

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei da Câmara n° 74, de 2009 (PL n° 4.464, de 2004, na origem), do Deputado Deley, que *estabelece medidas para o controle da avifauna nas imediações de aeródromos.*

RELATOR: Senador **JEFFERSON PRAIA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 74, de 2009. De autoria do Deputado Deley, a proposição tramitou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) n° 4.464, de 2004.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi examinado pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), de Viação e Transportes (CVT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e aprovado na forma do Substitutivo ora analisado.

No Senado Federal, a proposição foi enviada às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Serviços de Infraestrutura (CI), cabendo à última a decisão terminativa.

O projeto, composto de sete capítulos, estabelece regras que visam à diminuição do risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com aves nas imediações de aeródromos.

O Capítulo I trata das disposições gerais e das definições. O inciso I do *caput* do art. 2° da proposição define como Área de Segurança Aeroportuária (ASA) a *área circular do território de um ou mais Municípios,*

definida a partir do centro da pista de pouso e decolagem, cujos uso e ocupação estão sujeitos a restrições especiais em função da natureza atrativa de aves das atividades propostas. O inciso XIII do *caput* do mesmo artigo descreve a Política de Controle Aviário (PCA) como os *objetivos e metas de caráter genérico, aplicáveis a todos os aeródromos e suas respectivas ASAs, com o intuito de diminuir o risco de acidentes e incidentes aeronáuticos, decorrentes da colisão de aeronaves com aves.* O parágrafo único do art. 2º considera como autoridades competentes no âmbito da aviação, para os efeitos da lei, a autoridade da aviação civil, quando se tratar de aeroportos; a autoridade aeronáutica, quando se tratar de aeródromos militares; e ambas, quando se tratar de aeroportos com uso compartilhado por aeronaves civis e aeronaves militares.

O Capítulo II – Das Medidas de Controle e Prevenção – estabelece como será determinado o perímetro da ASA e as restrições especiais que serão impostas dentro desse perímetro para restringir atividades que atraiam aves para o local. Os arts. 5º, 6º e 7º determinam as responsabilidades dos diferentes agentes públicos.

O Capítulo III – Das Infrações – descreve os diferentes tipos de infração que podem ser imputadas às pessoas físicas ou jurídicas que descumpram as exigências normativas de segurança ou ambientais em vigor na ASA. O Capítulo IV estabelece as medidas administrativas cabíveis e o Capítulo V determina as penalidades legais decorrentes das infrações previstas no Capítulo III do projeto de lei.

O Capítulo VI – Das Ações Extraordinárias e Emergenciais – determina, no art. 12, os procedimentos para que a Comissão de Controle do Perigo Aviário no Brasil (CCPAB) submeta ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pedido de autorização de abate das aves que interfiram na segurança aérea, em regime de urgência. O art. 13 estabelece que o Ibama poderá acatar o pedido de autorização especificado no art. 12 da proposição mesmo que em detrimento do estabelecido na legislação ambiental.

Na CRE foram aprovadas duas emendas ao PLC nº 74, de 2009. A Emenda nº 1 – CRE acrescenta o inciso IV ao § 1º do art. 3º do projeto para que, nos casos em que a ASA ou parcela dela seja comum a mais de um aeródromo, a área de cada ASA seja definida pela Autoridade Aeronáutica competente. A Emenda nº 2 – CRE altera o art. 15 da proposição para que sejam atribuições da Autoridade Aeronáutica ou da Autoridade de Aviação

Civil, de acordo com o tipo de aeródromo, a lavratura de auto de infração e a aplicação de penalidade ou medida administrativa previstas no projeto.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, II, *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre matérias atinentes à proteção do meio ambiente e à defesa da fauna.

Nesse contexto, concordamos com os objetivos da proposição sob exame, a qual, segundo o autor, visa estabelecer medidas protetoras nas áreas de entorno dos aeródromos de forma a garantir a segurança das operações aéreas no Brasil. O problema que se quer mitigar consiste no risco de colisão entre uma aeronave e um animal voador, normalmente uma ave, denominado pelos especialistas como Perigo Aviário. Apesar da maioria das colisões não causarem acidentes aéreos fatais (aproximadamente um caso em cada bilhão de horas de voo), o Perigo Aviário, no mundo, gera anualmente prejuízos que foram estimados em 1,2 bilhão de dólares.

