

---

# A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL

---

Victor Carvalho Pinto\*

## 1. Introdução

A aviação civil abrange um conjunto amplo de atividades, que pode ser segmentado em três sub-setores: *serviços aéreos*, *infra-estrutura aeroportuária* e *infra-estrutura aeronáutica*.

Os serviços aéreos são a atividade-fim e abrangem desde o transporte regular de passageiros até os jatos executivos, o táxi aéreo e a aviação desportiva. A infra-estrutura aeroportuária compõe-se de aeródromos, que nada mais são do que pistas de pouso e decolagem, e aeroportos, que são aeródromos dotados de terminais de passageiros. A infra-estrutura aeronáutica é representada pelo controle de tráfego aéreo, que envolve a localização das aeronaves por meio de radares e a comunicação por rádio entre pilotos e controladores.

O setor passou por profundas transformações desde a promulgação da Constituição. Seguindo uma tendência internacional, os serviços aéreos foram desregulamentados na esfera econômica. Aboliu-se o controle de preços de passagens e adotou-se o *princípio da liberdade de vôo*, segundo o qual as empresas aéreas podem explorar quaisquer linhas de seu interesse, desde que haja capacidade disponível na infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica. Essa política foi bastante positiva, pois propiciou uma ampliação na oferta de vôos, o que resultou em uma queda expressiva no preço das passagens.

Além disso, criou-se, por meio da Lei nº 11.182, de 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica na regulação dos serviços aéreos e de infra-estrutura aeroportuária.

O crescimento dos serviços aéreos não foi seguido, entretanto, de uma ampliação na infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica, segmentos em que não houve reforma institucional alguma. Os principais aeroportos do País continuam administrados pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO), sendo o controle de tráfego aéreo exercido pelo Comando da Aeronáutica, por intermédio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

---

\* **Victor Carvalho Pinto** é Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP) e Consultor Legislativo do Senado Federal.

A Constituição trata diretamente da aviação em três dispositivos, mas diversos outros incidem sobre o setor. O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei nº 7.565, de 1986) é anterior à Constituição e não foi atualizado. Praticamente toda a desregulamentação ocorrida na década de 1980 foi feita mediante normas infra-legais do DAC e do Comando da Aeronáutica. Foi somente em 2005 que os novos conceitos foram inseridos na legislação ordinária, por meio da Lei nº 11.182.

## 2. Dispositivos constitucionais que tratam diretamente da aviação civil

A Constituição Federal trata da aviação nos seguintes dispositivos:

Art. 21. Compete à União:

.....  
XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

.....  
c) a *navegação aérea*, aeroespacial e a *infra-estrutura aeroportuária*;

.....  
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, *aeronáutico*, espacial e do trabalho;

.....  
*Parágrafo único.* Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 178. A lei disporá sobre a *ordenação dos transportes aéreo*, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. (Os destaques não pertencem ao original).

Extraímos desses artigos os princípios básicos do marco regulatório do setor.

Em primeiro lugar, que a aviação é, basicamente, um assunto federal. Os Estados e Municípios não podem legislar sobre direito aeronáutico (conjunto das normas de direito público e privado que regem a aviação), sequer concorrente ou supletivamente. Lei complementar poderia autorizar os Estados a fazê-lo, mas essa é uma possibilidade remota, que praticamente não foi utilizada em nenhuma matéria de competência federal.

A regulação na esfera administrativa também compete exclusivamente à União, mesmo quando que se trate de transporte realizado inteiramente no interior de um único Estado. Embora a Constituição não mencione o controle do tráfego aéreo, deve-se considerar, por analogia com a “navegação aérea” e a “infra-estrutura aeroportuária”, que também se trata de matéria sujeita a competência federal.

A Constituição autoriza, por outro lado, que serviços públicos sejam transferidos aos demais entes federados, mediante convênios ou consórcios.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados,

autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Nada impede, portanto, que a gestão de alguns aeroportos seja transferida para os respectivos Estados ou Municípios.

Em segundo lugar, os serviços aéreos e aeroportuários podem ser submetidos tanto ao regime de direito público quanto ao de direito privado. Trata-se de uma decisão a ser tomada pelo legislador ordinário. No primeiro caso, empregam-se os institutos da *concessão* ou da *permissão* e o tratamento é de *serviço público*. Na segunda hipótese, emprega-se o instituto da *autorização* e o tratamento é de *atividade econômica*.

A possibilidade de existirem aeroportos em regime de direito privado, que funcionem sob *autorização*, constitui-se em uma excelente alternativa ao virtual monopólio da Infraero. Não apenas empresas privadas, mas também os Estados e Municípios podem solicitar à Anac autorização para construir e operar aeroportos próprios, que não estariam sujeitos ao controle de tarifas praticado pela Agência.

Em terceiro lugar, exige-se que, na negociação de acordos internacionais, a União faça valer o *princípio da reciprocidade*. O Brasil não pode, portanto, liberar linhas internacionais para empresas estrangeiras se o mesmo benefício não for assegurado às empresas brasileiras. A exigência de reciprocidade não abrange, no entanto, o mercado interno. É possível abrir as linhas domésticas para a exploração de empresas estrangeiras, ainda que a mesma prerrogativa não seja assegurada às empresas brasileiras no exterior.

