

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

ROGÉRIO PIQUET BARREIRA GONÇALVES

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO
MEDIADOR DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
AMBIENTAIS: O CASO DE FERNANDO DE NORONHA.**

RECIFE, 2009.

Rogério Piquet Barreira Gonçalves

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO
MEDIADOR DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
AMBIENTAIS: O CASO DE FERNANDO DE NORONHA.**

**Trabalho de Conclusão de Mestrado (TCM)
em Gestão Pública para o Desenvolvimento
do Nordeste, apresentado pelo mestrando
ROGÉRIO PIQUET BARREIRA GONÇALVES,
como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Gestão Pública.**

**Orientadora: Professora Doutora MARIA
JOSÉ DE ARAÚJO LIMA.**

RECIFE, JULHO DE 2009.

Gonçalves, Rogério Piquet Barreira

O termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha / Rogério Piquet Barreira Gonçalves. - Recife: O Autor, 2009.

171 folhas :fig., graf., abrev. e siglas.

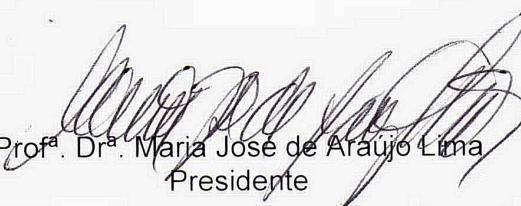
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2009.

Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

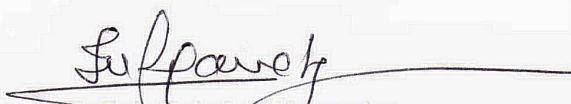
1. Gestão ambiental. 2. Conflito Administração – Arquipélago Fernando de Noronha/PE. 3. Competência (Autoridade legal) – Arquipélago Fernando de Noronha/PE. I. Título.

658	CDU (1997)	UFPE
658	CDD (22.ed.)	CSA2009 -104

Dissertação de Mestrado apresentada por Rogério Piquet Barreira Gonçalves ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **“O Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha”**, orientada pela Professora Doutora Maria José de Araújo Lima e aprovada pela Banca Examinadora formada pelas professoras doutoras:



Profª. Drª. Maria José de Araújo Lima
Presidente

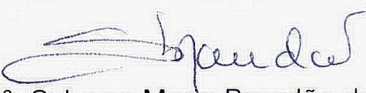


Profª. Drª. Takako Watanabe
Examinadora Externa



Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Examinadora Interna

Recife, 17 de julho de 2009



Profª. Drª. Sylvana Maria Brandão de Aguiar
Coordenadora do Mestrado

Mestre é comumente definido como o título consagrado ao indivíduo que adquiriu um conhecimento especializado sobre uma determinada área do saber humano. Com sua grande especialização no assunto, é capaz de dar aulas a pupilos.¹

Na minha vida acadêmica, na condição de estudante, tive a graça de ser abençoado por mestres brilhantes, todos mais do que possuidores do título acadêmico, educadores efetivamente vocacionados.

Desde a graduação, passando pela especialização, e mais recente no mestrado, as aulas ministradas pelos meus mestres e doutores sempre foram muito além do conteúdo acadêmico.

Por certo, o exemplo dos meus mestres foi a fonte de energia que me alimentou durante toda a difícil jornada da Pós-Graduação *Stricto Sensu*.

Todavia, neste momento de glória, não posso deixar de dedicar minha vitória ao mestre dos mestres, aquele que sem a sua graça divina eu não seria nada, sequer teria enxergado o caminho que me levou a este momento de consagração acadêmica.

Obrigado meu Deus, por tudo, inclusive por mais esta vitória.
Amém.

¹ Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Mestre>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação de mestrado representa a conclusão de dois anos de muito esforço, sacrifícios que, diante da sua magnitude, não se restringem ao mestrando, alcançando todo o conjunto de amigos e familiares que o cercam.

Neste cenário, agradeço a todos, que, direta ou indiretamente, possibilitaram a realização com êxito do mestrado, professores (as) do mestrado, funcionários (as) da secretaria do mestrado e aos atuais e ex-gestores públicos de Fernando de Noronha que depositaram sua contribuição para este trabalho, em especial ao Sr. Gustavo Araújo, Diretor de Articulação Política e Infraestrutura da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, que viabilizou o apoio da administração da ilha na pesquisa empírica.

Agradeço ainda aos meus pais (Carmelo e Ilza) que sempre me estimularam a estudar, destacando ser o conhecimento o único investimento de retorno garantido, razão pela qual é o melhor patrimônio que um pai pode deixar para um filho.

Entretanto, gostaria de salientar o apoio incansável de minha esposa, que desde a prova de seleção para o ingresso no mestrado, passando pelo cumprimento dos créditos, até a defesa da dissertação, não poupou esforços para me incentivar.

A Pós-Graduação *Stricto Sensu* divide-se em duas fases, o cumprimento dos créditos e a elaboração da dissertação.

Existem professores que se destacaram na primeira jornada, enquanto outros brilharam no segundo tempo do curso acadêmico, mas somente um se fez presente desde o início do meu mestrado, me acompanhando de forma ímpar todos os meus momentos difíceis, inclusive na realização da pesquisa empírica, realizada durante cinco dias no Arquipélago de Fernando de Noronha, entrevistando moradores da ilha dos mais diversos segmentos (gestores públicos, funcionários públicos, empresários, guias, taxistas, representantes de ONG's etc), a minha orientadora.

Neste momento, gostaria de agradecer, de forma especial, à Professora Dr^a. Maria José de Araújo Lima, ser humano que, pelas qualidades

inenarráveis, conquistou não só a minha admiração pelos seus conhecimentos científicos, tornando-se verdadeira bússola acadêmica, mas um ícone da perseverança profissional e de vontade incomensurável de viver a vida.

RESUMO

A presente dissertação analisa a aplicabilidade do instrumento jurídico do TAC - Termo de Ajustamento de Conduta no espaço insular para mediar o conflito de competências administrativas entre os poderes federal e estadual no processo de gestão ambiental. A pesquisa foi desenvolvida no Arquipélago de Fernando de Noronha. Este espaço geográfico, desde a colonização do Brasil pelos portugueses, pertencia à capitania hereditária de Pernambuco. Com a entrada do Brasil na II Guerra, Fernando de Noronha foi transformada em base avançada de guerra, sendo cedida pelo Estado de Pernambuco ao governo federal. Com o advento da Constituição Federal de 1988 (ADCT, art. 15), o arquipélago foi reintegrado ao Estado de Pernambuco, ocorre que a mesma Carta Magna (art. 20, inciso IV), estabeleceu que todas as ilhas oceânicas, entre as quais as ilhas que integram o aludido arquipélago, passariam a integrar o patrimônio da União, gerando conflito de competências decorrentes da indefinição da propriedade. O conflito de competências administrativas ambientais, acentuado na ilha pela peculiar indefinição fundiária, repete-se em todo o território nacional, em razão do comando contido no art. 23 da Constituição Federal, que autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a protegerem o meio ambiente, não apenas executando leis e serviços na sua respectiva esfera, mas também nas demais esferas, em sistema de cooperação, com vista a contribuir para o desenvolvimento sustentável do país. Ocorre que decorridos 20 anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não foi editada a Lei Complementar incumbida de regular a cooperação entre os diversos entes Federativos, prevista no art. 23, da Carta Constitucional. Para solucionar, provisoriamente, o conflito de atribuições, problemática que refletia na concessão das licenças ambientais na ilha, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Moção nº 22, de 12/07/2001, propôs a celebração de TAC entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União, através do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Firmado em 2002, o TAC foi o marco definidor de atribuições dos órgãos públicos ambientais atuantes na localidade. O objetivo do estudo cinge-se em analisar o modelo de repartição de competências administrativas ambientais estabelecidas em Fernando de Noronha, a partir da celebração do TAC, verificando

os seus reflexos na qualidade da gestão pública ambiental. As pesquisas de documentos e de campo revelaram a eficácia do TAC, no que tange ao ordenamento das atribuições dos entes públicos federais e estaduais envolvidos na gestão ambiental do Arquipélago. Muito embora a eficácia do TAC tenha sido mitigada intencionalmente pelos gestores públicos da ilha quando da sua celebração e aplicação.

Palavras – Chaves: gestão ambiental, conflito, competência, Noronha.

ABSTRACT

This search analyze the applicability of the *legal* instrument TAC - Term Adjustment of Conduct in the island space to mediate the conflict of administrative competence between the federal and state government to the environmental management. The research was developed in the archipelago of Fernando de Noronha. This geographical area, since the Portuguese colonization of Brazil, belonged to hereditary captaincy of Pernambuco. With the entry of Brazil in the Second War, Fernando de Noronha was become an advanced war base and was transferred from to State of Pernambuco to federal government. With the Federal Constitution 1988, the Constitutional Act of the Transitory Provisions - article 15, says that the archipelago was restored to the state of Pernambuco, and the Federal Constitution - article 20, IV, determine that all oceanic islands, including that one, would form part of the Federal Government Property. It is created a jurisdiction's conflict due to lack of ownership. This conflict situation about environmental administrative competence, stronger in the case of Fernando de Noronha because the island territorial indefinite, is repeated throughout the national territory, because the article 23 of the Federal Constitution which authorizes the Union, States, the Federal District and the municipalities to act at the same time on environmental constitutional matters, not only in law enforcement services and their level, but also in other levels, thorough cooperation's system, looking at country's sustainable development. After 20 years the promulgation of the Constitution of 1988, not yet published a Complementary Law responsible for regular cooperation between the different federal entities, as says the article 23 of the Constitution. To temporally resolve this conflict of rules, which reflect to the environmental permits granting on the island, the CONAMA - National Environmental Council, by Motion N. 22 of June 12, 2001, has proposed the conclusion of TAC - Term Adjustment of Conduct between the Government of the State of Pernambuco, the Federal Public Ministry and the Union, through IBAMA - Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources. Signed in 2002, the TAC was the landmark defining the attributions of government public levels engaged in environmental location. The objective of this search was to analyze the model of distribution of environment administrative competence established in the archipelago of Fernando de Noronha

from the celebration of the Term of Adjustment of Conduct, and verify their impact on the public environment management quality. The field and documental research showed the effectiveness of the Term of Adjustment of Conduct concerning the legal competence of federal and state government involved in the environmental management of the Archipelago although the effectiveness of the TAC has been intentionally mitigated by the island's public administrators when its conclusion and implementation.

LISTA DE ABREVIATURAS, UNIDADES E SÍMBOLOS

UC – Unidade de Conservação
SNUC – Sistema Nacional de Unidade de Conservação
STF – Supremo Tribunal Federal
SPU – Serviço de Patrimônio da União
MPF – Ministério Público Federal
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ADEFN – Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
SUDEPE - Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
MINTER – Ministério do Interior
ACO – Sigla da Ação Civil Originária no STF
NORTAX – Associação dos Motoristas de Táxi de Fernando de Noronha
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
PRODETUR – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo
CIMA – Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
ECO-92 - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro/RJ
PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente
APA – Área de Proteção Ambiental
PANAMAR – Parque Nacional Marinho
UC – Unidade de Conservação
TPA – Taxa de Preservação Ambiental
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE – Instituto Brasileiro de
SIAB – Sistema de Informação de Atenção Básica
CBE/UFPE - Centro Brasileiro de Energia da Universidade Federal de Pernambuco.
EMFA - Estado-Maior das Forças Armadas
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
PROJETO TAMAR – Projeto para preservação da Tartaruga Marinha
MMA – Ministério do Meio Ambiente

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração nº 01 - Entardecer na Praia do Sueste

Ilustração nº 02 - Forte do Boldró

Ilustração nº 03 - Localização do Arquipélago de Fernando de Noronha
Noronha Imagem de satélite - CPTEC/INPE –
GOES8 09/11/01 – 09Z

Ilustração nº 04 - Baía do sueste (único mangue insular da América do Sul)

Ilustração nº 05 - Porto de Fernando de Noronha

Ilustração nº 06 - Foto aérea do Dirigível Zepellin, sobrevoando Fernando de Noronha em 1933

Ilustração nº 07 - Fernando de Noronha - Mapa do Brasil reproduzido na rocha

Ilustração nº 08 - Zoneamento agro-ecológico -1987

Ilustração nº 09 - Palácio São Miguel – Sede da Administração de Fernando de Noronha

Ilustração nº 10 - Fernando de Noronha - BR 363 (menor rodovia federal brasileira)

Ilustração nº 11 - Área Portuária de Fernando de Noronha

Ilustração nº 12 - Foto da Praia da Cacimba do Padre

Ilustração nº 13 - Foto da Praia do Sueste

Ilustração nº 14 - Foto da cachoeira na Praia do Sancho

Ilustração nº 15 - Foto da Praia do Boldró

Ilustração nº 16 - Foto do pôr do sol da Ilhota da Conceição

Ilustração nº 17 - Entardecer diante do rochedo dois irmãos

Ilustração nº 18 - Foto da entrevista com JOSÉ MARIA COELHO SUSTANUM (Zé Maria)

Ilustração nº 19 - Foto da entrevista com JOSÉ DOMÍCIO ALVES CORDEIRO

Ilustração nº 20 - Foto da entrevista com MARCELO FERNANDO SILVESTRE DA SILVA

Ilustração nº 21 - Foto da entrevista com ANA MARQUES DA DOSTA (D. NANETE)

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico nº 01** – Licenças ambientais concedidas pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no período entre 1990 e 2002
- Gráfico nº 02** – Autos de Constatação lavrados pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no período entre 1990 e 2002
- Gráfico nº 03** – Processos administrativos ambientais aguardando o licenciamento ambiental da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no período entre 1990 e 2002

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO	24
1.1. JUSTIFICATIVA E PROBLEMATIZAÇÃO	24
1.2. QUADRO TEÓRICO	27
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO	36
2.1. FUNDAMENTOS DA PESQUISA	36
2.2. DESENHO DA PESQUISA	38
CAPÍTULO 3 - FERNANDO DE NORONHA: uma leitura de suas paisagens e suas características	40
CAPÍTULO 4 – HISTÓRIA FUNDIÁRIA DE FERNANDO DE NORONHA: do descobrimento à atualidade.	50
4.1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA E O SEU CONFLITO NO ARQUIPÉLAGO	53
CAPÍTULO 5 – GESTÃO PÚBLICA DO ARQUIPÉLAGO	79
5.1. A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA DE FERNANDO DE NORONHA	80
5.2. (IN)APLICABILIDADE DO TAC NA GESTÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL	83
5.3. GESTÃO PÚBLICA ANTES DO TAC	87
5.4. GESTÃO PÚBLICA APÓS O TAC	93
CAPÍTULO 6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA	98
6.1. DISCUSSÃO SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO ANTES DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	99
6.2. DISCUSSÃO SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO DEPOIS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	113
7. CONCLUSÕES	122

8. REFERÊNCIAS	127
9. ANEXOS	131
ANEXO I. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA nº 004/2002	131
ANEXO II. MOÇÃO DO CONAMA Nº 022, DE 12 DE JULHO DE 2001	164
10. APÊNDICE	166

INTRODUÇÃO



Ilustração nº 01 Entardecer na Praia do Sueste.
Fonte: Maria José de Araújo Lima

No mundo globalizado da moderna “sociedade de risco”¹ proliferaram-se os problemas dos governos nacionais, regionais e locais, decorrentes dos novos desafios ligados ao progresso das ciências naturais (energia nuclear, biotecnologia, etc.), a aceleração da degradação e a exaustão dos recursos naturais (água, ar, solo, flora, fauna, paisagens, etc.).

Para enfrentar esta realidade, o direito e a problemática ambiental têm travado uma intensa batalha na busca de introduzir uma nova mentalidade, um novo padrão de comportamento ao qual tenta agregar novos valores e impor aos indivíduos e à sociedade, seus destinatários, novas normas de conduta.

Diante de toda a transformação promovida pelos chamados “novos direitos” se inclui o “direito ao meio ambiente sadio e equilibrado”. Na

¹ KRELL, Andreas J., Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 18/19.

ordem jurídica ambiental os avanços têm sido consideráveis, mas ainda há muito por fazer no sentido de alcançar a sustentabilidade.

Os conflitos de competências no direito ambiental no Brasil têm origem remota, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de Estocolmo (1972), quando, posicionando-se entre o hemisfério norte - rico e já preocupado com a proteção ambiental - e o hemisfério sul - pobre e preocupado com o seu enriquecimento, o governo federal defendeu o desenvolvimento econômico a qualquer preço, causando grande mal-estar e controvérsia².

Na mesma época, os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, adotaram posições diferentes, editando leis e instituindo órgãos para controlar a poluição, o que ocasionou a interdição de importantes fábricas. Em represália, o governo federal, em pleno regime militar, respondeu aos Estados, editando o Decreto-lei nº 1.413, de 14.08.1975, proibindo os Estados e Municípios de interditar indústrias, reservando esse ato ao Presidente da República³.

Existia, então, na esfera federal, apenas a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada em 1973.

Posteriormente, germinou-se no solo o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, e o III PND⁴, este vigente no período de 1980 a 1985⁵, quando brotou a Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Esta lei passou a estabelecer planos, programas e projetos articulados, momento considerado o primeiro passo para a sistematização nacional do direito ambiental brasileiro.

Com o advento da Lei nº 6.938/81, nasceu o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, o qual dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90, bem como o seu órgão consultivo e deliberativo, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Neste momento surge o sopro renovador na política orgânica ambiental de longo prazo, com o intuito de eliminar as leis de improvisação e de curto prazo, vítimas fáceis da descontinuidade administrativa.

² MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente – a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 309.

³ Ibi idem.

⁴ Ibi idem, p. 295

⁵ Resolução I, de 05.12.1979, do Congresso Nacional.

Na mesma década, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, considerada a “Constituição Ambientalista”,⁶ nos seguintes termos:

A primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se até dizer que ela é uma constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da ordem social. Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.

A Carta de 88 segue a tendência centrípeta dos Estados Federais, ou seja, a federação brasileira evoluiu do federalismo dual para o federalismo cooperativo⁷, que se caracteriza pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e dos Municípios, e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais, além do exercício de atividades necessárias ao bem estar da população⁸, a exemplo da preservação do meio ambiente, estampado no art. 23 da Constituição Federal vigente.

Nos termos do dispositivo constitucional mencionado (art. 23), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, têm o direito-dever de agirem simultaneamente em relação à matéria ambiental constitucional, não apenas na execução das leis e serviços de sua respectiva esfera, mas também das demais esferas, em sistema de cooperação, tendo em vista o desenvolvimento sustentável do país.⁹

Ocorre que, decorridos quase 20 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não foi editada a lei complementar incumbida de regular a cooperação entre os diversos entes Federativos, prevista na Carta Magna, art. 23, parágrafo único. Muito embora existam, atualmente, no Congresso Nacional, vários projetos de lei com este propósito.

Diante desta lacuna legislativa, as soluções encontradas na doutrina são várias, como a eficácia plena da norma constitucional, ou seja, todos os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) passariam a ter competência

⁶ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 26.

⁷ Enquanto no *federalismo dual* há estrita limitação dos poderes da União e dos Estados-membros às competências expressamente enumeradas, existindo duas esferas paralelas de autoridade, como no federalismo norte-americano em seus primórdios, no federalismo cooperativo há ampliação e prevalência do poder central em detrimento dos poderes dos Estados-membros e preocupação com o desenvolvimento conjunto e integrado de atividades nacionais. União e Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais (CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 18, n. 71, p. 23-42, jul./set. 1981)

⁸ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e Competência em Matéria Ambiental. In Leituras Complementares de Direito Ambiental. Bahia: Edições Podium, 2008, p. 32.

⁹ Ibi idem, p. 39.

administrativa ambiental, desde que respeitados os limites territoriais. Entretanto, ainda assim, seria necessária a norma reguladora para indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre os entes da Federação¹⁰.

Vale destacar que, apesar do texto constitucional fazer referência à colaboração entre os entes federativos, o que sugere ausência de hierarquia, na prática, o que se percebe é a existência de vários conflitos em decorrência da tentativa da União de estabelecer a prevalência da sua competência.

No Arquipélago de Fernando de Noronha, para solucionar o conflito de atribuições, problemática que refletia na concessão das licenças ambientais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, através da Moção nº 22, de 12/07/2001, propôs a celebração de TAC – Termo de Ajustamento de Conduta entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União, através do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o qual foi firmado em 2002, instituindo o marco regulador de atribuições entre os órgãos públicos ambientais atuantes na localidade, resultando na melhoria da gestão pública ambiental do arquipélago.

O TAC, também denominado de Compromisso de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento às Exigências Legais, é um instrumento legal destinado a colher de todos os sujeitos da relação jurídica ambiental, públicos e particulares, fiscalizadores e fiscalizados, inclusive os causadores do dano ao meio ambiente, entre outros interesses difusos e coletivos, um título executivo de obrigação de fazer e não fazer, mediante o qual o responsável pelo dano assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixas no próprio termo (TAC).

O TAC não tem o condão de substituir a lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, até hoje não editada, entretanto, pode representar a medida emergencial mais adequada, minimizando a degradação ambiental decorrente do conflito de competências ambientais.

Parte dos doutrinadores ambientais tem defendido a eliminação do conflito com a criação do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Todavia, tal sistema é frágil¹¹, pois estabelece uma coordenação mediante meios indutivos,

¹⁰ VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

¹¹ Ibi idem.

ou seja, funciona através de um mecanismo de oferta de ajuda material através de programas e providências administrativas concebidas nas leis superiores (ex. criação de secretarias e conselhos, elaboração de projetos e planos, alcance de certas metas, etc).

Ademais, este sistema, em face da ausência de obrigatoriedade jurídica de participação dos seus integrantes, mormente em face do instrumento administrativo utilizado, convênio, não possui caráter vinculativo ou permanente (como ocorre em outros países), gerando alto índice de abandono pelos órgãos administrativos conveniados, o que contribuiu para a instabilidade jurídica do convênio.

Assim, como não há possibilidade jurídica de instalação obrigatória do SISNAMA entre os Entes Federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), inclusive inexistente vínculo obrigacional suficiente entre os eventuais participantes do convênio, ou seja, quanto ao ingresso ou, na condição de integrante, no que tange ao cumprimento das normas estabelecidas no sistema, o problema decorrente da lacuna legislativa ainda persiste.

Diante deste cenário, como o processo legislativo necessário à edição da lei complementar prevista na Constituição é lento, e a propositura de ação civil pública seria desgastante, surge a solução da elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta.

O TAC, além de constituir uma espécie de auto-composição¹², o que por si só enseja maior pacificação social, na medida em que as partes envolvidas celebram o acordo sem a ingerência de terceiros (ex. Poder Judiciário), típica da heterocomposição. Ademais, uma vez celebrado há a formação de um título executivo extrajudicial, que poderá ser executado em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas.

Vale salientar que a execução do título oriundo do TAC poderá ser promovida não apenas pelos compromitentes (celebrantes do acordo), mas por qualquer co-legitimado da ação civil pública (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aumentando o leque de instituições fiscalizadoras do cumprimento do TAC, porque todas estão legalmente habilitadas para exigir judicialmente o seu

¹² Os litígios podem ser dirimidos através da heterocomposição, ou seja, a solução imposta pelo Estado-Juiz sobre as partes em conflito judicial, ou a auto-composição, que é fundada no acordo de vontades, pressupondo pacificidade e liberdade.

cumprimento, resultando na maior transparência governamental da matéria objeto do TAC.

A retrospectiva histórica do Arquipélago de Fernando de Noronha mostra o quanto foi necessário a criação do TAC, em face da necessidade premente de maior disciplinamento do uso dos recursos naturais locais, uma vez que a passagem do uso como presídio para centro turístico foi um salto significativo, tanto para a sua administração quanto para a população de ilhéus, conforme se depreende do quadro abaixo.

DATA	FATO
1935 a 1942	União Requisita o Arquipélago para instalar o Presídio
1942 a 1945	Instalação da Base Aérea Avançada durante a II Guerra Mundial e construção do aeroporto
1942 a 1988	Arquipélago era Território Federal dominado pelos militares
1957 a 1965	Posto Americano Avançado de Observação Teleguiados
1988	Retorno à propriedade de Pernambuco, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 15, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
1999	Devolução do Arquipélago à União, após a desistência pelo Estado de Pernambuco da Ação Cível Ordinária nº 402-1/010, proposta no Eg. STF
2002	Celebração de Contrato de Cessão de Uso do Arquipélago entre a União e o Estado de Pernambuco

Percebe-se também que o Arquipélago somente foi adquirir projeção turística, quando passou a ser tratado como espaço turístico relevante após o PRODETUR, ingressando na lógica do capital, ou seja, integrando a lógica da oferta versus procura.

É importante salientar que, politicamente, no âmbito nacional, Noronha apresenta peculiaridade eleitoral ímpar para um país democrático, qual seja, o governante não é eleito pelo povo, mas indicado pelo Governador de Pernambuco, enquanto os Conselheiros, integrantes do Conselho Distrital (espécie

de “Câmara Municipal”), que são eleitos pelos ilhéus (habitantes da ilha), não administram, apenas emitem pareceres de nenhuma força vinculativa.

Além do conflito de competências administrativas ambientais que permeia todo o território brasileiro, o Arquipélago de Fernando de Noronha tem uma particularidade, qual seja, a incerteza sobre a sua propriedade, fato que reflete diretamente na delimitação das competências, pois, sendo de propriedade federal, a União abrangeria a competência administrativa das três esferas (Federal + Estadual + Municipal), enquanto que se definida a propriedade de Pernambuco, este teria as competências administrativas Estadual e Municipal, restringindo à União apenas às atribuições Federais.

Com a deflagração, com maior intensidade, da exploração turística da ilha, no final da década de 80 e início de 90, a União e o Estado de Pernambuco, seguindo o estilo de desenvolvimento do capitalismo adotado na América Latina, passaram a disputar a propriedade do arquipélago, para se apropriarem dos seus recursos naturais, com o propósito de usá-los como fatores geradores de renda e ingressos monetários.

O embate gerou a propositura da Ação Cível Ordinária de nº 402-1/010 pelo Estado de Pernambuco contra a União na Suprema Corte Constitucional do país, cujo objeto era a disputa pelo reconhecimento da propriedade de Fernando de Noronha. Ocorre que o Estado de Pernambuco desistiu da aludida ação, evitando o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, e suspendendo a discussão fundiária da ilha.

Hoje, Pernambuco administra o Arquipélago de Fernando de Noronha através da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, lastreado no Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais, celebrado em 12.07.2002, em que a União, na condição de hipotética proprietária dos imóveis situados na ilha, cede o uso dos mesmos ao Estado de Pernambuco, possibilitando que este firme termo de permissão de uso com os Ilhéus, uma vez que na ilha não existe imóvel particular.

No entanto, uma retrospectiva histórica da ilha, desde a sua ocupação pelos portugueses (Capitanias Hereditárias), após a expulsão dos franceses em 1737, passando pela requisição da ilha pelo Presidente da República Getúlio Vargas, durante o Estado Novo, para a implantação do Presídio Político, até o seu retorno ao Estado de Pernambuco, com o advento da Carta Magna de 1988, à

luz de uma interpretação sistemática dos dois dispositivos aparentemente conflitantes (art. 20, inciso IV, e art. 15 da ADCT), aponta para a propriedade do Estado de Pernambuco sobre Fernando de Noronha.

Nesse contexto, nasceu o interesse pela presente dissertação, cujo objetivo é analisar a aplicabilidade e a eficácia do TAC, como instrumento emergencial e minimizador da problemática dos conflitos de atribuições administrativas dos órgãos públicos ambientais no Arquipélago de Fernando de Noronha, além de verificar os seus reflexos na qualidade da gestão ambiental, contribuindo para subsidiar uma análise maior sobre a gestão do meio ambiente no Brasil, frente à legislação ambiental vigente.

CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO



Ilustração nº 02 – Forte do Boldró
Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves

1.1. JUSTIFICATIVA E PROBLEMATIZAÇÃO

Na gestão pública ambiental, insofismavelmente, o problema que desperta maior atenção é o conflito de competências administrativas ambientais, uma vez que o art. 23 da Constituição Federal de 1988 previu a responsabilidade comum dos quatro entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para preservar o meio ambiente. Entretanto, para dividir as atribuições de forma coordenada a norma constitucional, em seu parágrafo único, estabeleceu a necessidade de edição de uma Lei Complementar. Ocorre que, embora existam vários projetos no Congresso Nacional, efetivamente, passados mais de 20 anos da promulgação da Carta Magna, até a presente data, tal norma ainda não foi editada.

Tem se tentando utilizar o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/81, para se alcançar a cooperação entre os diversos entes federativos, através da elaboração de convênios.

Todavia, a impossibilidade jurídica de sua instalação obrigatória¹³ tem causado o esvaziamento do instrumento, o que, associado à saída de seus celebrantes, tem reforçado a tese dos que defendem a regulamentação do art. 23, como condição “*sine qua non*” para uma repartição racional e nítida entre os órgãos ambientais dos diferentes níveis federativos¹⁴.

Se a indefinição das funções administrativas ambientais dos diferentes níveis governamentais da Federação Brasileira, decorrente da lacuna legislativa acima referida, é uma realidade nacional, portanto, encontrada em todos os rincões do país, no caso específico do Arquipélago de Fernando de Noronha, em razão da sua situação geográfica insular, associada a sua importância como celeiro de espécies (animais e plantas) endêmicas, bem como a condição de mosaico de Unidades de Conservação (UC's estaduais e federais sobrepostas), regulado por legislação peculiar e rigorosa (SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação), o problema tem dimensões multiplicadas.

Para agravar ainda mais a definição das competências ambientais, Fernando de Noronha enfrenta um conflito fundiário, pois, a Constituição Federal, no art. 20, inciso IV, estabelece que as ilhas oceânicas são de propriedade da União, enquanto o mesmo texto constitucional, agora no art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina o retorno da propriedade do Arquipélago para o Estado de Pernambuco. Assim, surge a dúvida: a quem pertence a ilha, à União ou ao Estado de Pernambuco?

Tal conflito de propriedade foi objeto de Ação Ordinária Cível promovida pelo Estado de Pernambuco contra a União no Eg. Supremo Tribunal Federal, entretanto não houve manifestação do Pretório Excelso sobre a matéria, uma vez que o autor (Estado de Pernambuco) desistiu da ação, persistindo até hoje a celeuma.

Atualmente, ambos os entes federativos envolvidos (União e Estado de Pernambuco) se posicionam, através de documentos oficiais próprios, como

¹³ KRELL, Andreas J., Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 109

¹⁴ Cf. Silva, Vicente G. da. Dificuldades jurídicas do MMA do IBAMA, 2002, p. 501, 505.

proprietários do arquipélago. A União, arvorando-se proprietária, celebrou Contrato de Cessão de Uso em Condição Especial com Pernambuco, autorizando a administração do local pelo Estado, enquanto este, alegando ser proprietário também, criou na sua Constituição Estadual o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, sob a forma de autarquia especial estadual.

A exuberância ecológica ímpar e o destaque turístico do Arquipélago de Fernando de Noronha ao despontar no cenário internacional despertaram o interesse pela apropriação social da ilha por vários entes federativos, inflamando o conflito de competências administrativas e deflagrando um conflito governamental de proporções insustentáveis.

Enfim, todos queriam dispor do poder gestor sobre a ilha, entretanto não havia sequer plano de manejo, requisito mínimo legal para sua gestão, na condição de mosaico formado por várias Unidades de Conservação (Lei nº 9985/2000, art. 27), tampouco existia a definição precisa da sua capacidade de carga, apesar da sua imprescindibilidade, devido às peculiaridades logísticas, em razão da sua condição de ilha oceânica.

Para solucionar, emergencialmente, o conflito, todos os entes administrativos ambientais federais e estaduais atuantes na ilha, capitaneados pelo Ministério Público Federal, celebraram o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, delimitando as competências de cada esfera, o que viabilizou a elaboração do Plano de Manejo do Arquipélago, fazendo nascer um marco regulatório na gestão pública ambiental da ilha e recentemente foi realizado o seu estudo de capacidade de carga.

O TAC, como foi colocado anteriormente, funcionou neste caso como instrumento de cooperação intergovernamental, na medida em que possibilitou o entendimento entre os entes federativos das diversas esferas (Federal e Estadual), disciplinando a competência dos seus respectivos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental.

Ocorre que há uma corrente na doutrina jurídica que recusa o uso do TAC na área ambiental, com o argumento de que, como juridicamente tal instrumento materializa uma transação, a qual significaria acordo entre partes com renúncias recíprocas, não poderia tal instrumento ter como objeto o meio ambiente, por não se tratar de bem juridicamente disponível.

A presente dissertação pretende analisar a solução adotada no Arquipélago de Fernando de Noronha, qual seja, a elaboração do TAC entre os

entes administrativos ambientais dos diversos níveis governamentais envolvidos, diante dos conflitos administrativos ambientais, sob o prisma da efetividade, fazendo uma análise entre a situação da gestão pública ambiental local antes e depois do TAC, além de abordar a questão fundiária da ilha. Por fim, verificar a validade jurídica do instrumento escolhido.

O tema escolhido traz uma grande contribuição acadêmica para a sociedade, em face da possibilidade de suas conclusões poderem apontar subsídios para serem aplicados em diversas regiões do Brasil, dado que o conflito de competências administrativas ambientais é um problema nacional.

1.2. QUADRO TEÓRICO

No Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, elaborado pela CIMA – Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado “O Desafio do Desenvolvimento Sustentável”, especificamente no capítulo das Estratégias para o desenvolvimento sustentável, as raízes da crise econômica e ambiental são reveladas, nos seguintes termos:

A atual crise econômica e ambiental, em que a maioria dos países se encontram, pode ser atribuída a desequilíbrios resultantes de um modelo de desenvolvimento baseado em processos produtivos extensivos em recursos naturais e energia fóssil, percebidos como muito abundantes. Pode ser atribuída, sobretudo, à crença de que os ‘bens livres’ da natureza, tais como o ar, as águas e até mesmo as florestas, são infinitos e capazes de receber qualquer quantidade de resíduos, lixo, gases poluentes etc., gerados por sociedades consumistas e perdulárias de recursos humanos.¹⁵

Descobriu-se que era necessária a adoção de um novo estilo de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, ou seja, nos ditames da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “o desenvolvimento que satisfaz

¹⁵ Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, *Our Common Future*. New York: Oxford University Press, 1987, p. 89

as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades”.¹⁶

Muito embora tenha sido revelado o caminho, a trajetória é difícil, segundo o Banco Mundial, a “consecução de desenvolvimento sustentado e equitativo continua sendo o maior desafio que faz frente à raça humana”.¹⁷

As mudanças envolvem, inclusive, a postura do homem frente à natureza, pois, muitas vezes se questiona: “A natureza é vista como um estoque de matéria-prima para exploração prometética pelos humanos, ou como útero maior da vida, no qual os humanos têm o seu ser e cujos ritmos e leis devem respeitar?”¹⁸

O Brasil, após sediar em 1992 a “Conferência da Terra”, mais conhecida como “ECO-92”, adotou a Declaração do Rio e a Agenda 21, segundo as quais o desenvolvimento sustentável passou a ser uma meta a ser buscada.

Vale salientar que “é falso, de fato, o dilema ‘ou desenvolvimento ou meio ambiente’, na medida em que, sendo uma fonte de recursos para o outro, devem harmonizar-se e complementar-se.”¹⁹

Ademais, a sustentabilidade é inerente aos próprios recursos naturais que se prendem a cadeias ecossistêmicas, nas quais a existência e perpetuação de alguns recursos dependem naturalmente de outros recursos. Em verdade, a sustentabilidade ultrapassa os destinos da espécie humana: ela alcança a perpetuação da vida, e o valor intrínseco da criação ou do mundo natural²⁰.

Para respaldar legalmente o desenvolvimento sustentável é necessário um arcabouço de normas dentro do ordenamento jurídico, criando instrumentos para possibilitar a gestão pública ambiental sustentável.

A legislação brasileira ambiental tem origens remotas, mas somente a partir do século XX, a edição de diplomas legais adquiriu maior dimensão, destacando-se o Código Civil de 1916, na segunda década; o Decreto nº 16.300 (Proibição da instalação de indústrias nocivas e prejudiciais à saúde de residências vizinhas), de 31.12.1923, e o Decreto nº 5.481 (Regulação do direito de propriedade imobiliária no plano horizontal), de 25.06.1929, na década de 20; Decreto nº 23.793,

¹⁶ *Ibi idem*

¹⁷ Banco Mundial, World Development Report 1992. Nova York: Oxford University Press, 1992, “Resumo”, p. 1.

¹⁸ GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. In: Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. Clóvis Cavalcanti (Org.). São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997, p. 76/77.

¹⁹ MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2ª ed. rev. atual e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.42.

²⁰ *Ibi idem*

de 23.01.1934, Decreto nº 24.645 (Código de Caça), de 10.07.1934, revogado pelo Decreto nº 11/1991, e o Decreto nº 24.634 (Código de Águas), de 10.07.1934, na década de 30; o Decreto-lei nº 2.014 (Autorizou os governos estaduais a promoverem a guarda e a fiscalização das florestas), de 13.02.1940, Lei nº 4.771 (Código Florestal vigente), de 15.09.1965, Lei nº 5.197 (Código de Caça vigente), de 03.01.1967, na década de 60. Na década de 80, no início, em 31.08.1981, foi publicada a Lei nº 6.938 (Criação do PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente através do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente), enquanto no final, outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal, batizada como a “Constituição Ambientalista”, em face da importância dedicada ao meio ambiente²¹.

O sistema federativo adotado no Brasil, através do texto Constitucional de 1988, evoluiu do federalismo dual para o federalismo cooperativo, entretanto, é gerador de situações nas quais as características básicas são a indefinição jurídica, a incerteza e a instabilidade²².

A Constituição Federal vigente, em seu art. 23, inciso VI, estabelece que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente, e no parágrafo único do aludido determina que Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos seguintes termos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Ocorre que a lacuna legislativa, decorrente da ausência da aludida Lei Complementar tem gerado, segundo a doutrina, a existência de “zona cinzenta”²³ no ordenamento jurídico ambiental brasileiro vigente, a qual dificulta a divisão de

²¹ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 26.

²² ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e Competências Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2007, p. 103.

²³ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Competência Ambiental. Curitiba: Juruá, 2003, p. 15.

competências em matéria administrativa entre os entes federativos das diferentes esferas.

Essa lacuna legislativa tem forçado os administradores públicos a se utilizarem de convênios, com fundamento no SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído através da Lei nº 6.938/81, a qual criou o PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente.

Ocorre que “não há possibilidade jurídica de instalação obrigatória do SISNAMA”²⁴. Assim, na prática, o ente público mais forte (ex. a União) seduz os demais entes mais fracos (ex: Estados, Municípios e Distrito Federal) para o convênio, se utilizando de meios indutivos, gerando uma “exagerada administração por convênios”, o que exacerba a dependência da esfera local²⁵, resultando no comprometimento da lógica federalista instituída na Carta Magna vigente.

O conflito de competências administrativas ambientais reflete na qualidade da gestão pública ambiental, gerando duas espécies de conflitos de competências administrativas: conflito negativo e conflito positivo.

O primeiro (positivo), quando o exercício da atribuição ambiental pode gerar grande desgaste político, como autuações, embargos de obras ou interdições de atividades indesejadas, fazendo com que o gestor público, para se eximir do seu mister, apresente justificativa jurídica, ou seja, invoque a falta de definição explícita da competência no sistema jurídico para afastar uma eventual responsabilização por omissão ou conivência.

O segundo (negativo) é aplicado na hipótese em que o exercício da competência administrativa pelo administrador público possa resultar ganhos de imagem junto à opinião pública ou mesmo ganhos econômicos, com a instalação de empreendimento econômico desejado²⁶.

A fulga do licenciamento ambiental dos empreendimentos (in)desejáveis, d’outra banda, a busca pelos licenciamentos politicamente atrativos, pode ser assim explicado:

Isto porque a experiência mostra que todos querem licenciar determinados empreendimentos. Outros, ninguém se habilita.

²⁴ KRELL, Andreas J., *Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 109

²⁵ Cf. Fisher, Tânia. *A gestão do município e as propostas de descentralização*, 1987, p. 25. In KRELL, Andreas J., *Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 95

²⁶ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 03.

Politicamente, por vezes, uma atividade é interessante. Outras representam um ônus sem retorno.²⁷

Na difícil tarefa de defender e preservar o meio ambiente, o licenciamento ambiental tem se destacado como o mais importante instrumento de controle, através do qual a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ao meio ambiente.

O licenciamento ambiental é o elemento que dá concretude ao caput do artigo 25 da Constituição Federal vigente, o qual classifica o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Mas o exercício do poder de polícia, materializado através do licenciamento ambiental, fica afetado pelo conflito de competência administrativa ambiental, na medida em que não é definido legalmente qual órgão público é responsável pela fiscalização do meio ambiente.

No caso específico de Fernando de Noronha, há um agravante, por se tratar de um mosaico de UC's – Unidades de Conservação, formada por duas APA's – Área de Proteção Ambiental, uma Federal e outra Estadual, e um Parque Federal, portanto será submetido a um regime jurídico ainda mais rígido, estabelecido no SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18.07.2000).

O SNUC foi criado por lei na forma de sistema, ou seja, um todo formado de disposições legais articuladas e correlacionadas entre si.²⁸ O Sistema Nacional de Unidades de Conservação desenvolveu-se a partir de um conhecimento social existente. É um sistema no sentido de elaboração racional coordenada. Toma como base de ordenação um conhecimento predominantemente científico. Consistindo a ciência em elaborações racionais a partir de diversas maneiras de ver o mundo, pode-se afirmar que o SNUC é uma racionalização do espaço a partir de conhecimentos revelados pela ciência²⁹.

Para melhor compreender a Lei do SNUC, é preciso destacar que o sistema surgiu de um conflito sério de interesses: de um lado a atividade ilimitada e expansiva de exploração de recursos naturais, de outro a necessidade de garantir a

²⁷ FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR; Hamilton e DAWALIBI, Marcelo. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 53.

²⁸ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005, p. 54.

²⁹ DERANINI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 608.

manutenção das bases naturais, para a existência do homem e para a própria continuidade da atividade econômica expansiva que se quer represar.³⁰

O contexto conflituoso do SNUC exige uma forte intervenção do Poder Público, visando retirar espaços geográficos do movimento cultural concreto de apropriação de recursos aprisionados pela lei, de forma a limitar o exercício da vontade individual e impor comportamentos específicos em ambientes que definem.³¹

As Unidades de Conservação que integram o SNUC dividem-se em dois grupos com características específicas (art. 7º, I e II), nos seguintes termos:

- Unidade de Proteção Integral: são aquelas que têm por objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto, isto é, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais³², com exceção dos casos previstos na própria Lei do SNUC (§1º do art. 7º). Este grupo, por sua vez, é composto pelas seguintes categorias (art. 8º, I a V): a) estação ecológica, b) reserva biológica, c) parque nacional, d) monumento natural, e refúgio e vida silvestre.
- Unidades de Uso Sustentável: são aquelas cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável, entendido como a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente e economicamente viável³³ de parcelados seus recursos naturais (§2º do art. 7º). Este grupo é constituído pelas seguintes categorias (art. 14, I a VII): a) área de proteção ambiental, b) área de relevante interesse ecológico, c) floresta nacional, d) reserva extrativista, e) reserva particular do patrimônio natural.

A área da APA tanto Federal como Estadual não possuía nenhum plano de manejo, requisito básico para implementar atividades em Áreas de Unidade de Conservação, nos termos da Lei das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00, art. 27), a qual assim estabelece:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e,

³⁰ *Ib idem*, p. 611.

³¹ *Ib idem*, p.612.

³² Cf. art. 2º, IX, da Lei do SNUC.

³³ Cf. art. 2º, X, da Lei do SNUC.

quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

§ 4º § 4º O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:

I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres;

II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado;

III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e

IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.

Muito embora as UC's, em tese, devessem ser resguardadas por legislação mais rígida, tem sido um hábito latino-americano criar UC's, tanto as de uso indireto como as de uso direto, e abandoná-las à sua própria sorte³⁴. Noronha, por exemplo, estava entre as 44 áreas protegidas de uso indireto, representando 55% das UC do Brasil sem Plano de Manejo³⁵.

Em verdade, Fernando de Noronha se enquadrava em quase todos grupos de problemas típicos das UC's: situação fundiária conflituosa, ausência de planos de manejo e sua aplicação, carência de autonomia administrativa, falta de participação efetiva na gestão e pessoal.³⁶

Somente após a celebração do TAC, recomendado pelo CONAMA, através da Moção nº 22, de 12/07/2001, foi possível estabelecer a cooperação entre os diversos níveis para se elaborar o Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo, além de recentemente realizar o estudo de capacidade de carga da ilha.

A partir do TAC criaram-se os princípios ou preceitos que estabeleceram, regulamentaram e esclareceram as atividades a serem desenvolvidas na APA, firmando-se os procedimentos gerais a serem adotados na

³⁴ DOUROJEANNI, Marc J.. Biodiversidade: a hora decisiva. Marc J. Dourojeanni, Maria Tereza Jorge Pádua. Revisão do texto Maria José Maio Fernandes Naime. Curitiba: Editora UFPR, 2001, p. 83.

³⁵ Ib idem, p. 85/86.

³⁶ Ib idem, p. 84.

UC – Unidade de Conservação, de modo a servir como orientação institucional e comunitária, indicando as ações e restrições necessárias ao seu manejo.

Apesar dos resultados efetivos positivos, entre os doutrinadores, há os que defendem a impossibilidade de utilização dos meios alternativos de solução de conflitos ambientais, do tipo Termo de Ajustamento de Conduta, em razão do seu objeto, tendo em vista a indisponibilidade do bem ambiental.

Os que repudiam o uso do TAC no direito ambiental, sustentam que “a marca da indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais impede, em princípio, a transação, tendo em vista que o objeto desta alcança apenas os direitos patrimoniais de caráter privado, suscetíveis de circulabilidade”.

Esta banda da doutrina ressalta que, diante “de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável concorda em se adequar à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos”³⁷.

De lado inverso, entende-se que o legitimado detém indisponibilidade sobre o conteúdo processual e não sobre o conteúdo material, não podendo a princípio transigir sobre direitos do qual não é titular, mas conveniências de ordem prática recomendam a mitigação da indisponibilidade da ação civil pública. Por fim, ressalta o aludido autor que a jurisprudência vem interpretando a transação de forma restritiva, não a aceitando como meio de renúncia de extinção de obrigações³⁸.

O Eg. Supremo Tribunal Federal tem aprovado o uso do TAC na seara ambiental, *in verbis*:

Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo disponibilidade sobre os interesses confinados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. (RE nº 253.885-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU 21.06.2002, Informativo do STF nº 273)

³⁷ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

³⁸ MAZZILLI, Hugo Nigri. A defesa dos interesses em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 356.

Na esteira dos que defendem a inadequação do TAC no âmbito ambiental, devido ao seu objeto, direito indisponível, existem os que rechaçam a utilização em razão da sua natureza jurídica de acordo (em sentido estrito), espécie do gênero acordo (em sentido amplo), do qual ambos (transação e acordo em sentido estrito) fazem parte³⁹.

Assim, embora haja discordância doutrinária quanto à aplicabilidade do TAC nas relações envolvendo o meio ambiente, devido à indisponibilidade do objeto ou decorrente da natureza jurídica do instrumento, acordo ou transação, é preponderante na doutrina a possibilidade de uso do Termo de Ajustamento de Conduta na seara ambiental.

Por fim, “o compromisso de ajustamento de conduta que obtenha por meio de suas cláusulas o efetivo resguardo do meio ambiente cumpre o mais importante dos princípios constitucionais do Direito Ambiental, qual seja, o princípio da preservação”⁴⁰.

³⁹ AKAOUI, Fernando ReverendoVidal. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.102

⁴⁰ *Ib idem*, p. 106.

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO



Ilustração nº 13 – foto da Praia do Sueste
Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves

2.1. FUNDAMENTOS DA PESQUISA

A pesquisa teve como referências teóricas o processo de gestão ambiental como instrumento de mediação de conflitos, onde os diferentes entes buscam encontrar pontos de apoio para as decisões em relação ao trato para conservação e/ou preservação do ambiente.

Nesse sentido, as exigências da natureza do objeto de estudo apontaram a pesquisa qualitativa como caminho mais apropriado para alcançar os objetivos propostos, uma vez que essa modalidade de pesquisa oferece a compreensão em profundidade de processos complexos, onde diferentes atores se entrelaçam em suas opiniões e condutas. Portanto, a pesquisa foi desenvolvida de

forma a colocar o foco na identificação dos reflexos na qualidade da gestão ambiental pública, a qual se ancora no plano de manejo construído após adoção do termo de ajustamento de conduta, ou seja, o TAC.

É importante frisar que a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como um caminho para a compreensão detalhada de significados e que prioriza na maioria dos casos a análise do discurso e a fenomenologia.

Desse modo, a pesquisa envolveu um levantamento bibliográfico centrado tanto na teoria de gestão ambiental como numa revisão histórica sobre Fernando de Noronha.

Neste sentido foi realizada uma pesquisa documental para possibilitar uma análise do processo de ocupação da ilha, ressaltando as mudanças e o disciplinamento por meio dos instrumentos legais

Soma-se a isto a realização de uma etapa de campo onde os instrumentos utilizados para captação da realidade e das informações necessárias a interpretação dos fatos foram: observação direta, entrevistas com os principais atores da gestão pública ambiental e a população residente.

As fases da pesquisa foram:

- Levantamento bibliográfico;
- Análise documental, onde foram consultados e utilizados os

seguintes documentos:

- a) TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Nº 004/2002 – celebrado entre Ministério Público Federal, Estado de Pernambuco, Distrito Estadual de Fernando de Noronha, CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, SPU – Secretaria do Patrimônio da União;
- b) CONTRATO DE CESSÃO DE USO, EM CONDIÇÕES ESPECIAIS – celebrado entre a União e o Estado de Pernambuco, referente a parte da Ilha de Fernando de Noronha, integrante do Arquipélago de Fernando de Noronha
- c) MOÇÃO Nº 022, de 12 julho de 2001, elaborada pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- d) AÇÃO ORDINÁRIA Nº 402-1/010, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, autor: Estado de Pernambuco, Réu; União Federal;

- e) PLANO DE MANEJO DA APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo;
- f) Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente;
- g) Parecer da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco s/nº, de 04 de junho de 2001, sobre as atribuições administrativas ambientais do Estado de Pernambuco sobre Fernando de Noronha;
- h) ESTUDO DE CAPACIDADE DE CARGA DE FERNANDO DE NORONHA.

- Pesquisa de campo, envolveu:

a) Observação direta sobre os aspectos de características ambientais:

b) Entrevista com 33 atores, sendo 06 gestores públicos e 27 da população residente. Dentre os entrevistados, 76% são do sexo masculino e 24% do sexo feminino. A idade média dos entrevistados ficou em torno de 48 anos. Quanto a origem, 73% são alienígenas e 27% são nativos da ilha.

2.2. DESENHO DA PESQUISA

O desenho da pesquisa é coerente com o objetivo, o qual foi analisar o modelo de repartição de competências administrativas ambientais estabelecidas no Arquipélago de Fernando de Noronha, a partir da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, e verificar os seus reflexos na qualidade da gestão pública, definindo como sujeitos os entes federativos representados no processo de gestão e a população de Fernando de Noronha.

Os sujeitos compartilham uma realidade, que é formada pelo espaço construído historicamente durante as diferentes formas de uso e ocupação de Fernando de Noronha, que definiram as diversas formas de apropriação ou não dos recursos naturais ali explorados, ou simplesmente consumidos diretamente.

Tem-se então o universo da pesquisa formado por gestores ambientais públicos e atores sociais identificados entre os moradores da ilha. Os instrumentos de pesquisa foram: entrevistas não diretivas e análise documental.

Os gestores atualmente identificados foram: os representantes do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ADEFN - Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Além desses, foram entrevistados indivíduos da população residente em Fernando de Noronha com o papel sócio-econômico bem definido.

A análise documental envolveu consulta a documentos históricos, análise do plano de manejo, as políticas ambientais do Estado e da ilha. Foram também examinados termos de concessão de uso de propriedade imóvel.

A interpretação dos dados coletados foi feita através da análise de discurso e aspectos fenomenológicos. Procurou-se integrar todas as informações de modo a atender aos objetivos propostos.

CAPÍTULO 3 - FERNANDO DE NORONHA: uma leitura de suas paisagens e suas características.

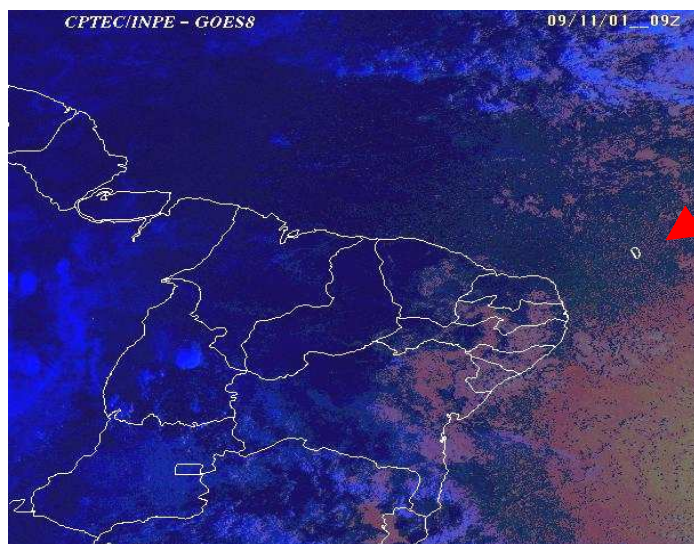


Ilustração nº 03- Localização do Arquipélago de Fernando de Noronha

Imagem de satélite - CPTEC/INPE – GOES8 09/11/01 – 09Z

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

O Arquipélago de Fernando de Noronha, juntamente com o Atol das Rocas e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, integram a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, criada pelo Decreto Federal nº 92.755, abrangendo uma área de 79.706 há, composta por três polígonos, nos termos do seu artigo 1º, parágrafo único, assim disposto:

“I - no Território Federal de Fernando de Noronha, a área limitada pelas seguintes coordenadas – latitude 03º 45’S a 03º 57’S e longitude 32º 19’W a 32º 41’W;

II – na Reserva Biológica do Atol das Rocas, a área limitada pelas seguintes coordenadas – latitude 03º 48’S a 03º 59’S e longitude 33º 34’W a 33º 59’W;

III – nos Arquipélagos de São Pedro e São Paulo, a área limitada pelas seguintes coordenadas: latitude 00º 53’N a 00º 58’N e longitude 29º 16’W a 29º 24’W.”

Há ainda o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, criado pelo Decreto Federal nº 96.693, de 14 de setembro de 1988, que ocupa uma área de 70% do Arquipélago de Fernando de Noronha, resultando numa área de proteção de aproximadamente 11.270 ha.

Os incisos I e II, do artigo 4º, do Decreto Federal de Criação do PANAMAR de Fernando de Noronha, exclui a APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo a área correspondente a Reserva Biológica de Atol das Rocas, criada pelo Decreto Federal nº 83.549, de 5 de junho de 1979, *“in verbis”*:

Art. 4º. Ficam excluídas da Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo, criada pelo Decreto nº 92.755, de 5 de junho de 1986:

I – a área do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, com os limites descritos no artigo 2º deste Decreto;

(...)

II – a Reserva Biológica de Atol das Rocas, com os limites definidos no Decreto nº 83.549, de 5 de junho de 1979.

Assim, restou reduzida a área original da APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo.