Devemos notar que a maior parte das colisões com aves ocorre nas fases de aproximação, decolagem e pouso, ou seja, dentro da área dos aeródromos ou nas suas proximidades. No caso do Brasil, as áreas de entorno dos aeródromos, em sua grande maioria, ainda apresentam deficiências de saneamento básico e hospedam atividades industriais e comerciais que geram resíduos atrativos para as aves. Os focos mais comuns de atração, além dos lixões, são os matadouros e as instalações de beneficiamento de pescado.

Tendo em vista a necessidade de legislação específica para disciplinar, nas áreas de entorno dos aeródromos, a implantação de atividades que atuam como foco de atração de aves, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou a Resolução nº 4, de 9 de outubro de 1995. A resolução estabelece as Áreas de Segurança Aeroportuária, onde é proibida a implantação de qualquer atividade que atraia ou possa vir a atrair aves. Todavia, a aplicação da Resolução não tem sido fácil, principalmente porque a redação da norma não aponta responsabilidades nem prevê sanções em caso de serem implantados empreendimentos inadequados dentro da ASA.

Sendo assim, o PLC nº 74, de 2009, solidifica os critérios de implantação de ASA, define as responsabilidades dos agentes públicos e privados e estabelece sanções administrativas. Desse modo, a proposição representa um progresso para a segurança da navegação aérea, tanto civil quanto militar.

Entretanto, algumas modificações são necessárias para aprimorar o projeto de lei. Nesse sentido, também acatamos algumas das sugestões encaminhadas pelo Ministério da Defesa, pelo Comando da Aeronáutica, pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que são as entidades responsáveis pelo setor aéreo e que possuem interesse no aperfeiçoamento da proposição. Devido à extensão dessas modificações, decidimos pela elaboração de um substitutivo ao projeto de lei.

Em primeiro lugar, as entidades acima solicitaram que a terminologia estabelecida no art. 2º da proposição seja adequada às mudanças previstas no Projeto de Lei da Câmara nº 10, de 2010, que teve sua origem no Poder Executivo e ora tramita no Senado Federal. O PLC nº 10, de 2010, modifica a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que *dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*.

Também no art. 2º do PLC nº 74, de 2009, cumpre definir o termo “segurança operacional”, que é regulada pela Organização de Aviação Civil Internacional, e alterar o termo “Política de Controle Aviário” para “Programa Nacional de Gerenciamento do Perigo da Fauna”, com concomitante delimitação do escopo.

Além disso, os representantes dos setores mencionados observaram que a competência no âmbito da aviação não deve ser vinculada ao tipo de aeródromo, seja civil ou militar, mas deve decorrer da atividade discricionária do Poder Executivo. Desse modo, foi-nos sugerido suprimir o parágrafo único do art. 2º e os seus incisos.

Deve ser enfatizado que as entidades do setor aeroportuário recomendaram, também, a supressão do § 3º do art. 3º da proposição, pois a flexibilização da regra é contrária ao objetivo do projeto. Por essa mesma razão decidimos por não incorporar a Emenda nº 1 – CRE ao nosso substitutivo.

Os setores ouvidos observaram, ainda, que o ordenamento do solo urbano, conforme determinado pelos arts. 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal, é da competência dos Municípios. Sendo assim, a maior parte das atividades de fiscalização e controle dos locais de atração de aves em solo urbano é atribuição dos órgãos municipais. Em consequência, foi necessário alterar o art. 4º, de modo a reconhecer que a fiscalização do ordenamento do solo urbano é competência municipal e delimitar as atividades do operador do aeródromo ao sítio aeroportuário.

O *caput* do art. 5º foi igualmente suprimido, por recomendação das entidades, pois foi considerado repetitivo. Também foram suprimidos os §§ 1º e 2º do art. 5º, pois é competência do Poder Executivo determinar a área de atuação dos seus órgãos, sendo a fiscalização ambiental competência dos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conforme determinado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dessa maneira, o § 3º do art. 5º foi convertido no *caput* do artigo.

