áreas de proteção se superpõem tornando-se verdadeiros conglomerados de gabaritos, conforme podemos ver na figura abaixo que retrata a situação das zonas de proteção existentes na Grande São Paulo, que em virtude dos seus três aeroportos, Congonhas, Campo de Marte e Guarulhos alcançam área de mais de 2.500 Km<sup>2</sup>.



Superposição das Zonas de Proteção dos Aeroportos da Grande São Paulo: 2.500 km<sup>2</sup>

Vale observar que esses planos de proteção não protegem apenas as pistas de pouso e decolagem existentes e seus equipamentos de rádio navegação, protegem também suas ampliações futuras previstas nos Planos Diretores desses aeroportos, como por exemplo ocorre no Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos, com a 3ª pista de pouso, localizada no setor norte do aeroporto:



Gabaritos de proteção ativos em áreas de crescimento projetado dos aeroportos

Essa 3ª pista do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos muito provavelmente jamais será construída, em virtude da grande necessidade de desapropriações de imóveis que já ocupam a área física da pista e das áreas afetadas pelos gabaritos de proteção necessários à futura operação dessa pista. Entretanto, apesar de ser muito improvável a implantação dessa 3ª pista no futuro, seus gabaritos de proteção encontram-se ativos, limitando as alturas de construção no seu entorno.

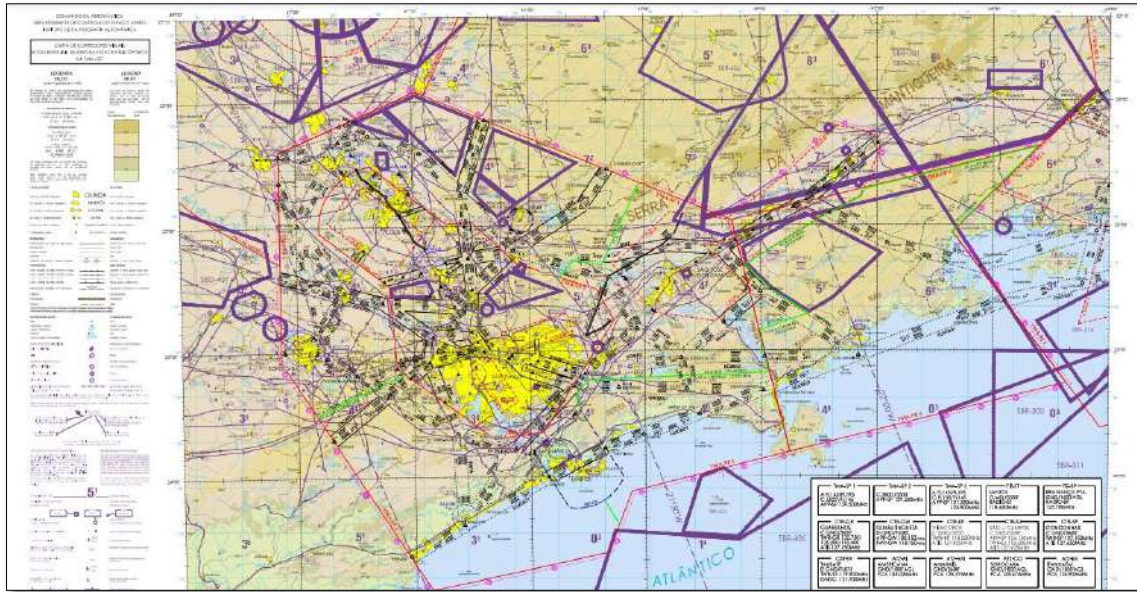
Outro ponto a ser observado é que abaixo dessas imensas zonas de proteção podem existir outras camadas de gabaritos aeronáuticos, ainda mais limitantes, como são os casos dos gabaritos de proteção dos equipamentos de auxílios à navegação (ILS, RADAR, NDB, PAPI, ALS etc.), dos corredores de helicópteros (REH), das rotas especiais de voo visual (REA) e as rampas de aproximação de dezenas, e as vezes centenas, de helipontos privados (PBZPH), que, mesmo sendo privados, também são protegidos pelo Comando da Aeronáutica:



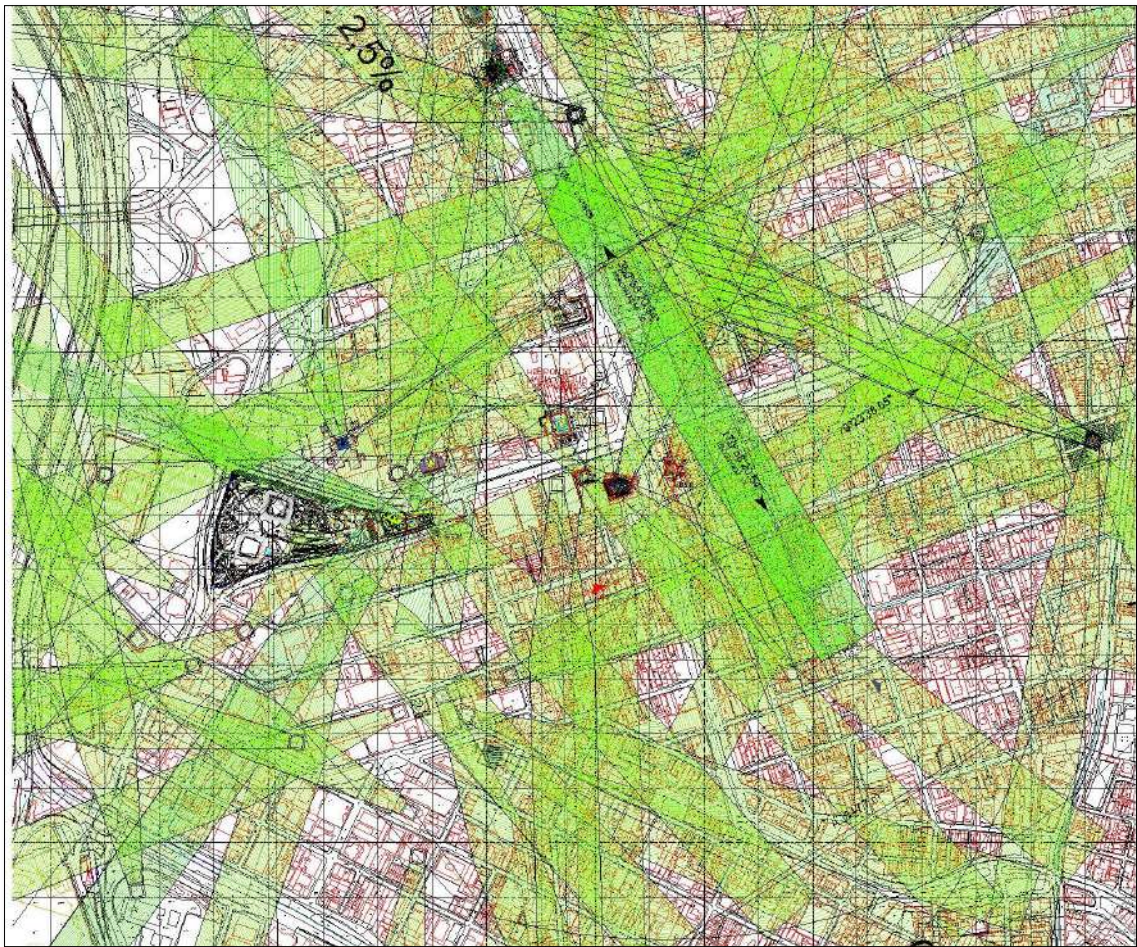
Zonas de Proteção dos Auxílios à Navegação dos 3 Aeroportos da Grande São Paulo



Rotas Especiais de Helicópteros – REA (Corredores de helicópteros)



Rotas Especiais de Aeronaves em Voo Visual (REA) na TMA SP



Confluência de rampas de helipontos na Região da Av. Faria Lima em São Paulo, com direito a proteção

Como podemos ver, existem inúmeros gabaritos aeronáuticos atuando, as vezes de forma superpostas, sobre as regiões “vizinhas” aos aeródromos. Isso ocorre não só em São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, etc., mas sobre todas as cidades que possuem aeródromos e as cidades vizinhas a essas. Cada um desses gabaritos impõem uma altitude máxima de construção sobre o terreno correspondente. Dessa forma, esses gabaritos necessitam ser identificados, analisados separadamente e seus efeitos restritivos comparados entre si, até se identificar o mais crítico.

Não é difícil perceber que esses gabaritos, pelas suas complexidades e pelas restrições que impõe a áreas imensas, criam também incertezas generalizadas sobre o direito de propriedade e, conseqüentemente, sobre o ambiente de negócios, além de introduzirem mais trâmites burocráticos em processos de aprovações, que podem levar meses e, em alguns casos, anos para serem resolvidos, como veremos mais à frente.

### 3. Histórico e Complexidade das Legislações

O adensamento das cidades em volta dos aeroportos, o aumento do número de operações nos aeroportos, a evolução das aeronaves e a necessidade de adequação à normas internacionais de aviação têm levado a Aeronáutica a aprimorar suas regras de zona de proteção ao longo dos anos. Regras duradoras e mais simples, como a Portaria 1.141 que vigorou de 1987 até 2011, acabaram sendo substituídas, em espaço de tempo relativamente curto, por diversas outras regras cada vez mais numerosas e restritivas

Como autoridade delegada, a Aeronáutica, através do DECEA, vem regulamentando essas normas através de Portarias. Essas Portarias por sua vez acabam se relacionando com outros documentos técnicos da própria Aeronáutica. São inúmeras ICAs (Instruções do Comando da Aeronáutica), AICs (Circulares de Informações Aeronáuticas); resoluções, ofícios, documentos da OACI (Organização de Aviação Civil Internacional); e até mesmo outras portarias como aquelas que aprovam os Planos Básicos e Planos Específicos dos aeroportos e helipontos. Vale registrar, portanto, que a medida que o número de documentos a serem consultados aumenta, maior é a complexidade e o risco dessas legislações causarem surpresas, devido às atualizações e substituições repentinas que podem ocorrer, como exemplificaremos mais à frente.

A seguir faremos um breve resumo histórico das legislações mais importantes sobre esse tema, mostrando a diferença entre cada uma delas e como elas foram evoluindo e se tornando cada vez mais complexas ao longo do tempo.

#### [Portaria 1141/GM5, de 8 de dezembro de 1987](#)

Vigorou no período de dezembro de 1987 até maio de 2011, quando entrou em vigor a Portaria 256.

Não foi submetida à consulta pública;

Descrevia os parâmetros básicos para a definição das zonas de proteção de aeródromos (aeroportos, pistas de pouso e helipontos, públicos e privados);

Orientava quanto aos fluxos dos processos de autorizações de construção de aeródromos, renovações de registros, autorização de implantações, etc.

Considerava a existência dos Planos Específicos (planos de proteção feitos “sob medida”) para os principais aeroportos públicos;

Não protegia as superfícies dos aeródromos privados (pistas de pouso, helipontos, etc.);

Não obrigava os proprietários de aeródromos privados a apresentarem os PBZPAs ou PBZPHs, sob pena de interdição ou cancelamento dos aeródromos;

O dever de fiscalizar, interditar, remover, demolir implantações que violassem os gabaritos era, principalmente, da Aeronáutica, através dos COMARES (Comandos Aéreos Regionais);

Ao DEPV (Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo), órgão da Aeronáutica, cabia a responsabilidade de elaborar os planos específicos de zona de proteção dos aeródromos públicos;

A Aeronáutica não estabelecia atribuições para as Autoridades Municipais;

#### [Portaria 256/GC5, de 13 de maio de 2011](#)

Vigou no período de maio de 2011 até outubro de 2015, quando entrou em vigor a Portaria 957;

Não foi submetida à consulta pública;

Descrevia os parâmetros básicos para a definição das zonas de proteção de aeródromos (aeroportos, pistas de pouso e helipontos, públicos e privados);

Orientava quanto aos fluxos dos processos de autorizações de construção de aeródromos, renovações de registros, autorização de implantações, etc.;

Considerava ainda a existência dos Planos Específicos (planos de proteção feitos “sob medida”) para os principais aeroportos públicos, mas passou a exigir dos Operadores e Proprietários de Aeródromos (AAL – Autoridade Aeroportuária Local) a elaboração dos Planos Básicos de Zona de Proteção, com os respectivos levantamentos topográficos e aplicação dos parâmetros básicos de proteção, em oposição aos parâmetros especiais contidos no Plano Específicos;

Não protegia as superfícies dos aeródromos privados (pistas de pouso, helipontos, etc.);

Passou a obrigar os proprietários de aeródromos privados a apresentarem os PBZPAs ou PBZPHs, sob pena de interdição ou cancelamento dos aeródromos;

O dever de fiscalizar, interditar, remover, demolir implantações que violassem os gabaritos que era da Aeronáutica foi transferido para as AALs e a Prefeituras. A Aeronáutica deixou de fiscalizar esses obstáculos;

A Aeronáutica passou a estabelecer Competências para as Administrações Municipais (Prefeituras), como por exemplo: fiscalizar os obstáculos no entorno dos aeródromos, garantir a preservação e proteção dos sítios aeroportuários (públicos e privados), exigir do interessado em construir um parecer do COMAR informando se a altura construtiva estava de acordo com os gabaritos das zonas de proteção dos aeródromos (públicos e privados), etc.;

Incumbia o DECEA da elaboração normativa, incluindo propostas de legislação, instruções e normas pertinentes as Zonas de Proteções; e

A obrigação de elaborar os PBZPAs, de acordo com as normas do DECEA, era dos Operadores dos Aeródromos (AAL).

#### Portaria 957/GC3, de 9 de julho de 2015

Entrou em vigor 90 dias após a sua publicação. Vigorou no período outubro de 2015 até 1º de setembro de 2020, quando entrou em vigor a ICA 11-408;

Não foi submetida à consulta pública;

Manteve as competências para as Administrações Municipais (Prefeituras), como por exemplo: fiscalizar os obstáculos no entorno dos aeródromos, garantir a preservação e proteção dos sítios aeroportuários (públicos e privados), exigir do interessado em construir um parecer do COMAR informando se a altura construtiva pretendida estava de acordo com os gabaritos das zonas de proteção dos aeródromos (públicos e privados);

Passou a proteger os PBZPA e PBZH privados, desde que aprovados e publicados pelo DECEA;

Passou a exigir a obtenção de Parecer do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) quanto ao risco aviário (atração de pássaros, fauna, etc.) da implantação;

Utilizava outras legislações complementares como a ICA 63-19, ICA 11-3, IACs, etc.

Porém, entre todas as novas medidas, a mais impactante foi que a Portaria 957 alterou totalmente os Planos de Zona de Proteção dos principais aeroportos públicos brasileiros. Na entrada em vigor dessa portaria, todos os Planos Específicos de Zona de Proteção dos aeroportos brasileiros, alguns existentes há décadas, foram cancelados e substituídos por Planos Básicos de Zona de Proteção;

Lista dos 32 (trinta e dois) Aeroportos que tiveram seus Planos Específicos cancelados e substituídos por Planos Básicos:

- 1.ARAXÁ: SBAX ARAXA
- 2.BELÉM: SBBE VAL DE CANS
- 3.BELÉM: SBJC BELEM
- 4.BELO HORIZONTE: SBBH PAMPULHA
- 5.BRASÍLIA: SBBR BRASILIA
- 6.CAMPO GRANDE: SBCG CAMPO GRANDE
- 7.CANOAS: SBCO CANOAS
- 8.CORUMBÁ: SBCR CORUMBA
- 9.CURITIBA: SBCT AFONSO PENA CURITIBA
- 10.FORTALEZA: SBFZ FORTALEZA
- 11.GARATINGUETÁ: SBGW GUARATINGUETA
- 12.GOIANIA: SBGO SANTA GENOVEVA GOIANIA
- 13.LONDRINA: SBLO LONDRINA
- 14.MANAUS: SBEG EDUARDO GOMES
- 15.MANAUS: SBMN MANAUS
- 16.MANAUS: SWFN FLORES MANAUS
- 17.MANAUS: SBJC BRIGADEIRO PROT
- 18.PORTO ALEGRE: SBPA PORTO ALEGRE
- 19.RECIFE: SBRF RECIFE
- 20.RIO DE JANEIRO: SBAF CAMPOS DO AFONSOS
- 21.RIO DE JANEIRO: SBJR JACAREPAGUA
- 22.RIO DE JANEIRO: SBRJ SANTOS DUMONT
- 23.RIO DE JANEIRO: SBSC SANTA CRUZ
- 24.RIO DE JANEIRO: SBGL GALEÃO

- 25.SALVADOR: SBSV SALVADOR
- 26.SANTA MARIA: SBSM SANTA MARIA
- 27.SÃO JOSÉ DOS CAMPOS: SBSJ SÃO JOSE DOS CAMPOS
- 28.SÃO PAULO: SBGR GUARULHOS
- 29.SÃO PAULO: SBMT CAMPO DE MARTE
- 30.SÃO PAULO: SBSP CONGONHAS
- 31.SÃO PAULO: SBST BASE AEREA DE SANTOS
- 32.VITÓRIA: SBVT VITORIA

Usando uma figura de linguagem, ternos feitos sob medidas foram substituídos por ternos de numeração padronizada (mais apertada, diga-se de passagem), como poderemos ver a seguir.

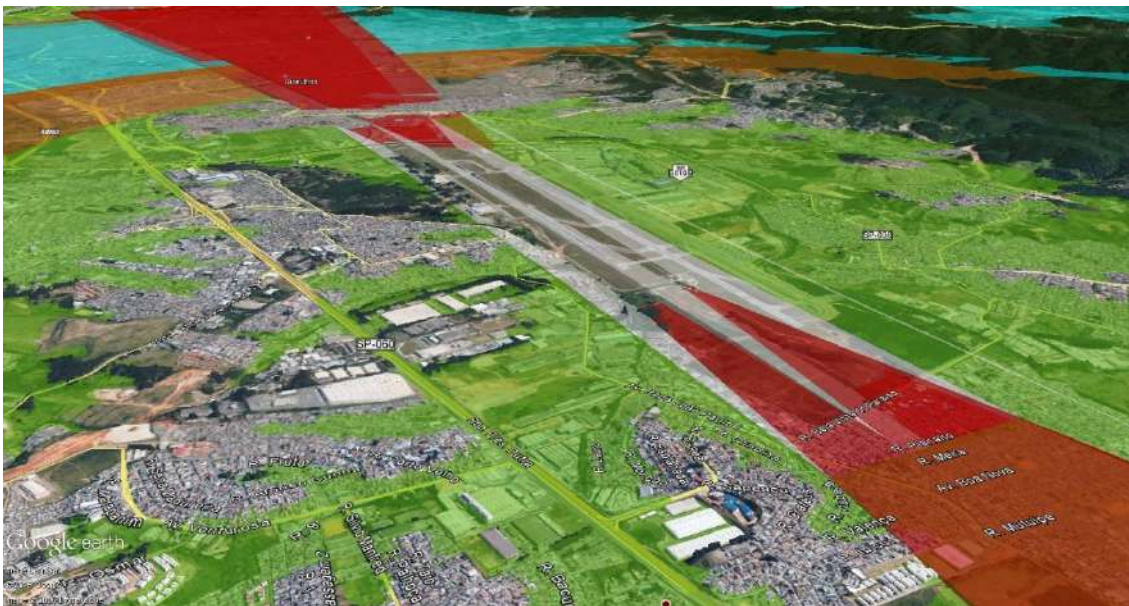
Apesar dessas alterações terem sido sentidas em quase todas as cidades, em São Paulo esses efeitos foram bastante significativos:

- A Área Horizontal Interna em volta do Aeroporto de Congonhas (65 Km<sup>2</sup>) foi rebaixada em 17 m de altura;
- A Área Horizontal Interna (área verde) em volta do Aeroporto do Campo de Marte (27 Km<sup>2</sup>) foi rebaixada em 99 m de altura;
- A Área Horizontal Interna (área verde) em volta do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos (97 Km<sup>2</sup>) foi rebaixada em 25 m de altura;

Esses gabaritos rebaixados, assim como em outras cidades Brasil afora, criaram áreas de proteção já totalmente obstruídas, como podem ser vistas nos entornos do Campo de Marte e do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos, cujas utilidades como áreas de circulação próxima podem ser seriamente questionadas:



Obstáculos ultrapassando as zonas de proteção do Aeroporto do Campo de Marte



Obstáculos ultrapassando as zonas de proteção do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos

Essas superfícies rebaixadas e repletas de obstáculos tornaram-se os novos gabaritos ativos e passaram a limitar as novas edificações, criando assim uma enorme diferença entre a situação construtiva antes e depois dessa Portaria 957.

Outro fato importante em relação à Portaria 957, apesar de ter sido obrigação dos Operadores de Aeródromos elaborarem os PBZPAs, como esses não haviam nem entregues e nem aprovados esses Planos até julho de 2015, o próprio DECEA elaborou e aprovou esses 32 Planos Básicos, tudo feito e aprovado às pressas, sem os devidos levantamentos topográficos, sem o cadastramento dos obstáculos, sem os estudos aeronáuticos exigidos pela própria legislação da Aeronáutica e contrariando a própria legislação (Portaria 256), haja vista que não era competência do DECEA elaborar esses Planos e sim dos aeroportos, fato que será melhor comentado a frente.

#### [Portaria 1168/GC3, de 7 de agosto de 2018](#)

Essa Portaria fez apenas algumas alterações na Portaria 957;

Entrou em vigor em 1º de outubro de 2018;

Foi submetida a consulta pública parcial, via publicação no site do DECEA;

Continuou a proteger as zonas de proteção dos aeródromos públicos com PBZP aprovados pelo DECEA;

Continuou a proteger as zonas de proteção dos aeródromos públicos, mesmo antes de terem seus Planos Aprovados;

Outro detalhe curioso, passou a proteger por dois anos as zonas de proteção dos aeródromos privados que obtiverem parecer favorável inicial do órgão regional do DECEA, antes mesmo de serem aprovados e publicados oficialmente por esse órgão, quando então se tornam de conhecimento públicos (esse fato será melhor comentado posteriormente). Ou seja, passou a proteger superfícies que não são do conhecimento público, portanto, não podem ser analisadas *a priori* pelos interessados em construir.



## ICA 11-408

Entrou em vigor recentemente, em 1º de setembro de 2020;

Substituiu a Portaria 957 e a 1168;

Foi submetida a consulta pública parcial, via publicação no site do DECEA;

Estabeleceu os Autos de Embargo, onde os Órgãos Regionais do DECEA estão autorizados a embargar objetos, de qualquer natureza, temporária ou permanente (poder de fiscalização da Aeronáutica, juntamente com as AALs e a Prefeituras);

Em linhas gerais essa nova ICA não mudou significativamente a legislação anterior. Continuou com o Planos Básicos, continuou a proteger os aeródromos privados, mesmo antes da aprovação formal e publicação dos Planos, continuou a exigir a apresentação dos Planos tanto para o proprietário privado de aeródromos quanto para os Operadores de Aeroportos; e

Utiliza outras legislações auxiliares também revisadas, como a ICA 63-19, ICA 11-4, etc.

Na prática, a Portaria 957 e suas legislações complementares e subsequentes acabaram por tornar elaboração dos Planos Básicos de Zona de Proteção, por parte dos Operadores de Aeroportos, algo tão complexo que os próprios aeroportos estão tendo dificuldades para confeccionar e aprovar esses Planos junto ao DECEA. Desde a publicação da Portaria 957 apenas um aeroporto, o de Salvador (SBSV), conseguiu aprovar o seu PBZPA. Os demais vêm enfrentando imensas dificuldades no mapeamento das áreas de seus entornos que chegam a 1250 Km<sup>2</sup>, nos cadastramentos dos obstáculos, que chegam aos milhares, nos estudos aeronáuticos de interferências, nas propostas de eliminação ou mitigação desses obstáculos, dentre outros aspectos.

Com essas dificuldades nas aprovações dos planos "reais", continuam em vigor os planos simplificados que o DECEA fez em 2015, planos esses que ignoraram os obstáculos existente e que vêm impondo grandes restrições às propriedades vizinhas, mesmo as mais distantes.

Até hoje não se entendeu por completo o ganho de segurança obtido com a substituição dos Planos Específicos por Planos Básico naqueles trinta e dois aeroportos mencionados, haja vista que foram criadas novas superfícies mais restritas, mas ao mesmo tempo totalmente violadas pelas edificações e obstáculos aprovados pelas regras anteriores, menos restritivas. Pode-se depreender que essa mudança foi motivada pela necessidade de padronização com as regras internacionais da OACI (Anexo 14). Porém, se fosse isso, faria sentido aplicá-las aos aeroportos novos e internacionais, mas, ao aplicá-las a todos os aeródromos indistintamente, públicos e privados, domésticos e internacionais, antigos e novos, acabou-se produzindo uma legislação de alto custo para a sociedade com ganho duvidoso para a segurança da navegação aérea.

## 4. Exemplos de como essa legislação afeta a coletividade de proprietários

A impressão que se tem é que esses gabaritos aeronáuticos são coisa que ficam lá em cima, onde os aviões passam e sendo assim não nos afetam. Mas, na verdade, não são. De fato, estão bem mais próximos de nós do que imaginamos e vêm há muitos anos impondo prejuízos silenciosos a todo o setor de construção civil.

O impacto desses prejuízos nas atividades de construção normalmente ocorre em duas situações distintas. Primeira, e a mais comum e rotineira, quando existe uma intenção de compra de um terreno e o empreendedor analisa antecipadamente que tipo de restrição aeronáutica recai sobre esse terreno. Nessa primeira situação se o gabarito aeronáutico é desfavorável, ou seja, se implica a perda significativa de altura de construção, muito provavelmente a construtora desiste do terreno, ou renegocia o valor do mesmo em função da restrição observada. Nesse caso ou o proprietário do terreno tem o seu patrimônio desvalorizado, ou a construtora se conforma com um empreendimento menos rentável ou um pouco das duas opções, de todo o jeito existe um prejuízo real provocado pela restrição aeronáutica que não tem sido contabilizado em nenhum lugar, até agora.

Porém existem os casos, não raros, em que o empreendedor é surpreendido com uma restrição de altura no seu terreno causada por gabaritos aeroportuários. Nesses casos o prejuízo fica mais evidente, quando o empreendedor desiste ou é obrigado a desistir do empreendimento ou o adapta à restrição imposta assumindo um ônus adicional, como por exemplo, eliminar vários andares de um prédio.

Esses casos não ocorrem apenas com construtoras, pode acontecer com um simples proprietário de terreno que deseja construir sua casa. Pode acontecer com uma empresa de telefonia que necessita instalar uma torre de transmissão, uma indústria, enfim, qualquer objeto que se projete no espaço aéreo (OPEA).

Para ilustrar essas situações, vamos relatar alguns casos que acompanhamos ao longo de vários anos de consultoria nessa área.

### Caso 1: Prédio Residencial na Zona Leste de São Paulo

Em 2015, período em que vigorava a Portaria 256, fomos contratados por uma Construtora para analisar a viabilidade da implantação de um grande prédio residencial na zona leste de São Paulo. Esse prédio teria cerca de 260 m de altura (aproximadamente 80 andares). Seria o segundo da construtora com essa altura na mesma região.

Após analisar todos os gabaritos aeronáuticos existentes no entorno, concluímos que o prédio se localizaria sob uma área de proteção aeronáutica com gabarito de 1043 m de altitude, sendo que a altitude na base da implantação era de 750 m. Não havia equipamentos de rádio navegação próximos e nem corredores de helicópteros aprovados sobre a elevação do terreno. Concluímos pela viabilidade da construção do prédio com a altura pretendida pela construtora (260 m). Em seguida, preparamos o processo de anuência e protocolamos no COMAR IV.

Cerca de 7 (sete) meses depois, o COMAR IV nos encaminhou um PARECER DESFAVORÁVEL à implantação, alegando que o prédio estaria violando em 155 m o gabarito de proteção de um corredor de helicópteros chamado RADIAL.

Após analisar o Indeferimento, percebemos que o corredor de helicópteros mencionado no parecer havia sido criado por uma Circular de Informação Aeronáutica (AIC Nº 17/15), em 12 de novembro de 2015, portanto quase um mês depois do processo ter sido protocolado no COMAR IV.

Em junho de 2016 entramos com um recurso administrativo junto ao COMAR, alegando que o corredor de helicópteros havia sido alterado após o protocolo do nosso documento.

Em fevereiro de 2017 reiteramos o recurso por não ter sido respondido até então.

Apenas em agosto de 2018 veio a resposta do COMAR IV ao Recurso. A resposta manteve o parecer DESFAVORÁVEL à implantação em virtude de estar ultrapassando em 155 m o gabarito do corredor de helicóptero criado em novembro de 2015. Portanto, depois de mais de dois anos de espera, a Construtora foi obrigada a abandonar seu projeto e assumir o prejuízo no empreendimento.

Esse caso retrata perfeitamente a dimensão de prejuízo que um gabarito aeronáutico pode ocasionar a um empreendimento. Mostra ainda, claramente, que as regras podem mudar de uma hora para outra sem aviso prévio, inclusive para prejudicar o interessado. Mostra também o atraso de cronograma que pode ser imposto a um empreendimento devido à espera de uma decisão final dos órgãos de Aeronáutica, afinal foram mais de dois anos para se responder a um simples recurso (de junho de 2016 a agosto de 2018).

Vale mencionar que na época foi sugerida à Construtora ingressar na Justiça contra essa decisão, entretanto a mesma não quis seguir nesse caminho por vários motivos, principalmente pelo tempo que poderia demandar uma discussão judicial desse tipo contra a Aeronáutica.

## Caso 2: Terreno para Galpão próximo à cabeceira 18 da Pista do Aeroporto de Recife-PE

Em 2018 fomos contratados para aprovar a construção de um galpão na Av. Recife, próximo à cabeceira 18 do Aeroporto de Recife:



Configuração correta da cabeceira 18 do Aeroporto de Recife

O Aeroporto de Recife possui uma cabeceira recuada nesse lado da pista, devido a limitações na área patrimonial do aeroporto, ou seja, o terreno do aeroporto não tem a largura necessária nas laterais para estender a pista de pouso até o final da área asfaltada, por isso a cabeceira necessita ser recuada, conforme pode ser visto na figura anterior.

Feitos os cálculos da posição correta da cabeceira da pista, de acordo com as regras vigentes, concluímos que seria possível construir um galpão com até 8 m de altura sem afetar o gabarito da superfície de aproximação da pista, como aliás existe outras edificações próximas a esse terreno.

Entretanto, em 30 de maio de 2018, recebemos um Parecer DESFAVORÁVEL do CINDACTA II, em Recife, informando que a implantação estaria violando em 6,10 m o gabarito da Superfície de Aproximação da Cabeceira 18 do Aeroporto de Recife.

Em face ao Indeferimento, entramos com Recurso junto ao CINDACTA informado que a cabeira desse Aeroporto era recuada.

O CINDACTA II, entretanto, manteve o Parecer desfavorável alegando que cabia a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) definir a posição correta da cabeceira da pista.

Recorremos então a ANAC solicitando que a mesma informasse onde estava a cabeceira da pista, de acordo com as suas próprias regras. Porém, a ANAC informou que isso só poderia ser definido quando a Concessionária do Aeroporto de Recife apresentasse o seu PBZPA e que o mesmo fosse aprovado pelo DECEA.

Como até hoje o novo PBZPA de Recife não foi aprovado pelo DECEA, o resultado final desse imbróglio é que o proprietário do terreno está impedido de construir qualquer coisa acima de 1,8 m de altura na sua propriedade.

Esse é mais um caso de intervenção na propriedade privada que fica indefinida por questões burocráticas dos órgãos de aviação.

### Caso 3: Terreno no Bairro de Moema, São Paulo, localizado sob área de proteção do ALS (Approach Lights System)



Terreno em Moema, bairro muito valorizado na Cidade de São Paulo

Em 2020 recebemos uma consulta de uma construtora sobre o grau de restrição aeronáutica existente sobre um terreno localizado próximo ao Shopping Ibirapuera, no bairro de Moema, área nobre de São Paulo. Essa área costuma ser uma das áreas mais sensíveis em termo de gabaritos aeronáuticos, devido ao fato de encontrar sob a superfície de aproximação do aeroporto de Congonhas:



Proteção das Superfícies de Aproximação e Decolagem do Aeroporto de Congonhas - SP

Entretanto, esse terreno estava localizado numa faixa bem estreita que protege o ALS (Approach Lights System), equipamento de auxílio visual à aproximação, onde esses gabaritos são ainda mais restritivos que a superfície de aproximação do aeroporto. Enquanto que, pela restrição da superfície de aproximação, a altura do prédio seria de 52 m, quando se leva em conta a proteção do gabarito do ALS essa altura fica reduzida à cerca de 40 m, ou seja, 12 m a menos de altura construtiva.



Faixa de influência dos gabaritos do ALS



ALS - Approach Lights System do Aeroporto de Congonhas

O resultado das negociações entre a construtora e o proprietário do terreno não foram reveladas até o momento. Entretanto, é possível supor que a essa restrição do ALS tenha acarretado uma desvalorização adicional ao terreno e ao próprio empreendimento como um todo.

Esse caso ilustra bem a existência dos prejuízos invisível e não contabilizados ocasionados pelas zonas de proteção dos aeroportos. Mostra ainda que essas restrições não são suportadas de forma equânime pelos proprietários. Bastam alguns metros de distância entre um proprietário e seu vizinho que o prejuízo pode ser maior ou menor.

#### Caso 4: Terreno no Brás, em São Paulo, com uma rampa de heliponto privado passando por cima

No início de 2018, fomos procurados por uma construtora interessada em construir um prédio de 20 (vinte) andares no bairro do Brás, em São Paulo. A construtora, estava tentando obter a anuência do COMAER desde 2016, havia recebido um Parecer DESFAVORÁVEL do Serviço Regional de Proteção ao Voo de São Paulo (SRPV-SP), em virtude da altura projetada para esse futuro prédio estar ultrapassando, em cerca de 20 metros, o gabarito de proteção da superfície de aproximação e decolagem de um heliponto privado de uma fábrica de laticínios.



Heliponto privado no Brás, São Paulo, interferindo em terreno vizinho

O empreendimento foi classificado como de interesse público, tendo em vista tratar-se de habitação popular do tipo Minha Casa, Minha Vida, mas, mesmo com esse interesse manifestado, o prejuízo causado no heliponto privado foi considerado inaceitável pelo SRPV-SP. Havia também um prazo por parte da construtora para utilizar o recurso do Governo para a execução da obra.

Como conhecíamos os proprietários do heliponto, fomos procurá-los para explicar a situação e nos comprometemos a encontrar um novo direcionamento da rampa do heliponto que não causasse interferência na construção, sendo que todas as despesas com os trâmites necessários para fazer essa correção correriam por conta da construtora.

Encontrada a solução, foi necessário primeiro aprovar a nova rampa no próprio SRPV-SP. Depois, alterar a rampa na ANAC para, em seguida demonstrar ao SRPV-SP que a nova rampa estava registrada na ANAC e, por último, ingressar novamente com o processo do prédio no SRPV-SP, mostrando que a nova rampa do heliponto, aprovada pelo próprio SRPV-SP, alterada nos registros do heliponto pela ANAC, não estava mais interferindo na construção. Esse processo que levou quase seis meses, só foi finalizado com o parecer FAVORÁVEL do SRPV-SP em fevereiro de 2019.

Esse exemplo mostra claramente várias características da legislação vigente. Em primeiro lugar, a incompreensível proteção, por parte do Poder Público, de gabaritos de aeródromos privados. Não fosse a sensibilidade dos proprietários do heliponto em permitir uma alteração na documentação do seu heliponto, o empreendimento seria praticamente inviabilizado com a perda de 7 andares. Segundo, mesmo havendo manifestadamente o interesse público na construção, o prejuízo ao heliponto privado foi considerado inaceitável pelo SRPV-SP, que por sua vez nada mais fez que seguir a legislação vigente. Por último é possível notar a burocracia imposta em todo esse processo que, nesse caso, consumiu mais de dois anos e meio do empreendedor para resolver o problema com o heliponto.

### Caso 5: Terreno próximo à Av. Portugal, Bairro de Santa Amélia, Pampulha-BH

No final de 2018 fomos contratados para aprovar junto ao COMAER uma casa com 7,92 m de altura em um terreno de cerca de 1.000 m<sup>2</sup> localizado próximo à Avenida Portugal, no Bairro de Santa Amélia, Belo Horizonte MG.



Localização do terreno em relação ao Aeroporto da Pampulha.

O terreno em questão tinha em seu lado esquerdo um posto de gasolina e do seu lado direito uma casa com dois pavimentos. Na calçada da frente existia ainda um galpão com cerca de 10 m de altura, além de uma rede elétrica com 9 m de altura passando bem em frente a divisa do terreno, conforme pode ser visto nas fotos a seguir:



Posto de Gasolina, lado esquerdo ao terreno





Terreno e casa do lado direito



Rede elétrica e edificação na calçada da frente

O processo de anuência junto ao Comando da Aeronáutica (COMAER) foi montado e protocolado no CINDACTA – I, em Brasília.

Em 20 de março de 2020, o pedido de construção de uma casa de 7,92 m de altura nesse terreno foi INDEFERIDO pelo CINDACTA-I, por estar ultrapassando em 7,92 m o gabarito da área de transição do Aeroporto da Pampulha, ou seja, nada pode ser construído nesse terreno.

Inúmeros recursos administrativos foram interpostos junto aos órgãos de Aeronáutica alegando que esse indeferimento não fazia o menor sentido. Porém, até a presente data, todos esses recursos foram indeferidos.

Esse exemplo é emblemático, demonstra o grau de aniquilamento de valor que pode sofrer uma propriedade privada em função de um gabarito de proteção de aeroporto.

Demonstra ainda a diferença de critério entre legislações mais recentes e legislações mais antigas (vide edificações existentes ao lado e em frente ao lote) e a incoerência que pode resultar do convívio dessas normas lado a lado.

É importante notar que nesse caso, como o gabarito construtivo é zero, ao proprietário restou apenas a obrigação de nada construir no seu terreno, de mantê-lo limpo (exigência municipais), de protegê-lo contra invasões e de pagar os impostos (IPTU) sobre a propriedade, tudo isso sem haver qualquer tipo de discussão sobre indenização.

Vale ressaltar que todos esses exemplos apresentados são reais e estão presentes, em maior ou menor grau, no dia a dia das pessoas e das empresas que desejam construir. A maioria dos prejuízos com as zonas de proteção dos aeródromos não é contabilizada, pois acaba sendo absorvida na forma de rebaixamento prévios de altura para não ferir os respectivos gabaritos e assim evitar processo de aprovações mais longos do que já são. Dessa forma, não aparecem nas estatísticas dos "INDEFERIDOS".

No entanto, em outras situações, como algumas que vimos aqui, continuam a surpreender, quer seja pela dificuldade de se enxergar esses gabaritos com clareza, quer seja pelas incoerências dos mesmos.

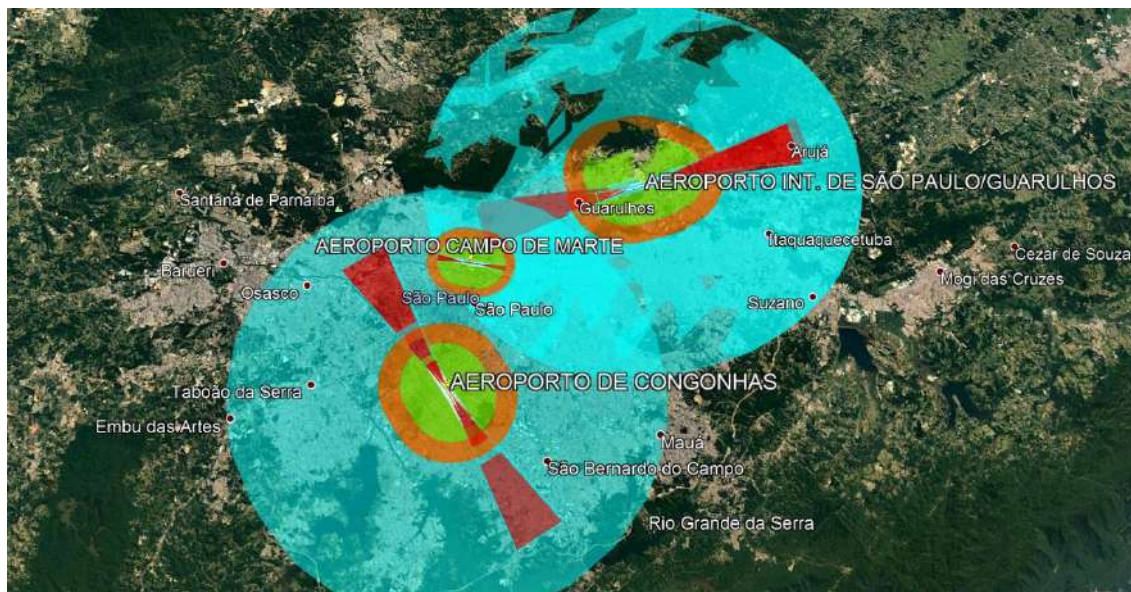
## 5. O Impacto Econômico

Calcular com precisão o impacto que as zonas de proteção dos aeroportos causam como um todo nas economias dos municípios seria uma tarefa complexa e sempre sujeita a inúmeros questionamentos.

Um cálculo como esse deveria levar em conta o tamanho de cada uma das superfícies de proteção (aproximação, transição, horizontal interna, cônica, etc.), seu grau de restrição, a topografia do terreno, etc. Deveria levar em conta também estudos sobre o aproveitamento atual dessas áreas, o grau de urbanização, o custo dos terrenos e do metro quadrado da construção, as limitações administrativas já impostas pelas prefeituras locais, etc.

Entretanto, para efeito de uma estimativa, de uma ordem de grandeza, podemos considerar a seguinte simulação aplicada à área da Grande São Paulo:

Como vimos anteriormente, as zonas de proteção dos Aeroportos de Congonhas, Campo de Marte e Guarulhos se estendem por uma área aproximada de 2.500 Km<sup>2</sup>:



Superposição das Zonas de Proteção dos Aeroportos da Grande São Paulo: 2.500 km<sup>2</sup>

Se supusermos, de forma bastante conservadora, que nos próximos 20 (vinte) anos, esses gabaritos vão exercer uma restrição de altura em apenas 5% dessa área e que essa restrição se dará pela eliminação de uma área de construção equivalente a esse percentual (em alguns casos pode ser pela eliminação de vários andares). Se estimarmos ainda um valor médio de R\$ 9.340,00 (data base dez/2019 – Fonte Secovi) para o preço de lançamento de imóveis na Cidade de São Paulo, teríamos a seguinte conta:

$$2.500 \text{ Km}^2 \times 10^6 \times (5\%) \times \text{R\$ } 9.340,00/\text{m}^2 = \underline{1,167 \text{ trilhões de Reais em 20 anos}}$$

Ou seja, a cada ano, de forma quase invisível, as zonas de proteção dos aeroportos da Grande São Paulo impactam em cerca de 58,4 bilhões de Reais as economias dos municípios afetados.

Vale ressaltar que esses valores dizem respeito tão somente à Grande São Paulo. Se estendermos esse raciocínio a todas as capitais e cidades com aeroportos de médio e grande porte no país, perceberemos que esses números são muito maiores.

Tais estimativas, mesmo que simplificadas, nos permite concluir que anualmente dezenas ou mesmo centenas de bilhões de reais em riqueza são perdidas de forma indireta e silenciosa a título de preservação das zonas de proteção dos aeródromos públicos e privados em todo o território nacional.

Essa constatação nos induz a fazermos algumas indagações importantes:

- Quem legisla sobre esse tema?
- Quais os critérios que têm sido levados em conta?
- Estão esses critérios balanceados e equilibrados?
- Os agentes políticos, econômicos e jurídicos têm participado dessas decisões?
- A sociedade tem sido consultada?
- Esses prejuízos estão sendo contabilizados?
- Esses prejuízos estão sendo indenizados?

Voltando ao caso da Grande São Paulo, se o prejuízo anual à economia é da ordem de 58,4 bilhões de reais, não faria sentido retirar os Aeroportos de Congonhas e Campo de Marte de dentro da cidade, mesmo que ao custo de bilhões de reais em

investimentos num novo e moderno aeroporto, mais afastado, mais seguro e com uma ligação rápida ao centro da cidade? Em quantos anos esse investimento não se pagaria apenas com a retirada dos gabaritos aeronáuticos de cima dos municípios hoje afetados? Soma-se a isso o que se poderia fazer com as áreas patrimoniais dos aeroportos liberadas para a construção de áreas de lazer, centros esportivos, universidades, hospitais, novas habitações, etc. Tudo isso sem falar no ganho de segurança ao se evitar sobrevoos, aproximações e decolagens de aeronaves em áreas densamente povoadas.

Não estamos aqui iniciando uma campanha contra os aeroportos que operam dentro das grandes cidades, mesmo porque essa é uma discussão antiga e bastante complexa. Mas estamos aqui chamando a atenção para o alto custo das zonas de proteção desses aeroportos. Um custo pouco visível, que nos últimos anos não fez outra coisa a não ser aumentar de tamanho em função da **adoção de regras cada vez mais restritivas e pouco flexíveis**. Regras que, pelo seu potencial de impacto na economia e por interferir no direito à propriedade talvez devessem ser melhor contrabalanceadas. Regras que originalmente deveriam ser baixadas pela Presidência da República, mas que, por delegação, vêm sendo baixadas exclusivamente por órgãos técnicos do Comando da Aeronáutica. Órgãos que focados nas suas competências técnicas na área aeronáutica, muitas vezes não pesam as consequências econômicas e jurídicas de suas decisões.

## 6. Os Vícios da Lei

Como já percebemos, a preservação das zonas de proteção dos aeródromos é um assunto complexo. Envolve dezenas de legislações correlatas (Leis, Decretos, Despachos Decisórios, Atos administrativos, Portarias, ICAs, IACs, etc.), cada uma com suas especificidades e regras. Essas legislações estabelecem também diversas obrigações para os órgãos da Aeronáutica (DECEA, SRPVs, CINDACTAs, ICA, etc.), para os administradores e proprietários de Aeródromos, para as Prefeituras, para os interessados em construir, para os pilotos, para a companhias aérea, etc.

Vale dizer que já não seria nada fácil para as Autoridades Aeronáuticas estabelecerem essas regras e ordenamentos visando tão somente os aspectos técnicos que permitem, ao final, garantir a segurança da navegação aérea.

Entretanto, a tarefa se torna ainda mais difícil à medida que, uma vez estabelecidas essas regras aeronáuticas, elas passam a coexistir com outras regras do ordenamento jurídico. Há, portanto, a necessidade de se analisar essas regras aeronáuticas, identificando pontos que possam estar causando conflitos e que talvez mereçam ser revistos.

Esse trabalho poderia descer a detalhes de cada legislação, mas isso seria extremamente extenso. Dessa forma, analisaremos aqui apenas alguns aspectos centrais e de maior importância.

## A Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica

A nosso ver, um dos principais problemas causados pelas legislações que protegem as superfícies em volta dos aeródromos está alojado no próprio texto da Lei 7.565, mais especificamente no Art. 43:

*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 embaraçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radio navegação ou dificultar a visibilidade de auxílios visuais.*

O termo “Aeródromo” usado genericamente nesse artigo da lei acaba por causar um imenso problema. “Aeródromos” por definição são todos os aeródromos públicos e privados. São os grandes aeroportos públicos internacionais, os aeroportos públicos regionais, os aeródromos públicos mais simples, até de pavimento de terra como existem em muitas Prefeituras; mas são também todos os aeródromos privados: pistas de pouso particulares, de pequeno, médio e grande porte, todos os helipontos privados, os helicentros, etc.

O grande problema dessa lei está no fato da mesma estender os benefícios da proteção aos aeródromos públicos e aos privados, indistintamente. Em outras palavras, ao proteger as zonas de proteção dos aeródromos, na verdade a Lei passou a proteger os públicos, que gozam de interesse público, e os privados, que não podem gozar desse interesse.

A Aeronáutica, por sua vez, como autoridade delegada nessa matéria, ao seguir a “letra da lei”, criou toda a sua legislação de proteção tanto para os aeródromos públicos como para os privados, sem nenhuma distinção.

Como essa legislação leva invariavelmente a uma intervenção restritiva na propriedade privada, por limitações de gabaritos construtivos, foi criado um grande conflito jurídico: o Poder Público vem interferindo na propriedade privada de terceiros para proteger as superfícies de aeródromos privados. Ou seja, intervenções no direito à propriedade vêm sendo exercida sem o devido interesse público, algo que contraria frontalmente a Constituição Federal. Vale registrar essa intervenção indevida está prevista desde a publicação da Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, sem que até agora nenhuma autoridade tenha corrigido isso.

Não estamos aqui falando de uma legislação inócua. Essas restrições vêm sendo aplicadas com eficiência, principalmente nas grandes cidades que possuem helipontos (vejam a imagem anterior que mostra a quantidade de rampas de helipontos na região da Av. Faria Lima, em São Paulo). Helipontos são aeródromos privados e suas zonas de proteção são protegidas pela Aeronáutica, a mesma autoridade que emite, ou não, anuências para os vizinhos desses helipontos construírem em seus terrenos. Temos conhecido diversos casos onde o gabarito da rampa de um heliponto privado restringiu a altura de uma casa ou um prédio vizinho a serem construídos. Tudo isso sem nenhuma reparação do prejuízo à parte prejudicada.

Em resumo, não há o que se falar em interesse público na proteção dos aeródromos privados e, portanto, qualquer forma de intervenção restritiva à propriedade privada de vizinhos baseada em legislações aeronáuticas deve ser repelida na Justiça, se

necessário, com o pedido de indenização de todos os prejuízos causados, como discutiremos mais à frente.

#### Quem faz a norma deve ser o primeiro a respeitar a norma

Como vimos, a efetivação dos gabaritos de zona de proteção é feita através da aprovação e da publicação dos Planos de Proteção (PBZPA, PEZPA, PZPANA, PBZPH, etc.), pelo DECEA/ICA.

No caso dos Aeroportos Públicos, a obrigação de elaborar esses Planos era (e é até hoje) dos operadores dos aeroportos, seguindo a própria legislação criada pelo DECEA, que exige, entre outras coisas, o levantamento topográfico detalhado e georeferenciado de toda a área de influência (as vezes até 20 Km de raio), geração de todas as superfícies de proteção, cadastramento de todos os obstáculos que estiverem ultrapassando os gabaritos, apresentações de estudos aeronáuticos de eliminação e/ou mitigação desses obstáculos, etc. Trata-se portanto de um estudo extenso à medida que esses obstáculos podem chegar a casa dos milhares, interferindo em procedimentos de aproximação, decolagem, em sinais de equipamentos de rádio navegação, etc.

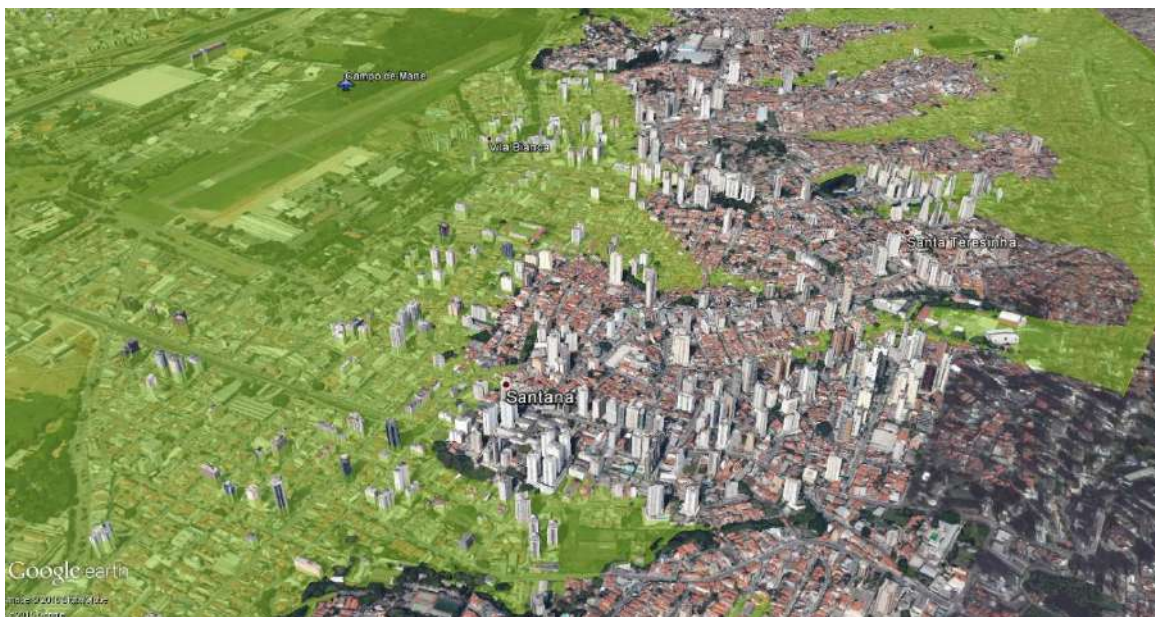
Até a revogação da Portaria 256, em outubro de 2015, existiam cerca de 32 (trinta e dois) Planos Específicos de Zona de Proteção dos principais aeroportos brasileiros. Planos Específicos eram planos feitos "sob medida" para um aeroporto, planos com formatos próprios, altitude de gabaritos especiais, tudo moldado pelas características do aeroporto e de seu real entorno. Muitos desses planos específicos estavam em vigor há mais de 30 anos, moldando as edificações dos municípios onde esses aeroportos se localizavam.

No entanto, como preparação para a entrada em vigor da Portaria 957, em outubro de 2015, a Aeronáutica cancelou todos esses Planos Específicos e em seu lugar publicou 32 (trinta e dois) Planos Básicos, como parâmetros padronizados, muitos deles totalmente diferentes dos antigos Planos Específicos. Na verdade, quem elaborou esses Planos Básicos foi a própria Aeronáutica, através do DECEA, sendo que o próprio DECEA os aprovou e publicou, através do ICA (Instituto de Cartografia da Aeronáutica), em uma única etapa no Diário Oficial da União (Nº 135, sexta-feira, 17 de julho de 2015).

O resultado disso foi a entrada em vigor de Planos Básicos feitos sem levantamentos topográficos algum, sem estudos de interferências e sem estudos de impactos sobre os procedimentos existentes. Planos feitos de forma simplificadas, contrariando a própria legislação da Aeronáutica em vigor até aquele momento. Planos com superfícies de proteção que já nasceram com milhares de obstáculos.