Ilustração nº 04 – Baía do sueste (único mangue insular da América do Sul)
Fonte: Maria José de Araújo Lima

No Arquipélago de Fernando de Noronha o clima é tropical, quente oceânico, com estações bem definidas. A sua pluviometria média anual é de 1.300 mm, com maiores índices entre março e maio e estiagem entre agosto e janeiro. A

temperatura média do local é de 25,4°C. Os ventos constantes têm direção predominante SE, velocidade média igual a 6,6 m/seg, com maiores intensidades entre julho e agosto. A umidade relativa tem média anual de 81%. A insolação média máxima ocorre no mês de novembro (312,5 h) e mínima em abril (216,8 h).

A região em estudo sofre a ação da Corrente Sul Equatorial⁴¹ durante todo o ano, com velocidade aproximada de 20 cm/s e limite inferior a 200 m de profundidade, que exerce influência na distribuição das isotermas⁴² dessa massa d'água com a indução de ressurgências que atingem a camada eufótica nas áreas dos bancos mais profundos⁴³.

Vale salientar que o fenômeno da ressurgência é o afloramento de águas profundas, geralmente ricas em nutrientes, ocasionando o aumento da produção primária e do zooplâncton (organismos suspensos na água) e, conseqüentemente, o aumento da ictiofauna.⁴⁴

A oferta de substrato para ovos, comunidade bêntica como alimento e eventos de ressurgência com aporte de nutrientes em algumas épocas do ano, têm sido apontadas como responsável pelo o alto volume de peixes na região.⁴⁵

Defendem os geólogos que o arquipélago analisado é caso raro no planeta, por se tratar de ilhas formadas naturalmente a partir de uma falha vulcânica, formando um único conjunto de ilhas brasileiras, situado no Hemisfério Norte e no ponto mais afastado do litoral do nordeste do Brasil⁴⁶.

A formação vulcânica iniciou-se com o derramamento de lavas fonolíticas e traquíticas, seguidas de intrusões ultrabásicas, tendo recebido esse conjunto de rochas a denominação de Formação Remédios. Após processo erosivo que destruiu os edifícios vulcânicos originais, nova fase vulcânica deu margem ao

⁴¹ Corrente Sul Equatorial: corrente de ar superficial, de direção leste-oeste, no sentido da África para a costa brasileira, paralela ao Equador geográfico, bifurca-se entre 5° e 10°S, na altura do Cabo Calcanhar (RN), originando a Corrente Norte do Brasil e a Corrente do Brasil de direção sul (MMA, 1996; Bezerra Jr., 1999).

⁴² Isotermas: linhas que unem pontos coletados de igual temperatura.

⁴³ TRAVASSOS P.; HAZIN F. H. V. E J. R. ZAGAGLIA. 1999. Thermohaline structure around seamounts and islands off North-Eastern Brazil. Archives of Fishery and Marine Research, 47 (2 – 3): 211-222.

⁴⁴ LESSA, R. P., RIBEIRO, A.C., e M.F. NÓBREGA. 2001. Ocorrência de peixes pelágicos nas adjacências do Arquipélago de São Pedro e São Paulo. I Workshop Científico/Ambiental – Programa Arquipélago, p. 35..

⁴⁵ BROCKEL, K.V. e M. MEYERHOFER. 1999. Impact of the Rocks of São Pedro and São Paulo upon the quantity and quality of suspended particulate organic matter. Archive of Fishery and Marine Research, 47 (2 – 3): 223-238.

⁴⁶ Resumo Executivo do Plano de Manejo, Fase 1, da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo. Instituições responsáveis: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Arcadis Tetraplan S.A.. p. 6.

aparecimento de tufos e aglomerados vulcânicos, lavas ankaratríticas e intrusões de nefelinitos, rochas que foram englobadas na Formação Quixaba.

A formação geológica da ilha integra as belezas naturais das ilhas que tanto encanta a todos, como bem destacou um ilhéu durante entrevista:

As belezas da ilha é justamente a parte marítima, a formação em si geológica da ilha. As praias são 16 praias todas elas, cada uma mais bela do que a outra. Enfim toda a paisagem, vegetação, a ilha em geral é muito fascinada por todos, não é? (Levi Vital, 39)

O relevo do arquipélago envolve desde áreas planas de baixa latitude, até picos isolados e morros com encostas íngremes. A mais alta elevação da ilha de Fernando de Noronha é representada pelo Morro do Pico, constituído por alto pináculo de paredes verticalizadas, esculpido em rochas alcalinas, e que alcança a altitude de 321 m sobre o nível do mar. O relevo conforma falésias abruptas na beira-mar, estas ligadas tanto às altas elevações, como aos platôs rebaixados de lavas ultrabásicas, algumas vezes bordejadas por faixas arenosas no sopé, conformando as belas praias existentes em Fernando de Noronha.⁴⁷

A paisagem encantadora da ilha está em todo o seu relevo, inclusive o submerso, que torna os mergulhos submarinos um dos seus maiores atrativos turísticos, conforme relato de ilhéu em entrevista:

Eu vou logo começar por aqui. É o seguinte, Fernando de Noronha é o paraíso, é um pedacinho de terra no meio do Oceano Atlântico, é o sonho de tudo mundo conhecer esse paraíso aqui. O atrativo daqui da ilha são os mergulhos, as caminhadas históricas, e principalmente esse passeio aqui que é o ilhatur, que é o dia inteiro. Começa de 8 da manhã vai até 18:30 com o por do sol. De ruim aqui na ilha eu não acho nada, aliás não tem nada de ruim, tudo aqui é bom e maravilhoso. (Nailson, 35)

O meio biótico da APA de Fernando de Noronha, Rocas e São Pedro, segundo o resumo executivo do seu respectivo Plano de Manejo, elaborado pelo IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com o apoio do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, pode ser assim resumido:

- O Arquipélago de Fernando de Noronha apresenta alta produtividade e diversidade biológica, sendo área de extrema importância para a manutenção das comunidades locais, assim como

⁴⁷ Resumo Executivo do Plano de Manejo, Fase 1, da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo. Instituições responsáveis: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Arcadis Tetraplan S.A.. p. 6.

uma das localidades de maior relevância do Atlântico Sul para descanso, reprodução e alimentação de espécies migratórias, tanto neárticas (América do Norte), quanto paleárticas (Europa, Ásia e norte da África);

- As características da vegetação da APA foram perceptivelmente influenciadas pelo longo processo histórico de ocupação humana, sendo que a atividade agropecuária extensiva exerceu importante papel nesse processo;

- A vegetação com dossel arbóreo denso ocorre principalmente na Quixaba, nas cabeceiras do rio Maceió, nas encostas do Morro do Pico, nas bordas do Planalto dos Remédios, no vale do rio Mulungu e no caminho para a Praia da Atalaia. As áreas menos artificializadas compreendem grande parte da faixa litorânea da APA, com exceção da Baía de Santo Antônio e do Morro do Forte da Vila dos Remédios.

- A APA apresenta algumas regiões de extrema importância para a conservação da fauna e da flora do Arquipélago de Fernando de Noronha, são elas: Morro do Pico e vegetação de entorno; falésias, praias e costões rochosos da Baía de Santo Antônio a Praia da Cacimba do Padre; açudes, principalmente o do Xaréu, e vegetação de entorno.

A manutenção dessas belezas naturais exige de todos os que habitam na ilha, assim como dos turistas que a freqüentam, um esforço contínuo na preservação do meio ambiente, mobilização da qual se orgulham os ilhéus, tanto que a elegem como um dos pontos mais positivos da ilha, conforme se depreende das entrevistas:

Os pontos positivos da ilha, como ponto principal a própria preservação do meio ambiente, a questão da segurança na ilha... positivo não é, os atrativos turísticos que a ilha oferece. (Wilson, 58)

É, as belezas naturais mais também fazendo um... parte de Noronha o que? Existe o limite, existe o cuidado de preservação ambiental, pra mim é um ponto positivo que a gente tem. (Cristina, 56)

Na Área de Preservação Ambiental - APA, que representa uma área aproximada de 40% de todo o espaço terrestre do Arquipélago de Fernando de Noronha, segundo consta no resumo executivo do seu respectivo Plano de Manejo, antes da celebração do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta e da elaboração do Plano de Manejo, eram desenvolvidas diversas atividades sem o devido controle ambiental, causando altos impactos diretos ou indiretos à fauna e flora local, tais como:

- ocorrência desordenada do turismo com algumas atividades de uso público incompatíveis com as atividades de conservação da biodiversidade;

- poluição marinha em razão da infra-estrutura portuária e sanitária deficientes;
- prática desordenada do mergulho submarino;
- pesca predatória;
- crescimento urbano desordenado;
- introdução de atividades exóticas através da pecuária e da agricultura.

Fernando de Noronha é formado pelas populações permanente e “flutuante”, ou seja, a população que reside na ilha temporariamente, decorrente do trabalho ou em visita a parentes. Os residentes temporários ou a serviço recebem carteira de residente temporário, sob fiscalização da continuidade do vínculo empregatício à empresa pela qual foi contratado. Os parentes de moradores permanentes têm direito de ficar no máximo 30 dias na ilha. Estas duas categorias se diferenciam dos turistas em razão da dispensa do pagamento da TPA – Taxa de Preservação Ambiental, paga por todos os turistas que visitam a ilha.

As medidas de controle migratórias adotadas na ilha, tidas como rigorosas, dentre as quais se encontra a cobrança da TPA, vão de encontro às dificuldades insulares do local, que impõe restrições ao número de habitantes e a permanência de turistas.

Segundo dados do IBGE – Censo Demográfico de 2000, o Arquipélago de Fernando de Noronha conta com 2.051 habitantes. Entretanto, este número é contestado pelos vários líderes comunitários locais, pois não consideram a população flutuante.

O estudo constante no resumo executivo do seu respectivo Plano de Manejo do Arquipélago, elaborado em 2002, aponta para uma população da ilha aproximada de 3.300 habitantes.

A presença militar no arquipélago deixou um bom legado na área de saúde, pois, segundo dados do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, desde 1970 os índices de educação na ilha já eram superiores à média atual para o Estado de Pernambuco.

De acordo com o Censo do IBGE (2000) a taxa de alfabetização entre pessoas residentes, com 10 anos ou mais de idade, é de 93,5%.

Recentemente os dados do SIAB – Sistema de Informação de Atenção Básica, datado de 2003, confirmaram que 93,2% da população da ilha com

mais de 15 anos são alfabetizadas e 95,4% das crianças, com idade entre 7 e 14 anos, estão na escola.

No âmbito da saúde, o IDH – Longevidade indica que a situação de Fernando de Noronha, objetivamente, se assemelha às condições encontradas no Estado de Pernambuco, entretanto, se forem respeitadas as suas peculiaridades de ilha oceânica e a forma de funcionamento do SUS – Sistema Único de Saúde, o resultado da avaliação melhora muito.

Todavia, a população local, durante a pesquisa empírica, frisou a necessidade de se melhorar os serviços de saúde e educação, como salientou a Sra. Edilma, moradora há 19 anos da ilha: “Precisa melhorar o hospital e a educação”. (Edilma, 47)

Vale destacar que o atendimento médico prestado na ilha é o básico, na hipótese de maior gravidade o paciente tem que ser deslocado de avião para o continente, segundo relato do ilhéu, durante entrevista:

Eu diria que a ilha tem como limitações que é o isolamento físico. Uma pessoa que vem morar na ilha tem que assumir as conseqüências de ser um isolado fisicamente. Então num caso duma emergência médica, alguma coisa, a gente tem que seguir a rotina das aeronaves. O hospital real daqui é o avião. (Leonardo, 44)

As atividades econômicas exercidas na ilha são várias, a principal é o turismo, atividade que mais gera emprego, envolvendo cerca de 27% da população residente, seguido da prestação de serviços. Há ainda a prática da pesca, de forma totalmente artesanal e a agricultura, classificada como de subsistência.

O turismo foi a alternativa econômica encontrada pelos ilhéus pra sobreviver em Fernando de Noronha, após a saída do Estado assistencialista, vigente na época de Território Militar e Território Federal, como bem salientou o ex-Administrador Geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, em entrevista:

Uma coisa substituiu a outra. Na medida em que o Estado retira a sua assistência a população buscava alternativa de sobrevivência, e em Noronha a única sobrevivência é o turismo. E como não haviam os equipamentos turísticos adequados, tipo hotel, eles começaram a disponibilizar as suas casas para o mercado turístico. Foi aí que surgiu o sistema de hospedaria familiar. (Sérgio Salles, 52)

Hoje o turismo é a maior atividade econômica da ilha e a sua alta rentabilidade impede a ocupação de outras atividades econômicas no local, inclusive o exercício de atividades públicas essenciais, como revelou o ex-gestor, ao retratar a

dificuldade de se contratar mão-de-obra para prestar serviço público na ilha, em entrevista:

Então na hora que você contrata um servente você (estado) tem que pagar a hospedagem dele na ilha porque não tem imóvel pra alugar o mês todo e de dois em dois meses mandar ele pro continente pra ele visitar a família porque não tem como ele levar a família dele. Veja como as condições são adversas. A gente tinha que apelar pra ao quadro local. Mas hoje nós temos um novo problema, a atividade turística remunera muito melhor do que o serviço público, você conta uma historinha ali cobra R\$ 50,00 e o turista paga. Então se você paga um salário de R\$ 450,00 pra a pessoa trabalhar 08 horas ninguém fica, por isso a maior dificuldade é contratar mão de obra local. Aí você nem pode levar (servidor do continente) nem pode contratar (servidor da ilha). Você tem que beijar os pés do funcionário, não pode dar muita regulamentação porque senão ele entrega o cargo. (Sérgio Salles, 52)



Ilustração nº 05 – Porto de Fernando de Noronha
Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves

Conforme estudo censitário, realizado pelo Plano de Gestão, Fase II/III, em 2001, somente em uma das residências de Fernando de Noronha as pessoas não têm atividade remunerada, o que reflete a grande oferta de trabalho na ilha, afastando-a de um grande problema que afeta todo o país, o desemprego.

A ilha dispõe de meios de comunicação básicos, como agência dos correios, emissora de rádio com transmissão em frequência FM e emissora de televisão local (TV Golfinho).

O sistema de energia de Fernando de Noronha é composto por geradores e duas usinas eólicas doadas pelo governo da Dinamarca ao CBE/UFPE - Centro Brasileiro de Energia da Universidade Federal de Pernambuco.

O serviço de limpeza pública, coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos do local é realizado pela empresa ENGEMAIA mediante concessão.

No passado, tentou-se implantar a coleta seletiva na ilha, entretanto, não houve êxito, em razão da não colaboração da comunidade, hoje, a mesma comunidade questiona a sua inexistência.

Parte do resíduo sólido produzido na ilha é selecionada na Usina de Tratamento de Resíduos Sólidos local, todavia, a maior parte do lixo ainda é enviada de navio para o continente (com custo alto para a ADEFN – Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha), ao invés de ser reaproveitada na ilha.

A infraestrutura da ilha, em razão da sua condição insular, apresenta problemas de complexidades singulares, porém, há duas áreas que requerem maior atenção, que são o fornecimento d'água e a coleta/tratamento de esgoto.

Os esforços da administração para melhorar a infraestrutura da ilha são grandes, entretanto existem problemas antigos que permanecem até hoje, como água e moradia, como bem salientou antiga moradora da ilha:

O problema de água, eu nasci e me criei aqui, e foram duas coisas que ninguém nunca resolveu nessa ilha: água e moradia. O açude do Xaréu, não sei se você foi, é o mesmo açude do tempo em que eu nasci. E a população crescendo. No verão sofre, porque eles botaram o dessalinizador, mas às vezes quebra. Aumentou a população mas a quantidade de água é a mesma. Então não tem como. E no verão a gente sofre. (Verônica, 44)

Os ilhéus estão constantemente sendo submetidos ao regime de racionamento de água, uma vez que a demanda da ilha é maior que a oferta.

As fontes de suprimento de água de Fernando de Noronha são: açude de Xaréu, açude da Pedreira, placa de captação de água pluvial, dessalinizador e poços subterrâneos.

Com relação ao esgoto, apenas 65,71% das moradias são conectadas à rede de esgoto, enquanto 3,29% das moradias ainda liberam seu esgoto a céu aberto, e , 31% das moradias possuem fossas.

Devido a esta estrutura sanitária, que inclui tubulação antiga, rachada e com problemas de entupimentos em alguns pontos, os transbordamentos de esgoto são freqüentes na época das chuvas e nas altas temporadas.

O tratamento de esgoto da ilha é realizado em dois complexos de lagoas de estabilização: Complexo do Cachorro e Complexo do Boldró. Os afluentes liberados pelos sistemas Boldró e Cachorro não são analisados.

Em termos de abastecimento alimentar, a estrutura atual é bem melhor do que a antiga, conforme consta do depoimento de ilhéu:

É, nós hoje já temos uma estrutura bem melhor do que era... quando eu cheguei aqui quinze anos atrás nós tínhamos uma estrutura... vamos começar pela parte de abastecimento da ilha, nós tínhamos um abastecimento precário de alimentos, nós temos também... e hoje nós já temos mais de uma opção. Maravilha, hoje nós já temos quatro supermercados... nós tínhamos apenas um supermercado que funcionava também uma padaria e o pão era sempre contado de acordo, feito em cima da quantidade moradores e mais um pouquinho, faltava tudo com freqüência. Hoje não, nós já temos mais opções, não é que não falte, hoje já temos... itens de alimentação mas em relação ao que era 15 anos atrás hoje é totalmente modificado. (Mônica, 41)

CAPÍTULO 4 – HISTÓRIA FUNDIÁRIA DE FERNANDO DE NORONHA: do descobrimento à atualidade.



Ilustração nº 06 – foto aérea do Dirigível Zepellin, sobrevoando Fernando de Noronha em 1933.
Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

Em decorrência da sua posição geográfica, o arquipélago foi uma das primeiras terras localizadas no Novo Mundo, registrada em carta náutica no ano de 1500, pelo cartógrafo espanhol Juan de La Cosa e, em 1502, pelo português Alberto Cantino. Sua descoberta, em 1503, é atribuída ao navegador espanhol Américo Vespúcio, participante da segunda expedição exploratória às costas brasileiras, comandada por Gonçalo Coelho e financiada pelo fidalgo português Fernão ou Fernan de Loronha, cristão novo, arrendatário de extração de Pau-Brasil.

Ao longo dos tempos, o nome do donatário modificou-se de várias maneiras, na cartografia e nos documentos produzidos, entre eles, Fernan ou Fernão de Loronha até chegar à forma pela qual a ilha hoje é conhecida como Fernando de Noronha.

A descoberta gerou a doação, em forma de Capitania Hereditária, a primeira do Brasil, em 1503, ao fidalgo financiador da expedição que a descobrira. Ele, no entanto, não a vem ocupar e ela permanece abandonada ao sabor dos tantos navegadores que sulcavam os oceanos, naqueles tempos de tentativas e descobertas.

Nesse período, iniciou-se a depredação do meio ambiente. Levou-se água, lenha para naus, ovos e tartarugas, peixes, frutas, etc. Em 1556 ocorreu, a segunda grande descrição do arquipélago, feita por Frei André *Thevet* que voltando do Rio de Janeiro, onde se havia implantado a "França Antártica" de *Willegaignon*, fez o primeiro registro a "animais que, no mar, saltavam fora d'água e gritavam como porcos" (por ele chamados de "marsuínos") numa clara referência aos golfinhos.

Em 1612, novamente os franceses descrevem o lugar de "aves mansas que vinham comer às mãos, de muitas águas e muitas árvores", citação feita por Frei Claude *d'Abeville*, companheiro de Daniel de *La Touche*, Senhor de *La Ravardière*, a caminho do Maranhão.

Outras descrições viriam sempre pródigas em exaltar a natureza esplendorosa daquele pequeno paradoro em meio ao Atlântico. Gente de muitos povos cobiçariam a ilha e, dentre eles, foram os holandeses os primeiros a apossarem-se dela no período de 1629 a 1654, um ano a mais do que o tempo passado no continente, em Pernambuco. Mesmo com lutas para expulsão e afundamento de navios os holandeses resistiram, escondia-se em rochedos e ficaram gerando uma pequena ocupação, vindo a possuir um "jardim" ou uma horta, chamada de "Jardim Elizabeth", que já caracterizaria a introdução de espécies estranhas ao lugar, para melhoria da alimentação do homem, além da criação de porcos, cabras e galinhas com o mesmo fim e da construção de um reduto no alto de um morro junto ao porto, onde hoje está a Fortaleza dos Remédios. E a ela chamaram "Pavônia", pela latinização do nome daquele que a arrendou, o holandês Michiel de Pavw.

Com a expulsão dos holandeses, a ilha permanece abandonada sujeita a pirataria. Os franceses da Companhia das Índias Ocidentais preparam cuidadosamente, a invasão e posse do arquipélago, que no século seguinte, em 1736, eles permanecem um ano na ilha que rebatizaram como "*Isle Delphine*", numa clara referência aos golfinhos que ali viviam. Só então Portugal percebe o quão estratégica era a localização de Fernando de Noronha, e, temendo que, sendo ela

dominada, ficasse fácil a tomada da nova colônia e, ordena que a Capitania de Pernambuco expulse os franceses, assuma a ilha e inicie sua colonização.

No ano de 1737, iniciou as construções na ilha, sendo que algumas já em ruínas. Neste mesmo ano constrói-se o maior sistema de defesa do século, com dez fortificações, totalizando 17 Km² e erguem-se dois núcleos urbanos. Em um deles, a Vila de Nossa Senhora dos Remédios, dois presídios e no outro, da Quixaba ou Sambaquixaba, outro alojamento.

Começa a funcionar a Colônia Correccional para presos comuns, que duraria até 1938. Essa decisão também deflagra as intervenções no meio ambiente, com introdução de espécies vegetais, início de criações de cabras, bois, galinhas, patos e perus; além de casas, prédios públicos, uma igreja e uma capela.

Os presos se tornam a mão-de-obra da ilha, sendo responsáveis pelos serviços domésticos e demais trabalhos. Entre as atividades existentes, revestiram de pedra os acessos a todos os pontos da ilha, que por esses, conduziam, nos ombros, as autoridades.

Outros pontos relevantes são o registro do Morro do Pico por Debret quando da passagem da missão "francesa", em 1816; descrição do ambiente em 1832, por Darwin; início da telegrafia pelos Ingleses, em 1897, sub-rogando a concessão recebida ao Cabo Francês, em 1914; a primeira viagem aérea sobre o Atlântico, feita do português Gago Coutinho e Sacadura Cabral faria então sua primeira parada em 1922. Italianos trouxeram a ITALCABLE, em 1925. A Aeropostal (antecessora da Air France) se implantou em 1927. O Jahu, o Argus, a esquadrilha de Ítalo Balbo e outros momentos fortes da aviação em hidroaviões, aconteceu na ilha. Mas, somente em 1934 seria construída a primeira pista de pouso.

O conflito político da década de 30 levou a União a requisitar o arquipélago para implantar um Presídio Político, oficiosamente já em uso desde 1935. De 1938 a 1942, esse presídio reuniu prisioneiros de todo o país.

Com a entrada do Brasil na II Guerra, Fernando de Noronha foi transformada em base avançada de guerra. De 1942 a 1945 viveram mais de três mil homens do Destacamento Misto, ao lado de uma companhia americana instalada para construir o novo aeroporto.

Entre 1942 a 1988 registra-se o tempo de dominação militar, com a criação do TERRITÓRIO FEDERAL. O Exército dominou até 1981, depois Aeronáutica até 1986 e o EMFA - Estado-Maior das Forças Armadas, até 1987.

Coube ao MINTER - Ministério do Interior gerir os destinos finais do Território Federal. No período, interferiu-se muito no espaço urbano, modificando-se a face colonial dos núcleos iniciais e erguendo-se vilas hierarquizadas, para abrigarem as categorias militares no poder. Ainda haveria uma outra presença americana (o Posto de Observação de Teleguiados, de 1957 a 1965) e, por fim, Noronha retornaria a Pernambuco, por força da Constituinte, em 1988.

Hoje, na condição de um Distrito Estadual, Fernando de Noronha é conduzida por um Administrador Geral, nomeado pelo Governador de Pernambuco, com o aval da Assembléia Legislativa do Estado.

Parte do espaço insular em 1988 foi transformado em Parque Nacional Marinho (mais de 70% de todo o espaço terrestre e no mar, até onde a profundidade atinge a isóbata de 50m), são as duas orientações: a federal e a estadual.

4.1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA E O SEU CONFLITO NO ARQUIPÉLAGO



Ilustração nº 07 – Fernando de Noronha - Mapa do Brasil reproduzido na rocha
Fonte: Maria José de Araújo Lima

Como foi relatado no capítulo anterior, Fernando de Noronha antigamente pertencia à Capitania Hereditária de Pernambuco, e na década de 30 a União requisitou o arquipélago para transformá-lo em presídio político, tendo sido na época entregue a ilha pelo Estado Membro, mediante Termo de Cessão do Arquipélago e Presídio de Fernando de Noronha do Estado de Pernambuco com todos os seus bens à União, assinado em 08 de agosto de 1938, constando inventário de todos os bens móveis (móveis e utensílios de residência, de repartições, do hospital, do presídio; máquinas agrárias e viaturas, embarcações), imóveis e semoventes (bovino, caprino, ovino, suíno, eqüino, muar), na época encontrados na ilha.

Posteriormente, através do Decreto-lei nº 4.102, de 09.02.1942, foi criado o Território Federal de Fernando de Noronha.

Vale registrar que o Estado de Pernambuco tentou oficialmente ser indenizado pela perda que havia sofrido de parte do seu território, desde 1938, quando ocorreu a cessão a título precário da ilha à União, ou de retorno a essa dependência, que ocorreu entre 1946 e 1956, por iniciativa do Deputado Federal Monsenhor Arruda Câmara.⁴⁸

Em inflamado discurso na Câmara dos Deputados em Brasília, o aludido parlamentar pronunciou-se contra o veto do Presidente da República, Juscelino Kubitschek, ao projeto de sua autoria que “concedia a Pernambuco uma indenização por ter a ditadura “arrancado” aquele pedaço pernambucano, sem qualquer satisfação ou compensação”.⁴⁹

Posteriormente, durante a sessão do Congresso Nacional de 19 de junho de 1956, o citado Deputado Federal historiou na tribuna a luta que vinha travando desde 1946, destacando a promessa do então Presidente da República Getúlio Vargas de que, “se a iniciativa fosse aprovada no seu governo, ele a sancionaria, por dever de justiça para com Pernambuco”.

O Deputado lembrou que Pernambuco já havia perdido Alagoas e a Comarca de São Francisco, quando se fizera republicana, nas lutas de 1817 e 1824.

Contra o argumento de que essa indenização abriria um precedente, lembrou o parlamentar que esse precedente já havia sido usado quando da

⁴⁸ SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007, fl. 252.

⁴⁹ Atas da Sessão da Câmara dos Deputados Federais em Brasília de 29 de maio de 1956. Arquivo da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 262.224, 1956.

indenização aos Estados do Amazonas e Mato Grosso, pelos prejuízos sofridos com a incorporação do Acre ao Território Federal.

O Deputado Federal Monsenhor Arruda Câmara não foi vitorioso na sua luta travada de 1946 a 1956, pela solução honrosa para Pernambuco, através da volta da jurisdição do arquipélago ao Estado Membro, a quem pertencia de fato e de direito, voltando a ser a 2ª Comarca do Recife. Entretanto, tal projeto serviu de trunfo para, três décadas mais tarde, recomeçar a discussão, dessa feita levada à Assembléia Constituinte de 1988, sendo Pernambuco plenamente vitorioso com reincorporação de Fernando de Noronha ao Estado, consagrada na Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 15, das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos: “Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco”.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 20, inciso IV, diferentemente do dispositivo constitucional acima transcrito, também estabeleceu a União como ente federativo proprietário das ilhas oceânicas, “in verbis”:

Art. 20. São bens da União:

(...)

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

Assim, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu art. 20, inciso IV, que, Fernando de Noronha, como ilha oceânica, deveria pertencer à União, enquanto a mesma Carga Magna, agora no art. 15, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou a reincorporação da área do antigo Território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco.