Convém observar que, posteriormente à redação do PL nº 4.464, de 2004, que deu origem ao PLC nº 74, de 2009, o Ibama publicou a Instrução Normativa nº 72, de 18 de agosto de 2005, regulando o manejo da avifauna em áreas próximas a aeródromos. Tal Instrução Normativa preconiza a elaboração de Planos de Manejo visando evitar ou reduzir colisões de aeronaves com a Fauna Silvestre em Aeródromos (PMFA) e estabelece que o abate de animais somente será permitido após se comprovar que outras alternativas de manejo, indireto e direto, das espécies ou do ambiente não tenham gerado resultados significativos na redução do perigo de colisões.

Devemos, conforme nossas possibilidades econômicas e logísticas, adotar as metodologias mais modernas, amplamente utilizadas pelos países desenvolvidos, para controlar as populações de aves com o objetivo de mantê-las afastadas dos aeródromos, sendo o abate utilizado em último caso. Afinal de contas, o art. 225 da Carta Magna impõe ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações. Portanto, propomos acrescentar novas definições, relativas ao manejo de aves, no art. 2º, bem como estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração e aplicação do PMFA, consubstanciadas no art. 6º.

Por consequência, as infrações passam a ser descritas no art. 7º, sendo que os incisos VI e VII foram suprimidos por serem redundantes, uma vez que repetem as determinações dos incisos I e IV, respectivamente. O

inciso VIII também foi eliminado, pois as entidades ouvidas observaram que o processo administrativo, no âmbito da Administração Federal, é regulado pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Como as penalidades descritas são, em sua totalidade, medidas administrativas, elas foram reunidas no art. 8º. As multas estabelecidas no § 3º passam a ter seus valores expressos em reais, e não mais em múltiplos do salário mínimo, utilizando-se, para tal, as sugestões de valores pecuniários feitas pelos representantes do setor aeroportuário.

Ao reconhecer que a fiscalização do ordenamento do solo urbano é competência dos Municípios, conforme estabelece a Constituição, os representantes do setor sugeriram a atual redação do art. 10, que no texto original era o art. 15, de maneira a enfatizar, no corpo da proposição, a responsabilidade da administração municipal na fiscalização e no controle das atividades que atraem pássaros. Em função da nova redação do dispositivo, deixamos de acatar a Emenda nº 2 – CRE.

Como, na Lei nº 9.784, de 1999, o contraditório e a ampla defesa são assegurados no curso do processo administrativo, foi sugerida a supressão do art. 14 do PLC nº 74, de 2009. O art. 17 também não foi acatado, conforme as recomendações dos setores ouvidos, para evitar referências a normas infralegais, que podem ser substituídas por novos atos normativos, a qualquer momento, pelo Poder Executivo. A redação do art. 11 do Substitutivo que propomos foi alterada em relação à do dispositivo correspondente no projeto original (art. 16) para torná-la mais clara.

Finalmente, o grupo de entidades responsável pelo setor sugeriu a necessidade de um *vacatio legis* mínimo de 180 dias.

III – VOTO

Em razão do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2009, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CMA (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 74, DE 2009

Dispõe sobre o controle da avifauna nas imediações de aeródromos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece regras que visam à diminuição do risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com aves nas imediações de aeródromos.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Área de Segurança Aeroportuária – ASA: área circular do território de um ou mais municípios, definida a partir do centro geométrico do aeródromo ou aeródromo militar, cujos uso e ocupação estão sujeitos a restrições especiais em função da natureza atrativa de aves das atividades propostas;

II – restrições especiais: quaisquer das seguintes limitações impostas pela autoridade competente no âmbito da aviação ao aproveitamento do imóvel, público ou privado, situado no interior da ASA:

- a) proibição de implantação de atividade atrativa de aves;
- b) cessação, imediata ou gradual, de atividade atrativa de aves, devendo o responsável pela atividade observar o estrito cumprimento do previsto na legislação ambiental vigente, inclusive quanto à recuperação da área degradada;
- c) adequação das atividades com potencial de atração de aves a parâmetros definidos pela autoridade competente, acompanhada ou não de sua suspensão;
- d) implantação e operação de atividades com potencial de atração de aves, observados a autorização e os parâmetros de adequação, ambos definidos pela autoridade competente;

III – autoridade aeronáutica militar: o Comando da Aeronáutica – COMAER ou a quem esse tenha delegado competência para o desempenho de suas atribuições;

