

## USO DE FALCÕES PARA COMBATER AVES NO ENTORNO DE AERÓDROMOS: POSSÍVEIS REFLEXOS NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASO DE COLISÃO COM AERONAVE

Bruno Zanatta<sup>1</sup>

Artigo submetido em: 17/07/2012

Aceito para publicação em: 03/09/2012



Fotografia © Leonardo Tortorelli

**RESUMO:** Este artigo analisa as possíveis implicações na responsabilidade civil do Estado nos casos de acidente aéreo resultante de colisão de aeronave com aves presentes no entorno de aeródromos que utilizam falcões como meio de diminuição do risco aviário. Ao final, o estudo mostra que a responsabilidade civil da União não é afastada pelo uso dessa medida mitigadora. Havendo colisão de aeronave com algum dos falcões utilizados no aeródromo restará caracterizada a responsabilidade civil objetiva do Estado, por conduta comissiva. Já no caso de colisão com outras aves, a omissão estatal específica caracteriza falha do serviço, ensejando a responsabilidade objetiva na forma do Art. 37 § 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>1</sup> Juiz Substituto da 14ª Vara Federal - PE

**PALAVRAS-CHAVE:** Colisão com aves. Responsabilidade civil. Falcoaria

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho destina-se ao cumprimento de requisito constante do edital de inscrição para o curso “O papel do Poder Judiciário na segurança de voo” promovido pela Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, realizado no auditório da ESMAFE em Recife, no CENIPA e no Instituto Nacional de Criminalística em Brasília nos dias 25, 26 e 27 de abril de 2012.

Objetiva-se analisar de forma breve as possíveis implicações na responsabilidade civil do Estado nos casos de acidente aéreo resultante de colisão de aeronave com aves presentes no entorno de aeroportos e aeródromos que utilizem falcões como meio de diminuição do risco aviário.

## **2 USO DE FALCÕES PARA REDUÇÃO DO RISCO AVIÁRIO**

A presença de aves no entorno de aeroportos representa sério risco à navegação aérea. Isto porque as altas velocidades envolvidas, aliadas à pequena área de impacto, fazem com que a colisão entre ave e aeronave tenha enorme potencial destrutivo.

No mundo, milhares de casos são reportados anualmente. Especificamente no Brasil, a média de reportes nos últimos anos foi de 950 ocorrências de colisão com aves. A maioria destas colisões causa danos materiais na aeronave, gerando altos custos de reparação. Além disso, o impacto pode levar à queda da aeronave e conseqüentemente a danos físicos ou mesmo à morte de passageiros e da tripulação.

Para a diminuição do risco aviário, o Estado pratica, em regra, ações como: modificação de habitat, remoção de aves, uso de faróis ou radar, mutirões de limpeza, remoção de lixões, bem como o uso de dispositivos de afugentamento sonoro, visual, etc. Porém, devido ao potencial de adaptação das aves, estas medidas mitigadoras nem sempre surtem o efeito desejado, sendo recomendada a experimentação de novas técnicas.

É nesse contexto que se insere o uso de falcões, como mais uma das ações de gerenciamento de risco aviário. Recentemente, falcões e gaviões treinados têm sido utilizados em aeroportos, no Brasil e no exterior, como método de defesa antipássaros. Trata-se de técnica mitigadora do potencial atrativo de aves no entorno de aeródromos, sempre visando ao aumento da segurança no transporte aéreo.

No aeroporto de Porto Alegre, seis gaviões e cinco falcões guardam o espaço aéreo desde dezembro de 2011, quando este projeto piloto foi implementado, tendo conseguido deter 156 aves, que podiam ameaçar os aviões.<sup>2</sup> Testado em 2009, o serviço que afasta e captura aves capazes de se chocar contra os voos agora é feito diariamente. Vale conferir um trecho da reportagem:

Desde dezembro, quando a empresa Hayabusa voltou a usar os falcões, 156 aves foram capturadas no Salgado Filho e remanejadas para a Ilha do Avestruz, em Camaquã. É a efetivação de um projeto-piloto que durou cerca de um ano, visando diminuir as colisões entre aviões e aves, problema rotineiro em aeroportos.

— Em 2009, tivemos uma redução de 80% nos choques, que, na maioria das vezes, não são graves. No entanto, a batida de um urubu ou marreco em uma turbina danifica a aeronave, que corre o risco de queda — explica Douglas Souza, coordenador de Meio Ambiente da Regional Sul da Infraero. Em janeiro de 2009, o pouso forçado de um avião com 155 pessoas a bordo no Rio Hudson, em Nova York, exemplifica as consequências de batidas com aves. Para reforçar a segurança na Capital, em 2012 a Infraero investe R\$ 700 mil na falcoaria, em um contrato que pode ser renovado por mais cinco anos. Aeroportos como Pampulha e Galeão também usam o serviço.<sup>3</sup>

Vê-se que a União investe significativa soma de recursos públicos na falcoaria como meio de diminuição do risco aviário. Resta analisar se isto de alguma forma exclui ou mitiga a responsabilidade civil em caso de colisão entre aeronave e pássaros.

2 [http://portuguese.ruvr.ru/2012\\_04\\_29/falcoes-e-gavioes-no-servico-aereo-de-porto-alegre/](http://portuguese.ruvr.ru/2012_04_29/falcoes-e-gavioes-no-servico-aereo-de-porto-alegre/). Consulta em 04/05/2012.

3 <http://ifronline.blogspot.com.br/2012/04/aeroporto-salgado-filho-efetiva-o-uso.html>; Consulta em 04/05/2012.

### 3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DO BRASIL

Inicialmente vigorava a tese da irresponsabilidade do Estado, fruto do período das monarquias absolutistas (*the king can do no wrong*), quando prevalecia a ideia de que a soberania estatal tornava a conduta administrativa insusceptível de questionamentos. O comportamento estatal não era considerado lesivo, sendo incabível reparação.

Tal regramento foi superado, dando lugar a teorias civilistas calcadas na análise da culpa na conduta, influenciadas pelo liberalismo que sucedeu o absolutismo. Inicialmente distinguiam-se os atos de império – impostos unilateralmente pela Administração, com todas as prerrogativas e privilégios inerentes ao Estado e, portanto, insusceptíveis de responsabilização – e os atos de gestão – praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, estes sim capazes de gerar responsabilidade civil do Estado quando constatada a culpa do agente, cujo ônus da prova cabia ao particular.<sup>4</sup>

Essas teses foram superadas pela Teoria da Culpa Administrativa, também conhecida como culpa do serviço ou culpa anônima, que procurou desvincular a responsabilidade do Estado da culpa do funcionário. Distinguiu-se a culpa individual do funcionário, pela qual ele mesmo respondia, da culpa anônima do serviço público, pela qual o Estado responderia.<sup>5</sup>

Não era mais preciso perquirir a culpa subjetiva do agente, mas sim a ocorrência de falta na prestação do serviço. Somente o dano decorrente de irregularidade na execução da atividade administrativa ensejaria indenização ao particular por parte do Estado, sendo que a irregularidade poderia advir da inexistência, do mau funcionamento ou do atraso na prestação do serviço.<sup>6</sup>

Após, o ordenamento evoluiu para a adoção da Teoria do Risco Administrativo. Entende-se que a atuação estatal envolve um risco de dano que lhe é inerente. Uma vez ocorrido o dano e constatado o nexo de causalidade, surge para o Estado a obrigação de reparar o dano

4 Maria Sylvania Zanella Di Pietro; Direito Administrativo, pg.644, 27a edição, editora Atlas.

5 Maria Sylvania Zanella Di Pietro; Direito Administrativo, pg.646, 27 a edição, editora Atlas.

6 Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino; Direito Administrativo Descomplicado, 16 a edição, pg.601; Ed. Método.

sofrido pelo particular independentemente da existência de culpa na conduta do agente ou falha no serviço. Trata-se de responsabilidade objetiva. Seus pressupostos são: conduta, dano e nexos de causalidade. Se o dano teve como causa o funcionamento de um serviço público, nasce para o Estado o dever de indenizar.

Atualmente, a responsabilidade civil do Estado é regida pela norma do art. 37, § 6º da CRFB:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Embora exista divergência, a doutrina majoritária entende que, da leitura do dispositivo, verifica-se que a responsabilidade objetiva do Estado exige que um ato seja praticado por agente de pessoa jurídica de direito público ou privado prestadora de serviço público. Ou seja, a responsabilidade da administração somente seria objetiva quando há conduta ativa por parte de seus agentes. Não existindo conduta do agente público, a responsabilidade seria subjetiva, devendo ser verificada, no caso concreto, a ocorrência de culpa na omissão estatal.

É que, no caso de omissão do Poder Público, os danos, em regra, não são causados por agentes públicos, mas sim por fatos da natureza ou fatos de terceiros, que poderiam, em tese, excluir a responsabilidade estatal.

Porém, quando o Estado tem o dever de agir e se omite, o dano, embora não decorra diretamente da conduta, poderia e deveria ter sido evitado ou minorado caso o Estado, que tinha o dever, não se omitisse. Assim, resta caracterizada a falha no serviço, ensejando a responsabilidade estatal segundo a teoria do risco administrativo.

A responsabilidade civil objetiva pode ser afastada pela presença de causas excludentes. No que diz respeito aos acidentes aéreos com aves, a excludente mais pertinente seria o caso fortuito.

No entanto, é essencial diferenciar o caso fortuito interno – que se relaciona aos riscos da atividade - do fortuito externo – fato imprevisível e inevitável, estranho ao risco do serviço - já que, segundo

a melhor doutrina, somente o segundo afasta a responsabilidade, devido à inevitabilidade e autonomia em relação à atividade prestada.<sup>7</sup>

Assim, a colisão com aves na área de aeródromos, por ser evento previsível e evitável, inserido nos riscos da atividade de navegação aérea, caracteriza-se como caso fortuito interno e, portanto, não exclui a responsabilidade do Estado pelos danos dela decorrentes. Quando há responsabilidade civil por omissão específica, o Estado responde objetivamente, conforme o art. 37, § 6º, da CF.

#### 4 DA RESPONSABILIDADE DA UNIÃO POR ACIDENTE AERONÁUTICO COM PÁSSAROS EM AERÓDROMOS

No Brasil, a navegação aérea tem natureza jurídica de serviço público, já que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária, conforme preceitua a Constituição de 1988:

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

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

Já que a exploração de qualquer serviço tem como corolário o dever de prestá-lo de forma segura, a caracterização da navegação aérea como serviço público implica o dever de garantir a segurança desse meio de transporte, como bem destaca José da Silva Pacheco. Veja-se:

Em nosso País, determinando o art. 22 da Constituição Federal, que compete à União legislar sobre direito aeronáutico (art. 22,I), e sobre a navegação aérea e aeroespacial (art. 22,X), e estabelecendo o art. 21 da nossa Carta Magna o caráter de serviço público à navegação aérea e à infra-estrutura aeroportuária (art. 21,XII, letra c), verifica-se que, igualmente, considerou-se como de utilidade pública: a) a navegação aérea, **o que implica na garantia de segurança na circulação**

7 Guilherme Couto de Castro; Direito Civil – Lições; 3ª edição, pg.200. Editora Impetus.

**pelo espaço aéreo; b) a infra-estrutura aeroportuária (aeródromos, helipontos), em que necessariamente começa e termina a navegação aérea, o que implica, também, em dar condições de segurança na aproximação, pouso e decolagem".** (grifo nosso)<sup>8</sup>

Portanto, a segurança do transporte aéreo é responsabilidade da União. Ademais, a Lei 7.565/86, no artigo 43, estabelece que as propriedades vizinhas dos aeródromos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais visando ao aumento da segurança de voo, o que inclui a diminuição do risco aviário.

Cabe à União, assim, por meio de diversos órgãos, fiscalizar e impedir a instalação, nas proximidades dos aeródromos, de atividades com potencial atrativo de aves, bem como tomar medidas no intuito de minimizar a presença de aves nas áreas de interesse da aviação.

Não obstante, a crescente proliferação de áreas degradadas e com deficiência de saneamento básico próximo aos aeroportos tem propiciado o aumento da incidência e permanência de aves nessas áreas, comprometendo a segurança de voo.

A ausência ou falha de fiscalização nessas áreas caracteriza censurável omissão administrativa. Como a União é responsável pela exploração da navegação aérea, a responsabilidade civil em caso de danos decorrentes de acidentes com aves nas proximidades de aeródromos está submetida à norma do art. 37, § 6º, da Constituição. Logo, pode a União ser chamada a responder diretamente pelos danos causados por colisões de aeronaves e aves tanto por ação quanto por omissão.

Assim, no caso de acidente aéreo com aves temos que:

- a) A colisão com aves que vivem no entorno de aeródromos indica a omissão estatal no combate à instalação, nessas áreas, de atividades potencialmente atrativas. Mesmo que a União utilize falcões para dispersão das aves, o próprio acidente comprova a falha do serviço, ensejando a responsabilidade civil do Estado pelos danos dele decorrentes.

8 José da Silva Pacheco; Das Limitações de Ordem Pública e Social, nas Zonas de Proteção de Aeródromos e Helipontos, em Prol da Segurança da Navegação Aérea. Revista Brasileira de Direito Aeroespacial.

- b) A colisão de aeronave com alguma das aves utilizadas pelo próprio Estado para diminuição do risco aviário impõe a responsabilização deste pelos danos causados. Por estarem presentes todos os requisitos caracterizadores da responsabilidade objetiva (conduta, dano e nexó de causalidade), a licitude da ação administrativa (uso de falcões) é inapta a afastar o direito do lesado.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a responsabilidade civil da União não é afastada pelo uso de falcões. Esta é apenas mais uma das ações de gerenciamento de risco aviário, empregada como técnica mitigadora do potencial atrativo de aves no entorno de aeródromos. Trata-se de conduta administrativa que visa concretizar o dever estatal de garantia da segurança do transporte aéreo.

Havendo colisão de aeronave com algum dos falcões utilizados no aeródromo restará caracterizada a responsabilidade civil objetiva do Estado, por conduta comissiva. Já no caso de colisão com outras aves, a omissão estatal específica caracteriza falha do serviço, ensejando a responsabilidade objetiva na forma do Art. 37 § 6º da CRFB.

### **USE OF HAWKS TO FIGHT OFF BIRDS IN THE SURROUNDINGS OF AERODROMES. POSSIBLE CONSEQUENCES ON CIVIL LIABILITY IN CASE OF COLLISION WITH AIRCRAFT**

**ABSTRACT:** This article examines the possible implications for the State civil liability in case of an aeronautical accident resulting from collision of aircraft with birds in the vicinity of airports and aerodromes that use falcons as a means of reducing the avian risk. Finally, the study shows that the liability of the Union is not excluded by the use of this mitigating measure. If there is a collision of an aircraft with one of the hawks used in the airfield, objective liability of the State will be characterized for commissive conduct. In case of collision of the aircraft with other birds, a specific state omission implies service failure, allowing for strict liability in the form of the Article 37 (§ 6) of the Constitution of the

Federative Republic of Brazil.

**KEYWORDS:** Collision with birds. Civil Liability. Falconry.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **PCA 3-2** - Plano Básico de Gerenciamento de Risco Aviário (PBGRA). 2011. Disponível em: <[http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/Anexos/article/205/PCA\\_3-2\\_PBGRA.pdf](http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/Anexos/article/205/PCA_3-2_PBGRA.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2012. p. 5.

\_\_\_\_\_. **Falcões defenderão aeroporto brasileiro**. 2002. Disponível em: <[http://portuguese.ruvr.ru/2012\\_04\\_29/falcoes-e-gavioes-no-servico-aereo-de-porto-alegre/](http://portuguese.ruvr.ru/2012_04_29/falcoes-e-gavioes-no-servico-aereo-de-porto-alegre/)>. Acesso em: 04 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Aeroporto Salgado Filho efetiva o uso de falcões e gaviões para evitar choques entre aviões e pássaros**. 2002. Disponível em: <<http://ifronline.blogspot.com.br/2012/04/aeroporto-salgado-filho-efetiva-o-uso.html>>. Acesso em: 04 maio 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16 ed. São Paulo: Método, 2008.

CASTRO, G. C. **Direito Civil: lições**. 3 ed. [S.l.]:Editora Impetus, 2010.

PACHECO, J. S. Das limitações de ordem pública e social, nas zonas de proteção de aeródromos e helipontos, em prol da segurança da navegação aérea. **Revista Brasileira de Direito Aeroespacial**, n. 80, jul. 2000.