Neste momento surge o conflito de propriedade pelo Arquipélago de Fernando de Noronha entre a União e o Estado de Pernambuco, pois ambos os entes federativos teriam sua propriedade sobre a mesma área assegurada em texto constitucional originário, muito embora em dispositivos normativos distintos (art. 20, inciso IV, e art. 15, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Ambos os entes federativos, por via de documentos próprios (federal e estadual), arvoravam-se proprietários da ilha paradisíaca.

A União, quando, através do Termo de Cessão de Uso em Condições Especiais, de 12 de julho de 2002, celebrado com o Estado de

Pernambuco, em sua cláusula primeira, salienta que, segundo o artigo 20, incisos IV e VII da Constituição Federal, o Arquipélago de Fernando de Noronha continua sendo da União.

D'outra banda, o Estado de Pernambuco, na sua Constituição Estadual, especificamente no artigo 96, estabelece que o Arquipélago é uma região geoeconômica social e cultural do Estado, instituído sob a forma de Distrito Estadual, com natureza de autarquia territorial, regendo-se por estatuto próprio, com personalidade jurídica de direito público interno e dotado de autonomia administrativa e financeira.

Enfim, hoje, não há uma definição clara sobre a propriedade da ilha, uma vez que a União e o Estado de Pernambuco, ambos têm se manifestado proprietário do arquipélago.

A solução do problema é necessária e imprescindível, pois qualquer que seja a definição da propriedade do arquipélago, da União ou do Estado de Pernambuco, haverá reflexo nos documentos oficiais, anulando-os, e afetação na divisão de competências administrativas ambientais, rebatendo na gestão pública ambiental do arquipélago.

Caso a propriedade da ilha seja definida como do Estado de Pernambuco, todos os atos de disposição de propriedade ou de posse celebrados pela União na condição de proprietária se tornariam nulos, uma vez que a União não poderia ter cedido o que não lhe pertencia (Fernando de Noronha). Dentre eles se incluem os termos de entrega celebrados com a SPU - Secretaria do Patrimônio da União, datados de 27.11.2001 a 26.11.2002, bem como o Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais, além daquele que instituiu a jurisdição do Comando da Aeronáutica, equivalente a 13,51% da porção terrestre do Arquipélago,.

Seguindo esta corrente, o PANAMAR - Parque Nacional Marinho, hoje sob jurisdição do Instituto Chico Mendes, seria extinto, pois, como se trata de parque nacional criado pela União, através do Decreto N° 96.693, instituído em 14 de setembro de 1988, quando a ilha ainda pertencia à União, teria a aludida norma instituidora da área de conservação sido não recepcionada pela Constituição Federal de 1988, uma vez que o texto constitucional ao ser promulgado após o advento daquele decreto, haveria reintegrado o arquipélago ao território do Estado de Pernambuco.

Por outro lado, se adotada a corrente de que a União é a proprietária da ilha, não haveria razão de existir do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, uma vez que a Autarquia Territorial Estadual nasceu a partir da premissa de que o Estado de Pernambuco seria o proprietário da ilha, nos termos do art. 1º, da Lei Estadual nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995, nos seguintes termos:

“Art. 1º - O Arquipélago de Fernando de Noronha, conforme disposto no artigo 96 da Constituição Estadual, constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, instituído sob a forma de Distrito Estadual, com natureza de autarquia territorial, regendo-se por estatuto próprio, nos termos desta Lei Orgânica, com personalidade jurídica de direito público interno e dotado de autonomia administrativa e financeira”.

Tal contenda fundiária pela ilha paradisíaca, envolvendo a União e o Estado de Pernambuco, como dito alhures, eclodiu com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, e, em 17 de maio de 1989, materializou-se em litígio judicial na Suprema Corte Federal Brasileira, através da Ação Cível Originária, tombada sob o nº ACO 402-1/010.

Ocorre que a esperada solução para o litígio, através da manifestação do guardião da Constituição Federal, restou frustrada, em face da desistência do Estado de Pernambuco, na qualidade de autor da Ação Civil Ordinária, pairando até os dias atuais a dúvida sobre que ente federativo detém legalmente a propriedade sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha.

Para traduzir de forma o mais fidedigna possível o posicionamento das partes conflitantes (União e Estado de Pernambuco), resolvi resumir os argumentos de ambos os lados da contenda, ou seja, seus respectivos fundamentos jurídicos cravados nas suas respectivas peças judiciais (inicial, contestação, etc), depositada por ambas as partes no processo judicial tramitado no Eg. STF (ACO 402-1/010). Além do entendimento do Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei, em seu parecer assentado nos indigitados autos.

A aludida ação judicial, por se tratar de processo extenso, contendo o total de 322 páginas, será relatado de forma sucinta, entretanto abrangente, a síntese de todas as argumentações jurídicas.

Na peça exordial, que dormita às fls. 02/13, da ACO 402-1/010, o Estado de Pernambuco, primeiramente faz uma retrospectiva histórica sobre a propriedade do Arquipélago, referindo-se, desde a sua descoberta por Fernão de Noronha, em 1503, passando pelo Decreto de Manoel Deodoro da Fonseca de nº

1.371 (fls. 15/16 da ACO 402-1/010), de 14 de fevereiro de 1891, o qual relata diversos fatos históricos relacionando Pernambuco a Noronha, desde quando ainda integrante Capitania Hereditária de Pernambuco:

- Expulsão dos holandeses que haviam se empossado da principal ilha do arquipélago (primitivamente chamada São João, hoje Fernando de Noronha), em 1630 e 1654;
- 1696 – o Governador e capitão general de Pernambuco, Caetano de Mello e Castro, com o auxílio da Câmara dos Vereadores de Recife, tomou as primeiras providências para o efetivo povoamento e fortificação da ilha principal;
- Carta Régia de 24.09.1700 – determinação de que a ilha de Fernando de Noronha ficaria pertencendo à Capitania de Pernambuco;
- 1736 - Defesa do Governador da Capitania de Pernambuco Henrique Luiz Pereira Freire contra a invasão e ocupação da ilha pela Companhia Oriental Francesa;
- 1739 – Organização do governo militar e econômico da ilha, além construção na ilha dos fortes dos Remédios, Santo Antônio e Conceição;

Por fim, foi destacado o disposto no art. 1º do Decreto nº 1.371, que desde 1891 já estabelecia a propriedade do Estado de Pernambuco sobre o território do Arquipélago de Fernando de Noronha.

Segundo consta na aludida peça judicial, o Arquipélago de Fernando de Noronha integrava o território do Estado de Pernambuco, até que em 24 de janeiro de 1938, logo após o advento do Estado Novo, o Ministério da Justiça solicitou ao Governo de Pernambuco a cessão da ilha, “a fim de utilizá-la como Presídio”, razão pela qual foi baixado pelo Governador Agamenon Magalhães o Decreto Estadual nº 47, de 25 de janeiro de 1938, nos seguintes termos: “Artigo 1º. – Fica à disposição do Governo Federal, a título precário, a ilha de Fernando de Noronha.”

Posteriormente, sob o pretexto de que a situação internacional criada com a deflagração da 2ª Guerra Mundial recomendava a manutenção pelo Governo Federal de contingentes armados no Arquipélago de Fernando de Noronha, o Exmo. Sr. Presidente da República baixou o Decreto Federal nº 4.102, de 09 de fevereiro de 1942, criando o Território Federal de Fernando de Noronha, *in verbis*:

“Art. 1º. Fica criado, no interesse da defesa nacional, o Território Federal de Fernando de Noronha, constituído pelo respectivo arquipélago.

Art. 2º. Os bens situados no Território de Fernando de Noronha, bem como os impostos e taxas pertencentes ao Estado de Pernambuco, são transferidos à União.”

Após a extinção do Território Federal de Fernando de Noronha e sua reincorporação aprovada pela Assembléia Nacional Constituinte, em 14 de setembro de 1988, pela Portaria Interministerial nº 14, foi constituído um Grupo de Trabalho, formado por representantes do Ministério do Interior, do Gabinete Civil da Presidência da República, do Estado Maior das Forças Armadas, do Ministério da Fazenda e do Governo do ex-Território Federal de Fernando de Noronha, com a finalidade de estudar e propor medidas visando o cumprimento do preceito constitucional.

Ocorre que, simultaneamente com a medida acima referida, o Presidente da República, após a aprovação do texto Constitucional pela Assembléia Nacional Constituinte, e antes da promulgação da Carta Magna (outubro de 1988), baixou sucessivamente três Decretos Federais de nºs 96.693, de 14 de setembro de 1988, 96.878 e 96.879, em 29 de setembro de 1988, com os seguintes objetos:

- Decreto Federal nº 96.693/88 – criou o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, subordinando-o ao extinto IBDF – Instituto Brasileiro (atual IBMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis);
- Decreto Federal nº 96.813/88 – passou à administração do Ministério da Aeronáutica, como bem da União, o imóvel antigamente usado como residência do Governador do Território Federal de Fernando de Noronha, com área útil de 981 m² e área construída de 1.128 m², compreendendo a edificação com as respectivas dependências e benfeitorias externas, seus móveis, utensílios, máquinas e equipamentos, bem como todas as utilidades necessárias ao seu funcionamento;
- Decreto Federal nº 96.878/88 – atribuiu ao Ministério da Aeronáutica, a pista de pouso do Aeroporto de Fernando de Noronha;
- Decreto nº 96.879/88 – transferiu para a administração do extinto IBDF os imóveis constituídos da Pousada Esmeralda, Clube do Pico, Bar Mirante – que constituíam os únicos bens destinados a atividades turísticas na ilha – e o prédio da EMBRATEL.

Apoiado neste fato, o Estado de Pernambuco defende a tese de que o Presidente da República, ao editar os aludidos Decretos Federais, com exceção do Decreto Federal nº 96.878/88, o fez num ato de retaliação e com vistas a beneficiar o ex-governador do Território Federal de Fernando de Noronha Fernando César Mesquita, que buscou continuar a exercer a administração sobre o Arquipélago, mesmo após o Arquipélago deixar de ser Território Federal e passar a integrar o território do Estado de Pernambuco.

Segundo o Estado Membro tal postura se justificava na intenção do Chefe do Poder Executivo Federal de esvaziar a reincorporação de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco.

Salientou ainda Pernambuco que todos os demais imóveis existentes no Arquipélago continuavam em poder da União, restando sem moradia a quase totalidade dos servidores estaduais lotados na ilha.

Seguindo esta esteira de raciocínio, defende o citado Estado que os Decretos Federais foram editados com vício, especificamente o desvio de poder, que maculam a sua validade jurídica.

Em face da nulidade dos aludidos Decretos Federais, defendeu Pernambuco o seu domínio sobre a área total correspondente ao Arquipélago sem qualquer ressalva, ou seja, a sua propriedade plena, inclusive frente a todas as construções e plantações da ilha, por força do instituto civil da acessão.

Essa tese antigamente estava prevista no art. 545 e seguintes, do antigo Código Civil (Lei nº 3.071, 1º de janeiro de 1916), nos seguintes termos: “Art. 545. Toda construção, ou plantação, existente em um terreno, se presume feita pelo proprietário e à sua custa, até que o contrário se prove.”

Hoje tal argumento encontra-se estampado no art. 1.253, do Código Civil vigente (Lei nº 10.406, de janeiro de 2002), *in verbis*: “Art. 1.253. Toda construção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário.”

Frisou, ainda a edilidade pública estatal, que tal prática da União afrontava inclusive a tradição brasileira de incorporar ao patrimônio dos Estados recém criados os bens da União existentes nos Territórios Federais que hajam se transformado em ditos Estados, tal com ocorreu quando da criação do Estado do Acre (Lei nº 4.070, de 15 de junho de 1962, art. 9º), e da criação do Estado de Rondônia (Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, art. 5º).

O foco da irresignação maior do Estado de Pernambuco era o Decreto Federal nº 96.693/88, o qual, ao criar o Parque Nacional, teria transferido para o IBAMA a responsabilidade pela fiscalização e manutenção de 2/3 da área da ilha, a qual se sobrepõe à área de proteção ambiental criada pelo Decreto Estadual nº 13.553, de 07 de abril de 1989, causando freqüentes conflitos de competências administrativas ambientais entre as autoridades estaduais encarregadas da administração do Arquipélago e as autoridades do IBAMA.

Em síntese, para o Estado de Pernambuco, com a reincorporação do Arquipélago ao Estado o PANAMAR de Fernando de Noronha deveria permanecer como UC – Unidade de Conservação, entretanto, em decorrência da

transferência do domínio entre esferas (da União para o Estado), teria que ser transformado em Parque Estadual, para tanto traça o seguinte raciocínio lógico:

1º) Para criar o Parque Nacional, o Presidente da República o fez fundamentado no art. 5º, alínea a, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1975, segundo o qual o Poder Público (diga-se das três esferas) criará:

“Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos”.

2º) Como na época o Arquipélago de Fernando de Noronha ainda era Território Federal, o Parque foi corretamente criado com caráter Nacional, tendo em vista que o bem atingido pela UC pertencia a União, tal como previsto também no Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, em seu art. 1º, §2º, *in verbis*:

“Os Parques Nacionais destinam-se a fins científicos, culturais, educacionais, recreativos e, criados e administrados pelo Governo Federal, constituem bens da União destinados ao uso comum do povo, cabendo às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-las e mantê-las intocáveis.”

3º) Todavia, com reincorporação de toda a área do Arquipélago de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco (CF, art. 15 da ADCT), seria consequência inarredável a extinção do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha – PANAMAR.

Para reforçar seu argumento, salientou Pernambuco que a divisão de áreas de proteção ambiental por entidade federativa também estava prevista na Lei nº 6.902 (art. 2º), de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Área de Proteção Ambiental, previu também que aquelas seriam criadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios, consoante se tratasse a área em que estariam localizadas as terras (federais, estaduais ou municipais).

Por último, sustentou, que, se a competência material ambiental é comum, nos termos da Constituição Federal vigente, e tratando-se agora de área de domínio estadual, os aludidos Decretos Federais teriam sido invalidados, inclusive o que criou o Parque Nacional, permanecendo como Unidade de Conservação apenas a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha, oriunda do Decreto Estadual nº 13.553, de 07 de abril de 1989.

Na contestação a União, sintetiza a pretensão judicial do Estado de Pernambuco, em sede da Ação Cível Originária nº 402-1/010 em sede do Eg. Supremo Tribunal Federal, como decretação da invalidade dos Decretos Federais nº 96.6693, 96.813 e 96.879, todos de setembro de 1988, ao tempo em que, assim, fique reconhecida a sua titularidade “sobre toda a área do Arquipélago de Fernando de Noronha, construções nele existentes e sobre os demais bens referidos naqueles mencionados Decretos”.

O Representante do Ministério Público Federal, Exmo. Sr. Subprocurador Geral da República Cláudio Lemos Fonteles, na qualidade, à época, de representante judicial da União⁵⁰, na contestação, defendeu que o único Poder Público que poderia definir, em todas as unidades federativas, espaços à preservação ecológica era o Poder Público Federal⁵¹.

Neste sentido, transcreve considerações do professor Jean Lamarque, citado pelo ilustre administrativista Meirelles, *in verbis*:

“No mesmo sentido escreve Jean Lamarque, Professor da Faculdade de Direito de Bordeaux: “Le paradoxe de l'environnement est de se situer immédiatement à l'échelon local, mais de requérir des décisions qui ne peuvent être prises à ce niveau, car il s'agit d'une politique globale qui ne peut être définie qu'en fonction de grandes options nationales et régionales”. E prossegue mais adiante: “Lê Gouvernement a rappelé ainsi, à plusieurs reprises, son intention de déléguer très largement aux autorités régionales l'examen et la solution de problèmes que, par leur nature même, doivent échapper à la compétence des administrations centrales” (Jean Lamarque, *Droit de la protection de la Nature et de L'Environnement*, 1973, Paris, pp. 277 e 29)⁵².

Destaca ainda que, nos termos do art. 20, inciso I, da Constituição Federal, o espaço que a União Federal defina como destinado à criação de Parque Nacional, tal o que sucede da controvérsia, em unidade federativa, a si reservando tal extensão, passa a constituir-se em bem da União, porque só ela que, pelo mandamento constitucional, definir nas unidades federativas espaços de preservação ambiental.

Para corroborar sua tese, cita novamente o jurista francês Lamarque, *in verbis*:

⁵⁰ A representação judicial da União pela AGU – Advocacia Geral da União somente foi estabelecida com o advento da Emenda Constitucional nº 119, de 1998, até então o Ministério Público Federal permaneceu advogando em favor da União.

⁵¹ Constituição Federal de 1988, art. 225, §1º e inciso III.

⁵² Estudos e Pareceres de Direito Público, vol. VI, pág. 265.

O paradoxo do meio-ambiente é de se situar imediatamente ao nível local, mas de requestar por decisões que não podem ser tomadas nesse nível, porque se trata de política global, que só se define em função de grandes opções nacionais e regionais⁵³.

Por fim, destacou o *Parquet* Federal as razões esposadas nos motivos que embasaram a edição do Decreto Federal, traduzindo suficientemente o porquê da criação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, bem como o mapa da APA, que justifica a coerência do seu traçado, envolvendo enorme extensão de área marítima e pouca extensão territorial do Estado de Pernambuco.

O IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, na qualidade de co-réu, ofereceu contestação também, primeiramente, resumindo a pretensão do Estado de Pernambuco, nos seguintes pontos:

- a) que seja decretada a invalidade dos Decretos Federais nºs 96.693, 96813 e 96.879;
- b) que seja reconhecida sua titularidade sobre toda a área do Arquipélago de Fernando de Noronha, assim como sobre as construções nele existentes e sobre os demais bens referidos nos decretos, citados n item anterior;
- c) que lhe seja assegurado o direito de exercer sobre toda a área do Arquipélago todos os atos de administração que lhe inerentes, em razão da autoria que detém como Estado membro integrante da federação;
- d) que sejam a UNIÃO e o IBAMA condenados nas perdas e danos causados ao autor, em virtude da “lícita retenção sobre os prefalados bens, inclusive construções, assim como custas e honorários advocatícios na base de 20%..

Sobre a criação da APA Territorial de Fernando de Noronha, objeto do Decreto Federal nº 92.755, de 05 de junho de 1986, destacou a autarquia federal se tratar da primeira APA Territorial do País, a qual nasceu com base na Lei nº 6.902, de abril de 1981, legislação que criou a Unidade de Conservação da APA, impondo várias restrições, como a proibição de: implantação de atividades potencialmente poluidoras ou que provoque sensível alteração nas condições

⁵³ *Ib idem*.

ecológicas locais; a utilização indiscriminada ou em desacordo com as normas e recomendações técnicas oficiais de biocidas e fertilizantes, e a implantação de projetos que, por suas características, possam provocar deslizamento de solos e outros processos erosivos.

Destacou que, segundo a Lei nº 6.902/81, a Unidade de Conservação pode ser criada não só a nível federal, mas também estadual e municipal.

Frisou ainda o IBAMA que a proposta de criação da APA, foi ancorada na experiência de legislações européias (Parque Natural em Portugal, Parque Nacional na Inglaterra, "*Landschaftschutzbiet*" na Alemanha), e visou contornar o problema da desapropriação, em momento que se tornavam cada vez menores os recursos para aquisição de grandes áreas para outras UC's.

Segundo aquela autarquia federal, na peça judicial contestatória, que a idéia básica de uma APA não é impedir o desenvolvimento de uma região, mas, utilizando-se de um zoneamento e gerenciamento adequados, procurar compatibilizar as atividades produtivas de forma a coibir a depredação e degradação do meio ambiente. Além disso, como já vem sendo utilizado em planos de desenvolvimento regionais, "visa fornecer os elementos de informação necessários para orientar a ação do homem sobre o meio ambiente, de modo que os programas e planos de desenvolvimento não venham a provocar impactos ambientais indesejáveis, comprometendo, no futuro, a qualidade de vida e o bem estar social".

Por fim, resume o IBAMA, conceituando a Área de Proteção Ambiental como sendo uma Unidade de Conservação onde a estratégia de gerenciamento visa compatibilizar as atividades humanas com a preservação da vida silvestre, a proteção dos recursos ambientais e a estabilidade ou melhoria da qualidade de vida da população.

Quanto aos Parques Nacionais como Unidades de Conservação, historia o IBAMA na sua peça judicial a origem da idéia de sua criação, com W. PENN, que, desde 1682, insistia que a Filadélfia conservasse pelo menos 1/6 de sua área coberta de florestas intocáveis, bem como a criação em 1872 do primeiro Parque Nacional do mundo, o "*Yellowstone National Parque*" nos Estados Unidos. No Brasil, somente em 1937 se deu a criação do primeiro Parque Nacional brasileiro, o de Itatiaia, no Estado do Rio de Janeiro.

Salientou que, nos termos da recomendação da UNESCO (10^a Assembléia Geral da União Internacional para a Conservação da Natureza, Índia, 1969), a definição de Parque Nacional, como área relativamente extensa que:

- a) apresenta um ou mais ecossistemas, geralmente pouco ou não alterados pela ocupação humana, onde as espécies vegetais e animais, os sítios geomorfológicos e os *habitats*, oferecem especiais do ponto de vista científico, educativo e recreativo, ou onde existam paisagens de grande valor estético;
- b) onde a mais alta autoridade competente do país, tomou medidas para impedir ou eliminar o mais cedo possível, a causa dessas alterações e para, efetivamente, proteger os fatores biológicos, geomorfológicos ou estéticos que justificam a sua criação;
- c) onde a visitação está autorizada, sob condições especiais, para propósitos educativos, culturais e recreativos.

No que tange, especificamente, ao Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, destacou o IBAMA que a sua criação está prevista no art. 5º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), assim expresso:

- a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais, com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos.

Na tentativa de afastar o vício de desvio de poder apontado pelo Estado de Pernambuco, salientou a entidade federal que a preocupação do extinto IBDF em estabelecer uma Unidade de Conservação em Fernando de Noronha é antiga e remonta à época da criação da Reserva Biológica do Atol das Rocas, no final da década de 70.

Entretanto, segundo consta na contestação, tal preocupação se tornou maior com as tentativas de se transformar Fernando de Noronha em pólo turístico, o que exigia a adoção de medidas definitivas de preservação dos recursos naturais da ilha.

Neste cenário, segundo alegou o IBAMA no Eg. STF, a criação do Parque Nacional em Fernando de Noronha, com o Decreto Federal nº 96.693/88, surgiu da tentativa do extinto IBDF de compatibilizar a proposta de criação do Parque Nacional, defendida pela comunidade científica e conservacionista nacional e internacional, e da necessidade de zoneamento do arquipélago concluída pelo grupo de trabalho interministerial, composto por representantes do Governo de Fernando de Noronha (quando ainda Território Federal), IBDF, SUDEPE, SEMA,

EMBRAPA e MINTER, objetivando compartilhar o desenvolvimento econômico e social com a conservação da natureza local.

E, com o suposto objetivo de arrecadar recursos para o funcionamento pleno do Parque Nacional recém criado, através do Decreto Federal nº 96.879, de 29 de setembro de 1988, passou-se à administração do extinto IBDF alguns imóveis, móveis, utensílios e máquinas, antes pertencentes ao Território Federal de Fernando de Noronha.

O IBAMA lembrou que, nos termos da Lei nº 6.902/81 e do Decreto nº 88.351/83, existem três únicas categorias de uso indireto de recursos naturais no Brasil: Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. E somente esta última deve ser criada “pela União, Estados e Municípios e exclusivamente em terras de seu domicílio”.

Portanto diferentemente das APA's que podem ser criadas pelo Governo Federal em qualquer área onde houver interesse para sua implantação, inclusive em terras de propriedade de Estado Membro (ex. Pernambuco).

Sustentou, por fim, a Autarquia Federal, que, muito embora não haja dúvida de que a propriedade de Fernando de Noronha seja do Estado de Pernambuco, o Poder Público Federal é o único ente público que está autorizado “a definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus competentes”, não podendo tal prerrogativa ser estendida às unidades da Federação, nos termos do Art. 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal, restando à União poder exclusivo para definir os espaços necessários à sua atuação ambiental.

Neste sentido, a criação de Parques Nacionais decorre de ato do Poder Executivo Federal que extrapola o interesse do Estado Membro da Federação, ou seja, a criação de tais Parques não possui qualquer fronteira (Estadual ou Municipal) dentro do Território Brasileiro.

E, nesta esteira de raciocínio, concluiu que o advento do art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao extinguir e reincorporar a área do Território Federal de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, não tem o poder de revogar o Decreto nº 96.693, de 14 de setembro de 1988, que criou o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, e o de nº 96.879, de 29 do referido mês e ano, que transferiu alguns bens da União ao extinto IBDF.

Por último, defendeu que o fato de administrar pura e simples do Parque Nacional (que engloba 70% da ilha), não impede a administração plena de Fernando de Noronha pelo Estado de Pernambuco.

O Ministério Público Federal resume na ementa do seu parecer o conflito jurídico em litígio a quatro pontos, quais sejam:

- a) Ausência de desvio de poder nos decretos que destinaram à União o domínio sobre bens móveis e imóveis situados no arquipélago;
- b) O art. 15 do ADCT transferiu a Pernambuco apenas o domínio eminente sobre o extinto território, mas não o domínio iminente sobre todos os bens públicos ali situados, até então integrantes do patrimônio da União;
- c) Vigência do ordenamento jurídico pernambucano sobre todo o arquipélago; domínio estadual, nos termos da Constituição Federal, arts. 20, inciso IV, e 26, inciso II;
- d) A União não tem o dever de transferir ao Estado o que a Constituição diz ser seu.

No que tange ao primeiro, desvio de poder, defende o *Parquet* a sua inaplicabilidade uma vez que os decretos hostilizados não surgiram do nada, constituindo o coroamento inevitável e esperado de uma tendência, além de uma aspiração governamental, ou seja, resultaram da evolução jurídica ambiental e das características naturais extremamente vulneráveis do antigo Território.

Neste sentido, o Órgão Ministerial fez um ligeiro levantamento histórico do tratamento jurídico-normativo dado à antiga capitania, destacando a associação da preocupação estratégica, desde a criação do Território Federal de Fernando de Noronha, com o advento do Decreto Federal nº 4.102, de 09.02.1942, com a preservação ambiental, que remonta ao final da década de 70, quando, através do Decreto Federal nº 83.549, de 05.06.1979, foi criada a Reserva Biológica de Atol das Rocas, bem como a cooperação entre órgão ambiental federal e a administração do Território Federal, que resultou na celebração de convênio para pesquisa e acompanhamento da reprodução das tartarugas marinhas na Praia dos Leões, denominado Projeto TAMAR, que persiste até hoje, além da criação da APA de Fernando de Noronha, Atol das Rocas, São Pedro e São Paulo, através do Decreto Federal nº 92.755, de 05.06.1986.

Contextualizando historicamente o cenário, salientou ainda que, com a extinção do Território Federal, em decorrência da sua reincorporação ao Estado de Pernambuco, por força do art. 15 do ADCT. Além do receio da deflagração da exploração turística desordenada, era previsível que a União Federal dotasse o arquipélago de redobrada proteção jurídica ambiental, apesar da existência da APA.

Por fim, justificou o momento de criação dos decretos no fato de que enquanto Fernando de Noronha era área integrante de seu domínio e sujeita a sua administração não fazia sentido a União criar o Parque Nacional.

No que tange ao art. 15, da ADCT, da Constituição Federal vigente, que determina a extinção do Território Federal e a sua reincorporação, advogou o MPF que este dispositivo não teria o condão de integrar politicamente o arquipélago ao Estado de Pernambuco, tampouco ensejar a transferência dos bens da União ali existentes.

Defendeu o Ministério Público Federal que Fernando de Noronha, na qualidade de ilha oceânica, pertence à União, nos termos dos arts. 20, inciso IV, e 26, inciso II, da Constituição Federal, que assim dispõem:

“Art. 20. São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

(...)

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;”

Determina o art. 26, II, da Carta Magna:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

(...)

II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros.

Segundo o Órgão Ministerial, com o advento da Carta Magna de 1988, o Estado de Pernambuco passou a deter sobre alguns bens públicos existentes na ilha apenas o domínio iminente, e não o domínio eminente, não por obra do art. 15 da ADCT, e sim por força do art. 26, II, que reconhece ao Estado as áreas nas ilhas oceânicas que estiveram sob seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros.