IV – autoridade de aviação civil: a Agencia Nacional de Aviação Civil –ANAC;

V – autoridade municipal: o órgão ou entidade competente da administração municipal ou do Distrito Federal;

VI – autoridade ambiental: órgão ou entidade federal, estadual ou municipal integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e responsável pela concessão de licenciamento ambiental;

VII – operador do aeródromo: órgão, entidade ou empresa responsável pela administração do aeródromo;

VIII – aeródromo: toda área destinada ao pouso, à decolagem e à movimentação de aeronaves;

IX – aeródromo militar: aquele destinado ao uso de aeronaves militares;

X – aeroporto: todo aeródromo público dotado de instalações e facilidades para apoio a aeronaves e ao embarque e desembarque de pessoas e cargas;

XI – atividade com potencial de atração de aves: matadouros, curtumes, vazadouros de lixo e qualquer atividade que concorra para a atração de aves ou sirva de foco de atração de pássaros no interior da ASA, comprometendo a segurança da operacional da aviação;

XII – parâmetros de adequação: todas as medidas determinadas pela autoridade competente com a finalidade de gerenciar e reduzir o risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com aves nos aeródromos;

XIII – espécie-problema: toda espécie de avifauna, nativa ou exótica, que interfira na segurança das operações aéreas;

XIV – Programa Nacional de Gerenciamento do Perigo da Fauna – PNGPF: documento de caráter normativo que estabelece objetivos e metas com o intuito de aprimorar a segurança operacional no País por meio do gerenciamento proativo do risco decorrente da colisão de aeronaves com animais, principalmente as aves;

XV – segurança operacional: estado em que o risco de lesões às pessoas ou de danos aos bens se reduz e se mantém em um nível aceitável, ou abaixo deste, por meio de um processo contínuo de identificação de perigos e gestão de riscos;

XVI – Plano de Manejo da Fauna Silvestre em Aeródromos – PMFA: documento técnico que especifica detalhadamente as intervenções necessárias no meio ambiente, natural ou antrópico, de um aeródromo, ou diretamente nas populações de aves ou de outros animais, com o objetivo de reduzir o risco de colisões com aeronaves;

XVII – manejo de vida silvestre: aplicação de conhecimento ecológico às populações de animais vertebrados, de vegetais e de demais animais, que busca o equilíbrio entre as necessidades dessas populações e as necessidades das pessoas;

XVIII – captura: ato ou efeito de deter, conter por meio mecânico ou impedir a movimentação de um animal, seguido de coleta ou soltura do indivíduo;

XIX – translocação: captura de organismos vivos em uma determinada área para posterior soltura em outra área previamente determinada, conforme a sua distribuição geográfica;

XX – abate: morte de animais em qualquer fase do seu ciclo de vida, causada e controlada pelo homem.

Art. 3º Para o gerenciamento e a redução do risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com aves nos aeródromos, fica estabelecida a Área de Segurança Aeroportuária, onde o aproveitamento e o uso do solo ficam restritos e estarão condicionados ao cumprimento de exigências normativas específicas de segurança operacional da aviação e ambientais.

§ 1º O perímetro da Área de Segurança Aeroportuária do aeródromo será definido em função do tipo de operação ali realizada, de acordo com os seguintes critérios:

I – para os aeródromos que operem conforme as regras de voo por instrumento, a ASA compreenderá o terreno aeroportuário e toda a porção do território circunvizinho situada no raio de vinte quilômetros a partir do centro geométrico do aeródromo;

II – para os demais aeródromos, a ASA compreenderá o terreno aeroportuário e toda a porção do território circunvizinho situada no raio de treze quilômetros a partir do centro geométrico da pista do aeródromo.

§ 2º O Programa Nacional de Gerenciamento do Perigo da Fauna, desenvolvido e supervisionado pela autoridade de aviação civil e pela autoridade aeronáutica militar, abrangerá objetivos e metas comuns aos aeródromos e suas respectivas ASA.

Art. 4º As restrições especiais constantes no PNGPF devem ser observadas, obrigatoriamente:

I – pela autoridade municipal, na ordenação e controle do uso e ocupação do solo urbano, que será responsável pela sua implementação e fiscalização;

II – pela autoridade ambiental, no processo de licenciamento ambiental e durante as atividades de fiscalização e controle;

III – pelo operador do aeródromo, na administração do sítio aeroportuário.

