

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2009 (Projeto de Lei nº 4.464, de 2004, na origem), do Deputado Deley, que *estabelece medidas para o controle da avifauna nas imediações de aeródromos.*

RELATOR “ad hoc”: Senador **VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), em decisão terminativa, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 74, de 2009, que *estabelece medidas para o controle da avifauna nas imediações de aeródromos.* De autoria do Deputado Deley, a proposição tramitou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) nº 4.464, de 2004.

No Senado Federal, a proposição foi enviada previamente às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

O projeto original, 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. 2º 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 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 atraíam 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 CMA foi aprovado substitutivo, que resultou de discussões realizadas entre o Senador Jefferson Praia, relator do projeto na Comissão, e representantes do Ministério da Defesa, do Comando da Aeronáutica, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). As alterações feitas ao projeto têm o objetivo de, entre outras questões observadas, resolver os problemas de conflito com as normas constitucionais relativas à competência de fiscalização do ordenamento do solo urbano e à proteção da fauna, bem como corrigir a terminologia utilizada, consolidar as definições, garantir o contraditório e a ampla defesa no curso do processo administrativo e adequar as ações objetivas às melhores práticas de gerenciamento ambiental.

O substitutivo aprovado na CMA é composto de 12 artigos. O art. 1º explica a abrangência da lei. O art. 2º define os termos referentes ao controle da presença de aves próximas a aeródromos, entre os quais a ASA. O art. 3º estabelece como será determinado o perímetro da ASA e o art. 4º

determina quais as restrições que serão impostas dentro desse perímetro. O art. 5º determina as responsabilidades dos diferentes agentes públicos.

O art. 6º incumbe a autoridade ambiental de aprovar o manejo de vida silvestre em aeródromos e em áreas de entorno mediante a aceitação do Plano de Manejo da Fauna Silvestre em Aeródromos e descreve quais procedimentos são possíveis e cabíveis nesse processo de manejo ambiental.

O art. 7º 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 art. 8º estabelece as sanções administrativas cabíveis, e o art. 9º, as circunstâncias agravantes.

O art. 10 enfatiza a responsabilidade da administração municipal na fiscalização e no controle das atividades que atraem pássaros. O art. 11 determina que 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*. O art. 12 estabelece *vacatio legis* de 180 dias.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CI, nos termos do art. 104, I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre temas pertinentes aos transportes de terra, mar e ar. Por ser matéria em decisão terminativa, cabe a esta Comissão também examinar a constitucionalidade e a juridicidade do projeto.

Com relação ao mérito, cumpre notar que a colisão de aviões com aves é um risco constante para o transporte aéreo em todo o mundo, sendo necessária a implementação de ações que diminuam a ocorrência desses acidentes. Portanto, o PLC nº 74, de 2009, representa um avanço na segurança da navegação aérea, tanto civil como militar.

Em relação à constitucionalidade, observe-se que o PLC nº 74, de 2009, cuida de matéria cuja competência legislativa é privativa da União, conforme o estabelecido no art. 22, inciso X, da Constituição de 1988. Nesse caso, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Cumprе enfatizar que o Substitutivo aprovado na CMA elimina, do texto original, os conflitos com a norma constitucional referentes à competência municipal de fiscalizar o ordenamento do solo urbano e ao dever do poder público de proteger a fauna, estabelecidos, respectivamente, nos arts. 30, inciso VIII, e 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal.

Além disso, o Substitutivo corrige as imperfeições do PLC nº 74, de 2009, no que tange à redação de normas jurídicas, conforme o estabelecido pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Entretanto, cumpre observar que o Ibama e o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) apresentaram, após a aprovação da matéria na CMA, sugestões para aprimorar o projeto.

As alterações solicitadas buscam: melhorar e clarear as definições e a terminologia estabelecidas no art. 2º do Substitutivo aprovado na CMA; estender as ações para todas as espécies da fauna que apresentem riscos à segurança operacional da aviação; fixar a Área de Segurança Aeroportuária em um raio de vinte quilômetros a partir do centro geométrico da maior pista do aeródromo, inclusive o de natureza militar; e possibilitar o abate de animais quando o impacto ambiental ou o custo econômico da transferência de espécies sinantrópicas ou da(s) espécie(s)-problema não ameaçada(s) de extinção não justificarem a sua translocação.

Entendemos que as alterações solicitadas acima justificam a apresentação de um novo substitutivo à proposição original.

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

Dispõe sobre o controle da fauna 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 espécimes da fauna nas imediações de aeródromos.

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

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

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

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

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

V – Área de Segurança Aeroportuária – ASA: área circular do território de um ou mais municípios, definida a partir do centro geométrico da maior pista do aeródromo ou do aeródromo militar, com vinte quilômetros de raio, cujo uso e ocupação estão sujeitos a restrições especiais em função da natureza atrativa de fauna;

VI – atividade atrativa de fauna: vazadouros de resíduos sólidos e quaisquer outras atividades que sirvam de foco ou concorram para a atração

relevante de fauna, no interior da ASA, comprometendo a segurança operacional da aviação;

VII – atividade com potencial atrativo de fauna: aterros sanitários e quaisquer outras atividades que, utilizando as devidas técnicas de operação e de manejo, não se constituam como foco atrativo de fauna no interior da ASA, nem comprometam a segurança operacional da aviação;

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

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

X – autoridade de aviação civil: a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;

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

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

XIII – espécie-problema: espécie da fauna, nativa ou exótica, que interfira na segurança operacional da aviação;

XIV – espécie sinantrópica: espécie animal adaptada a viver junto ao homem, a despeito da vontade deste, e que difere dos animais domésticos criados com as finalidades de companhia, produção de alimentos ou transporte;

XV – manejo de fauna: aplicação de conhecimento ecológico às populações de espécies da fauna e da flora, que busca o equilíbrio entre as necessidades dessas populações e as necessidades das pessoas;

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

XVII – parâmetros de adequação: 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 espécimes da fauna nos aeródromos;

XVIII – Plano de Manejo da Fauna 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 espécies da fauna, nativa ou exótica, com o objetivo de reduzir o risco de colisões com aeronaves;

XIX – Programa Nacional de Gerenciamento do Risco da Fauna – PNGRF: 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 espécies da fauna, nativa ou exótica;

XX – 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 espécimes da fauna;

b) cessação, imediata ou gradual, de atividade atrativa de espécimes da fauna, 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 espécimes da fauna aos parâmetros definidos pela autoridade competente, acompanhada ou não de sua suspensão;

d) implantação e operação de atividades com potencial de atração de espécimes da fauna, observados a autorização e os parâmetros de adequação, ambos definidos pela autoridade competente;

XXI – 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; e

XXII – translocação: captura de organismos vivos em uma determinada área para posterior soltura em outra área previamente determinada, conforme a distribuição geográfica da espécie.

Art. 3º Para o gerenciamento e a redução do risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com espécimes da fauna nos aeródromos, fica estabelecida a Área de Segurança Aeroportuária, onde o aproveitamento e o uso do solo ficam restritos e 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 a partir do centro geométrico da maior pista do aeródromo ou do aeródromo militar e compreenderá um raio de vinte quilômetros.

§ 2º O Programa Nacional de Gerenciamento do Risco da Fauna – PNGRF, desenvolvido e supervisionado pelas autoridades de aviação civil, aeronáutica militar e ambiental, abrangerá objetivos e metas comuns aos aeródromos e suas respectivas ASA.

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

I – pela autoridade municipal, na ordenação e controle do uso e ocupação do solo urbano, sendo ela a responsável pela implementação e fiscalização do PNGRF;

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

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 PNGRF 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 PNGRF.

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 da fauna em aeródromos e em áreas de entorno será autorizado pela autoridade ambiental mediante a aprovação do Plano de Manejo da Fauna em Aeródromos – PMFA 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 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:

I – 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 espécimes da fauna no aeródromo;

II – após comprovação de que o impacto ambiental ou o custo econômico da transferência de espécies sinantrópicas ou da(s) espécie(s)-problema não ameaçada(s) de extinção não justificarem a translocação.

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

§ 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 espécimes da fauna 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 espécimes da fauna consideradas proibidas no interior da ASA;

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

IV – deixar de adequar atividade com potencial de atração de espécimes da fauna a parâmetros definidos nas restrições especiais; e

V – desrespeitar a determinação de suspender atividade atrativa de espécimes da fauna.

Art. 8º Em razão das infrações previstas no art. 7º desta 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; e

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 espécimes da fauna, 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 espécimes da fauna.

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

Sala da Comissão,

SENADORA LÚCIA VÂNIA, Presidente

SENADOR VITAL DO RÊGO, Relator “ad hoc”