O MPF sintetiza sua opinião sobre o domínio da ilha, com a seguinte assertiva:

o Estado de Pernambuco não era dono de nada existente nas ilhas, quer antes, quer depois do art. 15 do ADCT. Poderia a União reservar-se o domínio de toda a área e todos os bens públicos que já eram seus, o que não seria absurdo (...). No entanto, preferiu reservar para si apenas os bens objeto dos decretos 96.693, 96.813, 96878 e 96879, de setembro de 1988.

D'outra banda, o *Parquet* defendeu o acerto da afirmação do autor segundo o qual os parques podem ser nacionais, estaduais e municipais, devendo ser criados pelo Poder Público respectivo, assim a União só poderia criar parques nacionais em terras de seu domínio, sob pena de atentar contra o direito de propriedade.

Seguindo este raciocínio, resumiu Sub-Procurador Geral da República: ou a União cria os parques nacionais em terras de seu domínio, ou mediante doação, ou desapropriação, a exemplo dos decretos nºs 97.656 e 97.658, de 1989, que criaram os Parques Nacionais da Chapada dos Guimarães, em Mato Grosso, e Grandes Sertões-Veredas, em Minas Gerais e Bahia.

Por fim, opinou o Douto Representante do Ministério Público Federal, pela total improcedência da Ação Originária Cível promovida pelo Estado de Pernambuco no Eg. STF, destacando que os decretos são aptos a produzirem seus efeitos porque foram editados por autoridade competente e no âmbito fixado na Constituição Federal (art. 81, II da Carta anterior, e 84, IV, da Carta atual).

Para se chegar à conclusão do conflito fundiário, de início é preciso analisar a existência de desvio de poder público por parte da União ao editar os Decretos Federais de nºs 96.693, 96.878 e 96.879, apontado pelo Estado, pois, se assim for constatado, tais Decretos serão considerados nulos, ou seja, não surtiram efeitos no mundo jurídico.

A doutrina jurídica administrativa pátria sempre previu a necessidade de alguns elementos em todos os atos administrativos como requisito de validade, quais sejam: competência, forma, objeto, motivo e finalidade. Entretanto, foi com advento da Lei nº 4.717, de 29.06.1965 (Lei de Ação Popular), que tais elementos passaram a ser expressamente previstos em nosso ordenamento jurídico vigente.

A finalidade pública que deve estar contida em todos os atos administrativos é conceituada como o resultado que a Administração Pública que alcançar com a prática do ato⁵⁴.

O desvio de finalidade ou desvio de poder é definido pela Lei nº 4.771/65 como aquele que se verifica quando “o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra da competência”.

A aferição do desvio de finalidade é tarefa difícil, mas possível.

A base para a anulação dos atos administrativos que nele incidem, o desvio de poder difere dos outros casos, porque não se trata aqui de apreciar objetivamente a conformidade ou não conformidade de um ato com uma regra de direito, mas de proceder-se a uma dupla investigação de intenções subjetivas: é preciso indagar se os móveis que inspiram o autor de um ato administrativo são aqueles que, segundo a intenção do legislador, deveriam realmente, inspirá-lo⁵⁵.

No caso concreto e objeto deste estudo, o hipotético desvio de finalidade pública ao editar o ato administrativo, estaria supostamente caracterizado pela intenção da União de frustrar o desejo expresso da Assembléia Nacional Constituinte de reintegrar o extinto Território Federal de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, com a edição de Decretos Federais que retirariam do Estado de Pernambuco o domínio pleno sobre 72% da área do arquipélago, em decorrência da criação do Parque Nacional, e transfeririam para a União importantes imóveis ali situados.

Há farta documentação anexada aos autos da ação ordinária proposta no STF, inclusive matérias jornalística de diversas empresas jornalísticas situadas nos mais variados Estado da Federação (Folha de São Paulo, Jornal do Brasil e Estado de São Paulo – São Paulo, Jornal do Commercio, Diário de Pernambuco, Folha de Pernambuco – Pernambuco), apontam com veemência para a existência de motivos políticos que se afastam da finalidade pública, como suporte causadores dos Decretos.

Para comprovação das controvérsias geradas a partir dos Decretos transcreve-se as reportagens anexadas aos autos da ACO 402-1/010, com o objetivo de mostrar o polêmico desvio de poder:

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 201..

⁵⁵ CRETELLA JÚNIOR. Do Ato Administrativo. São Paulo: Bushatsky, 1977, p. 184.

GOVERNADOR DE FERNANDO DE NORONHA AFIRMA QUE ANEXAÇÃO FOI VINGANÇA: “A decisão da Constituinte de anexar o território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco partiu de inimigos meus interessados em atingir também o Presidente José Sarney”. A acusação é feita pelo governador da ilha, Fernando César Mesquita, que nos últimos anos tem se empenhado em mudar o placar dessa votação no segundo turno. (Jornal do Brasil, publicado em 15.07.1988)

MESQUITA DESMENTE MANOBRA. (...) Nos corredores e no recinto do seminário (realizado no auditório Nereu Ramos do Congresso Nacional) foi distribuído material de propaganda, com a chamada “SOS Fernando de Noronha”, pedindo o fim da emenda aprovada em primeiro turno pela Constituinte. Mesmo assim, Mesquita negou que estivesse em Brasília fazendo lobby. “Não estou liderando movimento algum de pressão. (Diário de Pernambuco, publicada em 29.07.1988)

SARNEY VAI QUESTIONAR A ANEXAÇÃO: O Presidente José Sarney já decidiu: tão logo seja promulgada a nova Constituição, vai argüir através da Procuradoria Geral da República, a constitucionalidade da decisão da constituinte de anexar a Pernambuco o território de Fernando de Noronha. A arguição será baseada no princípio legal segundo o qual “todas as ilhas oceânicas são de propriedade da União. (Diário de Pernambuco, publicado em 16.09.1988)

Dentro das inúmeras razões políticas que maculariam a finalidade pública dos citados Decretos Federais, havia ainda a intenção de derrotar no plenário a reintegração do Arquipélago ao Estado de Pernambuco, para que fosse mantida a condição de Território Federal de Fernando de Noronha, visando as 04 (quatro) cadeiras reservadas na Câmara dos Deputados, como consta da denúncia do Deputado Federal José Moura, em matéria jornalística publicada no Diário de Pernambuco de 21.08.1988:

MOURA DENUNCIA CASUÍSMO: BRASÍLIA – (Do correspondente) – Autor da emenda anexando Fernando de Noronha a Pernambuco, o deputado José Moura (PFL) revelou, ontem, ao DIÁRIO, que se a bancada pernambucana na Constituinte aderir ao lobby do governador Fernando César Mesquita, como já começou, e a reincorporação for derrotada em segundo turno, o arquipélago poderá se transformar no maior casuísmo da nova Constituinte, porque, de acordo com o artigo 45, parágrafo 2º, passará a ter quatro deputados federais eleitos por apenas 500 eleitores cadastrados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

Neste sentido, dispõe o parágrafo 2º do art. 45 da Carta Magna:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

(...)

§2º - Cada Território Federal elegerá quatro Deputados.

A votação em segundo turno na Assembléia Nacional Constituinte ocorrida em 31.08.1988, aprovou, através de decisão plenária por 265 votos a favor, 168 votos contra e 15 abstenções, a decisão de reincorporar o território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco.

Ocorre que, logo após a aprovação em segundo turno pelo Congresso Nacional da reintegração do território de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco (agosto de 1988), e antes da promulgação da Carta Constituinte (outubro de 1988), especificamente em setembro de 1988, ou seja, utilizando-se dos últimos dias como proprietária, a União editou os malsinados Decretos Federais.

Vale destacar, que o Presidente da República, após editar os Decretos Federais, nomeou o ex-governador do Território Federal de Fernando de Noronha, Fernando César Mesquita, para a Presidência do IBDF, instituição federal responsável pela administração do Parque Nacional de Fernando de Noronha (UC que abrange 72% da área da ilha), criado pelo Decreto Federal de nº 96.693/88, bem como a administração dos principais imóveis situados na ilha e transferidos da União para o IBDF, através do Decreto Federal de nº 96.879/88.

A cronologia dos fatos acima narrados, irrefutavelmente, conduz a uma conclusão que se afasta da intenção ambientalista defendida pelo Ministério Público Federal, no parecer proferido na ACO nº 402-1/010, e se aproxima da intenção maléfica da União de esvaziar os poderes outorgados pela Assembléia Nacional Constituinte ao Estado de Pernambuco sobre a ilha, reforçando a tese dos que defendem o desvio de finalidade pública pelo Presidente da República.

A mácula de ilegalidade dos Decretos restaria cravada não somente pelo vício do desvio de finalidade sobejamente demonstrado, atingindo a validade dos Decretos desde os seus nascimentos, mas também em razão dos argumentos jurídicos que remetem o domínio completo da ilha para o Estado de Pernambuco, decorrente da não receptividade dos Decretos pela Carta Magna de 1988.

A interpretação da norma jurídica é uma atividade que busca extrair o conteúdo, o alcance e o sentido de uma determinada norma jurídica para que esta possa ser alcançada ao caso concreto. Trata-se, portanto, de uma atividade que procede, necessariamente, a aplicação da lei. É dizer, para que se possa aplicar a lei é necessário que inicialmente seja realizada sua interpretação, pois é a partir dela que a norma jurídica abstrata passa a incidir nas situações fáticas. A interpretação pode ser compreendida como uma atividade que tem por finalidade expor o significado de uma expressão; mas pode ser também o resultado desta atividade⁵⁶

A Constituição Federal de 1988 dedica dois dispositivos constitucionais para regular a propriedade das ilhas oceânicas: a regra geral e uma regra específica para Fernando de Noronha.

A regra geral está contida nos arts. 20, inciso IV, e 26, inciso II, sendo aplicável a todas as ilhas oceânicas situados no mar territorial brasileiro, *in verbis*:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

IV – As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II. (redação original dada pela Assembléia Constituinte)

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;”(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

“Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

(...)

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

Enquanto a regra específica, porque a Assembléia Nacional Constituinte de forma incisiva determinou, portanto diferente da regra geral, caso contrário não teria razão de existir, está estampada no art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.”

⁵⁶ BASTOS, Celso Ribeiro; MEYER-PFLUG, Samantha. A interpretação como Fator de Desenvolvimento das Normas Constitucionais. In Interpretação Constitucional. Org. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 154.

Se a interpretação constitucional tiver por objeto direito e garantia fundamental, não é apenas recomendável ou salutar a utilização do princípio da máxima efetividade, mas absolutamente impositiva, ante o comando que se extrai do §1º do art. 5º da Constituição Federal.⁵⁷

Demais disso, a reintegração de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco determinada pela Assembléia Nacional Constituinte deve ser interpretada dentro de um contexto histórico, que remonta inclusive a luta travada pelo Deputado Federal Pernambucano Monsenhor Arruda Câmara, nos idos de 1946 a 1956, pela indenização ao Estado Membro ou a volta da jurisdição do arquipélago ao Estado. Pauta que mereceu a promessa do então Presidente da República Getúlio Vargas: “se a iniciativa fosse aprovada no seu governo, ele a sancionaria, por dever de justiça para com Pernambuco”.⁵⁸

Quando os militares abdicaram do direito de continuar a conduzir os destinos da ilha, entregando o seu controle ao Ministério do Interior, e havendo a indicação de um Governador Civil, aquela luta do Monsenhor Arruda Câmara veio a ser lembrada, e estimulou a união de parlamentares pernambucanos suprapartidários, porque inclusive integrantes de partidos políticos opositores (Deputado Federal José de Moura do PFL, apoiado pelo Deputado Federal Nilson Gibson do PMBD), para formular projeto que – de fato – reintegrasse o espaço insular a Pernambuco.⁵⁹

Por fim, é imperioso destacar que diante da antinomia⁶⁰ entre normas constitucionais, o critério que mais se adequa para solucionar o conflito é o da especialidade, segundo o qual: “*Lex specialis derogat legi generali*” (a lei especial derroga a lei geral).⁶¹

Para Bobbio, a superioridade da norma especial sobre a geral constitui expressão da exigência de um caminho da justiça, da legalidade à igualdade, por refletir, de modo claro, a rega da justiça “*suum cuique tribuere*”.⁶²

⁵⁷ SILVA NETO, Manoel Jorge e. O Princípio da Máxima Efetividade e a Interpretação Constitucional. São Paulo: ItR, 1999, p.96.

⁵⁸ Atas da Sessão de 29 de maio de 1956. Arquivo da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 2262.224, 1956.

⁵⁹ SILVA, Marieta Borges Lins e, Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007, p.253.

⁶⁰ Antinomia é o conflito entre duas normas, dois princípios, ou de uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular.

⁶¹ DINIZ, Maria Helena. Compêndio de Introdução à ciência do direito. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 488.

⁶² Bobbio, Dês cirtères, in Lês antinomies em droit, cit., p. 237 e 245: Perelman, De la justice, Buxelles, Émile Bruyant, 1945, p. 72.

No caso em tela, aplicando-se o critério da especialidade, a norma constitucional especial, art. 15 da ADCT da Carta Magna de 1988, que estabelece especificamente a propriedade do Estado de Pernambuco sobre Fernando de Noronha, deve prevalecer sobre a norma constitucional geral, arts. 20, inciso IV, e 26, inciso II, da Constituição Federal vigente, o qual regula a propriedade das ilhas oceânicas de uma forma geral.

Assim, a propriedade do extinto Território Federal de Fernando de Noronha é do Estado Pernambuco porque o legislador constituinte originário assim expressamente determinou (Art. 15 da ADCT da Carta Magna de 1988), demonstrando a intenção explícita e sem ressalva de insofismavelmente dedicar tratamento diferenciado àquele arquipélago, porque distinto da regra geral (= ilha oceânica pertence à União).

Portanto, não cabe ao aplicador da norma constitucional, emprestar divisão ao domínio do Estado Pernambuco sobre a ilha, reduzindo-o ao mero domínio para eminente, por caracterizar violação à vontade da Assembléia Nacional Constituinte.

Para explicar o conceito de poder eminente, trago à baila ensinamentos do saudoso administrativista Meirelles sobre o tema, *in verbis*:

submete à sua vontade todas as coisas de seu território, É uma das manifestações da Soberania interna; não é direito de propriedade. Como expressão da Soberania Nacional, não encontra limites senão no ordenamento jurídico-constitucional estabelecido pelo próprio Estado. Esse domínio alcança não só os bens pertencentes às entidades públicas como a propriedade privada e as coisas inapropriáveis, de interesse público. (...).

*Em nome do domínio eminente é que são estabelecidas as limitações ao uso da propriedade privada, as servidões administrativas, a desapropriação, as medidas de polícia e o regime jurídico especial de certos bens particulares de interesse público.*⁶³

Ante o exposto, peço vênia ao ilustre Procurador do Estado Joaquim Adolfo B. Dantas (então Procurador Chefe Adjunto da Procuradoria da Fazenda Estadual), mas descordo do seu parecer, exarado em 04 de junho de 2001, no qual defende o cabimento à União Federal, exclusivamente do domínio patrimonial sobre Fernando de Noronha e ao Estado de Pernambuco, sempre de acordo com as

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 24ª ed., 1999, p.429.

respectivas competências constitucionais, concorrentemente também o domínio eminente sobre a mesma área.

Partindo do pressuposto de que o arquipélago de Fernando de Noronha pertence ao Estado de Pernambuco, e adotando o princípio elementar de direito civil, de que o acessório segue o principal, todos os imóveis construídos na ilha, salientando que não há imóvel particular naquela localidade, ou seja, havendo mera cessão de uso para alguns particulares, após a reanexação todas as construções foram transferidas para o Estado Pernambuco.

A transferência das construções e plantações existentes na ilha para Estado de Pernambuco, encontra guarida também no art 1.253 do Código Civil vigente, *in verbis*: “Art. 1.241. Toda construção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário.”

É curioso destacar, que o mesmo raciocínio (o acessório segue o principal) foi aplicado também em Fernando de Noronha, muito embora de modo inverso, quando o Interventor Federal no Estado, Agamenon Magalhães, atendendo a requisição do Ministro da Justiça, através do Decreto Estadual nº 47, de 25 de janeiro de 1938, determinou, embora a título precário, que a ilha ficasse à disposição do Governo Federal.

Naquela ocasião, em anexo ao Termo de Cessão do Arquipélago e Presídio de Fernando de Noronha do Estado de Pernambuco ao Governo Federal, foi elaborado pelo Estado Membro um inventário, contendo a descrição de todos os imóveis, móveis (gados, máquinas, veículos, etc.), inclusive os mais diversos utensílios (hospitalares, penitenciários, etc.), transferidos para o Governo Federal na qualidade de acessórios, uma vez que o principal, qual seja a ilha, fora transferida.

Não é razoável, e foge a regra lógica jurídica, a tese defendida pela União, de que, ao perder a propriedade da ilha, por determinação da Assembléia Nacional Constituinte, consagrada no texto constitucional, portanto com muito mais força do que mera cessão a título precário ocorrida em 1938, não se aplique o princípio de que o acessório segue principal, o mesmo que lhe beneficiou no passado, porque no presente não lhe é conveniente.

A ilha e seus acessórios foram de Pernambuco desde os primórdios, posteriormente (1938), foram transferidos à União, e retornaram com o advento da Carta Magna de 1988.

Dirimida todas as dúvidas quanto a propriedade do Estado de Pernambuco sobre a ilha e todos os seus acessórios (construções, plantações, etc), resta apenas a controvérsia quanto aos reflexos de tal transferência em relação as Unidades de Conservação criadas pela União quando ainda proprietária da ilha.

O Ministério Público Federal, através do parecer do seu Procurador Geral da República, reconheceu o acerto da assertiva lançada pelo Estado de Pernambuco, de que a União só pode criar Parques Nacionais em terras de seu domínio, sob pena de atentar contra o direito de propriedade.

Os Parques podem ser nacionais, estaduais ou municipais, devendo ser criados pelo Poder Público respectivo, nos termos do art. 5º, aliena a, do Código Florestal então vigente (Lei nº 4.771, de 15.09.1965):

Esta divisão de tipos de Parques foi mantida pelo art. 11, § 4º, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SISNAMA – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, nos seguintes termos:

“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 em contato com a natureza e de turismo ecológico.

(...)

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.”

Neste sentido, ou a União cria os Parques Nacionais em terras de seu domínio, ou mediante doação, ou desapropriação, a exemplo dos Decretos Federais de nº 97.656/89 e 97.658/89, que criaram os Parques Nacionais da Chapada dos Guimarães, no Estado do Mato Grosso, e dos Grandes Sertões-Veredas, nos Estados de Minas Gerais e Bahia.

No caso em tela, o PANAMAR foi devidamente criado porque na época Fernando de Noronha, na condição de Território Federal, era propriedade da União. Entretanto, com o advento da Constituição Federal (art. 15 da ADCT), a ilha foi reanexada ao Estado de Pernambuco, ou seja, transferida a propriedade da União para o Estado Membro, e o Decreto Federal nº 96.693/88 não foi recepcionado pela Carta Magna.

A não recepção de uma norma pela Constituição Federal vindoura enseja a extirpação da mesma do ordenamento jurídico. In casu, a não recepção do

Decreto Federal nº 96.693/88, elimina a possibilidade de produção de quaisquer efeitos no mundo jurídico, gerando, assim, a extinção do PANAMAR.

A nova conjuntura fundiária de Fernando de Noronha, criada com a nova Carta Constitucional, impõe duas alternativas para as Unidades de Conservação criadas pela União na ilha, ou mantém a condição de Federal, mediante indenização amigável ao Estado de Pernambuco, ou extinguem-se, restando apenas a UC Estadual, qual seja, a Área de Proteção Estadual de Fernando de Noronha.

CAPÍTULO 5 – GESTÃO PÚBLICA DO ARQUIPÉLAGO



Ilustração nº 08 - Zoneamento agro-ecológico.1987

Fonte: SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007.

O gestor público ambiental, para cumprir a difícil missão constitucional de proteger o meio ambiente, preliminarmente, precisa saber se efetivamente ele detém o poder-dever de gerir o meio ambiente específico, ou seja, se está incumbido legalmente da competência material para aquele caso concreto.

A indefinição de competências administrativas ambientais afeta diretamente a qualidade da gestão pública, na medida em que permite situações conflituosas negativas ou positivas.

A primeira, quando o exercício da atribuição ambiental pode gerar grande desgaste político, como autuações, embargos de obras ou interdições de atividades indesejadas, fazendo com que se invoque a falta de definição explícita da competência no sistema jurídico para afastar uma eventual responsabilização por omissão ou conivência.

Enquanto a segunda é aplicada na hipótese em que o exercício da competência administrativa possa resultar ganhos de imagem junto à opinião pública

ou mesmo ganhos econômicos, com a instalação de empreendimento econômico desejado⁶⁴.

5.1. A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA DE FERNANDO DE NORONHA

O Arquipélago de Fernando de Noronha, nos termos do artigo 96 da Constituição Estadual, é uma região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, instituído sob a forma de Distrito Estadual, com natureza de autarquia territorial, regendo-se por estatuto próprio, com personalidade jurídica de direito público interno e dotado de autonomia administrativa e financeira.

Conforme disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº. 11.304, de 28/12/95, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha é uma entidade autárquica integrante do Poder Executivo Estadual, exerce sobre toda a extensão da área territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha a jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia, próprios de ente público.



Ilustração nº 09 - Palácio São Miguel – Sede da Administração de Fernando de Noronha

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

⁶⁴ TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento Ambiental. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 03.

A história da administração de Fernando de Noronha é dividida em três períodos: Capitania Hereditária de Pernambuco, Território Federal (militar e civil) de Fernando de Noronha e Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

A administração da ilha, desde a sua descoberta, passando pela sua incorporação à Capitania Hereditária de Pernambuco, e posteriormente quando a ilha se tornou presídio, até o momento em que foi cedida a título precário à União, tendo esta transformado-a em Território Militar e depois Território Federal, foi relatado em capítulo anterior.

Vale registrar que durante o período em que Fernando de Noronha esteve sob o comando de militares federais (exército, marinha e aeronáutica), em seguida governada por civil (nomeado pelo Presidente da República), tendo sido gerida pelos seguintes administradores:

18.05.1942 a 12.02.1943	General Francisco Gil Castello Branco
13.02.1943 a 18.06.1943	General Ângelo Mendes De Moraes
25.07.1943 a 30.07.1944	Coronel Tristão De Alencar Araripe
22.12.1944 a 28.07.1945	Coronel Félix De Azambuja Brilhante
29.08.1945 a 10.09.1951	Major Mário Fernandes Imbiriba
11.09.1951 a 17.05.1954	Major José Francisco da Costa
17.05.1954 a 20.09.1955	Major Antônio Coelho Neto
20.09.1955 a 09.04.1958	Major Abelardo Alvarenga Mafra
10.04.1958 a 09.01.1961	Tenente-coronel José Francisco da Costa
10.01.1961 a 03.08.1971	Coronel Jaime Augusto da Costa e Silva
03.08.1971 a 22.06.1975	Coronel Ruperto Clodoaldo Pinto
22.06.1975 a 22.07.1977	Coronel Eptácio Motta Delgado
28.07.1977 a 04.02.1979	Coronel César Tasso Saldanha Lemos
27.03.1979 a 22.01.1981	Coronel Gastão Baptista de Carvalho
22.01.1981 a 09.02.1982	Coronel Raymundo de Sá Peixoto
09.02.1982 a 22.01.1985	coronel-aviador wellington de carvalho,
22.01.1985 a 13.05.1985	Coronel-aviador Ivanildo Teles Sirotheau Corrêa, (interinamente)
13.05.1985 a 08.10.1986	Coronel-aviador Ivanildo Teles Sirotheau Corrêa
08.10.1986 a 10.08.1987	Capitão-de-mar-e-guerra Gerson da Silva Monteiro
10.08.1987 a 05.10.1988	Governador Fernando César de Moreira Mesquita

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

Neste ponto foi oportuno demonstrar a relação dos governadores desde o período de 1942 até a data presente. Verifica-se que de maio de 1942 a outubro de 1987 a ilha esteve sob o comando militar, ou seja, 40 anos, e isto tem reflexos no comportamento dos ilhéus, acostumados a vida contemplativa e do comando do exército.

Após este período militar o Território Federal de Fernando de Noronha passou a ter como governante civil Fernando César de Moreira Mesquita.

Há 19 anos a ilha tem gestores civis estaduais, desde a sua reanexação ao Estado de Pernambuco, por força do art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante na Carta Magna de 1988, os quais podem ser assim listados:

1988	Cláudio Marinho (Gov. Miguel Arraes)
1989	Roberto Pandolfe (Gov. Miguel Arraes)
1990	Bruno Ribeiro (Gov. Carlos Wilson)
1990	Eduardo Pragana (Gov. Carlos Wilson)
1991	Domício Cordeiro (Gov. Joaquim Francisco)
1993	Cel. PM. José Maria Oliveira (Gov. Joaquim Francisco)
1994	Elías Gomes (Gov. Miguel Arraes)
1996	Tadeu Loureço de Lima (Gov. Miguel Arraes)
1998 a 2002	Sergio José Salles Vaz (Gov. Jarbas Vasconcelos)
2004 a 2005	Edrise Ayres (Gov. Jarbas Vasconcelos)
2006 até hoje	Romeu da Fonte (Gov. Eduardo Campos)

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

5.2. (IN)APLICABILIDADE DO TAC NA GESTÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL



Ilustração nº 10 - Fernando de Noronha - BR 363 (menor rodovia federal brasileira)

Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves

O TAC - Termo de Ajustamento de Conduta ou CACEL - Compromisso de Ajustamento às Exigências Legais “é um instrumento legal destinado a colher do causador do dano ao meio ambiente, entre outros interesses difusos e coletivos, um título executivo de obrigação de fazer e não fazer, mediante o qual, o responsável pelo dano assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixadas no próprio termo”⁶⁵.

É direito fundamental de natureza difusa de todos o ambiente equilibrado ecologicamente.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 81, conceitua os interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos, e interesses ou direitos individuais homogêneos, nos seguintes termos:

“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

⁶⁵ De MIO, Geisa Paganini. FERREIRA FILHO, Edward. CAMPOS, José Roberto. Op. Cit, p. 92-101. Rev. Disc. Jur. Campo Mourão, v. 2, n. 2, p. 24-57, jul./dez. 2006.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
 I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
 II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
 III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

Assim, os interesses difusos constituem espécie do gênero direitos coletivos.

No aspecto subjetivo, correspondem a direitos transindividuais, com indeterminação absoluta dos titulares, sendo que a ligação entre os vários titulares difusos decorre de mera circunstância de fato.

No âmbito objetivo, os interesses difusos são indivisíveis, ou seja, não podem ser satisfeitos ou lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares. São insusceptíveis de apropriação individual, bem como de transmissão (seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*), renúncia e transação⁶⁶.

As complexas relações entre questões políticas, econômicas e sociais, além das incertezas científicas e soluções que exigem a participação dos diversos segmentos da sociedade na busca do consenso e cumprimento das obrigações legais dificultam a resolução dos conflitos ambientais.

A relação direta com o desenvolvimento econômico torna complexa a solução das questões ambientais, tornando insuficientes os instrumentos legais restritos, fundados em padrões técnicos e em teorias de responsabilidades⁶⁷.

A indisponibilidade do bem ambiental levanta controvérsia sobre a possibilidade de utilização dos meios alternativos de solução de conflitos ambientais, do tipo Termo de Ajustamento de Conduta.

Em princípio “a marca da indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais impediria a transação, tendo em vista que o objeto desta alcança apenas os direitos patrimoniais de caráter privado, suscetíveis de circulabilidade”⁶⁸.

⁶⁶ “Os bens jurídicos tuteláveis pelas ações coletivas são os difusos ‘transindividuais’, com indeterminação absoluta dos titulares (= não tem titular individual e a ligação entre os vários titulares difusos decorre de mera circunstância de fato. Ex. morar na mesma região)... Em decorrência de sua natureza: a) são insuscetíveis de apropriação individual; b) são insuscetíveis de transmissão, seja por ato *inter vivos*, seja *mortis causa*; c) são insuscetíveis de renúncia ou de transação”; (ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2006. p. 46.)

⁶⁷ De MIO, Geisa Paganini. FERREIRA FILHO, Edward, CAMPOS, José Roberto, Op. Cit., p. 93.

Todavia, diante “de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos”⁶⁹.

Ademais, o legitimado detém indisponibilidade sobre o conteúdo processual e não sobre o conteúdo material, não podendo a princípio transigir sobre direitos do qual não é titular, mas conveniências de ordem prática recomendam a mitigação da indisponibilidade da ação civil pública. Por fim, impõe-se frisar que a jurisprudência vem interpretando a transação de forma restritiva, não a aceitando como meio de renúncia ou de extinção de obrigações⁷⁰.

Seguindo a corrente doutrinária majoritária que sustenta a possibilidade da transação envolver matéria ambiental, assim tem se posicionado a Suprema Corte Constitucional Brasileira, *in verbis*:

“Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo disponibilidade sobre os interesses confinados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse”. (RE nº 253.885-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU 21.06.2002, Informativo do STF nº 273)

Neste sentido, seguindo estas balizas, doutrinárias e jurisprudenciais, é possível juridicamente transacionar com o direito ambiental, pois:

“deve se entender que a transação em matéria de meio ambiente não por objeto o próprio meio ambiente, direito difuso e indisponível. Em relação a esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é impossível transigir. Será objeto da transação em matéria de meio ambiente a forma de adoção das medidas destinadas à sua recuperação, ou, ainda, o estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, de tal forma que o ecossistema seja preservado de agressões”⁷¹.

E dentro dos instrumentos para realização da transação o TAC é a ferramenta mais importante na defesa do meio ambiente, “na medida em que

⁶⁸ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

⁶⁹ *Ib idem*.

⁷⁰ MAZZILLI, Hugo Nigri. A defesa dos interesses em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 356.

⁷¹ FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta) in Ação Civil Pública Lei 7.347/1985 – 15 anos, 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002)

possibilita estabelecer a obrigação de fazer (ou não fazer), para sanar o problema que deu origem ao inquérito civil (promovido pelo Ministério Público para apurar a pertinência de instaurar a ação civil pública), seria a demora do processo normal e com o resguardo de sanções para o caso de não cumprimento das cláusulas estabelecidas”⁷².

Há ainda os que defendem o seguinte em relação ao TAC:

“sendo objeto do compromisso de ajustamento de conduta, necessariamente, direito indisponível, a utilização do termo transação ao mesmo não se mostra adequado, uma vez que aquele possui, em verdade, a natureza jurídica de acordo (em sentido estrito), espécie do gênero acordo (em sentido amplo), do qual ambos (transação e acordo em sentido estrito) fazem parte”⁷³.

Assim, conforme destacado no capítulo do Referencial Teórico, especificamente na problematização, embora haja discordância quanto à natureza jurídica do TAC acordo ou transação, é preponderante na doutrina a possibilidade de uso do Termo de Ajustamento de Conduta na seara ambiental.

Ademais, “nos parece que o compromisso de ajustamento de conduta que obtenha por meio de suas cláusulas o efetivo resguardo do meio ambiente cumpre o mais importante dos princípios constitucionais do Direito Ambiental, qual seja, o princípio da preservação”⁷⁴.

⁷² HAHN, Claudete M. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA). In Revista de Direito Ambiental. Ano 8, nº 32, outubro –dezembro 2003, p. 104-122.

⁷³ AKAOU, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.102

⁷⁴ *Ib idem*, p. 106.

5.3. GESTÃO PÚBLICA ANTES DO TAC



Ilustração nº 11 - Área Portuária de Fernando de Noronha
Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves

O ecoturismo, considerado uma das atividades mais promissoras no nordeste brasileiro, com a criação do PRODETUR – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo, cresceu exponencialmente.

Após o PRODETUR, todo o Estado de Pernambuco, inclusive suas adjacências oceânicas, como Fernando de Noronha, em compassos diferentes, porém com a mesma tônica, focaram seus esforços em “utilizar as potencialidades naturais e culturais das diferentes localidades para propiciar o desenvolvimento do Nordeste”⁷⁵.

O governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, ao assumir a gestão do Estado, elaborou no início do seu mandato (janeiro de 1999), a “Proposta de Ação para um Desenvolvimento Sustentável de Fernando de Noronha”, ou um

⁷⁵ ARRUDA, Romeu; PIRES, Alan; LANDIM, José Vasques. In: Conservação: Um Ato Humano. Maria José de Araújo Lima e Márcia Lima de Azevedo Monteiro. Fortaleza: SEMACE, 2005, p. 01.

Projeto de Governo para os quatro anos de gestão, como definiu o Administrador da ilha da época em entrevistas, Sérgio Salles. Ele destacou a vocação econômica, visível e inquestionável, de Fernando de Noronha, para o ecoturismo, em razão do seu rico acervo de patrimônio natural e cultural, em boa parte preservado e protegido pelas normas ambientais, especialmente na área do Parque Nacional Marinho.

Foi frisado que o ecoturismo é, por definição, um produto turístico de real potencial econômico e social, capaz de propiciar a divulgação do patrimônio ambiental e cultural, configurando-se, também, como uma importante alternativa de desenvolvimento, se operado em bases sustentáveis.

Neste cenário, foi definida a importância do papel do gestor público como elemento indutor, que na prática promove iniciativas voltadas para ações empreendedoras de infraestrutura, e de apoio e estímulo à formação profissional dos segmentos privados envolvidos, bem como promovendo a ampla participação da comunidade local.

Seguindo esta corrente filosófica, o Estado de Pernambuco lançou as seguintes metas para a gestão de Fernando de Noronha:

- a) Desenvolver projetos de restauração, revitalização, recuperação e valorização dos sítios históricos e arqueológicos, especialmente das nove (09) fortificações existentes e outros monumentos significativos, como fator de qualificação da paisagem urbana e atração turística;
- b) Utilizar o sistema de comunicação da ilha – TV e rádio FM – para difundir, em ampla escala, práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais, bem como criar – no ilhéu – a consciência dos benefícios gerados pelo ecoturismo;
- c) Implantar o sistema de controle de qualidade dos serviços prestados pelas pousadas e empreendedores relacionados com a atividade;
- d) Atrair investidores para implantar e ocupar um espaço de convivência de forma a oferecer ao turista alternativas noturnas de lazer;
- e) Concluir a nova estação de passageiros do aeródromo de Noronha;
- f) Inserir a promoção do arquipélago na estratégia de desenvolvimento do turismo do Estado de Pernambuco, de forma articulada e complementar em consonância com as diretrizes governamentais estabelecidas para o setor.

Segundo revelou o então Administrador de Fernando de Noronha (mandato 1998 a 2002), Sérgio José Salles Vaz, em entrevista o foco do desenvolvimento sustentável da ilha foi voltado para o turismo.

O despertar para o turismo da ilha, após o PRODETUR, e os novos horizontes lançados pelo Administrador de Fernando de Noronha com o Governador

do Estado gerou uma enxurrada de requerimentos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos, conforme os gráficos dos instrumentos usados para o controle ambiental, constantes no Relatório Semestral de atividades de setembro /2001 a fevereiro/2002, elaborado pela CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, em estudo sobre a Sistematização do Licenciamento Ambiental como Subsídio à Gestão Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha.

O conflito de competências administrativas ambientais existente antes da celebração do TAC havia estabelecido uma situação de negativa geral de competências, ou seja, para não correr o risco de invadir a competência de atribuições ambientais da esfera alheia (o Estado não ingressar na competência Federal e vice-versa), os órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental adotaram a estratégia da “inércia”.

Como bem relatou o ex-gestor da ilha, Sérgio Salles, ao descrever a sua visão administrativa ao chegar em Fernando de Noronha:

..E aí foi que a gente resolveu fazer um plano de desenvolvimento sustentável para a ilha, que foi exatamente o projeto de governo para os quatro anos.

...É uma proposta de desenvolvimento turístico para a ilha baseada na sustentabilidade ambiental. Eu tinha saído do Ministério do Meio-ambiente, porque antes de assumir Fernando de Noronha eu tinha passado quatro anos como Chefe de Gabinete de Gustavo Krause. Ele foi Ministro do Meio-Ambiente, e eu era Chefe de Gabinete dele. E aí tive uma oportunidade muito especial, a Sra. há de imaginar, de conhecer a questão ambiental mais de fundo, de conhecer esse Brasil todo...

Qual foi a essência da minha visão... Eu disse, eu vou correr risco, mas alguém tem que mandar. A pior coisa de um lugar é quando ninguém manda nele. Porque vira bagunça. O ilhéu se sentia proprietário, a União se sentia proprietária, mas não mandava. O ilhéu não podia fazer o que queria. O estado era proprietário, mas também não mandava, e era uma bagunça grande e estava a população desordenada na ilha, todo mundo fazendo o que queria, fazendo essas puxadinhas completamente inadequadas. (Sérgio, 52)

Para comprovar este cenário de “bagunça”, descrito pelo ex-administrador da ilha, basta analisar o gráfico de licenças ambientais concedidas em Fernando de Noronha, que em 1990 foi de apenas 01 (uma), em 2000 foram 02 (duas), e 2001 foram somente 05 (cinco) licenças concedidas. Enquanto em 2002, após a instalação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Ilha, com a decisão do gestor de “correr o risco”, o número de licenças ambientais concedidas em fevereiro/2002 aumentou para 20 (vinte).

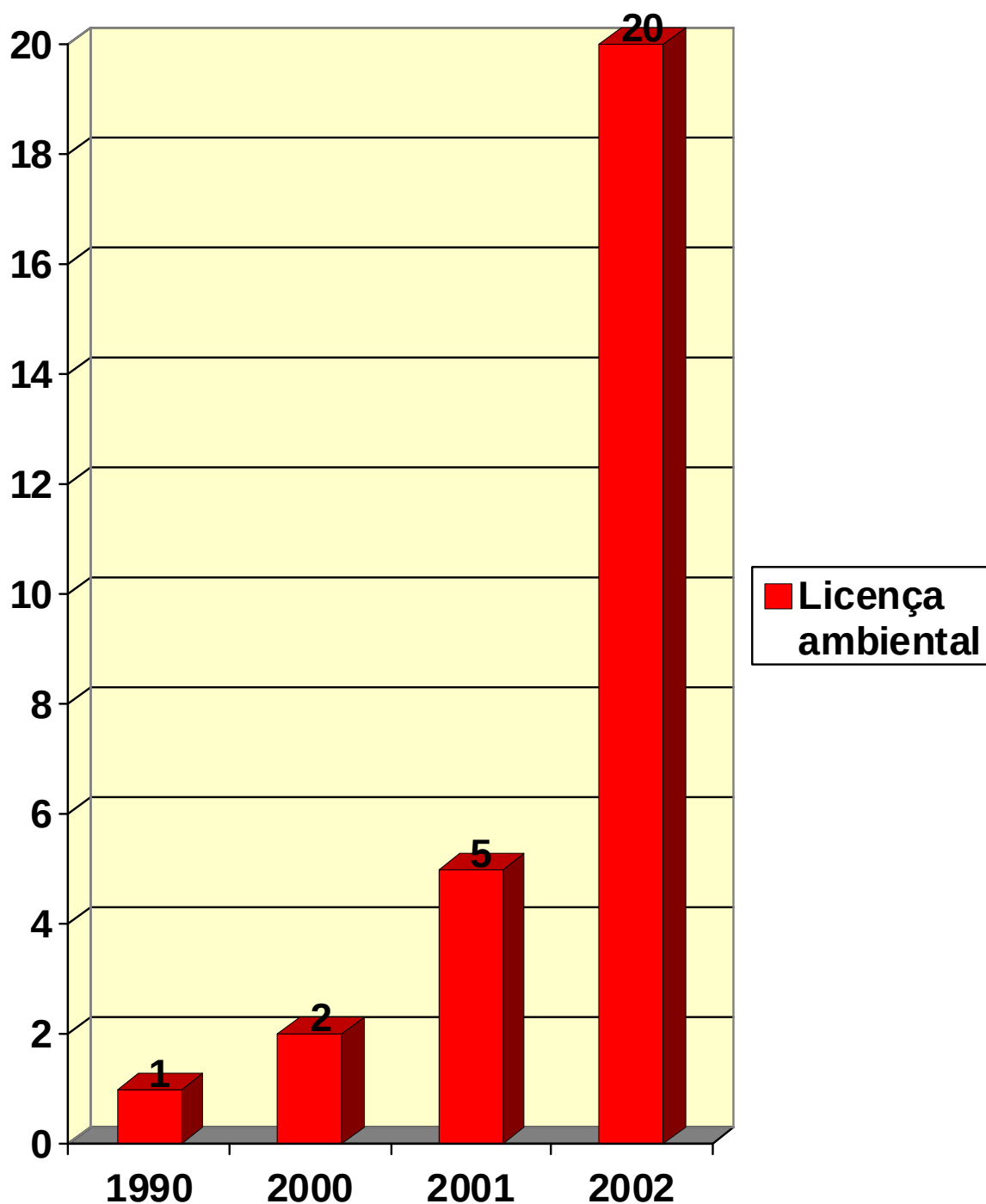


Gráfico nº 01 – Licenças ambientais concedidas pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no período entre 1990 e 2002

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

Por outro lado, a falta de atuação prévia dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental da ilha, ou seja, a total falta de regulação na ocupação do solo, possibilitou o aumento das construções informais, muito bem retratado pela elevação do número de autos de constatação lavrados pela administração local conforme consta do gráfico abaixo.

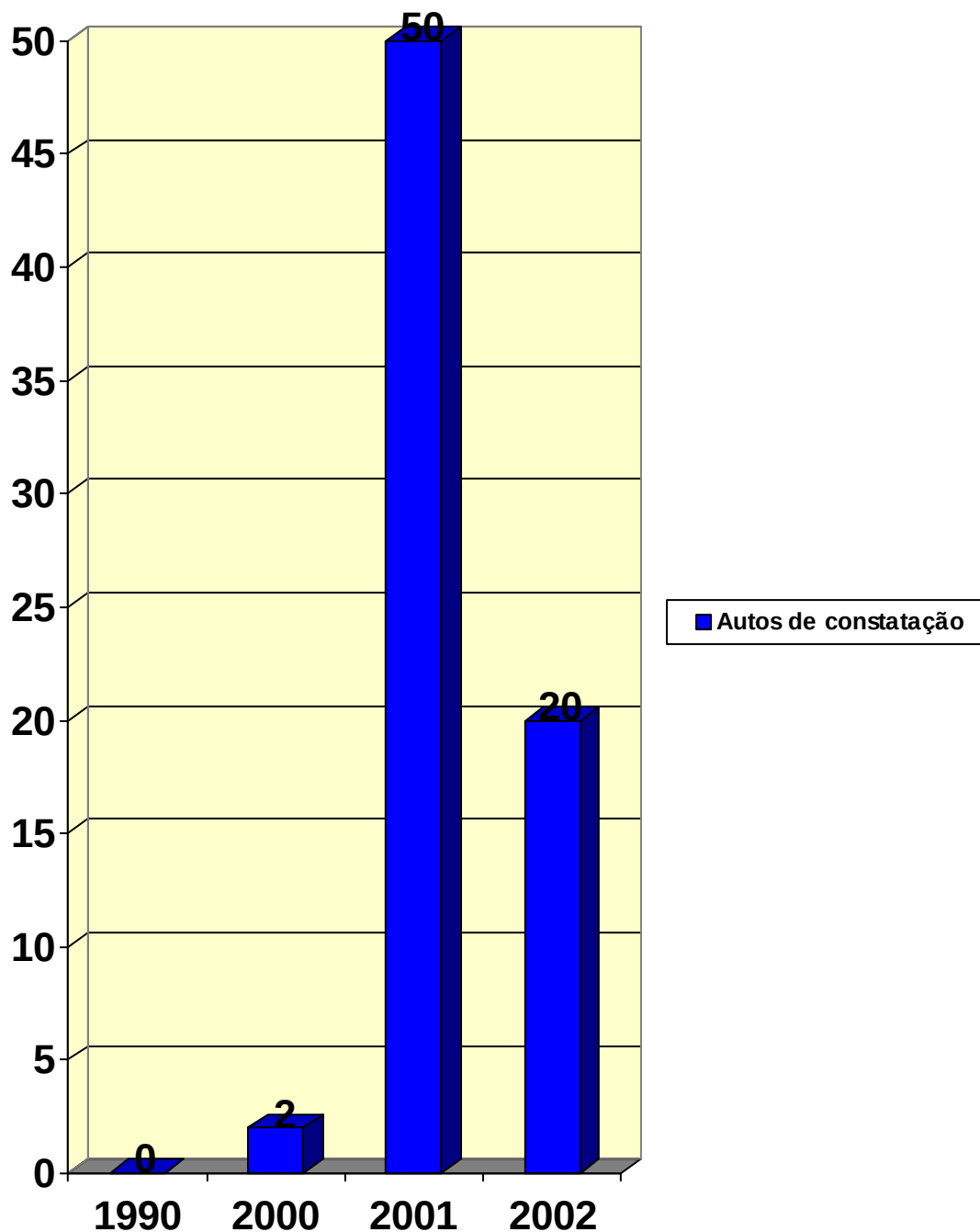


Gráfico nº 02 – Autos de Constatação lavrados pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no período entre 1990 e 2002

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

O número de autos de constatação lavrados, instrumento lavrado após constatação de um dano ambiental, ou por falta de licenciamento ambiental, também aumentou consideravelmente.

Por fim, o gráfico abaixo demonstra o evidente o crescimento de processos de licenciamento ambiental no mesmo período (1990-2002).

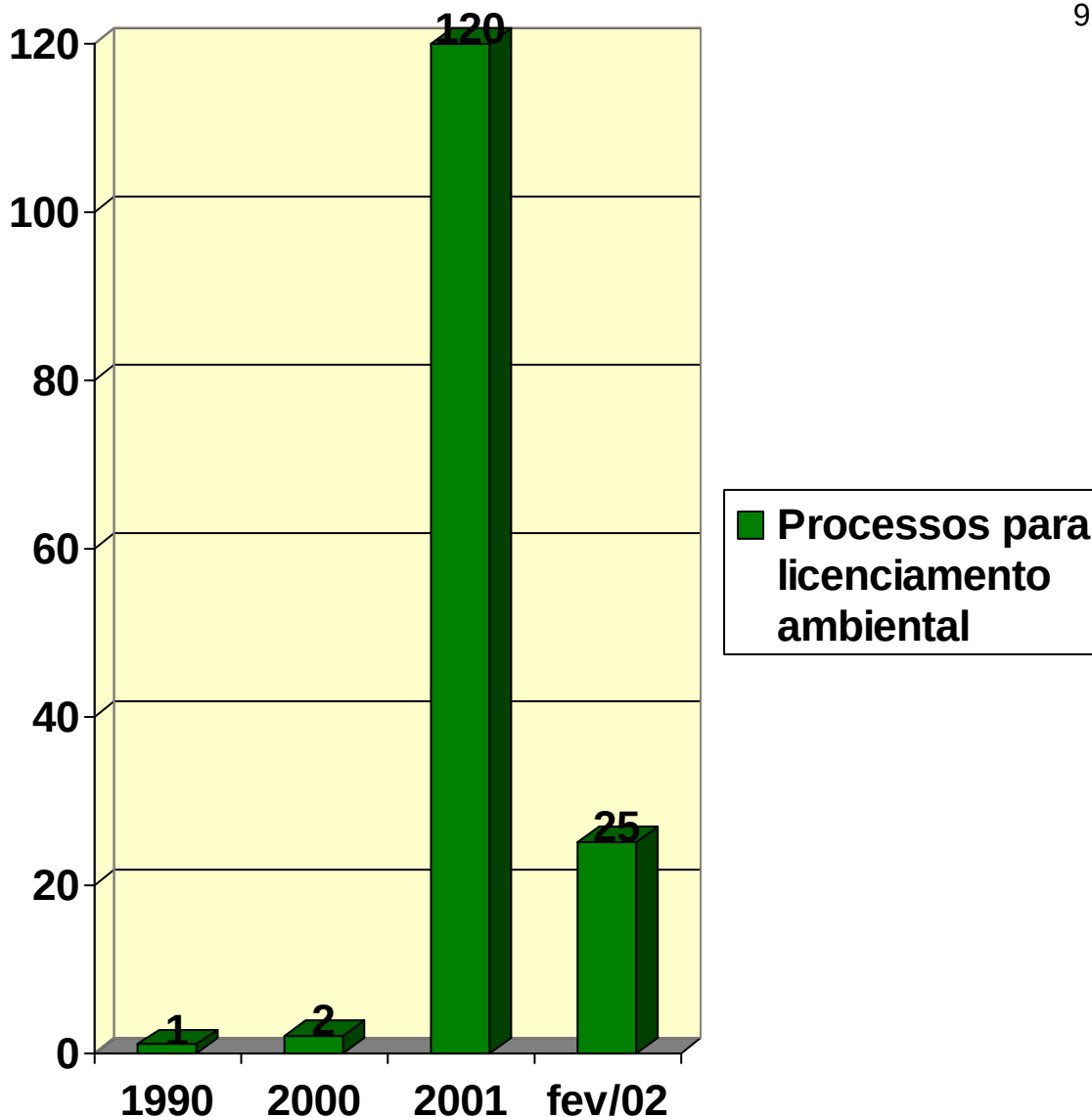


Gráfico nº 03 – Autos de Constatação lavrados pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no período entre 1990 e 2002.

Fonte: Relatório Semestral de Atividades em Fernando de Noronha, referente ao período de setembro de 2001 a fevereiro de 2002, elaborado pela SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente

Diante deste cenário, em que a Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha – ADPF passou a conceder um maior número de licenciamentos ambientais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, através da Moção nº 22, de 12/07/2001, propôs a celebração de TAC – Termo de Ajustamento de Conduta entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União, através do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o qual foi firmado em dezembro/2002, que viabilizou a elaboração do Plano de Manejo da ilha, firmando o marco definidor de atribuições dos órgãos públicos ambientais atuantes na localidade.

5.4. GESTÃO PÚBLICA APÓS O TAC



Ilustração nº 12 – foto da Praia da Cacimba do Padre

Fonte: SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007.

O TAC possibilitou a elaboração do Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo, que estabeleceu os princípios ou preceitos que estabelecem, regulamentam e esclarecem as atividades a serem desenvolvidas na APA, ou seja, firmou os procedimentos gerais a serem adotados na UC – Unidade de Conservação, de modo a servir como a orientação institucional e comunitária, indicando as ações e restrições necessárias ao seu manejo.

O Termo de Ajustamento de Conduta foi um marco para viabilizar o Plano de Manejo, como bem resumiu o ex-Administrador de Fernando de Noronha Edrise Ayres (mandato 2004 a 2005), durante entrevista:

Foi, foi um marco para viabilizar. Mas o TAC foi um acordo, como o próprio nome Termo de ajustamento, entre as partes, pra administrar enquanto não saía o plano de manejo. Porque o plano de manejo tava perdido pelo Ibama, sem prazo. Havia não sei quantos anos e

eles não tinham viabilizado. O negócio tava meio morto. E o TAC zerou a responsabilidade do Ibama em elaborar o Plano de Manejo. Foi daí que ele partiu, inclusive demorou que só diabo.

O prazo inclusive não foi cumprido várias vezes, O Ibama chegou a ser ameaçado de ser punido pelo MPF, várias protelações de prazo, várias vezes... Houve até um caso, estávamos numa reunião, espera pra terminar, não terminava, quando o MPF chegava, puxava, aí o Ibama, pra resumir, com um cara do Rio, um de Brasília, um daqui, outro não sei de onde, cada um com um prazo diferente. Ora, tudo na mesma reunião. Finalmente, quando é? Agora dia 30 de agosto... Totalmente desarticulado... Uma coisa que eu acho importante registrar é você saber dos resultados do procurador, Marcos Costa, que foi o gestor desse TAC. Foi ele quem zerou todas as exigências do TAC...

Procurador Federal da República Marcos Costa. Ele já não está mais à frente dessa área de ambiental. Mas ele tá aí em Recife ainda. Um cara novo, dinâmico, ele foi quem foi o responsável mesmo. Ele expulsou a responsabilidade de todos os órgãos. Ele foi quem mediou toda a elaboração do TAC. E foi quem ficou gerindo a aplicação do TAC até chegar o plano de manejo. Pegou todos os conflitos botou naquele papel. Ele foi quem organizou a elaboração do TAC. O TAC eram interesses muito conflitantes, que se não houvesse uma mediação forte dele, não tinha como chegar na coisa...

Outra coisa errada... Realmente foi uma coisa que a gente até fazia... Já tava com uma relevância grande, estava quase que como coisas consolidadas, que na prática talvez não pudessem ser feitas. Daí os conflitos. O que é que houve de fato? Foi um conflito de interesses. Foi uma coisa que veio pro bem, mas foi por força de conflito de interesses. (Edrise, 59)

O TAC foi uma ferramenta regulatória eminentemente emergencial, diante dos severos conflitos de competência existentes na ilha, e da explosão de desenvolvimento deflagrada no primeiro mandato do Governador Jarbas Vasconcelos (1998 – 2002), ou como bem definiu o atual Diretor de Articulação e Infraestrutura da Administração de Fernando de Noronha, Gustavo Araújo, em entrevista, foi o instrumento para estancar a sangria do desenvolvimento excessivamente acelerado da ilha.

Ainda sobre o TAC, o Sr. Edrise, perguntado sobre o que havia provocado tal instrumento, assim respondeu:

O mercado começou a distinguir Noronha como uma fonte de renda forte na área turística, e isso, que já era do conhecimento, mas não era devidamente explorado pelos seguimentos ativos, e causou inveja. E aí eles sentiram que pra eles ficava um sentimento muito forte de regionalismo, de inatividade(?), que eles acham não são nem brasileiros, quanto mais pernambucanos. Era um sentimento que estava muito vivo. Hoje, depois de vinte anos do retorno de Pernambuco, a nova geração não tem muito isso, depois que a gente botou muito professor lá e tal, mas o pessoal mais tradicional da ilha

é totalmente arredo, eles se acham um ente separado, privilegiado, Noronha é deles, não é de mais ninguém. Não é do Brasil, não é de Pernambuco, não é de ninguém, é deles.

Então foi isso que gerou o TAC. O tormento iniciou quando começou a aparecer investimentos sem a participação deles. Isso é notório lá, existem alguns investimentos lá que são feito óleo na água, não se misturam. A pousada dos Estambucos, na qual ele é só o sócio, foi um dos poucos grandes conflitos porque os caras sentiram que perderam espaço dentro da ilha. Não tem nenhum sentimento ambiental, é só interesse econômico. Eles são os maiores ambientalistas para defender o deles. Agora a coisa está o inverso, estão odiando o plano de manejo porque está impedindo as coisas que eles queriam fazer e agora não podem. Antes eles fizeram muita coisa, e como não existia nenhuma gestão ambiental na ilha, existia essa omissão geral, ninguém brigava pra isso. Aí pra poder se defender da investida do poder econômico externo, jogaram o meio-ambiente pra cima e daí surgiu a intervenção do MPF, e conseqüentemente o TAC. Mas agora eles já estão se sentindo restringidos. Para aqueles mais conservadores, a lei veio depois deles. Eles estão lá antes da lei, então eles podem tudo... Os de fora é que não podem, aí tem que respeitar a lei. Em resumo é isso, eles não dizem isso claramente, mas o sentimento geral da parte mais conservadora é esse. Eles provocaram esse negócio, que foi uma coisa benéfica, mas o interesse não era ambiental, o interesse era econômico, pra questão de reserva de mercado, é a pura realidade. (Edrise, 59)

Os benefícios da elaboração do TAC foram confirmados inclusive pelo ex-Administrador de Fernando de Noronha Sérgio Salles, gestor marcado pelo perfil ousado e empreendedor, em sua entrevista, entretanto foram salientados pontos negativos:

Não... Quem faz é ele e o resto assina. Quem fez foi Marco Antônio Costa, que era até o Procurador da República à época. Não sei se é ainda. Foi ele quem fez isso. Logicamente, a gente mandou para a Procuradoria, a Procuradoria deu uma analisada, fez uns ajustes, teve várias reuniões, tiraram algumas coisa, e deu pra engolir o sapo. Mas também tem um ponto positivo, porque da mesma forma que impões limites ao Estado, à ação do estado, do gestor público, ele impões grandes limites ao privado. Claro que ele traz o viés da União, porque como é MPF, na cabeça dele aquilo é terra da União, que a gestão tem que ser da União, tem que estar sujeito ao plano de manejo feito Ibama, com licenciamento do Ibama. Tanto que ele colocou nesse parecer aqui, e o nosso procurador questiona, diz que o licenciamento pode ser dado pelo CPRH. Aí tem esses conflitos. A visão dele é que tem que ser federal. Traz um conjunto de restrições à ação do Estado, mas ao mesmo tempo, como a União federal está mais afastada da realidade local. A lei, ela se aplica sobre uma determinada área, mas as condições locais, tanto que às vezes mudam com o tempo...

Então ele trouxe muito limite à ação da gestão pública no local, e limitou logicamente o poder de ocupação do solo. Tem um lado positivo e tem um lado negativo. Tem um lado positivo porque teoricamente você preserva mais, mas ao mesmo tempo, impõe

limitações ao processo de desenvolvimento. Na minha visão, e é uma questão conceitual, eu tenho a visão do desenvolvimento sustentável. Ele precisa acontecer. Se você simplesmente proíbe, ele vai voltar àquela ação clandestina. Obedece um ano, dois... Agora mesmo a PF prendeu um bocado de gente que estava desobedecendo, já construindo antes do dia, porque está simplesmente proibido. É muito melhor você deixar que se faça. Agora, coloque regras rígidas ambientais, que aí ele investe, ele bota tecnologia limpa de geração de tratamento de rejeitos, de geração de energia. (Sérgio, 52)

O Plano de Manejo viabilizado pelo TAC é o requisito básico para se implementar quaisquer atividades em Áreas de Unidade de Conservação, nos termos da Lei das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00, art. 27), a qual assim estabelece:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

§ 4º § 4º O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:

I - o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres;

II - as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado;

III - o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres; e

IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.

Em síntese, numa interpretação rigorosa, nos termos da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/00, art. 27), antes da elaboração do Plano de Manejo, como o Arquipélago de Fernando de Noronha constitui um mosaico de várias Unidades de Conservação, a administração pública não tinha autorização legal para licenciar qualquer atividade, ou seja, agiu até então à margem da lei.

Assim, o TAC ao pavimentar as condições necessárias para a elaboração do Plano de Manejo, restabeleceu a obediência ao princípio administrativo da legalidade, estampado na Constituição Federal vigente, pelas diversos órgãos públicos ambientais das diferentes esferas atuantes no Arquipélago de Fernando de Noronha.

CAPÍTULO 6. DISCUSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA



Ilustração nº 14 - foto da cachoeira na Praia do Sancho
Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves

A pesquisa empírica teve início com a entrevista, ainda no continente, com os ex-gestores da ilha Sérgio José Salles Vaz (Administrador do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no período de 01.01.1999 a 30.03.2003), Jório Cruz (Diretor de Planejamento do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no período de 01.01.1999 a 30.03.2003) e Edrise Ayres (Administrador do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no período de 2004 a 2005).

Posteriormente, foi realizada a segunda etapa da pesquisa de campo, agora no Arquipélago de Fernando de Noronha, durante o período de 18/04/2009 a 22/04/2009.

No trabalho de campo foram entrevistados moradores da ilha dos mais diversos segmentos (gestores públicos, funcionários públicos, empresários, bugreiros, guias turísticos, taxistas, representantes de ONG's, etc).

As entrevistas foram realizadas no modelo semi-estruturado, porque partindo de um questionário previamente elaborado, cujo modelo segue em anexo, e no seu desenvolver foi flexibilizada a estrutura, sendo dada liberdade para o entrevistado avançar no tema de sua preferência.

6.1. DISCUSÃO SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO ANTES DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



Ilustração nº 15 - foto da Praia do Boldró

Fonte: SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007.

A gestão pública da ilha que antecede ao TAC pode ser dividida em dois períodos: período remoto, relativo a administração dos militares (exército, marinha e aeronáutica), e o período próximo, que se refere à administração dos civis, primeiro a federal, enquanto Território Federal, depois a estadual, na condição de Distrito Estadual integrante do Estado de Pernambuco.

Durante a gestão militar da ilha, como bem asseverou o militar reformado e antigo morador da ilha, Carlos Augusto de Araújo, em entrevista: “a

finalidade da guarnição militar como o próprio nome diz, seria guarnecer a ilha de Fernando de Noronha. Então não se poderia, não se tinha a ilha como turismo, a ilha teria que ser guarnecida, era guarnecida pelo Exército”.

Um ponto de distinção flagrante entre as gestões militar e civil é falta de continuísmo dos planos de gestão, frisou Carlos Augusto de Araújo, durante entrevista, “porque o militar tem essa vantagem de substituir o seu comandante ou seu subcomandante, deixando sempre um para continuar aquele trabalho. Já a política (civil) você pode radicalmente modificar um pensamento, uma estratégia de trabalho por outro”.

Na gestão militar, “o comandante que veio sabe de todos os trabalhos do comandante que saiu e o que ele vai fazer pro futuro, quer dizer há uma harmonia, não há um desinteresse do que um fez, do que o outro fez”. (Carlos Augusto de Araújo , 68)

A pesar de no país vigorar o regime da opressão, tempos em que o Estado Democrático de Direito era uma utopia, a época da gestão militar é lembrada com nostalgia por alguns moradores da ilha, com o seguinte argumento:

Com o Exército essa questão de derrubar árvore, de matar ribeirão, de fazer algumas desordens em praia não existia... eles botavam um edital aí onde tivesse, está proibido, estava proibido e ninguém ia... Hoje, ... o IBAMA bota, vamos dizer, até de noite com holofote, tudo por aí... mas ainda se pega lagosta, caranguejo... (João da Rocha Amorim, 68)

O período de gestão militar na ilha trouxe benefícios decorrentes do poder hierárquico marcante, que refletiu no melhor ordenamento da ocupação do território. D’outra banda é preciso lembrar os prejuízos decorrentes da gestão fardada, como a baixa cidadania dos civis, como salienta o militar reformado e antigo residente de Noronha, Major Brussolo, em entrevista:

Eu cheguei aqui na época do Exército, Nossa Senhora, não dava um passo fora da estrada se o Coronel não dissesse assim. Na época da Aeronáutica, eu fui da Aeronáutica, peguei o início do governo... Já houve uma abertura, já houve assim um início de cidadania muito grande que as pessoas não acreditavam. Começou com esse governador, com Carvalho, que era uma pessoa extremamente inteligente, aberta, investidor, enfim. Começou esse resgate de cidadania com ele, eu não digo nem resgate que esse povo que estava aqui nunca teve cidadania, eles não sabiam que eram. Quer dizer na época do Exército a gente, os oficiais compravam, depois os sargentos compravam, depois os soldados, depois os civis. E compravam o que, que não sobrava nada. (Major Brussolo, 59)

Segundo os moradores mais antigos da ilha, como João da Rocha Amorim, a qualidade da educação na época dos militares era mais do que boa. Todos tinham uma profissão. A saúde era superior a de agora.

“O hospital, tinha três médicos, constantes, eram três oficiais do Exército, bom, médico parteiro, medico de clínica geral, e outro não sei de que, dois analistas, serviço de laboratório...” (João da Rocha Amorim, 68)

A melhor explicação para a distinção entre a qualidade dos equipamentos públicos de saúde e educação entre as gestões militar e civil foi assim revelada por Verônica de Lima Ribeiro, durante entrevista:

“Hoje melhorou muito, né? A estrutura, em matéria de mercado, avião. Agora a saúde não. A saúde, o colégio, isso aí não. Porque naquela época a saúde, a educação, os professores eram o Capitão, o Tenente. Então não tinha essa diferença de quem tem dinheiro bota pra estudar no continente e quem não tem fica. O ensinamento que um coronel, um capitão dava para uma filha de pescador teria que dar ao filho dele. A saúde era do mesmo jeito. A gente tinha direito ao hospital do exército, era o mesmo hospital. O militar tinha que morar aqui, não tinha que viajar. Então isso diferencia muito. Agora em matéria de comida não, porque hoje melhorou muito”. (Verônica de Lima Ribeiro, 44)

Os reflexos das distinções entre as gestões militar e civil são muito profundos na sociedade noronhense, razão pela qual exigem um estudo sociológico para que sejam compreendidos, como bem recomendou o ex-administrador da ilha, Edrise Ayres, em entrevista:

Na realidade, isso é uma situação que exige um estudo sociológico para se entender como chegou naquilo. A ilha ela foi feita de uma base militar, então a comunidade era periférica à ilha, ela se aproveitava disso. Como era uma base militar, ela tinha certos privilégios de algumas gestões. Os privilégios, eles se beneficiavam, ela era administrada como uma unidade militar, então o civil que estava lá ele era um anexo militar. A administração fazia tudo, trocava lâmpada, administrava conflitos familiares, o comandante lá era senhor absoluto. Ele era quem administrava briga de marido e mulher, e isso a gente pegou muito ainda...(Edrise, 59)

Fernando de Noronha, enquanto Território Militar, foi gerida por militares das três armas (Exército, Marinha e Aeronáutica), quando se tornou Território Federal, passou a ser governada por civil, Governador Fernando César Mesquita.

A gestão da ilha enquanto Território Federal, embora tenha sido curta, foi muito abastecida de recursos financeiros federais, em razão de

circunstâncias peculiares, o que a impedem de compará-la à administração pelo Estado de Pernambuco, como ensina antigo empresário da ilha:

Aí veio o governador civil, Fernando Cesar Mesquita a ilha saiu do EMFA – Estado Maior das Forças Armadas para o Ministério do Interior. Aí o Mesquita assumiu que era muito amigo de Sarney. Aí assim, eu não digo que houve um resgate da cidadania. Aí houve assim uma abertura descomunal, porque Mesquita conseguiu resgatar a verba do município que estava guardada anos lá em Brasília. Porque Mesquita e o Sarney eles são muito próximos e ele legalmente conseguiu resgatar. E aí houve assim uma abertura extrema de tudo... coisas interessantes pra ilha, desenvolvimento pra ilha, construção de casas de madeira, BR, porto. (Major Brussolo, 59)

Com o fim do regime militar, deixou de ser estratégico para a nação ter um posto de guarnição militar na ilha, vindo o primeiro governador civil, Fernando César Mesquita, que mudou totalmente a filosofia de vida em Fernando de Noronha, especificamente no âmbito econômico.

Fernando César Mesquita foi descrito por Carlos Augusto de Araújo, em entrevista, como “elo de mudança radical de uma guarnição, de um governo militar, ou de um pensamento militar para Fernando de Noronha, para um pensamento civil, um pensamento de turismo, um pensamento de desenvolvimento da população e que se começou a vislumbrar a pousada domiciliar”.

A gestão civil estadual iniciou com a reintegração de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Parte dos antigos moradores da ilha, a exemplo do Major Brussolo, defende que a devida atenção do Estado de Pernambuco somente começou após 10 anos da reanexação de Fernando de Noronha:

“(...) a ilha ela começou a ser notada pelo estado depois de 10 anos de anexação. Porque de 98 pra trás, de 98 pra 88, você não via nenhuma ação.” (Major Brussolo, 59)

O Estado de Pernambuco, quando recebeu a ilha, teve dificuldades financeiras, em razão dos recursos consideravelmente reduzidos em relação à dotação orçamentária de um Território Federal, inclusive gerido por um amigo pessoal do Presidente da República. Além das implicações decorrentes de uma população viciada há anos no assistencialismo, como defende o ex-diretor de planejamento da ilha na gestão do Administrador Geral, Jório, em entrevista:

“As pessoas, a questão dos ilhéus, que durante anos foi objeto de proteção do governo, que dava tudo. Isso mudou muito a cabeça deles. Quando eu cheguei eles já estavam vivendo os sobressaltos de uma ilha administrada pelo estado de Pernambuco. E isso era um terror pra eles. Era uma coisa com que eles não se acostumavam, porque estavam habituados a queimava a lâmpada, eles ligavam, alguém trocava a lâmpada da casa deles... Jangada quebrava e chamavam alguém...(Jório, 69)

A política assistencialista adotada por anos na ilha estava ancorada na necessidade de preencher os cargos públicos, obedecendo ao princípio da isonomia salarial, através do oferecimento de atrativo aos funcionários ali lotados, segundo o ex-administrador de Fernando de Noronha, Sérgio Salles, destacou em entrevista:

“A ilha era gerida e tocada por servidores públicos, e, como você sabe, no serviço público existe o princípio da isonomia salarial, das condições gerais do serviço público. Então por que uma pessoa iria se isolar numa ilha, ficar literalmente ilhado, ganhando ou tendo as mesmas condições que um outro servidor público do continente? Então era preciso que você criasse certos atrativos para que um servidor público pudesse se interessar em desenvolver suas atividades numa ilha. Então, todo mundo que vivia em Fernando de Noronha, que inicialmente foi presídio e essas coisas todas, mas depois que se transformou em território, todo mundo que era atraído pra exercer suas funções lá tinha algumas vantagens: pro exemplo, um imóvel, uma casa, com luz, água, pagas.”

Apresentar ao ilhéu a nova realidade econômica social de Fernando de Noronha, longe da política assistencialista anteriormente vigente, foi uma tarefa difícil para o Estado de Pernambuco, explica o ex-administrador de Fernando de Noronha, Sérgio Salles:

“As primeiras gestões dentro da realidade da reanexação, elas tiveram um grau de dificuldade muito grande, que foi logicamente sentido a partir do momento em que a população viu que não podia mais depender do Estado e que teria que encontrar outra alternativa.” (Sérgio Salles, 52)

A implantação do novo modelo de gestão pública na ilha, agora civil, decorrente da reanexação de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, foi muito prejudicada pela ausência de qualquer adaptação dos ilhéus para a nova realidade econômica local, como destacou o ex-gestor ambiental do IBMA na ilha, Marco Aurélio, em entrevista:

“A grande questão é que essa comunidade ela durante vários tempos, ela foi sendo administrada de uma forma, como se aqui fosse um grande quartel, espaço militar, onde todos tinham as rédeas dominadas e de repente não é mais quartel, não é mais área militar e tira as rédeas de todo mundo e abre as portas. Aí sai todo mundo correndo sem saber a direção que tomar, sem saber o que fazer. Mas ... com uma visão muito ampla, essa rapaziada de fora que chegaram e sobrepuseram porque é natural, quem chega de fora tem uma visão muito mais ampla do que quem passou a vida inteira dentro de um espaço limitado como Noronha. E isso trouxe problemas.” (Marco Aurélio, 44)

Neste processo de transição, ou seja, o abandono do modelo de gestão pública assistencialista, como meio de sobrevivência para a população nativa, surge o sistema de hospedaria domiciliar, explicou o gestor de então, Sérgio Salles:

“Uma coisa substituiu a outra: à medida que o Estado tirava a sua assistência, eles buscavam alternativa de sobrevivência, e a alternativa de sobrevivência, a única de Fernando de Noronha é o turismo. E como não existiam os equipamentos turísticos convencionais do continente, que são os hotéis e as pousadas mais estruturadas, eles passaram a utilizar a sua casa, disponibilizá-la para o mercado turístico. Foi aí que se criou o sistema de hospedaria domiciliar.” (Sérgio Salles, 52)

O novo modelo econômico implantado na ilha ocasionou fortes mudanças culturais em Fernando de Noronha, inclusive gerando um espírito mercantilista entre os ilhéus, fazendo-os abandonar a filosofia do “viver pelo viver”, como afirma o engenheiro de pesca e empresário local, Leonardo Bertrand:

Se você chegasse numa casa pra pedir um copo d'água era impossível você sair sem uma banana, mamão, pinha, o que o cara tivesse, graviola, levava. Isso mudou da água pro vinho, é impressionante. Aquela mesma pessoa que lhe acolheu dessa forma, quando mudou todo o sistema político, que houve uma abertura econômica aí criou um espírito de competição, um espírito mercantilista. Então as pessoas passaram, todo mundo dava carona e as pessoas já não começaram a não dar mais carona tão facilmente, tudo passou a ter um preço. (Leonardo, 44)

O impacto no *modus vivendi* de todos na ilha foi muito grande, explicou Leonardo em entrevista:

...foi um impacto forte, porque antes com a administração federal existia um recurso que todo mundo era funcionário público, tudo quem provinha era o estado, absurdo o assistencialismo. Foi da água pro vinho, acabou o assistencialismo, o estado de Pernambuco por não ter recursos, nem tinha sentido manter aquilo, então cada um que se vire.

Apesar de tantas transformações, a população local, ao ser questionada sobre a existência de melhora na mudança da administração da ilha do governo federal para o estadual, respondeu positivamente: “Olhe, eu acho que melhorou!” (Edilma, 47)

A abertura da ilha para turismo com maior ênfase, gerou preocupação por alguns ilhéus, inclusive motivou a mobilização pela celebração do TAC, entretanto parte da população aprovou tal medida, como forma de contribuir para o desenvolvimento da ilha: “Abrir mais um pouco a porta pro turismo, divulgação, principalmente lá fora divulgando Fernando de Noronha, onde o turismo realmente cresceu um pouquinho aqui dentro”. (Nailson, 35)

A Moção do CONAMA nº 22, de 12/07/2001, pela realização do TAC, coincide com a maior abertura da ilha para “o pessoal de fora”, na gestão de Sérgio Salles, elogiada por parte da população, como o entrevistado acima, e criticada por outros, que atribuíram à Sérgio Sales a responsabilidade por dar oportunidade na ilha para “gente de fora, especificamente empresário, e não gente daqui”. (D. Nanete, 76)

O TAC foi celebrado foi no momento em que a administração da ilha mais estimulou a ocupação de Fernando de Noronha, no entender de antigo prestador de serviço ao exército testemunhou:

“Sérgio Sales... foi um administrador que conseguiu botar mais gente na ilha, conseguiu casa... já o Edrise não, ele era muito fechado... era o administrador do não, você chegava lá, não, não pode.” (Marcelo, 49)

Antes do TAC houve um “boom” no aumento do número de pousadas, segundo antiga moradora da ilha (16 anos) e funcionária da administração de Fernando de Noronha, graduada em Turismo, Mônica, ao ser entrevistada:

... naquela época em 95 nós tínhamos 45 pousadas só... então tudo isso partiu de 95... teve reuniões... e aí começou a se organizar... e aí começou o boom, e aí dois anos depois já tinha oitenta e tantas pousadas, quando eu saí em 2001 nós estávamos com 100 pousadas aproximadamente quando dessas 100 umas 20 ainda estavam querendo se regularizar, como? Com um alvará de funcionamento... todos os setores competentes. E aí foi quando começou a se estruturar as primeiras oficinas... sobre a questão do TAC, a preocupação de se organizar, levando em consideração que aqui era uma área de preservação e também um Parque Nacional. 93, 95 aliás havia um conflito muito grande entre o Parque e APA e Aeronáutica. (Mônica, 41)

O Plano de Desenvolvimento Sustentável para ilha, que alavancou a instalação de pousadas domiciliares e melhoria dos seus equipamentos turísticos, tinha como proposta o seu desenvolvimento baseado na sustentabilidade ambiental e estava calcado nos seguintes propósitos, segundo o seu autor, Sérgio Salles, revelou durante entrevista:

Qual foi a essência da minha visão... Eu disse, eu vou correr risco, mas alguém tem que mandar. A pior coisa de um lugar é quando ninguém manda nele. Porque vira bagunça. O ilhéu se sentia proprietário, a União se sentia proprietária, mas não mandava. O ilhéu não podia fazer o que queria. O estado era proprietário, mas também não mandava, e era uma bagunça grande e tava a população desordenada na ilha, todo mundo fazendo o que queria, fazendo esses puxadinhos completamente inadequados. A essência do plano de desenvolvimento sustentável da ilha, que tava logicamente calçado num turismo, num primeiro momento, a gente jamais poderia chegar com a proposta de levar pra ilha equipamentos já estruturados. Uma hospedaria domiciliar não tem viabilidade econômica para dispor de equipamentos que a gente sabe que existe no mercado hoje em dia, de tecnologias ambientalmente limpas. Eles são muito pequeninhos, não tem renda pra sustentar, não tem receita...

Neste Plano de Desenvolvimento a administração da ilha abriu várias frentes de trabalho (dessalinizador marinho, cais de atracação da ilha, turbina eólica, Projeto “Cores de Noronha”, câmara hiperbárica, coletores e lixeiras coletivas, etc), dentre elas se incluiu o Sistema FANTUR, consistente no treinamento de todos os integrantes da cadeia turística de Fernando de Noronha, nos seguintes termos:

O Fantur é um sistema que a gente, o próprio Estado, a gente pegava três representantes de hospedaria, três de restaurante, dois de buggy, locação de buggy, do conjunto de serviços que compõem a cadeia turística, e financiava a ida deles para conhecer outros lugares... A gente pagava passagem, hospedagem, levou pra Búzios, pra Angra, pra Pipa. Esse pessoal voltava e fazia reforma nas suas pousadas. E aí empresários que estavam querendo investir na reforma, que tinham interesse, existia em Noronha a Associação das hospedarias domiciliares. Tinha uma organização não-governamental, que era a associação. (Sérgio Salles, 52)

Naquela época se autorizou a construção de grandes estabelecimentos na ilha, ou seja, as grandes pousadas, entretanto foi a falta de transparência dos critérios que deflagrou a insatisfação da população local, ensejando o nascimento do TAC, segundo o ex-gestor do IBAMA na ilha, Marco Aurélio, salientou na pesquisa de campo:

Então Sérgio Sales foi um administrador que durante um certo período, ele teve assim uma intenção muito boa, que ele é um cara muito dinâmico, ele queria muito ajudar a comunidade, mas de repente descobriu-se que ele estava sendo favorável a projetos que a comunidade não achava interessante, ou que a comunidade não seria beneficiada com aquilo ali. São os grandes estabelecimentos, as grandes pousadas. Noronha estava precisando de um espaço como esse, de um instrumento como esse para acomodar o povo? Vamos discutir, creio que sim. Mas a forma de como estava sendo feito, terminou realmente a comunidade descobrindo e aí foi quando começaram a recorrer junto a Câmara Técnica da Mata Atlântica, IBAMA Brasília, Ministério Público Federal, aí foi quando nasceu o TAC não é? (Marco Aurélio, 44)

O problema da aspiração para ser proprietário de pousada na ilha era e é geral, inclusive com o desejo que todas as gerações dos ilhéus seja igualmente favorecida com o empreendimento hoteleiro, como destacou o ex-gestor da ilha, Edrise Ayres:

Todo mundo lá aspira a ser dono de pousada. Quem não é, quer ser. Então ele quer que de alguma forma ele viabilize a pousada. E a família, ela cresce, mas a cabeça dos caras, o cara manda os filhos pra estudar aqui em Recife, todos eles tem poder pra isso, qualquer pousadinha lá tem gente pra isso, mas o cara quer que cada filho

volte pra lá e seja detentor de um local pra fazer a pousada dele também. No fim ele quer que o cara venha estudar medicina mas seja pousadeiro em Noronha, que não tem nada mais rentável. A cabeça deles é isso. Não tem como, você imaginar que todo mundo de Noronha, crescendo, vá voltar pra lá e ser pousadeiro. Isso o crescimento vegetativo! Fora o forçado, porque o que tem de gente que vai pra lá e provoca, casa com alguém, engravida uma filha. Ou vice-versa, vai turista mulher, sem passado, vai pra lá, de repente se amiga com o cara, cria um problema. (Edrise, 59)

O Termo de Ajustamento de Conduta foi um freio na ocupação desordenada da ilha, como frisa o militar reformado e morador antigo da ilha, Major Brussolo:

O TAC foi um freio realmente, a ilha estava inflamada com ocupações, uma série de irregularidades e o TAC veio para frear. (Major Brussolo, 59)

Dentro dos fatores que ensejaram a elaboração do TAC por parte dos ilhéus, há quem defenda a existência de sentimento unicamente econômico e não ambiental por partes da população local, como bem destocou o ex-administrador de Fernando de Noronha, Edrise Ayres, ao ser perguntado na entrevista sobre o que teria provocado o TAC:

O mercado começou a distinguir Noronha como uma fonte de renda forte na área turística, e isso, que já era do conhecimento, mas não era devidamente explorado pelos seguimentos ativos, e causou inveja...

... O tormento iniciou quando começou a aparecer investimentos sem a participação deles...

... Não tem nenhum sentimento ambiental, é só interesse econômico. Eles são os maiores ambientalistas para defender o deles. Agora a coisa está o inverso, estão odiando o plano de manejo porque está impedindo as coisas que eles queriam fazer e agora não podem. Antes eles fizeram muita coisa, e como não existia nenhuma gestão ambiental na ilha, existia essa omissão geral, ninguém brigava pra isso...

... Eles provocaram esse negócio, que foi uma coisa benéfica, mas o interesse não era ambiental, o interesse era econômico, pra questão de reserva de mercado, é a pura realidade... (Edrise, 59)

Havia ainda, antes do TAC, um forte conflito de atribuições entres os gestores públicos atuantes na ilha das diferentes esferas (federal e estadual), na concepção do ex-diretor de planejamento da ilha, Jório:

Hoje eu sou um grande amigo de Dr. Marcos, nos gostamos muito, mas no início tivemos dificuldades impressionantes. Teve um dia que ele tava sentado na minha frente e disse "Isso que você tá dizendo não pode! Olhe como é a ilha de Fernando de Noronha, dois terços são um Parque Nacional, e um terço é uma Área de Proteção Ambiental, que também é do Ibama. "O governo do estado não tem o

que fazer lá não, tem apenas que ver questão de migração...”. O Ibama provém educação, saúde, segurança, transporte, assistência social? Aí foi quando ele percebeu que não estávamos lá para fazer pousada. E aí se entendeu que estávamos juntos pela mesma coisa. (Jório, 69)

O conflito de competências administrativas ambientais antes do Termo de Ajustamento de Conduta refletia na total confusão no processo de licenciamento ambiental na ilha, na visão do ex-diretor de planejamento da ilha, Jório:

O empresário dava entrada na Administração com o projeto, a Administração olhava pelo aspecto dela, de localização, de área urbana... Usava uma norma que não era nem legalizada, uma norma habitual em termos de construção. Mandava para a CPRH, e a CPRH fazia a mesma coisa por outro prisma, apontava os problemas, e depois ia pro Ibama. Então era um processo inviável, não tinha saída... As pessoas não tinham o seu papel bem claro e definido... (Jório, 69)

Tal conflito existente antes da elaboração do Compromisso de Ajustamento de Conduta estava “favelizando” Fernando de Noronha, segundo o gestor da época, Sérgio Salles:

Qual foi o quadro em que eu assumi? Eu cheguei na ilha exatamente ainda com um forte conflito de competência. E a gente agüenta o não por um certo tempo, depois de um certo tempo você vai criando alternativa. Tua família cresce e tu tem que construir. E o que é que tava acontecendo em Fernando de Noronha? Ela estava se favelizando. Porque o estado não permitia uma ocupação ordenada, adequada, urbanisticamente definida ou disciplinada, e simplesmente proibia que se fizesse as coisas. As famílias cresciam, e a pressão turística... Por conta da necessidade de sobrevivência local. (Sérgio Salles, 52)

Para resolver o problema da “favelização” da ilha o referido administrador adotou a política do “tudo pode desde que o projeto esteja aprovado”, que consiste:

Resumindo a ópera, a partir de agora tudo era permitido, mas a gente vai ter que disciplinar como fazer, e desde que vocês façam conforme a gente orienta, conforme o projeto aprovado. E logicamente eu sabia que eles não tinham, e ali a dificuldade era grande, eles não tinham equipe técnica local, peças, etc., que pudessem desenvolver esses projetos. E aí a administração contratou profissionais, dois arquitetos, que passaram exclusivamente a desenvolver projetos de reforma para os imóveis da população local. O cara dizia, olha eu tenho um terreno, ele mede tanto por tanto, eu tenho uns quartos de madeirite, e eu quero fazer de alvenaria. Aí a arquiteta ia, fazia o projeto, ele apresentava a

planta, a gente aprovava, e tinha uma outra área de engenharia que ia acompanhando a execução da obra. (Sérgio Salles, 52)

Para parte da população, como Wilson (entrevistado), a celebração do TAC e suas conquistas não é mérito da administração pública federal ou estadual, mas fruto da luta da população:

a maioria das conquistas que houveram elas não foram... do gestor público, ela foi fruto da vontade da própria comunidade, por exemplo o TAC, foi uma pressão da comunidade, aí o Ministério Público entendeu que naquele momento ele teria que intervir na ilha... na época de Sérgio Sales... (Wilson, 58)

Embora o TAC apareça como um instrumento disciplinador e os gestores apontarem que surgiu da pressão da população, os dados obtidos a partir das entrevistas mostram que a grande parte dos entrevistados nunca ouviram falar no TAC, tampouco foram consultados durante a sua elaboração.