§ 1º As propriedades rurais incorporadas à ASA também estão sujeitas às restrições especiais previstas no PNGPF e à fiscalização pela autoridade municipal.

§ 2º Os instrumentos de planejamento municipal que disciplinam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo observarão as disposições desta Lei e as restrições especiais previstas no PNGPF.

Art. 5º A administração pública federal, estadual ou municipal, o operador do aeródromo e o proprietário dos imóveis ou empreendimentos situados na ASA são obrigados a prestar as informações requisitadas pela autoridade de aviação civil ou pela autoridade aeronáutica militar.

Art. 6º O manejo de vida silvestre em aeródromos e em áreas de entorno será autorizado pela autoridade ambiental mediante a aprovação do Plano de Manejo da Fauna Silvestre em Aeródromos e poderá envolver:

- I – manejo do ambiente;
- II – manejo de animais ou de partes destes;
- III – transporte e destinação do material zoológico coletado;
- IV – captura e translocação;
- V – coleta e destruição de ovos e ninhos; e
- VI – abate de animais.

§ 1º O PMFA deve avaliar as formas de controle e de redução do potencial perigo de colisões de aeronaves com espécimes da fauna silvestre subsidiado por dados obtidos a partir de método científico e que contemplem aspectos da dinâmica populacional da(s) espécie(s)-problema.

§ 2º O abate de animais somente será permitido após comprovação de que o uso de manejo indireto e direto da(s) espécie(s)-problema ou do ambiente não tenha gerado resultados significativos na redução do perigo de colisões de aeronaves com a avifauna no aeródromo.

§ 3º Os animais abatidos, ninhos e demais materiais zoológicos coletados poderão ser descartados ou encaminhados para coleções de instituições científicas.

§ 4º O descarte de material zoológico deverá ser feito por meio de enterro, deposição em aterro sanitário, incineração ou demais formas adequadas e possíveis no município onde se localiza o aeródromo em questão;

§ 5º A autorização para o manejo da fauna silvestre não exime os portadores do cumprimento da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Art. 7º Constitui infração ao disposto nesta Lei:

I – implantar ou operar atividade com potencial de atração de aves na ASA sem submetê-la à aprovação da autoridade municipal e da autoridade ambiental;

II – estimular, desenvolver ou permitir que se desenvolva atividade com potencial de atração de aves considerada proibida no interior da ASA;

III – desrespeitar prazo que haja sido estabelecido para a cessação de atividade com potencial de atração de aves;

IV – deixar de adequar atividade com potencial de atração de aves a parâmetros definidos nas restrições especiais;

V – desrespeitar a determinação de suspender atividade atrativa de aves.

Art. 8º Em razão das infrações previstas no art. 7º da Lei, são cabíveis as seguintes sanções administrativas:

I – notificação de advertência;

II – multa simples;

III – multa diária;

IV – suspensão de atividade;

V – interdição de área ou estabelecimento;

VI – embargo de obra.

§ 1º As sanções administrativas serão suspensas tão logo sejam sanados os motivos que ensejaram a sua imposição.

§ 2º As sanções previstas nos incisos II e IV do *caput* deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente.

§ 3º As multas serão aplicadas de acordo com a gravidade da infração, respeitados os seguintes limites:

I – para multa simples, o mínimo de R\$ 1.000,00 e o máximo de R\$ 1.250.000,00; e

II – para multa diária, o mínimo de R\$ 250,00 e o máximo de R\$ 12.500,00.

Art. 9º São circunstâncias que agravam as sanções previstas nesta Lei:

I – reincidência;

II – evidências de que o infrator, por incorrer em quaisquer das atitudes previstas no art. 7º desta Lei, colaborou para a ocorrência de acidente ou incidente aeronáutico resultante da colisão de aeronave com aves, nas imediações de aeródromo.

Art. 10. A aplicação das sanções administrativas previstas nesta Lei é atribuição da autoridade municipal.

Art. 11. O montante auferido pela arrecadação de multas deverá ser empregado em atividades que concorram para a redução do risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com aves.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator