



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer PGM/CGC Nº 021400375

EMENTA Nº 12.051

Planos Específicos de Zoneamento de Ruídos (art. 44 e 45 do Código Brasileiro de Aeronáutica). Existência de campos setoriais distintos. Normas que não se confundem com a legislação de uso e ocupação do solo. Ausência de fundamento para questionamento da recepção das regras federais pela atual Constituição.

INTERESSADAS: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO e Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

ASSUNTO: Planos Específicos de Zoneamento de Ruído dos Aeroportos de Congonhas, Campo de Marte e Internacional de São Paulo. Análise da recepção dos artigos 44, §§3º e 4º e 45 do Código Brasileiro de Aeronáutica pela Constituição da República.

Informação n. 1466/2019 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Senhor Coordenador Geral

O presente foi desencadeado a partir de ofício advindo da Infraero, por meio do qual a empresa solicitava resposta do Município quanto à proposta de acordo de cooperação técnica no plano de integração operacional urbana do Aeroporto Campo de Marte e quanto à proposta de tabela de usos do solo compatíveis e incompatíveis nas áreas abrangidas pelas novas curvas de ruído dos aeroportos de Congonhas e Campo de Marte, segundo os respectivos planos específicos de zoneamento de ruído (doc. 016281568).

DEUSO informou que, por envolver matéria de competência de outras Secretarias, o assunto estava sendo tratado no âmbito de SGM, que havia instaurado um expediente SEI (6011.2018/0001871-8) com todos os elementos relativos às reuniões havidas com a Infraero. Nesse expediente, DEUSO havia questionado a possibilidade de que regramentos federais supervenientes pudessem restringir o uso e ocupação do solo, já que constava que a Infraero pretendia que fosse proposta a mudança da lei municipal de uso e ocupação do solo para a proibição de algumas atividades nas áreas por eles definidas. Assim, o assunto dependeria de análise jurídica, não havendo um posicionamento definitivo da Municipalidade a respeito (doc. 016361708).

SMDU-AJ relatou de modo preciso as questões envolvidas no caso presente, apontando que a Infraero firmou um termo de ajustamento de conduta com a ANAC, assumindo, entre outros compromissos, a apresentação aos Municípios sobre a "obrigação legal" de incorporar os Planos Específicos de Zoneamento de Ruído - PEZR às normas municipais. Em vista disso, a Infraero propôs a assinatura de acordo de cooperação técnica com o município, na qual este se comprometeria a incorporar na legislação municipal as restrições de uso e ocupação do solo nas áreas de influência do plano. Isso decorreria da necessidade de cumprir o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC n. 161, norma editada pela ANAC, que prevê a necessidade de compatibilização dos usos do entorno com o aeródromo, sob pena de imposição de restrições operacionais a este. Assim, a pretensão da Infraero seria que o Município modificasse a legislação urbanística para incorporar a ela as restrições definidas pelos PEZR de Congonhas e Campo de Marte. Sugeriu-se, pois, que a questão fosse conduzida por SGM, com a participação de SMJ e SGM (doc. 019583835).

SGM pediu à ANAC a suspensão dos efeitos dos registros dos planos específicos de zoneamento de ruído dos aeroportos de Congonhas, Campo de Marte e Internacional de São Paulo até análise final por parte dos técnicos municipais (doc. 020257650).

Não obstante, SGM-AJ questiona esta Procuradoria Geral quanto à recepção dos artigos 44, §§ 3º e 4º, e 45 do Código Brasileiro de Aeronáutica pela vigente Constituição Federal, a fim de embasar eventuais medidas administrativas e judiciais para sustar os efeitos de tais planos. Segundo a Assessoria, o artigo 30 da Constituição, ao definir as competências do Município, atribuiu-lhe competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar para legislar em matéria de direito urbanístico local, de modo que a imposição de regras restritivas, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 44 do referido código, afrontaria a autonomia do Município, bem como sua competência para ordenar o território e definir a política urbana. Assim, segundo a ordem constitucional vigente, os Planos Específicos de Zoneamento de Ruídos não poderiam ser impostos ao Município, mas deveriam ser objeto de elaboração conjunta de modo a conciliar todos os interesse locais envolvidos. Por outro lado, o art. 45 do Código Brasileiro de Aeronáutica, ao autorizar que a autoridade aeronáutica embargue obras que contrariem os referidos Planos, violaria também o texto constitucional, que confere ao Município competência para a fiscalização quanto à ocupação do território compete ao Município. O art. 46 do mesmo código estabelece o direito a indenização por desapropriações, sem definir se tais indenizações devem ser pagas pela União ou ao Município, o que violaria a autonomia financeira municipal (doc. 020269102).

É o breve relato do processado.

A fim de responder à consulta formulada, cabe transcrever os dispositivos legais envolvidos:

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.

(...)

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.

Com o devido respeito ao posicionamento diverso, a melhor forma de interpretar os efeitos dos planos previstos no Código Brasileiro de Aeronáutica é o reconhecimento de campos setoriais diversos, sujeitos a regimes próprios. Conforme já observou esta Assessoria, ao tratar dos planos de helipontos (Informação n. 1242/2016 - PGM-AJC):

Embora a lei refira que os referidos planos básicos deveriam ensejar a compatibilização do zoneamento de uso do solo (art. 44, § 4º), a solução adequada não parece ser a constante alteração da lei de uso e ocupação do solo em função de um ato regulamentar federal, a fim de atender às necessidades decorrentes da fiscalização aeronáutica, mas a verificação, no caso concreto, do atendimento dos parâmetros fixados pela autoridade federal, a fim de evitar conflitos desnecessários.

Esse procedimento, contudo, não torna o Município responsável pelos efeitos do plano básico de zona de proteção de helipontos. Trata-se, apenas, de uma colaboração entre as esferas, em que o Município, por meio do procedimento de licenciamento edilício, acaba por propiciar o respeito ao ato regulamentar federal editado com base no Código Brasileiro de Aeronáutica.

A assunção dessa incumbência pelo Município, contudo, não altera a natureza e o fundamento da atividade desempenhada pelos órgãos federais. Nesse sentido, o plano básico de zona de proteção de helipontos continua a ser um instrumento veiculado pela União, com fundamento no Código Brasileiro de Aeronáutica, a fim de disciplinar os efeitos da instalação de um aeródromo em relação ao seu entorno.

A propósito, parece incorreto afirmar que a edição de qualquer norma com algum impacto sobre a atividade edilícia é sempre da competência do Município. Fosse isso verdadeiro, não haveria a possibilidade de atos de tombamento por parte de órgãos estaduais ou federais de preservação do patrimônio. Tendo o órgão competência para fixar regras, o normal é que ele também possa fiscalizar seu cumprimento.

Na verdade, cada órgão tem suas competências, segundo definido em lei. No caso em exame, não há dúvida de que os planos estão sob a competência federal, sendo as propriedades vizinhas aos aeródromos sujeitas a restrições especiais (art. 43) especificadas pela autoridade aeronáutica (art. 44, *caput*, com aprovação do Presidente da República (art. 44, § 2º).

Assim sendo, não parece haver óbice constitucional a que o Código Brasileiro de Aeronáutica, lei federal editada com base na competência prevista da Lei Maior (art. 22, I), incumba a autoridade federal de estabelecer restrições especiais incidentes sobre o entorno dos aeroportos e que até mesmo fiscalize seu cumprimento, respondendo, é claro, pelos danos eventualmente causados, para fins de indenização.

Já a compatibilização do zoneamento do uso do solo, nas áreas vizinhas aos aeródromos, às restrições especiais, constantes dos Planos Básicos e Específicos, prevista como um dever das "Administrações Públicas" (art. 44, § 4º), não deve ser interpretada como uma ingerência indevida sobre a competência municipal para o ordenamento territorial (art. 30, VIII) da Constituição, até porque tal norma é dirigida

aos órgãos administrativos, os quais, como se sabe, não poderiam alterar, por si, a legislação relativa à ocupação e ao uso do solo urbano. Além disso, nem sequer a norma impõe prazos e sanções, razão pela qual não se poderia afirmar que o Município estaria recebendo determinações de outras esferas para a prática de atos que lhe são próprios – no caso, a revisão da legislação urbanística^[1].

Na mesma linha, o termo de ajustamento de conduta celebrado entre a ANAC e a Infraero prevê como obrigação desta última realizar uma ação de *capacitação* destinada a representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo dos municípios envolvidos, a qual deve abranger, no mínimo: uma apresentação sobre as obrigações legais do Município no sentido de incorporar à sua legislação as restrições ao uso do solo previstas no PZER; as potenciais consequências futuras do desenvolvimento desordenado na cidade e do aeroporto; a relevância do equipamento aeroportuário para o desenvolvimento regional; apresentação do PEZR, com ênfase na indicação dos equipamentos que não devem estar presentes nas áreas das curvas (doc. 019583422, fls. 3, item 2.16.1). Por outro lado, a Infraero compromete-se a comprovar sua "interação" com os municípios (item 3.2). Portanto, ainda que se mencionem "obrigações legais", a consequência prevista é apenas a necessidade de capacitação de agentes municipais e a interação com os Municípios.