Por exemplo, no Campo de Marte, uma das áreas mais importante, a Área Horizontal Interna (área azul) desse aeroporto estava a 144 m de altura em relação ao nível da pista do aeroporto. Essa superfície durante muitos anos serviu como limite de construção dos prédios da região da zona norte de São Paulo. Era uma superfície quase sem nenhuma violação de obstáculo até então, ou seja, uma superfície confiável em termo de sobre voo.





Área Horizontal Interna do Aeroporto Campo de Marte, depois de out/2015

Em resumo, em 2015 foi criada uma nova superfície limitadora para as edificações no entorno do Campo de Marte, 99 m mais baixa que a antiga, que já nasceu com milhares de obstáculos, bairros inteiros cujas altitudes do terreno já se encontravam mais altas que o próprio gabarito. Esse novo gabarito é o que está em vigor até hoje, limitando as construções e causando inúmeros problemas para o setor habitacional.

Assim como o Campo de Marte, muitos outros municípios foram prejudicados com a padronização das superfícies de seus aeroportos. Pior, passados mais de 5 anos da publicação desses planos feitos pela Aeronáutica, a grande maioria dos 32 aeroportos ainda não tiveram seus planos de proteção “reais” aprovados. Todos, a exceção do Aeroporto de Salvador, ainda estão com seus planos feitos de forma simplificada em vigor.

Em outras palavras, a mesma legislação e os mesmos critérios que impõem requisitos rigorosos para os aeroportos elaborarem os seus planos não foram os mesmos adotados pela própria Aeronáutica para aprovar 32 planos feitos pelo próprio DECEA de forma simplificada. Na verdade, o que a Aeronáutica fez em 2015 foi um grande “atropelo”, fez os planos que deveriam ter sido feitos pelos aeroportos, aprovou ela mesma os planos sem o rigor necessário e assim impôs gabaritos restritivos de alturas totalmente desajustados em relação à realidade existente nas cidades.

### Protegendo superfícies que não se sabe onde estão

Outra dificuldade dessas legislações de proteção dos gabaritos aeronáuticos é que, via de regra, os interessados precisam fazer pesquisas em diversas fontes diferentes para levantar os gabaritos que estão ativos. As AICs que volta e meia alteram seus corredores de circulação, aos Planos Básicos que vão sendo aprovados e publicados pelo DECEA, as legislações que vão sendo atualizadas, isso sem falar na ausência do direito de protocolo, ou seja, se você dá entrada hoje num processo e a legislação muda amanhã, ela pode retroagir para te prejudicar, como já foi mencionado num dos exemplos anteriores. Tudo isso contribui para um ambiente de incertezas.



Para agravar ainda mais a situação, a partir da publicação da Portaria 1168, em 7 de agosto de 2019, uma regra bastante controversa passou a vigorar através do Art. 130:

*Art. 130. Para efeito das restrições impostas por esta Portaria aos objetos projetados no espaço aéreo, serão considerados:*

- a) as zonas de proteção dos aeródromos públicos;*
- b) as zonas de proteção dos aeródromos privados, cujos planos de zona de proteção tenham sido aprovados pelo DECEA;*
- c) por um prazo de dois anos, as zonas de proteção dos aeródromos privados que obtiveram deliberação favorável do Órgão Regional do DECEA em processo de inscrição ou alteração no Cadastro de Aeródromos;*
- d) as zonas de proteção dos aeródromos militares.*

Os incisos a) e d) desse artigo, que já existiam na Portaria 957, dizem que as restrições de altura podem ser aplicadas aos aeródromos públicos e militares, não precisando nem mesmo que os seus Planos estejam publicados pelo DECEA. Isso já seria um grande inconveniente, pois o interessado praticamente teria que construir um plano hipotético para saber se seu terreno sofre ou não de alguma restrição de altura. Não resta dúvida que nesses casos a chance de se cometer erros seria bastante elevada e com prejuízo ao interessado.

Entretanto, o inciso c) desse artigo, que até então não existia, introduziu uma nova incerteza. Passou a proteger, por exemplo, uma rampa de heliponto privado cujo plano nem sequer foi aprovado ou publicado pelo DECEA, ou seja, ninguém, além da própria Aeronáutica, consegue saber aonde essas superfícies estão. Dessa forma também permitiu que um heliponto mesmo sem ser construído possa ter a sua rampa protegida por prazo indeterminado e em detrimento do direito de construir de seus vizinhos.

Tal norma de tão controversa dá margem, inclusive, a especulações. Uma pessoa pode comprar um terreno, dar entrada em processos de helipontos nesse terreno, com rampas voltadas para os seus vizinhos, restringir o direito de construção deles, desvalorizando suas propriedades e, em seguida, adquiri-las por preço inferior, tudo isso sem ao menos precisar construir os helipontos.

Esse é mais um exemplo de legislações que guiadas exclusivamente por objetivos técnicos podem acabar criando situações conflituosas, como essa citada acima.

#### A fiscalização final dos obstáculos não tem sido feita

Conforme já exposto, as legislações sobre esse tema são complexas, restritivas e afetam significativamente o direito de construir, dentro da lei, das pessoas e das empresas.

O objetivo final dessas legislações deveria ser o de eliminar ou mitigar os obstáculos perigosos à aviação. Sendo assim, para se atingir esse objetivo deve-se também dispor de uma fiscalização eficiente, uma vez que podem existir obstáculos perigosos já instalados antes da aprovação dos Planos (principalmente naqueles feitos sem os devidos levantamentos). Além disso, obstáculos podem surgir de forma clandestina e, até mesmo, existem os casos dos obstáculos que surgem naturalmente, como árvores que vão crescendo ano a ano.

Não obstante a importância dessa fiscalização, desde a entrada em vigor da Portaria 256 (2011), a Aeronáutica, que conhece mais a fundo o espírito dessas legislações, repassou o dever de fiscalização desses obstáculos às Prefeituras Municipais e aos Aeroportos.

Ocorre que as Prefeituras não vêm exercendo essa fiscalização a contento, não só porque desconhecem essa responsabilidade, mas também por falta de conhecimento técnico nessa área e, em muitos casos, falta de meios materiais para exercer essa fiscalização. Os Aeroportos por sua vez estão ocupados com a elaboração dos seus Planos e com o mapeamento desses obstáculos e, quando identificam um obstáculo perigoso, dependem das Prefeituras para intervir. Ou seja, na prática a fiscalização desses obstáculos não vem sendo feita efetivamente por ninguém até agora.

Tal constatação nos permite suspeitar que, ao mesmo tempo em que estamos tendo uma legislação rigorosa demais no lado do controle das construções, no lado da fiscalização dos obstáculos já existentes, esse controle tem sido falho, o que demonstra a necessidade de um melhor equilíbrio entre essas ações.

## 7. Das Indenizações

O Art 46, da Seção V - Das Zonas de Proteção – do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), menciona o direito de indenização no seguinte caso:

*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.*

Ou seja, o corpo da Lei prevê indenização apenas para casos muito extremos, especialíssimos, onde, por exemplo, ocorrer a necessidade de demolição de uma propriedade levantada antes da publicação de um plano de proteção de um aeródromo e que esteja interferindo na operação do mesmo.

Entretanto, é indiscutível que as zonas de proteção dos aeródromos exercem no dia a dia intervenções sobre a propriedade privada, à medida que limitam os gabaritos construtivos em áreas bastante extensas nos entornos dos aeródromos.

A intervenção do Estado sobre a propriedade privada é matéria amplamente estudada no Direito Administrativo. Esse tipo de intervenção está previsto na Constituição Federal e se fundamenta no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e na função social da propriedade. Existem diversas formas de intervenções sobre o direito de propriedade:

- Limitações administrativas;
- Ocupações temporárias;
- Requisições administrativas;
- Servidão administrativa
- Tombamento;
- Desapropriação Indireta; e
- Desapropriações.

Da análise preliminar dessas modalidades vemos que as zonas de proteção estariam classificadas entre as Limitações administrativas e as Servidões administrativas

Para se discutir sobre qualquer possibilidade de indenização por restrição de gabaritos aeroportuários, há que se discutir primeiro sobre a diferença entre Limitação administrativa (não indenizável) e a Servidão administrativa (passível de indenização).

De acordo com os principais autores do Direito Privado, Limitações administrativas são restrições de cunho genérico e abstrato, gratuitas, orientadas a finalidade do interesse público e, via de regra, condicionadas ao bem-estar social, sendo suportadas de forma igual pela coletividade em benefício da própria coletividade. São limitações como as que impõem restrições técnicas para a construção, como por exemplo recuos em relação as divisas do terreno, limitação de altura dos edifícios por questões estéticas, zoneamento residencial, comercial, industrial, etc. Normalmente as Limitações administrativas estão relacionadas com as posturas edilícias emanadas pelas Prefeituras Municipais em seus códigos de obra.

A Servidão administrativa por sua vez é um ônus imposto pelo Poder Público à propriedade privada para garantir a realização de uma obra ou um serviço público. Torna-se passível de indenização à medida que o proprietário comprova um prejuízo real. Os exemplos mais conhecidos de Servidões Administrativas são a passagem de linhas elétricas sobre propriedades privadas, limitando o seu uso na porção abaixo, passagens de aquedutos, faixas de passagens, gasodutos, oleodutos, etc.

