

PROJETO DE LEI Nº DE 2018
(Do Sr. Dep. Mário Heringer)

Disciplina a visitação pública para fins de turismo, esporte e recreação em unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei disciplina a visitação pública para fins de turismo, esporte e recreação em unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 2º. A visitação pública para fins de turismo, esporte e recreação às unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC deve observar o disposto nesta Lei, na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 e, no que couber, nos respectivos planos de manejo, normas e regulamentos específicos.

Art. 3º. A abertura de unidade de conservação à visitação pública para fins de turismo, esporte e recreação fica condicionada à publicação de sistema próprio de gestão de segurança, elaborado de acordo com normas técnicas, a ser publicado em até dezoito meses a contar da data de publicação desta Lei, e implementado no prazo máximo de vinte e quatro meses após sua publicação.

§1º O sistema de gestão de segurança de que trata o *caput* deve, no mínimo, apresentar diagnóstico das condições de segurança da respectiva unidade de conservação, indicar as necessidades estruturais e de equipamentos específicas a cada área sujeita a visitação, estabelecer normas e procedimentos de segurança para gestores e visitantes, e indicar a periodicidade de manutenção de estruturas e equipamentos.

§2º O órgão central de gestão do SNUC poderá firmar termo de parceria, convênio ou contrato de repasse com entidade privada sem fins lucrativos para a elaboração dos sistemas de gestão de segurança de que trata o *caput*.

§2º Os sistemas de gestão de segurança das unidades de conservação classificadas como Parque Nacional e Reserva Particular do Patrimônio Natural, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, deverão contemplar questões de segurança relativas às práticas esportivas autorizadas em suas respectivas áreas de extensão.

Art. 4º. O cuidado com a integridade física dos visitantes das unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC é de responsabilidade compartilhada, cabendo, respectivamente:

I – aos visitantes:

a) manter comportamento responsável e seguro no interior das unidades de conservação; e

b) respeitar normas de visitação e segurança, sinalizações e demarcações, e orientação de guias, brigadistas, seguranças e funcionários, no que couber.

II – Ao órgão ou particular responsável pela administração da unidade de conservação cuja visitação pública seja permitida nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

a) assegurar ao visitante, previamente ao ingresso, inclusive em sítio eletrônico, informação clara e acessível sobre normas, exigências e restrições para visitação, principais riscos a que se está exposto na respectiva área e medidas de segurança recomendáveis ou exigidas para evitá-los, alternativas de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida e outros dados úteis à manutenção de sua integridade física;

b) instalar e manter estruturas e equipamentos destinados à acessibilidade e segurança do visitante, conforme estabelecido no sistema de gestão de segurança, em regulamento e em Lei;

c) manter pessoal treinado para a gestão de segurança;

d) manter registro público de entrada, saída, acidente e morte de visitantes; e

e) tomar as medidas estabelecidas no sistema de gestão de segurança para o atendimento às vítimas de acidentes e a busca de visitante que não registre saída após o horário de fechamento da unidade de conservação ao público.

§1º O regulamento deverá estabelecer o órgão competente por fiscalizar o disposto nas alíneas “b”, “c” e “d” do inciso II, bem como por aplicar as seguintes penalidades administrativas, a serem disciplinadas em legislação estadual:

I – advertência;

II – multa; e

III – interdição de estrutura ou equipamento instalado ou mantido em desacordo com o sistema de gestão de segurança da respectiva unidade de conservação e demais normas pertinentes.

§2º As penalidades administrativas não isentam os infratores das responsabilidades cíveis e penais cabíveis em cada caso.

Art.5º. A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.

.....
XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação e a **prática esportiva** em contato com a natureza e o turismo ecológico;

Art. 6º.

.....

§2º Respeitado o disposto nesta Lei, a visitação a unidade de conservação integrante do SNUC com objetivos turísticos, recreativos e esportivos será disciplinada em Lei específica e fiscalizada no âmbito da Política Nacional de Turismo, sem comprometimento da atuação de outros órgãos de fiscalização.

.....

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação **e prática esportiva** em contato com a natureza e de turismo ecológico.

.....

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento, **observadas as exigências e restrições legais.**

.....

Art.
12.

.....

§ 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento, **observadas as exigências e restrições legais.**

Art.
13.

.....

§ 3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento, **observadas as exigências e restrições legais.**

.....

Art. 15.

.....

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade, **observadas as exigências e restrições legais.**

.....

Art. 17.

.....

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração, **observadas as exigências e restrições legais.**

.....

Art. 18.

.....

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área, **observadas as exigências e restrições legais.**

.....

Art.

19.

.....

§ 2º A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, **observadas as exigências e restrições legais.**

.....

Art. 20.

.....

§ 5º

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área, **observadas as exigências e restrições legais;**

.....

Art.

21.

.....

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

.....

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos, **esportivos** e educacionais, **observadas as exigências e restrições legais.;**

.....”

(NR)

Art. 6º. O art. 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que “Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido de inciso VIII, com a seguinte redação:

“Art. 5º.

.....

VIII – implantação e manutenção de sistema de gestão de segurança em unidade de conservação integrante do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.” (NR)

Art. 7º. A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.

Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável, **e à diretriz da segurança do turista.**

Art. 5º.

.....

VIII - propiciar a prática de turismo sustentável **e seguro** nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural;

.....

Parágrafo único. Quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo **e no sistema de gestão de segurança** da unidade.

Art. 6º.

.....
.....

VIII - o estímulo ao turismo responsável **e seguro** praticado em áreas naturais protegidas ou não;

.....

Art. 7º.

.....
.....

IV – acidentes com vítimas em unidades de conservação.

Art. 8º.

.....
.....

§ 1º

.....

IV – o Ministério do Meio Ambiente.

.....

Art. 9º. O Sistema Nacional de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável **e segura**, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a:

.....

Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados, **bem como os órgãos da administração indireta, desde** que exerçam as seguintes atividades relacionadas à cadeia produtiva do turismo:

.....

VII – unidades de conservação abertas à visitação turística.

.....

Subseção VII-A

Das unidades de conservação abertas à visitação turística

Art. 32-A. São unidades de conservação abertas à visitação turística os espaços territoriais e seus recursos ambientais, conforme descritos no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, cuja visitação pública seja permitida nos termos da Lei.

.....

Subseção IX

Dos Deveres

Art. 34.

.....

IV - manter, no exercício de suas atividades, estrita obediência aos direitos do consumidor, **às diretrizes e normas de segurança** e às legislações ambiental **e de acessibilidade**.

.....

Seção III

Das Infrações e das Penalidades

Subseção I

Das Penalidades

Art. 36. A não-observância do disposto nesta Lei sujeitará os prestadores de serviços turísticos constantes dos incisos de I a VI e do parágrafo único do art. 21, observado o contraditório e a ampla defesa, às seguintes penalidades:

.....

Art. 36-A. A não-observância do disposto nesta Lei sujeitará os responsáveis por unidade de conservação aberta à visitação turística, observado o contraditório e a ampla defesa, às seguintes penalidades cumulativas:

I – advertência por escrito; e

II – cancelamento do cadastro.

§ 1º A aplicação da penalidade de advertência não dispensa o infrator da obrigação de fazer ou deixar de fazer, interromper, cessar, reparar ou sustar de imediato o ato ou a omissão caracterizada como infração, sob risco de aplicação de penalidade mais grave.

§ 2º A penalidade de cancelamento de cadastro implicará a paralisação dos serviços e a apreensão do certificado de cadastro, sendo deferido prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência do infrator, para regularização de compromissos assumidos com os usuários, não podendo, no período, assumir novas obrigações.

§ 3º As penalidades referidas nos incisos do *caput* deste artigo acarretarão a perda, no todo, ou em parte, dos benefícios, recursos ou incentivos que estejam sendo concedidos ao prestador de serviços turísticos.

.....

Subseção II

Das Infrações

.....

Art. 43-A. Não respeitar exigências e restrições legais à visitação pública com finalidade de turismo, recreação ou prática esportiva em unidade de conservação.

Pena - advertência por escrito e cancelamento do cadastro.” (NR)

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, por meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinou-se com propriedade ao atendimento das demandas relativas à proteção ambiental do rico, diverso e amplo território brasileiro. Contudo, ao permitir a abertura de determinadas categorias de unidades de conservação à visitação pública para fins de recreação e turismo, olvidou-se o legislador de atentar para a questão da segurança do visitante.

São fartas e reiteradas as manchetes que apontam a relação entre unidades de conservação abertas à visitação pública e tragédia:

- **maio de 2008:** morre adolescente vítima de acidente na cachoeira Véu da Noiva no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT);
- **dezembro de 2013:** homem é encontrado morto dentro de poço na cachoeira do Vale Encantado no Parque Nacional do Caparaó (MG);
- **julho de 2014:** jovem americano morre após cair em trilha no Parque Nacional da Tijuca (RJ);
- **outubro de 2014:** adolescente morre após cair em cachoeira no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO);
- **janeiro de 2016:** jovem morre após cair em trilha no Parque Nacional da Tijuca (RJ);
- **julho de 2016:** intercambista francês morre no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA);
- **outubro de 2016:** homem é encontrado morto por afogamento no Parque Nacional de Itatiaia (RJ);
- **dezembro de 2016:** homem morre afogado na cachoeira da Farofa dentro do Parque Nacional da Serra do Cipó (MG);

- **fevereiro de 2017:** turista francês cai da cachoeira da Fumaça no Parque Nacional da Chapada da Diamantina e morre (BA);
- **julho de 2017:** jovem de 23 anos morre afogada no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO).

Os casos são muitos, as mortes e lesões graves com sequelas permanentes, como lesões medulares ou cerebrais, constantes. “São cruzeiros sem nomes”, histórias que se repetem: quedas em trilhas, quedas de altura, afogamentos, mergulhos em águas rasas, males súbitos, desidratação etc.

O Brasil não conta com uma base de dados nacional que aglutine o registro de todos esses acidentes, contabilize-os e, assim, dê ao Estado e à sociedade a trágica dimensão que eles têm; dimensão essa muito bem percebida pelos familiares das vítimas. As notícias de jornal e as estatísticas gerais de morbidade e mortalidade por causas externas em áreas naturais – trilhas, cachoeiras, lagos, praias etc. – são, contudo, contundentes no desenho das vítimas: a esmagadora maioria, homens jovens. Mas não são apenas eles quem se ferem gravemente e morrem nos chamados acidentes em meio natural. Sem o devido cuidado e a devida proteção, esses acidentes, erroneamente atribuídos ao ímpeto aventureiro dos rapazes, atingem todo tipo de visitante, de todas as idades e sexos.

É certo que as áreas de natureza selvagem são *per se* perigosas e demandam conhecimento e cuidados específicos de quem as visita, entretanto, esperar que o visitante destreinado e desinformado, advindo, em geral, de contexto urbano, possa responder sozinho por sua própria segurança nessas áreas é absurdo e negligente.

Partimos da seguinte certeza para apresentar o presente Projeto de Lei: a responsabilidade pela segurança do visitante em unidades de conservação da natureza deve ser prioritária e compartilhada entre os próprios visitantes e aqueles que administram parques e afins.

A fim de atingir o objetivo almejado, propomos, inicialmente, que cada unidade de conservação tenha seu próprio sistema de gestão de segurança, elaborado de acordo com normas técnicas, a ser tornado público em até 18 meses da publicação desta Lei e implementado em até 24 meses de

sua própria publicação. Para sua elaboração fica o Ministério do Meio Ambiente, órgão central de gestão do SNUC, autorizado a firmar parceria com entidade privada sem fins lucrativos, a exemplo da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Dentre outros aspectos possíveis, o sistema de gestão de segurança deve fornecer diagnóstico das condições de segurança da respectiva unidade de conservação; indicar as necessidades de estrutura específicas a cada área sujeita a visitação, tais como cânions, cachoeiras, penhascos, cavernas etc.; estabelecer normas e procedimentos de segurança a serem cumpridos por gestores e visitantes; e indicar a periodicidade de manutenção de estruturas e equipamentos.

Na sequência, apresentamos dispositivo que especifica responsabilidades devidas por visitantes e administradores a fim de assegurar o cuidado com a integridade física daqueles.

Entre as responsabilidades cabíveis aos administradores de unidades de conservação abertas à visitação, encontra-se a de instalar e manter estruturas e equipamentos destinados a segurança e acessibilidade do visitante de acordo com o que se encontrar estabelecido no respectivo sistema de gestão de segurança, em regulamento e em Lei, no que couber. Essa obrigação, da mais extrema relevância de segurança, assim como as de manter pessoal treinado para a gestão de segurança e registro de entrada, saída, acidentes e mortes de visitantes deve ser fiscalizada na forma a ser estabelecida em regulamento, competindo a cada uma das legislações estaduais o disciplinamento das penalidades administrativas instituídas na presente propositura.

As demais obrigações atribuídas aos gestores das unidades de conservação abertas à visitação – assegurar as devidas informações ao visitante; atender vítimas conforme estabelecido no respectivo sistema de segurança; e proceder a busca imediata de visitante que não registre saída após o horário de fechamento da unidade ao público – serão disciplinadas e fiscalizadas no âmbito da Política Nacional de Turismo, por meio de alteração da Lei nº 9.985, de 11 de julho de 2000 – Lei do SNUC.

Outras modificações sugeridas na Lei do SNUC são: inclusão de “prática desportiva” entre os objetivos do Sistema, de modo a contemplar atividades que hoje já ocorrem em algumas unidades, como montanhismo, mergulho, *mountain bike* e outros; e observação de exigências e restrições legais para a visitação pública em unidades de conservação da natureza, contemplando, assim, as normas de segurança do visitante.

Com vistas a apontar fontes de recursos para a segurança do visitante em unidades de conservação, propomos acréscimo de inciso VIII ao art. 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, de modo a permitir o fomento de ações relativas a implantação e manutenção de sistema de gestão de segurança.

Outra fonte de recursos por nós proposta dá-se com a expressa inclusão das unidades de conservação abertas à visitação no rol de prestadores de serviços turísticos, estabelecido no art. 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 – Lei Geral do Turismo. Na condição expressa de prestadores de serviços turísticos, as unidades de conservação públicas ou privadas habilitam-se a receber suporte financeiro proveniente do Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, de linhas de crédito especiais, de agências de fomento ao desenvolvimento regional, de alocação direta nos orçamentos federal, estaduais, distrital e municipais, e de fundos de investimento específicos.

Para esse objetivo específico, acrescentamos art. 32-A à referida Lei, contendo descrição do que se entende por unidade de conservação aberta à visitação turística; art. 36-A, indicando as penalidades administrativas cabíveis em caso de desrespeito aos termos da Lei: advertência e cancelamento de cadastro, o que resulta em paralisação dos serviços por 30 dias e perda de benefícios, recursos e incentivos; e art. 43-A, com tipificação de infração por desrespeito a exigências e restrições legais à visitação pública com finalidade de turismo, recreação ou prática esportiva em unidade de conservação.

Sugerimos outras alterações na Lei Geral do Turismo, a fim de apresentar a segurança do turista como diretriz a ser obedecida pela Política

Nacional de Turismo e dever dos prestadores de serviços turísticos; determinar obrigação de publicação anual de dados e informações sobre acidentes com vítimas em unidades de conservação pelo Ministério do Turismo; e incluir o Ministério do Meio Ambiente como órgão componente do Sistema Nacional de Turismo.

Acreditamos que o Projeto de Lei que ora oferecemos à apreciação dos nobres pares enfrenta o tema da segurança dos visitantes em unidades de conservação de modo corajoso, justo e satisfatório, estabelecendo obrigações, responsabilidades, penalidades e, ainda, ampliando as escassas e insuficientes fontes de recursos do setor ambiental. Estamos confiantes que sua aprovação, ao assegurar melhorias às unidades de conservação abertas à visitação pública, resultará na elevação do número médio de visitantes e, assim, consequentemente, no aumento de recursos para a proteção ambiental, objetivo precípua de todo o SNUC.

Pelo exposto, peço o apoio dos colegas para a célere aprovação desta matéria.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado **MÁRIO HERINGER**

PDT/MG