### **3. Dispositivos constitucionais que incidem indiretamente sobre a aviação civil**

#### **3.1. A dimensão militar da aviação civil**

##### **3.1.1. Texto da Constituição**

As Forças Armadas são instituições permanentes, com *status* constitucional. Sua finalidade é defender o País contra potências estrangeiras e garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem. Previu-se também a existência de uma lei complementar sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à *defesa da Pátria*, à *garantia dos poderes constitucionais* e, por iniciativa de qualquer destes, da *lei* e da *ordem*.

§ 1º *Lei complementar* estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

.....  
 (Os destaques não pertencem ao original).

A declaração de guerra é atribuição do Presidente da República, mas deve ser autorizada ou referendada pelo Congresso Nacional:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
 XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;  
 .....

Em tempo de guerra, a Constituição prevê a existência de uma *mobilização nacional*, assim como a possibilidade de requisições militares:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
 III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;  
 .....

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;  
 .....

A mobilização nacional foi regulamentada pela Lei nº 11.631, de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), definida como “o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante da agressão estrangeira” (art. 2º, I).

Sua decretação é feita por ato do Poder Executivo autorizado pelo Congresso Nacional, que especificará o espaço geográfico e as medidas necessárias à sua execução, que é compulsória (art. 4º). Durante a mobilização, podem ser adotadas as seguintes medidas: convocação dos entes federados para integrar o esforço da Mobilização Nacional; reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e da utilização de serviços; intervenção nos fatores de produção públicos e privados; requisição e ocupação de bens e serviços; convocação de civis e militares.

O emprego de aeronaves civis no esforço de guerra deve ser feito por meio de *requisição*, instituto pelo qual o poder público assume a posse temporária de bens privados pelo período necessário ao atendimento dos objetivos que a demandaram, indenizando, posteriormente, os proprietários pelos danos eventualmente causados.

Está sujeito à requisição “tudo aquilo que, a juízo do Governo, for útil ao esforço de guerra do país ou ao esforço econômico decorrente do estado de guerra” (art. 2º do Decreto-Lei nº 5.999, de 1943). A “requisição dos serviços de transportes aéreos” é objeto de um

capítulo específico do Decreto-Lei nº 4.812, de 1942, que “dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população”, cabendo destacar os seguintes dispositivos:

Art. 21. Em caso de mobilização geral ou parcial, ou quando a ordem pública o exigir, e por determinação do Ministério da Aeronáutica, poderão ser requisitados os serviços de transportes aéreos, inclusive aeronaves, combustíveis, acessórios, oficinas, campos de pouso, serviços de telegrafia ou telefonia, das respectivas empresas, assim como todo o aparelhamento de propriedade das mesmas e necessário ao exercício de suas atividades.

*Parágrafo único.* Segundo as circunstâncias e as exigências das necessidades militares, poderão os serviços requisitados continuar, não obstante a requisição, a ser explorados pelas respectivas empresas.

Art. 22. Por ocasião da requisição dos serviços poderá determinar a autoridade requisitante que as equipagens das aeronaves e o pessoal dos escritórios, aeroportos, oficinas e todos os serviços militares fique à disposição da mesma autoridade.

A requisição de aeronaves em tempo de guerra independe, portanto, do regime jurídico pelo qual é utilizada (propriedade ou *leasing*), da nacionalidade da empresa aérea ou do instrumento jurídico sob o qual atua (autorização ou concessão).

### **3.1.2. Competências da Aeronáutica no campo da aviação civil**

A Lei Complementar nº 97, de 2000, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2004, dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Ela definiu como “atribuição subsidiária geral” das Forças Armadas “cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil” (art. 16) e estabeleceu “atribuições subsidiárias particulares” para cada Arma. À Força Aérea foram reservadas competências pertinentes à aviação civil:

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I – orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II – prover a segurança da navegação aérea;

III – contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV – estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V – operar o Correio Aéreo Nacional.

*Parágrafo único.* Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como “Autoridade Aeronáutica”, para esse fim.

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

VII – atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação

combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito.

A Lei Complementar em referência autorizou, ainda, a transferência de algumas dessas atribuições à futura Agência Nacional de Aviação Civil, que ainda não havia sido criada.

Art. 21. Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão de sua responsabilidade.

Até a criação da Anac, ocorrida em 2005, todas as políticas públicas relativas à aviação civil eram implementadas pela Aeronáutica. O DAC era o órgão central do Sistema de Aviação Civil e regulava todos os aspectos do setor, com exceção do controle do tráfego aéreo, sob a responsabilidade do Decea, e da investigação de acidentes, a cargo do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), ambos igualmente pertencentes à Força Aérea. A Anac absorveu as competências do DAC, mas permaneceram intactas as competências do Decea e do Cenipa.

O Comando da Aeronáutica administra, ainda, aeródromos de uso misto (civil e militar). Além disso, aeródromos exclusivamente civis podem ser considerados “de interesse militar”, ainda que não tenham uso militar. Em todos esses casos, a atuação da Anac se fará “em conjunto” com o Comando da Aeronáutica (§ 3º do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005)<sup>1</sup>. Não há um critério ou procedimento definido para a declaração de um aeroporto civil como “de interesse militar”, o que poderá acarretar substancial redução das prerrogativas da Anac.

As “atribuições subsidiárias” mencionadas no art. 17 da Lei Complementar nº 97, de 2000, têm natureza civil. Não se enquadram no âmbito previsto pela Constituição para as Forças Armadas, uma vez que não contribuem para a “defesa da Pátria” ou para a “garantia dos poderes constitucionais” e “da lei e da ordem”. Sua inclusão na lei complementar é, portanto, discutível, uma vez que esta não poderia expandir as competências das Forças Armadas, que são uma instituição com *status* constitucional.

Entre as competências do Decea, a que apresenta natureza propriamente militar é a *defesa aérea*. O controle do tráfego aéreo, assim como a cartografia, a meteorologia e as demais atividades conexas são civis. O mesmo pode ser dito do Cenipa, que deve ser um

---

<sup>1</sup> Isso implica o compartilhamento das seguintes competências: aprovação dos planos diretores dos aeroportos e dos planos aeroviários estaduais; desapropriações necessárias para expansão dos aeroportos; concessão ou autorização para exploração da infra-estrutura aeroportuária; homologação, registro e cadastramento de aeródromos; aprovação e fiscalização da construção, reforma e ampliação de aeródromos e de sua abertura ao tráfego; e expedição de normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos.

órgão independente de todos os demais, para que possa investigar os acidentes com autonomia.

O mais adequado, portanto, do ponto de vista constitucional, seria retirar das Forças Armadas suas atribuições subsidiárias, transferindo-as para organismos civis. Em consequência, a supervisão desses organismos deveria ser retirada do Ministério da Defesa e repassada para um ministério pertinente ao tema. No caso da aviação civil, o Ministério dos Transportes.

Em tempo de guerra, todos os recursos humanos e materiais da aviação civil poderão, como já adiantamos, ser mobilizados ou requisitados pela Aeronáutica, o que é suficiente para assegurar a defesa nacional.

### **3.2. Regime jurídico dos serviços aéreos à luz da Ordem Econômica**

#### **3.2.1. Texto da Constituição**

A Constituição faz distinção entre *serviço público* e *atividade econômica*.

Os serviços públicos podem ser planejados pelo Estado, mas não as atividades econômicas, pois o planejamento da economia é apenas indicativo para o setor privado:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e *planejamento*, sendo este determinante para o setor público e *indicativo para o setor privado*.

.....  
(Os destaques não pertencem ao original).

Nas atividades econômicas, vigoram os princípios da propriedade privada, da livre iniciativa e da livre concorrência:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na *livre iniciativa*, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....  
II – *propriedade privada*;

.....  
IV – *livre concorrência*;

.....  
(Os destaques não pertencem ao original).

As atividades econômicas não podem ser condicionadas a um controle de preços, enquanto as tarifas decorrentes dos serviços públicos podem ser submetidas a uma política própria.

Art. 175. ....  
*Parágrafo único*. A lei disporá sobre:

.....  
III – *política tarifária*;

.....  
 (Os destaques não pertencem ao original).

As atividades econômicas são desenvolvidas livremente pelos particulares, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei:

Art. 170. ....  
 .....  
*Parágrafo único.* É assegurado a todos o *livre exercício de qualquer atividade econômica*, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Os destaques não pertencem ao original).

Os serviços públicos, por outro lado, não estão abertos à exploração por qualquer interessado, mas apenas àqueles escolhidos pelo Poder Público para serem permissionários ou concessionários. A Constituição exige, entretanto, que essa escolha se dê por meio de licitação, procedimento impessoal, que visa a impedir favorecimentos ou discriminações:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, *sempre através de licitação*, a prestação de serviços públicos. (Os destaques não pertencem ao original).

### **3.2.2. Regime Jurídico dos Serviços Aéreos**

O transporte aéreo regular de passageiros é tratado pelo Código Brasileiro de Aeronáutica como um serviço público.

Art. 180. A exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados.

Como visto, essa é uma das possibilidades abertas pelo art. 21, XII, *c*, da Constituição, que admite a exploração da navegação aérea em regime de concessão.

Após a desregulamentação do setor, entretanto, o regime jurídico adotado apresenta as características de atividade econômica, e não de serviço público. A Lei nº 11.182, de 2005, consagrou a liberdade tarifária e de vôo:

Art. 48. ....  
 § 1º Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a *exploração de quaisquer linhas aéreas*, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC.

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de *liberdade tarifária*.  
 § 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.



Além disso, as atuais concessões já não apresentam, a rigor, nenhum elemento típico do instituto.

Os concessionários são escolhidos sem licitação.

Embora os contratos tenham por objeto a exploração de serviços aéreos em todo o território nacional, é preciso obter uma autorização específica para cada linha que se pretenda explorar (HOTRAN). A concessão, por si só, não garante à empresa o direito de voar para nenhum destino em particular.

As concessionárias também não têm nenhuma obrigação de prestar o serviço em condições anti-econômicas, tais como atuar em áreas de baixa densidade ou em horários noturnos.

Não há bens reversíveis, que devam ser entregues ao poder público ao final do contrato. As aeronaves, que são, evidentemente, essenciais à prestação do serviço, são privadas e sequer pertencem às empresas aéreas, que as utilizam em regime de *leasing*.

As tarifas são livres, devendo ser meramente registradas na agência reguladora.

Por ser a atividade prestada em regime de livre concorrência, não há garantia alguma para o concessionário do equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Tanto os lucros quanto os prejuízos são do concessionário. Tanto é assim que várias empresas aéreas foram à falência ou deixaram de atuar nos últimos anos e nem por isso fazem jus a qualquer indenização.

Nas atuais condições, não há, portanto, como aplicar o regime jurídico das concessões às empresas aéreas. A rigor, a natureza jurídica dos serviços atuais já não é de concessão.

Para que o instituto da concessão fosse adequadamente empregado, seria necessário alterar completamente o atual marco regulatório do setor, mediante o estabelecimento de linhas pelo poder público, que seriam exploradas, em regime de monopólio, por empresas selecionadas mediante licitação. As linhas deficitárias seriam financiadas pelas lucrativas, nas quais o concessionário extrairia uma renda monopolista. Ao final dos contratos, as aeronaves e oficinas de manutenção reverteriam para o patrimônio público e eventuais investimentos não amortizados seriam indenizados.

A adoção de um modelo como este representaria um retrocesso com relação à desregulamentação implantada a partir da década de 1990, que obteve excelentes resultados. A livre competição tem revolucionado a aviação em todo o mundo e é graças a ela que as tarifas caíram e o número de passageiros se expandiu.

A rigor, no modelo atual, a concessão é um formalidade inócua, uma vez que as verdadeiras condições de prestação do serviço são definidas no âmbito das HOTRAN, que são

autorizações para a exploração de linhas específicas. As HOTRAN são, de fato, indispensáveis, pois a liberdade de vôo é condicionada à disponibilidade de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, circunstância que precisa ser comprovada antes da sua outorga.

Embora o instrumento da concessão continue a ser empregado, é forçoso concluir que o regime jurídico da aviação comercial não é de serviço público, mas de atividade econômica. Assim sendo, a natureza jurídica do ato que autoriza a sua exploração é de *autorização*, e não de *concessão*.

A aviação internacional, a seu turno, é regida por acordos bilaterais de serviços aéreos, nos quais é previsto, com frequência, um sistema de controle da oferta. Há linhas reservadas às empresas brasileiras e às empresas estrangeiras. A exploração do serviço pelas empresas brasileiras não é livre, mas depende de designação pela Anac. Além disso, vigora um piso tarifário, abaixo do qual não é permitida a venda de bilhetes.

A desregulamentação da aviação internacional é mais complexa que a doméstica, por envolver interesses comerciais dos respectivos países. Apesar disso, ela tem avançado aos poucos em todo o mundo. No âmbito bilateral, pela adoção de regras menos restritivas para a oferta de serviços e para a fixação das tarifas. No âmbito multilateral, pela criação de áreas de “céus abertos”, no interior das quais vigora um regime análogo ao da aviação doméstica.

A proteção atualmente existente às empresas brasileiras contra a concorrência das estrangeiras não se justifica. É recomendável, portanto, que os acordos bilaterais sejam revistos nesse sentido, sempre que houver reciprocidade por parte dos demais signatários. Além disso, no exercício das prerrogativas previstas nos atuais acordos, a Anac deve evitar, sempre que possível, a imposição de limites à livre concorrência e à formação de preços.

Enquanto permanecer o atual sistema de controle de oferta, no entanto, deve-se considerar que as empresas aéreas operam sob regime de concessão, pois nem todas as interessadas em explorar o serviço estão autorizadas a fazê-lo. Aplica-se, nesse caso, a exigência de licitação constante do art. 175 da Constituição, como condição prévia para a designação das empresas brasileiras.

### **3.3. Os adicionais sobre as tarifas aeronáuticas e aeroportuárias em face do Sistema Tributário Nacional**

#### **3.3.1. Texto da Constituição**

A Constituição estabelece que a criação de impostos não previstos em seu texto seja feita exclusivamente por lei complementar:

Art. 154. A União poderá instituir:

I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.

.....

Reservou-se à lei complementar o estabelecimento de normas gerais de direito tributário:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:  
a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

.....

O Código Tributário Nacional (CTN), editado pela Lei nº 5.172, de 1966, anterior à Constituição, contém essas normas e foi recepcionado como lei complementar.

A Constituição previu também a possibilidade de criação de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir *contribuições* sociais, de *intervenção no domínio econômico* e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. (Os destaques não pertencem ao original).

Nem a Constituição nem o Código Tributário definem, entretanto, o que sejam essas contribuições, de modo a diferenciá-las dos demais tributos. A Constituição também não deixou claro se elas podem ser criadas por lei ordinária ou apenas por lei complementar, como os impostos.

Segundo uma interpretação, a menção ao art. 146, III, teria o condão de instituir uma reserva de lei complementar para a criação de contribuições. Por outro lado, poder-se-ia considerar que se trata apenas de submeter as contribuições às normas gerais de direito tributário. Uma terceira possibilidade seria considerar que as contribuições seriam instituídas por lei ordinária, mas a validade desta dependeria de uma definição prévia do *tributo* em lei complementar.

Entendemos que uma interpretação sistemática da Constituição não pode deixar de aplicar às contribuições de intervenção no domínio econômico, por analogia, a mesma reserva de lei complementar que incide sobre a criação de impostos<sup>2</sup>. Entendimento contrário

---

<sup>2</sup> É o que argumentaram os Ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio no julgamento do RE nº 218061, que tratou do adicional de tarifa portuária, instituído pela Lei nº 7.700, de 1988. O Supremo Tribunal Federal entendeu, entretanto, que as contribuições de intervenção no domínio econômico não estão sujeitas à reserva de lei complementar.

representaria um incentivo à criação de contribuições, em substituição aos impostos, e ao seu posterior contingenciamento, para financiamento das atividades gerais do Estado.

### 3.3.2. Adicionais sobre as tarifas aeronáuticas e aeroportuárias

O uso dos aeroportos e dos serviços de controle de tráfego aéreo está sujeito ao pagamento de tarifas aeroportuárias e aeronáuticas.

Nos termos do Código Brasileiro de Aeronáutica, os aeroportos podem ser usados por quaisquer aeronaves, “mediante ônus da utilização”, ou seja, pagamento de tarifas, cujos valores devem ser fixados conforme as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto (art. 37).

A Lei nº 6.009, de 1973, que “dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea”<sup>3</sup>, criou cinco tarifas aeroportuárias. A única paga pelo passageiro é a de *embarque*, devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque. Duas incidem sobre o proprietário ou explorador da aeronave: *tarifa de pouso*, decorrente da utilização das áreas e serviços relacionados ao pouso, rolagem e estacionamento da aeronave por até três horas após o pouso; e a *tarifa de permanência*, decorrente do estacionamento da aeronave pelo período que exceder a três horas após o pouso. As outras duas incidem sobre o consignatário ou transportador, no caso de carga aérea em trânsito: *tarifa de armazenagem*, devida pelo armazenamento, guarda e controle de mercadorias nos armazéns de carga dos aeroportos; e *tarifa de capatazia*, devida pela movimentação e manuseio de mercadorias.

Os aeroportos são classificados, para fins de tarifação, em quatro categorias<sup>4</sup>. Em cada categoria, as tarifas são as mesmas<sup>5</sup>. As tarifas de *embarque* são fixadas por passageiro. As de *pouso*, por tonelada da aeronave. As de *permanência*, por tonelada/hora no pátio de manobras e na área de estadia.

A infra-estrutura aeronáutica é financiada por Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota, que incidem sobre o proprietário ou explorador da aeronave<sup>6</sup>:

---

<sup>3</sup> Regulamentada pelo Decreto nº 89.121, de 1983. A cobrança das tarifas de embarque, pouso e permanência é objeto da Portaria nº 306/GC5, de 2003, do Comandante da Aeronáutica.

<sup>4</sup> A Portaria ANAC nº 199/SIE, de 2007, classifica os aeroportos. A Portaria nº 905/DGAC, de 2005, do Diretor-Geral do DAC, estabelece o valor das tarifas.

<sup>5</sup> Excepciona-se o Aeroporto de Congonhas, para o qual foram fixadas tarifas específicas, por meio da Resolução nº 17, de 2008, da ANAC.

<sup>6</sup> As tarifas aeronáuticas foram instituídas pelo Decreto-Lei nº 1.896, de 1981, que “dispõe sobre a utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea”.

- 1) Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea (TAN), devida pela utilização dos serviços de informações aeronáuticas, tráfego aéreo, meteorologia, facilidades de comunicações, auxílio à navegação aérea e outros serviços auxiliares de proteção ao voo; e
- 2) Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais em terminal de tráfego aéreo (TAT), devida pela utilização dos serviços de tráfego aéreo, facilidades de comunicações, auxílio para aproximação, pouso e decolagem em áreas terminais de tráfego aéreo.

As tarifas são fixadas pela Aeronáutica e variam conforme o peso máximo de decolagem da aeronave, a natureza do voo (doméstico ou internacional) e a distância sobrevoada<sup>7</sup>. Seu recolhimento é feito pela Infraero, que retém uma parte e repassa outra para o Comando da Aeronáutica.

Sobre as tarifas aeronáuticas e aeroportuárias é cobrado, ainda, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), correspondente a 50% sobre o respectivo valor, destinado “à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílios à navegação aérea” (art. 1º, § 1º, da Lei nº 7.920, de 1989). Do valor arrecadado, 80% devem ser utilizados pela União e 20% devem ser repassados aos Estados, para aplicação em aeródromos constantes de seus planos aviários<sup>8</sup>.

Sobre as tarifas de embarque internacional instituiu-se, ainda, outro adicional, sem denominação própria, que é repassado ao tesouro nacional para amortização da dívida pública federal<sup>9</sup>.

O Ataero e o adicional foram criados, entretanto, por leis ordinárias, o que implicaria inconstitucionalidade.

Quanto ao adicional sobre as tarifas de embarque internacional, não há dúvida de que se trata de um imposto, uma vez que os recursos arrecadados não são aplicados no setor. Fica assim caracterizada a sua inconstitucionalidade, uma vez que impostos somente podem ser criados por lei complementar.

No caso do Ataero, é possível argumentar que se trata de uma contribuição de intervenção no domínio econômico, uma vez que os recursos arrecadados devem ser aplicados no próprio setor. Em caso semelhante<sup>10</sup>, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser legítima a

---

<sup>7</sup> Art. 5º do Decreto nº 86.864, de 1982, que regulamenta o Decreto-Lei nº 1.896, de 1981. O cálculo das tarifas é detalhado pela Portaria nº 638/GM5, de 1988.

<sup>8</sup> Art. 1º da Lei nº 8.399, de 1992.

<sup>9</sup> Lei nº 9.825, de 1999.

<sup>10</sup> Recurso Extraordinário nº 218.061.

criação de contribuições por lei ordinária. Como exposto, entretanto, discordamos dessa interpretação, seja porque as contribuições não estão previstas em lei complementar, seja por aplicação analógica da reserva de lei complementar requerida para a criação de impostos.

### **3.4. Limitação da participação de estrangeiros no capital das empresas aéreas**

#### **3.4.1. Texto da Constituição**

O texto original da Constituição dispunha sobre a “empresa brasileira de capital nacional”, autorizando a legislador a conceder-lhe benefícios temporários ou a limitar a de participação de estrangeiros em seu capital:

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de *peçoas físicas domiciliadas e residentes no País* ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais *temporários* para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do “caput” se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de *peçoas físicas domiciliadas e residentes no País* ou entidades de direito público interno. (Os destaques não pertencem ao original)

A Constituição prevê também a existência de uma lei ordinária que disponha sobre os investimentos de capital estrangeiro:

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Tal dispositivo diz respeito ao regime geral do investimento estrangeiro no País, independentemente do setor da economia em que ocorra. Ele não pode servir de fundamento a leis específicas, que limitem ou impeçam o investimento em apenas determinados setores. Esse tipo de proteção às empresas de capital nacional estava previsto exclusivamente no art. 171.

O regime a que se refere o art. 172 foi estabelecido pela Lei nº 4.131, de 1962, que “disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior”. Essa

Lei considera estrangeiros os capitais “pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior” (art. 1º) e determina que lhes seja “dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdades de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas na presente lei” (art. 2º). Segundo esta Lei, portanto, não é considerado estrangeiro o capital pertencente a empresa com sede no Brasil, independentemente da nacionalidade de seus acionistas.

Em 1995, o art. 171 foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6, com o que passou a vigorar o entendimento de que não existe mais o conceito de “empresa brasileira de capital nacional”, mas apenas o de “empresa brasileira”, que é aquela constituída segundo as leis brasileiras, independentemente da nacionalidade do respectivo capital.

Abriu-se, entretanto, a questão de saber se a revogação do art. 171 resultou na vedação à discriminação entre empresas segundo a nacionalidade de seu capital ou na mera desconstitucionalização da matéria.

Um dos fatores a ser levado em consideração é o contexto da aprovação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que era o de modernização da Constituição, mediante a supressão de dispositivos de caráter nacionalista e estatizante. Corrobora esse entendimento a aprovação, no mesmo ano, da Emenda Constitucional nº 7, que eliminou restrições à atuação de pessoas e embarcações estrangeiras no transporte aquaviário. Atualmente, a única restrição ao capital estrangeiro admitida constitucionalmente diz respeito à propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 222).

Além disso, a Constituição garante aos estrangeiros residentes no País, *sem distinção de qualquer natureza*, o direito de propriedade (art. 5º, XXII). Proibir estrangeiros residentes no País de adquirir ações de uma empresa aérea importaria em estabelecer uma distinção com relação aos brasileiros, em matéria de direito de propriedade, o que não é admitido.

#### **3.4.2. Limitação à participação de estrangeiros no capital das empresas aéreas**

O Código Brasileiro de Aeronáutica, instituído em 1986, restringe a participação de investidores estrangeiros a 20% do capital das empresas aéreas e adota como critério a nacionalidade dos sócios:

Art. 181. A concessão somente será dada à pessoa jurídica brasileira que tiver:

I – sede no Brasil;

II – pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto, pertencente a brasileiros, prevalecendo essa limitação nos eventuais aumentos do capital social;

III – direção confiada exclusivamente a brasileiros.

Embora o DAC e, posteriormente, a Anac apliquem o CBA até os dias de hoje, a constitucionalidade da restrição ao investimento estrangeiro é duvidosa, tendo em vista que os critérios adotados pelo Código diferem daqueles adotados pela Constituição e que a proteção instituída não é temporária, mas por prazo indeterminado. A revogação posterior do art. 171 em nada altera a questão, pois não há repristinação tácita no direito brasileiro<sup>11</sup>.

Segundo CBA, 80% do capital da empresa aérea devem pertencer a “brasileiros”, ou seja, pessoas físicas de nacionalidade brasileira. O art. 171 da Constituição, no entanto, definia como “empresa brasileira de capital nacional” aquela controlada por “pessoas físicas domiciliadas e residentes no País”, independentemente da sua nacionalidade. Pela Constituição, uma empresa sob controle de estrangeiros residentes no País seria considerada de capital nacional.

Além disso, o art. 171 da Constituição referia-se ao “controle efetivo” da empresa, enquanto o CBA fixa um percentual específico que deve permanecer em mãos brasileiras. O “controle efetivo” era caracterizado como “a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades” (Inciso II). É possível que acionistas minoritários de uma empresa detenham o seu controle efetivo, bastando para isso que celebrem um acordo com os demais acionistas<sup>12</sup>.

Independentemente de sua constitucionalidade, a aplicação da restrição ao capital externo é bastante difícil no campo operacional. Pelo critério do CBA, a nacionalidade do capital depende da nacionalidade dos acionistas. A rigor, o CBA não admite que os detentores dos 80% de capital nacional sejam pessoas jurídicas, uma vez que se refere a “brasileiros” (art. 181, II), cujas “qualificações e endereços” deverão ser remetidos, semestralmente, à autoridade aeronáutica (art. 185, I). O Código somente menciona as pessoas jurídicas quando trata dos acionistas estrangeiros (art. 181, § 4º).

Se forem aceitos como “acionistas brasileiros” pessoas jurídicas, a restrição poderá ser facilmente contornada, mediante a criação de uma empresa brasileira que, posteriormente, adquira ações da empresa aérea. A Anac, entretanto, admite essa possibilidade e procura analisar a nacionalidade do capital da pessoa jurídica. Essa interpretação leva a uma regressão ao infinito, pois a empresa controladora da empresa aérea também pode ser controlada por

---

<sup>11</sup> *Repristinação* é a restauração de lei revogada, em decorrência da revogação da lei que a revogou. Nos termos da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), isso somente ocorre se houver previsão expressa: “Art. 2º (...) § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”

<sup>12</sup> Art. 118 da Lei nº 6.404, de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações.



outra empresa, e assim sucessivamente. Ainda assim, a Anac teria que verificar a nacionalidade dos acionistas da última empresa dessa linha de controle.

Com relação às pessoas físicas, faz-se necessário aferir a nacionalidade de cada acionista, tarefa praticamente impossível quando se tratar de companhia anônima de capital aberto, como são as principais empresas no Brasil e no mundo. Deve-se notar, ainda, que, nos dias atuais, a nacionalidade de pessoas físicas é muito mais fluida do que foi no passado. Muitas pessoas nascem em um país e vivem em outro, fenômeno bastante acentuado entre brasileiros, muitos dos quais têm dupla nacionalidade.

A dificuldade em operacionalizar a restrição a capitais estrangeiros propicia a utilização de “laranjas”, isto é, brasileiros que figuram como controladores de empresas aéreas, mas que estão, por meio de contratos particulares, vinculados a investidores estrangeiros. Esse expediente, que não é explicitamente vedado pelo CBA, não apenas desmoraliza as instituições, mas também constitui um fator de risco para os investidores, uma vez que causa tumulto na governança corporativa da empresa<sup>13</sup>.

Alguns acordos bilaterais de transporte aéreo internacional autorizam as partes a restringir a nacionalidade das empresas que podem ser designadas para operar as linhas neles previstas. Nessa hipótese, a única prejudicada seria a própria companhia, mas não o País, que poderia facilmente designar outra empresa.

### **3.5. Aeroportos e Política Urbana**

#### **3.5.1. Texto da Constituição**

Uma das principais competências dos Municípios é o planejamento e controle do uso do solo urbano:

Art. 30. Compete aos Municípios:

.....  
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;  
.....

O uso do solo urbano deve ser objeto de um *plano diretor*, que tem por finalidade promover a ordenação da cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

---

<sup>13</sup> É o que ocorreu por ocasião da venda da VarigLog. Os acionistas brasileiros não dispunham de capital próprio. Receberam um empréstimo bancário e asseguraram aos investidores estrangeiros uma opção de compra de suas ações por preço pré-fixado. Esse arranjo somente foi tornado público no âmbito de um processo judicial, no qual os investidores estrangeiros retomaram o controle da empresa.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

.....

A exigência de um planejamento do território deve-se à necessidade de coordenar as diversas atividades urbanas, seja para evitar que umas causem incômodo a outras, seja para assegurar um equilíbrio entre oferta e demanda de infra-estrutura urbana.

Toda ocupação do solo urbano está subordinada, portanto, ao plano diretor, de responsabilidade municipal. O direito urbanístico aplica-se tanto aos empreendimentos privados quanto aos públicos. Nenhuma obra significativa pode ser realizada no espaço urbano sem que esteja prevista no plano diretor e obtenha licença urbanística municipal.

### **3.5.2. Dimensão urbanística dos aeroportos**

O Código Brasileiro de Aeronáutica prevê a existência de diversos planos urbanísticos próprios aos aeroportos, que incidem sobre a respectiva zona de proteção. Esses planos têm por objetivo assegurar condições adequadas à sua operação e devem ser incorporados ao planejamento municipal:

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

*Parágrafo único.* As restrições a que se refere este artigo são relativas ao *uso das propriedades* quanto a edificações, instalações, culturas agrícolas e objetos de natureza permanente ou temporária, e tudo mais que possa embarçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à radionavegação ou dificultar a visibilidade de auxílios visuais.

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

I – Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromos;

II – Plano de Zoneamento de Ruído;

III – Plano Básico de Zona de Proteção de Helipontos;

IV – Planos de Zona de Proteção e Auxílios à Navegação Aérea.

.....

§ 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.

.....

(Os destaques não pertencem ao original).

São frequentes, no entanto, os desencontros entre o planejamento urbanístico dos aeroportos e o planejamento urbano.

Embora a subordinação dos empreendimentos públicos ao direito urbanístico seja uma decorrência necessária do Estado de Direito, consagrado no art. 1º da Constituição, ainda é comum a prática de se fazerem obras públicas à margem do plano diretor e do licenciamento urbanístico.

Esse quadro não é diferente no que diz respeito aos aeroportos, que são construídos pela União sem articulação alguma com os Municípios. Estes, por sua vez, são omissos no controle do uso do solo e permitem que a vizinhança dos aeroportos seja ocupada por edificações irregulares, que em alguns casos representam obstáculos ao pouso e decolagem das aeronaves.

Disso resultam inúmeros problemas urbanos, que em alguns casos chegam a prejudicar o próprio funcionamento dos aeroportos. Os situados nas áreas centrais são fonte de ruídos para os moradores e, por esse motivo, obrigados a suspender suas operações no período noturno. Os mais afastados apresentam dificuldades de acesso, pela inexistência de meios de transporte de massa que os conectem à malha urbana.

O entorno de muitos aeroportos é destinado ao uso residencial, quando seriam mais adequados os usos industrial e comercial, voltados para atividades complementares da cadeia logística. A inadequada disposição final de resíduos sólidos e a existência de rádios piratas na proximidade dos aeroportos representam risco para a segurança da aviação, uma vez que o lixo atrai aves que podem se chocar com as aeronaves e as rádios provocam interferência nas frequências de uso privativo do controle de tráfego aéreo, prejudicando a comunicação entre controladores e pilotos.

É preciso, portanto, que a construção e a ampliação dos aeroportos seja incorporada ao planejamento urbano municipal, de modo a garantir sua inserção harmônica no tecido urbano. A definição do *sítio aeroportuário* deve ser acompanhada de um plano de transporte urbano, que assegure o acesso dos passageiros, e de um zoneamento específico de seu entorno, que afaste o uso residencial, reserve áreas para a implantação de atividades complementares e incorpore as exigências pertinentes às zonas de proteção.

#### **4. Considerações finais**

A Constituição foi sábia, ao permitir que o legislador escolha o regime jurídico de exploração tanto dos serviços aéreos quanto dos aeroportos. No primeiro caso, pratica-se um regime de direito privado, embora se adote nominalmente o instituto da *concessão*, que é próprio ao direito público. No caso dos aeroportos, entretanto, não se tem notícia de sua exploração em regime de direito privado, mas essa seria uma importante alternativa a ser estudada.

A presença da Aeronáutica na aviação civil, embora explicável historicamente, não se coaduna com a Constituição. A investigação de acidentes, o controle do tráfego aéreo e a administração de aeródromos civis não devem ser feitas por instituições militares, que têm outra destinação constitucional. Em caso de guerra, aeronaves, aeródromos e tripulantes poderão ser convocados a participar da *mobilização nacional*.

O crescimento da aviação ocorrido nas últimas décadas não tem sido acompanhado de investimentos na infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária. A estrutura tarifária desses serviços está defasada e onerada por “adicionais”, que retiram recursos do setor e distorcem o mercado.

A limitação à participação estrangeira no capital das empresas aéreas reduz a capacidade de financiamento das empresas aéreas e cria uma barreira à entrada de novos competidores, contribuindo para a concentração econômica do setor.

A desarticulação entre os *aeroportos* e o *tecido urbano*, que prejudica tanto os passageiros quanto os moradores, poderia ser evitada mediante sua inclusão no plano diretor municipal.

Só se pode lamentar, portanto, que a implementação dos dispositivos constitucionais não tenha sido plena.