O próprio Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC n. 161 (doc. 019583505) dispõe que o operador de aeródromo deve buscar ações de compatibilização do uso do solo com o município abrangido pelas curvas de ruído, bem como com a comunidade de entorno, notificando a ANAC, os municípios e os órgãos interessados sempre que forem identificados usos incompatíveis com os PZR aprovados (item 161.51), mas nada impõe efetivamente ao ente municipal. A sanção prevista, na verdade, é a restrição operacional ao próprio aeródromo (item 161.61), o que parece bastante respeitoso com a autonomia municipal.

Por outro lado, o texto proposto para um possível acordo de cooperação técnica chega a prever que o Município incorpore à legislação local as orientações e restrições ao uso e ocupação do solo nos planos referentes ao aeródromo (doc. 019583422, fls. 11, cláusula 6ª). No entanto, não se pode afirmar que tal cláusula decorra de uma inconstitucionalidade da norma federal, até porque a própria previsão revela não se considerar a existência de um dever preexistente: de fato, o acordo de cooperação seria assinado voluntariamente pelo Município, e não por imposição do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Ademais, um dado compromisso só pode ser assumido por quem possa cumpri-lo; nesse sentido, o Poder Executivo só poderia assumir um dever de encaminhar uma proposta de alteração, e não de alterar efetivamente a lei, providência que depende do Legislativo. Mesmo assim, cabe apontar que o acordo não preveria sanções para o descumprimento da cláusula, exceto a própria rescisão do ajuste. Por tais razões, é possível identificar que a compatibilização das normas estaria sendo assumida pelo Município em caráter meramente colaborativo, e não em vista de uma imposição advinda de autoridades centrais.

Além disso, nem sequer se poderia falar em um conflito frontal entre as normas urbanísticas e as normas aeronáuticas, no sentido de que o atendimento a uma implicasse a violação da outra. De fato, a legislação municipal não traz usos obrigatórios e a ocupação edilícia mínima é fixada em parâmetros consideravelmente baixos – por exemplo, coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,1. Assim, eventual descompasso entre as normas, na ausência de uma compatibilização, implicaria a necessidade de que o proprietário cumprisse com as duas regras, a municipal e a federal, o que significaria, na prática, atender ao parâmetro mais restritivo. Não há, assim, um impasse premente a ser solucionado, que exija a imediata alteração da legislação municipal.

De todo modo, ainda que não se imponha de modo tão direto, a compatibilização da legislação urbanística com os planos aeronáuticos parece algo desejável. Os planos aeronáuticos podem revelar aspectos técnicos que frequentemente são voluntariamente incorporados à legislação urbanística em sua revisão. Nesse sentido, na próxima revisão da lei local, feita no cumprimento de um dever de

monitoramento inerente ao planejamento, poderá ser proposta a incorporação das regras federais à legislação de uso e ocupação do solo.

Nesse sentido, devem prosseguir os entendimentos entre os órgãos municipais e federais, até mesmo porque a busca de uma convergência a respeito é de interesse público e contribui para o melhor atendimento aos munícipes. Eventualmente, o Município pode oferecer elementos para que os atos federais, mesmo depois de formalmente adotados pelo órgão competente, sejam revistos, segundo as ponderações oferecidas pelos órgãos municipais.

Por outro lado, reitere-se que está claro, nos termos da lei federal, que os planos são atos da União, aprovados por ato do Presidente da República. Assim, devidamente compreendido que se trata de esferas setoriais distintas, não parece aceitável reconhecer que a responsabilidade pelo pagamento de eventuais indenizações seria do Município, que nada decidiu a respeito. Caso as normas municipais sejam adequadas para compatibilizar-se, no conteúdo, aos planos federais, isso será feito no âmbito da legislação urbanística, aí sob responsabilidade do Município, mas sem consequências do ponto de vista indenizatório.

No entanto, pelos motivos acima apresentados, não parece que a Administração Municipal esteja imediatamente obrigada, pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, a enviar um projeto de lei que incorpore as regras dos planos aeronáuticos, muito menos que responda pela aprovação dessas modificações pela Câmara Municipal. Segundo essa compreensão, não cabe falar em inconstitucionalidade das normas federais questionadas.

É claro que não se descarta a possibilidade de que, valendo-se de uma interpretação equivocada das normas em questão, as autoridades federais adotem ações que constituam uma violação à autonomia municipal. Em tal hipótese – que não parece compatível com os atos que vem sendo praticados pelas autoridades federais, conforme acima referido – a inconstitucionalidade não decorreria diretamente da não recepção das mesmas normas pela Constituição atual, mas da atuação da autoridade no caso concreto, o que ensejaria, oportunamente, a tomada de medidas pontuais – judiciais, se o caso – contra tal ato. Sem embargo, não parece possível investir diretamente contra as normas federais, em abstrato, ou contra possíveis tentativas de compatibilização com a legislação municipal, feitas em caráter colaborativo, e não impositivo.

Por fim, ainda que não tenha sido o objeto da consulta, cabe considerar que, caso venham a prosperar as tratativas com a Infraero, recomenda-se que o acordo de cooperação técnica tenha sua redação ajustada para o fim de evitar uma compreensão violadora da autonomia municipal, no sentido de que o Executivo estaria a assumir o compromisso efetivo de alterar a legislação urbanística municipal. Com efeito, como já mencionado, o compromisso que poderia ser assumido pelo Executivo seria algo correspondente às suas atribuições. Nesse sentido, a título de mero exemplo, poderia estar previsto o compromisso de incorporar à próxima proposta de revisão da legislação urbanística, a ser oportunamente encaminhada ao Poder Legislativo, as normas referentes à compatibilização com os PEZR que abrangem parte do território municipal.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA

PROCURADOR ASSESSOR – AJC

OAB/SP 173.027

PGM

De acordo.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA ASSESSORA CHEFE – AJC
OAB/SP 175.186
PGM

[1] Também a Portaria COMAER n. 0256/GC5, de 13.05.2011, que trata dos demais planos previstos no art. 44 do Código Brasileiro de Aeronáutica, aprovando normas e definições relativas às Zonas de Proteção de Aeródromos, de Helipontos, de Auxílios à Navegação Aérea, de Procedimentos de Navegação Aérea, bem como do Gerenciamento de Risco Aviário, prevê que compete à Administração Municipal "compatibilizar o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano contido dentro dos limites horizontais das superfícies limitadoras de obstáculos conforme as restrições especiais estabelecidas por esta Portaria" (art. 99, I). De modo compatível com o referido Código, tal previsão não contempla prazos nem sanções, indicando que a compatibilização entre os planos aeroportuários e as normas municipais deve ocorrer no exercício da autonomia municipal, e não por imposição das autoridades federais.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Fernando Ferreira Brega, Procurador(a) do Município**, em 01/07/2020, às 15:00, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO, Procurador Chefe**, em 01/07/2020, às 19:22, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **021400375** e o código CRC **6D26B52B**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 021401204

INTERESSADAS: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO e Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

ASSUNTO: Planos Específicos de Zoneamento de Ruído dos Aeroportos de Congonhas, Campo de Marte e Internacional de São Paulo. Análise da recepção dos artigos 44, §§3º e 4º e 45 do Código Brasileiro da Aeronáutica pela Constituição da República.

Cont. da Informação n. 1466/2019 – PGM.AJC

PGM

Senhora Procurador Geral

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral do Consultivo, que acolho, no sentido de que não há fundamento para questionar a recepção dos artigos 44, §§ 3º e 4º, e 45 do Código Brasileiro da Aeronáutica pela atual Constituição da República, podendo ser dado prosseguimento às tratativas com a Infraero, com a observação de que o Poder Executivo não poderá assumir o compromisso de alterar a legislação urbanística municipal, por se tratar de providência dependente da atuação do Legislativo municipal.

TIAGO ROSSI

PROCURADOR DO MUNICÍPIO

COORDENADOR GERAL DO CONSULTIVO

OAB/SP 195.910

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rossi, Coordenador(a) Geral**, em 01/07/2020, às 23:23, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **021401204** e o código
CRC **BA8186AC**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0000885-9

SEI nº 021401204



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento PGM/CGC Nº 021401393

INTERESSADAS: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO e Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

ASSUNTO: Planos Específicos de Zoneamento de Ruído dos Aeroportos de Congonhas, Campo de Marte e Internacional de São Paulo. Análise da recepção dos artigos 44, §§3º e 4º e 45 do Código Brasileiro da Aeronáutica pela Constituição da República.

Cont. da Informação n. 1466/2019 – PGM.AJC

SGM

Senhora Chefe de Gabinete

Com o entendimento da Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral, que acolho, no sentido de que não há falar em questionamento quanto à recepção dos artigos 44, §§ 3º e 4º, e 45 do Código Brasileiro da Aeronáutica pela atual Constituição da República, encaminho-lhe o presente, para prosseguimento, recomendando não seja assumido compromisso de promover efetivamente a alteração de regras urbanísticas municipais, o que deverá ocorrer, se o caso, por meio de regular processo legislativo.

MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ

PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/SP 169.314

PGM



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 02/07/2020, às 13:57, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **021401393** e o código
CRC **8E2D5D03**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0000885-9

SEI nº 021401393