Vamos agora analisar as características das restrições impostas ao Direito de Propriedade pelas Zonas de Proteção de Aeródromos:

1. A propriedade é afetada por um ato específico do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986);
2. É estabelecida em benefício de um serviço público, o serviço de navegação aérea;
3. Necessita de uma anuência do Comando da Aeronáutica para liberar ou restringir o direito pleno à propriedade;
4. Afeta de forma diferenciada a coletividade de proprietários:
  - a. As propriedades mais próximas do aeródromo são afetadas em maior grau que as propriedades localizadas mais longe dos aeródromos;
  - b. Uma propriedade localizada sob a superfície de aproximação de um aeródromo é mais afetada que outra localizada na lateral do aeródromo;
  - c. Uma propriedade localizada sob a superfície de aproximação de uma pista de aeroporto onde atue um auxílio à navegação (ALS, ILS, etc.) é mais afetada que outra igualmente localizada sob a superfície de aproximação fora da influência desse auxílio;
  - d. Uma propriedade localizada em cota de terreno mais alta é mais afetada que seu vizinho próximo localizado em cota e terreno mais baixa, sob o mesmo gabarito de restrição;
  - e. Produz prejuízos distintos à coletividade de proprietários: para uns pode apenas limitar o "pé-direito" da construção efetos, prejudicando arquitetonicamente a construção; para outros pode limitar a altura construtiva de um prédio, impedindo a construção de vários andares do empreendimento; e para outros pode simplesmente proibir a construção para qualquer altura, aniquilando totalmente o valor da propriedade (desapropriação indireta);
5. É suportada de forma diferente pela coletividade em benefício dos usuários do transporte aéreo.

A distinção entre Limitação administrativa (gratuita) e a Servidão administrativa (passível de indenização), no caso das zonas de proteção de aeródromos públicos, é matéria de permanente discussão jurídica. Entretanto, pelas características das restrições impostas pelas zonas de proteção, entendemos que possam estar presentes diversos elementos que caracterizam a Servidão administrativa, tornando-se esses elementos mais marcantes à medida que os prejuízos impostos à propriedade se agravam, assumindo até feições de desapropriações indiretas nos casos mais graves onde esses gabaritos podem levar a proibição quase total de construir.

Nesse sentido, aqueles proprietários que se sentiram lesados nos seus direitos em virtude da obrigação de se submeterem, por força da lei, aos gabaritos aeronáuticos de aeródromos públicos, devem recorrer à Justiça para pleitear indenizações.

Para isso, recomendamos aos proprietários que, primeiramente, documentem a restrição imposta, com um parecer desfavorável do COMAER, a uma altura construtiva desejada. Em seguida, é preciso separar as restrições que possam estar ocorrendo em função de Limitações administrativa (gratuita), impostas eventualmente por posturas Municipais, daquelas que possam advir de restrições adicionais decorrentes dos gabaritos aeroportuários. Feita essa separação deve-se fazer o cálculo do prejuízo imposto pela eventual Servidão administrativa (indenizável) provocada pelas zonas de proteção aeroportuárias.

A requisição de indenização, via acordo, pode ser feita pelas vias Administrativas juntos às entidades envolvidas nesse processo (Comando da Aeronáutica, Infraero, Concessionária do Aeroporto, etc.). Entretanto, deve-se entender que as chances de se obter êxito através das vias administrativas são bastante reduzidas, servindo essa tentativa apenas para criar um maior embasamento numa ação judicial, onde, entendemos, estejam depositadas as maiores chances de êxito num processo desse tipo.

Há que se considerar também a dinâmica do mercado. Quando se trata de um proprietário de um terreno que deseja construir sua casa e se vê impedido ou substancialmente prejudicado, não há outra alternativa que a de seguir pelas vias judiciais até a obtenção de uma indenização. Por outro lado, no caso de empresas (construtoras) que não podem aguardar o desfecho de um processo judicial para definir a altura de construção de um prédio, por exemplo, nesses casos, partindo-se do suposto que mesmo com um gabarito desfavorável ainda exista viabilidade no empreendimento, a empresa poderá pleitear paralelamente uma indenização, através das vias judiciais, sobre a parte não construída em função do gabarito. Nesse caso, o trâmite de um processo judicial não prejudicaria o "timing" do empreendimento.

Por outro lado, se a restrição for imposta por gabaritos de um aeródromo privado, uma pista de pouso ou um heliponto, por exemplo, nesse caso não há o que se discutir: o proprietário deve ingressar com um processo indenizatório, haja vista não fazer o menor sentido a administração pública exercer uma intervenção na propriedade de terceiros em função de um bem privado, ou seja, não existe nesse caso o Interesse Público respaldando a intervenção na propriedade como exige a Constituição Federal.

Um caso que deve ser analisado com mais atenção que fica situado entre os aeródromos públicos e os privados, são os aeródromos civis públicos, conforme descritos no Decreto Nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as condições de exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização.

Esses aeródromos civis públicos são empreendimentos privados voltados para a aviação executiva (aeroportos executivos, helicentros, etc.) em que seus proprietários, tendo interesse em explorar comercialmente suas operações (pouso/decolagem, estacionamento de aeronaves, taxa de embarque, etc.), recebem essa autorização do governo com a condição de que o aeródromo seja aberto ao tráfego aéreo público, ou seja, apesar de serem empreendimentos privados prestam um serviço de interesse público.

Nesses casos a discussão se as zonas de proteção em volta desses aeroportos têm a força equivalente ao de um aeródromo público está em aberto. Há que se considerar, no entanto, que esses empreendimentos por serem privados podem ser desativados a qualquer momento por interesse de seus proprietários, desde que o anúncio dessa decisão seja feito à autoridade competente com um ano de antecedência.

Por fim vale registrar que essas sugestões não têm o objetivo de estimular ações indenizatórias na Justiça contra as entidades aeroportuárias. Têm como objetivo primeiramente mostrar aos proprietários afetados que existem alternativas contra algumas medidas claramente lesivas ao seu direito como proprietário. Em segundo lugar, têm a função de mostrar às autoridades que criam essas regras de proteção aeroportuária que as mesmas produzem um ônus pesado para a sociedade e que, portanto, não devem ser norteadas única e exclusivamente por critérios técnicos.

## 8. Conclusões

Os gabaritos de navegação aérea em voltas dos aeroportos públicos são protegidos pelo Poder Público por força de Lei (Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica) e as custas de intervenções nas propriedades privadas em áreas de grandes proporções nos entornos desses aeroportos.

No Brasil, por delegação de autoridade, as legislações que detalhem esse assunto são baixadas pelo Comando da Aeronáutica, através do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

No entanto, a complexidade dessas legislações vem aumentando a cada ano, tornando-as cada vez mais impactante, restritivas, confusas, burocráticas e, em alguns aspectos, incoerentes e injustas.

O resultado desse processo vem sendo sentido com frequência cada vez maior pela comunidade de proprietários das grandes cidades, através da redução de gabaritos construtivos e, até mesmo, pelo completo impedimento do direito de construir, como vimos em alguns exemplos citados aqui.

Neste artigo analisamos as legislações vigentes, suas evoluções ao longo dos anos, suas complexidades, suas falhas e incoerências, seus efeitos práticos e os prejuízos que vêm sendo imputados aos cidadãos, empresas e à economia dos municípios como um todo.

Uma das conclusões a se pode chegar é que esses prejuízos impostos à coletividade de proprietários merecem ser melhor analisados a luz do Direito Administrativo, uma vez que existem fortes indícios de que se tratam de Servidões administrativas indenizáveis, ou seja, se o Poder Público necessita proteger os espaços aéreo em volta dos aeroportos públicos deveria indenizar as pessoas e empresas pelos

prejuízos causados por esses gabaritos de proteção, o que não vem ocorrendo até o presente momento.

Outra conclusão importante a que chegamos é que existe uma falha gritante na Lei Nº 7.565 que perdura desde 1986. O Conceito de proteção dos gabaritos dos aeroportos públicos foi estendido aos aeródromos privados, incluindo até os helipontos privados. Tal extensão vem levando o Poder Público, através do Comando da Aeronáutica, a intervir no direito de propriedade de terceiros em favor de proprietários privados de aeródromos, sem que essa intervenção esteja ancorada no Interesse Público, como exige a Constituição Federal. Nesses casos, a nosso ver, não há dúvida que toda e qualquer intervenção na propriedade privada deve ser repelida na Justiça, inclusive com pedidos de indenizações por perdas e danos que possam ter ocorrido.

No cômputo geral entendemos que resta evidente a necessidade de um melhor balanceamento dessas legislações aeronáuticas, cuja elaboração hoje encontra-se restrita única e exclusivamente a discussões técnicas feitas no âmbito do DECEA. Entendemos, portanto, ser necessária uma participação maior dos agentes políticos, econômicos, jurídicos e da própria sociedade civil na elaboração dessas normas de proteção dos gabaritos aeroportuários que, como vimos, vem afetando de forma significativa e silenciosa o dia a dia das grandes cidades.

São Paulo, 14 de outubro de 2020

### **Claudio Borges**

Engenheiro de Infraestrutura Aeronáutica, ITA

Mestre em Transporte Aéreo, ITA

Sócio e Diretor da empresa Dumont Engenharia Aeroportuária

30 anos atuando no setor de consultoria e engenharia aeroportuária

[dumont.claudio@uol.com.br](mailto:dumont.claudio@uol.com.br)