A desinformação da maioria da população quanto ao significado do TAC, associado ao uso intenso deste instrumento pela administração para negar os pleitos básicos dos cidadãos noronhenses, resultou na seguinte leitura sobre o TAC:

Até agora não, que eu sou até um dos sacrificados por isso... precisa de algumas coisas na administração, em relação, nunca possui um veículo na ilha, já dei entrada, nunca consegui, não sei porque não é? Em relação a outras coisas, reformar uma residência.. foi sempre essa resposta das pessoas que estão encabeçando os departamentos, que precisa que se chegue a uma conclusão no TAC... (Nailson, 35)

Entretanto, muito embora a grande maioria não tenha conhecimento do significado do TAC, todos os entrevistados se mostraram informados quanto ao Plano de Manejo da APA – Área de Preservação Ambiental de Fernando de Noronha, instrumento essencial para a gestão pública ambiental das Unidades de Conservação, segundo o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que somente foi viabilizado com a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

O TAC foi o instrumento que viabilizou a produção do Plano de Manejo em Fernando de Noronha, como bem destacou o ex-administrador de Fernando de Noronha e Presidente do CPRH na época da elaboração do TAC, Edrise Ayres, em entrevista anteriormente citada:

Foi, foi um marco para viabilizar. Mas o TAC foi um acordo, como o próprio nome Termo de ajustamento, entre as partes, pra administrar enquanto não saía o plano de manejo. Porque o plano de manejo

tava perdido pelo Ibama, sem prazo. Havia não sei quantos anos e eles não tinham viabilizado. O negócio tava meio morto. E o TAC zerou a responsabilidade do Ibama em elaborar o Plano de Manejo. Foi daí que ele partiu, inclusive demorou que só diabo. (Edrise, 59)

Assim, apesar de muitos ocupantes da ilha durante a pesquisa empírica terem demonstrado não conhecerem o instrumento meio, Termo de Ajustamento de Conduta, esses mesmos entrevistados confirmaram ter ciência da existência e conteúdo do instrumento fim, Plano de Manejo das Unidades de Conservação.

Vale destacar, que a população local foi ouvida na elaboração do Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, conforme asseverou a moradora da ilha:

Foram feitos várias oficinas, foram ouvidos os representantes de todos os setores. Só que aquela questão, representante... todo representante qualquer que seja a sua classe, ele deveria, o papel dele está ali... trazer informação pra classe, eu acredito que essa discussão no seio do grupo muitas vezes não ocorreu. Pela forma quando foi finalizado a reação da própria comunidade... participaram da oficina, dos debates e quando ... está ali assinado, publicado reagiu aquele resultado, quando deveria estar ciente, eu participei dos primeiros... mas eu sempre acompanhei na televisão o pessoal participando, sempre passa não é? A reportagem... até hoje mesmo retornando agora... você vê que a prática mudou mas continua...(Mônica, 41)

6.2. DISCUSSÃO SOBRE ASPECTOS DA GESTÃO DEPOIS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



Ilustração nº 16 - Foto do pôr do sol da Ilhota da Conceição

Fonte: SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007.

Após o TAC o desencontro de informações entre os órgãos públicos federais das diversas esferas (federal e estadual) foi substituído pela divisão de atribuições administrativas ambientais, como afirma o ex-gestor do IBAMA na ilha:

Antes do TAC não havia uma, tantos, não sei se vou dizer conflitos, mas desencontro de informação porque o órgão licenciador estadual era quem realmente tinha essa atribuição direta de licenciar, assim como tem ainda hoje. Só que o TAC e o plano de manejo eles estabeleceram algumas condicionantes para cada órgão licenciador. Então dividiu, então a licença só pode ser expedida depois que cada segmento desse se pronunciar.

(...)

o TAC ele estabelece competências, ele diz você vai pintar a escada até o 5º degrau. (Marco Aurélio, 44)

Os resultados da gestão pública da ilha após o TAC decepcionaram alguns cidadãos, como explica um funcionário antigo do IBAMA lotado em Fernando de Noronha, Wilson, ao ser entrevistado:

O Ministério Público quando chegou aqui na ilha, entendeu que teria chegado a tábua da salvação, na realidade... Foi ilusório porque a Pousada Maravilha foi construída, Zé Maria, quando eles viram que ia acontecer aí aprovaram o projeto. (Wilson, 58)

Tal resultado, parcialmente insatisfatório, não decorreu propriamente de qualquer suposta inalicabilidade do TAC, mas da atuação concreta dos gestores quando o instrumento estava prestes a ser assinado, como salienta o ex-administrador da ilha, Edrise Ayres (entrevistado):

“Houve inclusive uma preparação. Nesse caso, Sérgio facilitou, pela pressão. Quando o TAC estava terminando, que a partir da assinatura do TAC não ia ter mais, e ele permitiu isso, houve uma enxurrada de pedidos. Gente que não tinha terreno ainda e pediu, ou tinha alguma coisa em vista. Pra ir atrás e aventurar uma associação ou uma coisa qualquer. Chegaram não sei quantos pedidos, alguns tinham sentido e esses foram concretizados, mas a maioria não foi. Alguns foram pra frente, mas a grande maioria não foi. Não foi porque não tinha nada. Apenas queria ter a oportunidade. E esse conflito também não foi resolvido.” (Edrise, 59)

No entender do único ilhéu que alcançou o cargo de Administrador Geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, Domício (entrevistado), a parcial ineficácia do TAC decorreu também do tempo levado para ser elaborado e neste tempo muito coisa passou:

O TAC é justamente pra fazer a coisa ocorrer. O que é que o TAC fez? Ação sobre o Ibama, sobre a administração da ilha, sobre o CPRH, sobre a GRPU e sobre o Ministério do Meio Ambiente. Então restringiu. Quebrou um pouco o impacto. Mas foi inocente o procurador. É um documento muito complexo, levou um certo tempo. E nesse tempo em que ele está sendo elaborado, muita coisa passou. E depois de elaborado, ele deu um prazo. Serão aceitas a construção de novas pousadas... (...) o TAC levou quase dois anos para ser elaborado.” (Domício, 61)

Os efeitos do TAC foram prejudicados ainda em razão do monitoramento da sua instalação por alguns dos seus destinatários, a parte dos empresários favorecida politicamente que detinha as informações privilegiadas, como salienta o ex-gestor do IBAMA na ilha:

E acontece o seguinte, que algumas pessoas comentam que o TAC, assim, tinha muita gente interessada que o TAC fosse assinado mas que estava assim diretamente envolvido na sua elaboração ou então

tinha alguém passando informação, entendesse? Pessoas que seriam prejudicadas pelo TAC mas estavam correndo com suas ações, e sendo assim diariamente informadas que é o TAC estava, e ele sabia se seria prejudicada ou não, então ele acelerou o que estava pretendendo.

(...)

É tanto que o que a comunidade tanto denunciava quando debatia que era fazer as construções (grandes pousadas), o TAC não atrapalhou em nada, não prejudicou em nada. (Marco Aurélio, 44)

Os efeitos do TAC, como a elaboração do Plano de Manejo e Estudo de Capacidade de Carga da ilha, foi mitigada em razão do seu nascimento saturado, ou seja, o instrumento “chegou atrasado”:

No TAC estabelecia isso. Agora é um documento que chegou atrasado, ele na visão de algumas pessoas ele já nasceu saturado, e assim, e um documento que chegou pra gente executar onde você está correndo atrás do que você tem que organizar, ou seja, você não se antecipou. Um prejuízo muito grande porque na verdade estabeleceu-se um grande conflito, político, administrativo e social dentro de Fernando de Noronha. E eu não tenho ciência, mas informações passadas por algumas pessoas é que o próprio estudo de capacidade de carga, ele estabelece o número de pessoas, de carros, de barcos e tudo mais dentro de Fernando de Noronha, quando esse número ele está totalmente acima do estabelecido. E como é que você vai contornar isso? Então vejam vocês que, quem for exatamente executar ou colocar em prática esse estudo de capacidade de carga vai ter muito mais conflito ainda, principalmente com a comunidade residente que muitos vão ter a sua atividade de subsistência comprometida. (Marco Aurélio, 44)

Este retardo na elaboração do TAC também foi destacado durante a entrevista do ex-Administrador Geral de Fernando de Noronha, Domício:

Foi a elaboração do TAC, o retardo proposital do TAC que permitiu... Na realidade, a manipulação política permitiu que, enquanto se estivesse dizendo que estava tomando providências, as coisas estavam acontecendo. (Domício, 61)

Há ainda parte da população da ilha, a exemplo de Emerson (entrevistado), que atribui a responsabilidade do parcial insucesso do ajustamento da conduta na falta de fiscalização:

O TAC foi no primeiro momento muito bom porque deu um freio, pelo menos assim, valeu como, para, pensa, depois faça. Agora o funcionamento que é exatamente as coisas que ele trouxe pra ajustar a conduta, necessitava de uma maior fiscalização. E não havendo essa fiscalização eficiente várias coisas continuaram a acontecer. A ilha está toda favelizada... a ilha tem um monte de veículos que não suporta mais e foi depois do Tac, e tudo isso tem prejuízos ambientais. (Emerson, 34)

O TAC – Termo de Ajustamento de Conduta restringiu em muito as TPU – Termo de Permissão de Uso emitidas pela Administração de Fernando de Noronha.

Frisou, Cristina Queiroz, em entrevista, que sempre se dizia: “se foi antes do TAC você podia, mas agora após o TAC não”. (Cristina Queiroz, 56).

Após o TAC, o rigor no controle da realização de benfeitorias aumentou acentuadamente, e a aquisição de materiais de construção aparentemente insignificantes, como telha e bacia sanitária, passaram a depender de autorização prévia da administração, segundo Ivo Gomes (ilhéu entrevistado):

“se você quiser fazer melhoria, você tem que passar aqui na escritura, vai ter que aprovar, entendeu? Até uma telha, uma bacia sanitária, você tem que ter autorização, mesmo que você tenha dinheiro, mas não pode comprar. Pra fazer um benefício que é... antes não era assim...”(Ivo Gomes Barbosa, 46)

O Compromisso de Ajustamento de Conduta limitou a ação do gestor público local e, conseqüentemente, limitou o poder de ocupação do solo, o que tem um lado positivo e um negativo, na visão do ex-Administrador Geral da ilha, Sérgio Salles, registrada em entrevista transcrita anteriormente e ora repetida:

“Tem um lado positivo e tem um lado negativo. Tem um lado positivo porque teoricamente você preserva mais, mas ao mesmo tempo, impõe limitações ao processo de desenvolvimento. Na minha visão, e é uma questão conceitual, eu tenho a visão do desenvolvimento sustentável. Ele precisa acontecer. Se você simplesmente proíbe, ele vai voltar àquela ação clandestina. Obedece um ano, dois... Agora mesmo a PF prendeu um bocado de gente que estava desobedecendo, já construindo antes do dia, porque está simplesmente proibido. É muito melhor você deixar que se faça. Agora, coloque regras rígidas ambientais, que aí ele investe, ele bota tecnologia limpa de geração de tratamento de rejeitos, de geração de energia.” (Sérgio Salles, 52)

O disciplinamento urbano da ilha, sem dúvida, foi acentuado pela elaboração do Plano de Manejo, todavia o que se discute é se a medida do controle estabelecida não foi exacerbada, em face do Plano de ter chegado já desatualizado, como defende o ex-administrador da ilha, Edrise Ayres:

...O plano de manejo tão esperado, tão desejado, acabou chegando já desatualizado. Ele foi mal feito. Foi uma crítica que eu fiz ao próprio Ibama, eles fizeram o plano como se aquilo fosse não uma APA, mas um parque... Na realidade a presença de uma APA, o plano gestor de uma APA, ele tem que priorizar o morador. Lá não é assim, lá o morador é tolerado...

... Quando o plano chegou, ele decretou o congelamento geral, porque não tinha mais como andar. A primeira coisa foi pedir a revisão do plano de manejo, e essa revisão não saiu ainda. O pessoal tá embrulhado, tem coisas notórias, o próprio MPF concordou...

... Mas ele é tão restritivo, o plano de manejo, que do jeito que está é pra não fazer mais nada. Não tem mais área a construir do jeito que está lá. Coisa que não tem sentido. A rigor, é preciso abrir espaço para expansão. Você tem que ser cada vez mais restritivo para o crescimento populacional, mas o crescimento vegetativo, você não tem como... (Edrise, 59)

O excessivo rigor do Plano de Manejo fez com que o vice-presidente do Conselho da APA, residente da ilha, Emerson (entrevistado) o intitulasse de “obsoleto”:

O do parque é obsoleto, inclusive ele já está sendo descumprido, porque por exemplo atividade de mergulho a reboque não está previsto pelo plano de manejo e eles deixam o barco entrar dentro do parque para fazer isso... uma forçação de barra... o plano de manejo da APA, que é que aconteceu, também erro nosso lá atrás. Nós tínhamos a preocupação de que o documento não fosse feito, que o medo era que a administração da ilha... com um sorriso descarado e aí a ilha... então vamos pressionar, a equipe que viesse fazer, os técnicos, faz essa coisa direito. E eles fizeram de modo tão rígido que deu um nó cego que as casas das pessoas ficou em duas zonas diferentes, então a cozinha está numa área que pode e o quarto na área que não pode e os caras não tiveram o cuidado de olhar isso. Foi mais um documento mal feito. (Emerson, 34)

Os equívocos na elaboração do Plano de Manejo, como o fato da linha demarcatória passar no meio de uma residência, criando uma situação inusitada, do tipo, metade da casa é parte integrante do PANAMAR de Fernando de Noronha (unidade de conservação rigorosa), enquanto a outra faz parte da APA de Fernando de Noronha (unidade de conservação), decorre do levantamento unicamente à distância via satélite, ou seja, sem a confirmação por terra, como salientou o taxista local, José de Almeida Silva Filho:

Sei. Só que ainda não tá pronto, foi ajustado em 1999 e estamos quase em 2010 e ele não tá pronto. O Plano de Manejo é o mais adequado. O TAC precisa ser ajustado, nele a população não foi escutada. Foi feito pelo satélite, GT – Grupo de Trabalho de Brasília. Agora precisa ser feito pela terra. Mede a terra com teodolito, pois ela tem 27.000 km² e precisa fazer outro Plano de Manejo. (José, 38)

Para o vice-presidente do Conselho da APA, Emerson (entrevistado), a dose do remédio (TAC) foi maior do que o doente (ilha) precisava:

Ao passo que o TAC não deixou a ilha se abrir de vez, mas também se a gente for olhar estritamente pra, ele chegou e congelou a ilha e esse congelamento.

(...)

aqui na ilha é o grande paraíso da informalidade.

(...)

pelo DETRAN, nós podemos ter em Fernando de Noronha 100 permissões, 65 estão ocupadas, dessas 100 permissões... e aí o que acontece, 65 veículos com permissão, você tem mais de 200 veículos trabalhando... não dá... tem mais de 200 veículos trabalhando. (Emerson, 34)

A dimensão da informalidade na ilha, apesar de sua condição insular, o que, sem sombra de dúvida, facilita a fiscalização, foi constatado em outras entrevistas, como a do ex-Administrador Geral de Fernando de Noronha, Domício:

Legalmente tem 107 pousadas em Fernando de Noronha... Aí tem outro detalhe. 107 pousadas são pousadas, tem o nome de pousadas. Agora deve ter umas cem casas hospedando de forma clandestina, ou turistas, ou alugando quarto para pessoas que vem trabalhar na ilha. (Domício, 61)

A importância do Plano de Manejo para uma Unidade de Conservação é insofismável, inclusive é exigência contida no SNUC (Lei nº 9.985/2000), todavia havendo excesso de limitação “termina todo mundo desobedecendo”, sustenta o ex-administrador da ilha, Sérgio Salles, ao ser entrevistado:

Eu acho importante um plano de manejo, essas regras, essas limitações. Primeiro, porque o gestor público quer sempre fazer, realizar, mudar, e na ânsia de realizar o seu projeto, você se afasta um pouco da observância a essas limitações, principalmente que a natureza impõe. Ali é um ecossistema muito frágil, e você tem que ter muito cuidado com aquilo ali pra empreender.”

Ao mesmo tempo o empreendedor privado tem um compromisso com o ganho muito grande, maior do que com as limitações que a natureza impõe. Então eu acho que essas coisas, logicamente, devem estar sujeita a ajustes, à lógica, à racionalidade. Não adianta também uma lei que proíba tudo, porque termina todo mundo desobedecendo. Termina não proibindo nada. Ao mesmo tempo não deixa o gestor público completamente livre pra fazer o que quiser. Cada cabeça é um mundo... (Sérgio Salles, 52)

Apesar de todos os contratempos na implantação do TAC, sem tal instrumento o vice-presidente do conselho da APA, Emerson (entrevistado), defende que a ilha teria sido “caribenhada”, e explica tal conceito:

Enquanto que o que me parece que a imagem do estado de Pernambuco naquele tempo era não, a ilha pode ser desenvolvida, a ilha pode ter estrutura cinco estrelas, pode vir aqueles magnatas lá da Europa pra cá, isso era o caribenhismo nesse sentido. (Emerson, 34)

Demais disso, os pontos positivos do TAC vão além do disciplinamento urbano da ilha, da criação do seu Plano de Manejo e do Estudo de sua Capacidade de Carga, ao determinar a instalação dos conselhos gestores das duas Unidades de Conservação, PANAMAR e APA de Fernando de Noronha, como lembra o ex-gestor do IBAMA em Fernando de Noronha, Marco Aurélio:

“... o TAC ao mesmo tempo ele determina o gestor ambiental que fizesse funcionar ou que instalasse os conselhos gestores das unidades. E esses conselhos foi assim, foi uma oportunidade que o gestor deu pra que a comunidade participasse diretamente das discussões dos temas mais conflitantes das unidades.

(...)

Hoje o conselho gestor está funcionando por que? Por determinação do TAC o gestor da unidade teve que fazer essa... (Marco Aurélio, 44)

Os benefícios trazidos pela instalação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação são confirmados pelo único ilhéu e ex-Administrador Geral de Noronha, Domício:

Por decisão do TAC também, foram implantados os conselhos ambientais. O CONAMA tinha exigido a implantação dos conselhos ambientais, que o Ibama se recusava a criar. Foi criado então o conselho do parque e o conselho da APA. Quando formou o TAC, esses conselhos passam a ser de importância muito grande na análise ambiental da situação da ilha. (Domício, 61)

Em tempos atuais, o nível do serviço público educacional pode não ser o desejado por parte dos ilhéus, entretanto há alguns que ainda assim elogiam: “a educação aqui (na ilha) eu não tenho nada a me queixar não. Educação aqui é nota 10”. (Nailson, 35)

Outras melhoras recentes na educação também foram lembradas durante o trabalho de campo, como implantação da Faculdade via Internet ou Faculdade a longa distância, bem como a reforma da quadra poliesportiva. (Levi, 39)

Na área de saúde, há a necessidade de maiores investimentos, segundo defendeu o ilhéu Márcio Abílio (entrevistado), ficando a estrutura atual a desejar, pois se acontece um acidente grave na ilha, tem que viajar, um aparato de salvo aéreo (Márcio Abílio, 32).

No entanto, devem ser destacados ainda alguns avanços levantados pelo ilhéu Levi (entrevistado), como a implantação do SAMU, bem como a chegada do pessoal da vigilância sanitária. (Levi, 39)

Minimizados os conflitos de competências administrativas ambientais após o TAC, elaborado o Plano de Manejo, enfim firmadas as regras de postura na ilha, há ainda questionamentos quanto a aplicação de tais regras, apontando para uma relativa falta de isonomia da administração para com os administrados, como destaca uma empresária moradora da ilha há 19 anos:

“Exatamente, porque a gente chegou, comparação, eu cheguei faz 19 anos. Moro aqui esse tempo todinho, tenho esse ponto aqui do restaurante. Mas minha reclamação é porque eu não consigo uma autorização, aí chega uma pessoa de ontem e já consegue.” (Edilma, 47)

A falta de maior transparência no exame dos pleitos dos moradores e empresários de Fernando de Noronha, Cláudio (entrevistado), especificamente quando se nega os requerimentos sem explicitar as razões do indeferimento do

pleito, é uma marca, como se depreende do depoimento de empresário local como o tema que mais o aborrece na ilha:

A administração, no caso em termo geral, isso é que aborrece mais, as dificuldades de você trazer um funcionário, de você poder crescer, crescer como empresário aqui, essa dificuldade que existe muita limitação, as vezes ... necessidade mesmo. O bloqueio é coisa que não tem explicação do porque. Por que que não pode? Não pode, não pode, não pode. Então.... sempre uma época dessa, aprendi a conviver também com isso, mas uma época dessa eu sempre dizia que aqui devia mudar de nome, em vez de ser Fernando de Noronha ser a ilha do não pode. Porque nada pode, não pode isso, não pode aquilo, nada pode. (Cláudio, 27)

Na análise da população local, a exemplo de Wilson (entrevistado), a dificuldade maior em melhorar a qualidade da gestão está na falta de continuidade das gestões públicas, conforme respondeu o ilhéu e funcionário do IBAMA, durante entrevista, ao ser questionado: Você acha que existe um plano de gestão da ilha?

Olha, eu não sei se já foi concluído esse plano de gestão que estava pra acontecer, como um todo... tenta equacionar as coisas... mas o grande problema que não tem continuidade. (Wilson, 58)

Apesar de todos os pesares na qualidade da gestão pública da ilha, piores ontem e bem melhores hoje, o encanto pela ilha é uníssono entre todos os entrevistados.

Em tempos de crise de segurança é difícil acreditar que no Brasil exista lugar de belezas naturais indescritíveis e de tranqüilidade tão absoluta, assim descrita por uma moradora, Verônica de Lima Ribeiro:

eu nasci e me criei aqui, nunca vi ninguém matar ninguém de faca, de tiro. Nunca houve assassinato. Você sai do banco contando dinheiro. Não tem mendigo, menino cheirando cola... A diferença é isso mesmo. É um lugar tranquilo, você sabe que pode andar três, quatro horas da manhã...(Verônica de Lima Ribeiro, 44)

Os relatos apresentados mostram claramente a importância do TAC para os gestores públicos, ele foi uma ferramenta para disciplinar o uso do solo e a dinâmica de uso dos equipamentos turísticos, no entanto foi apontado pela maioria dos residentes entrevistados, como meio de manobra para fortalecer as decisões sobre os seus interesses.

7.CONCLUSÕES



Ilustração nº 17 – Entardecer diante do rochedo dois irmãos

Fonte: SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007.

O Termo de Ajustamento de Conduta materializa uma transação, portanto, em tese, não poderia envolver matéria ambiental, em razão do seu objeto (meio ambiente) ser indisponível. Entretanto, em situações concretas de dano iminente ou consumado, em que os responsáveis (entes públicos ou particulares) se comprometem a cumprir o compromisso coletivamente celebrado, visando a dirimir uma lacuna legislativa ambiental (ausência da Lei Complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal para fixar a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios), não admitir o TAC seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida, recusando pura e simplesmente o uso de tal instrumento, numa incompreensível reverência aos conceitos.

Neste sentido tem se posicionado a doutrina jurídica ambiental majoritária nacional, dentre outros Mazzilli e Milaré, destacando que o compromisso de ajustamento de conduta se harmoniza com o princípio ambiental mais forte da Carta Magna vigente, qual seja o princípio da preservação do meio ambiente.

E na mesma esteira deste entendimento tem se posicionando o Eg. Supremo Tribunal Federal pela aplicabilidade do Termo de Ajustamento de Conduta, salientando que “há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse”. (RE nº 253.885-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU 21.06.2002, Informativo do STF nº 273).

No caso específico de Fernando de Noronha, a elaboração do TAC se mostrou imprescindível para a melhoria da qualidade da sua gestão pública ambiental, pois havia um forte conflito de atribuições ambientais entre os gestores públicos atuantes na ilha das diferentes esferas (federal e estadual), o qual refletia na total confusão das responsabilidades de cada ente público fiscalizador no processo de licenciamento ambiental local.

A falta de definição do “papel” de cada uma das entidades públicas responsáveis pelo licenciamento ambiental gerou o “caos” no processo de ordenação da ilha.

Vale destacar que, se a indefinição das funções administrativas ambientais dos diferentes níveis governamentais da Federação Brasileira, decorrente da ausência da Lei Complementar prevista no art. 23 da Constituição Federal

é uma realidade nacional, encontrada em todos os rincões do país, interferindo na qualidade da gestão ambiental, no caso do Arquipélago de Fernando de Noronha, a sua situação geográfica insular, associada a sua importância como celeiro de espécies (animais e plantas) endêmicas, bem como a condição de mosaico de Unidades de Conservação (UC's estaduais e federais sobrepostas), reguladas por legislação peculiar e rigorosa (SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Lei nº 9.985/00), potencializam em muito o problema.

Para agravar ainda mais a definição das competências ambientais, Fernando de Noronha enfrenta um conflito fundiário, pois, a Constituição Federal, no art. 20, estabelece que as ilhas oceânicas são de propriedade da União, enquanto no art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, do mesmo texto constitucional, determina-se o retorno da propriedade do Arquipélago para o Estado de Pernambuco.

Os dados da pesquisa de campo mostraram que o conflito fundiário deve ser solucionado em favor do Estado de Pernambuco, para reconhecer a sua propriedade sobre a ilha, aplicando-se a norma constitucional especial, qual seja, o art. 15 da ADCT da Carta Magna de 1988, que estabelece especificamente a propriedade do Estado de Pernambuco sobre Fernando de Noronha, em detrimento da norma constitucional geral, arts. 20, inciso IV, e 26, inciso II, da Constituição Federal vigente, que regula a propriedade das ilhas oceânicas de uma forma geral.

Assim, conclui-se que a propriedade do extinto Território Federal de Fernando de Noronha é do Estado de Pernambuco porque o legislador constituinte originário assim expressamente determinou (Art. 15 da ADCT da Carta Magna de 1988), demonstrando a intenção explícita e sem ressalva de insofismavelmente dedicar tratamento diferenciado àquele arquipélago, porque distinto da regra geral (= ilha oceânica pertence à União).

Ademais, não cabe ao aplicador da norma constitucional, emprestar divisão ao domínio do Estado Pernambuco sobre a ilha, reduzindo-o ao mero domínio para eminente, por caracterizar violação à vontade da Assembléia Nacional Constituinte.

Com a nova conjuntura fundiária de Fernando de Noronha, criada com a nova Carta Constitucional, surgem duas alternativas para o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha - PANAMAR: ou mantém a condição de Federal,

mediante indenização amigável ao Estado de Pernambuco, ou extinguem-se, restando apenas as Áreas de Proteção Federal e Estadual de Fernando de Noronha.

Neste cenário, repleto de conflito de competências ambientais e de propriedade imperando sobre a ilha, o TAC foi celebrado e se firmou como um instrumento válido e eficaz, pois determinou a elaboração dos Planos de Manejos, o Estudo de Capacidade Carga e a participação da população local na gestão das unidades de conservação (PANAMAR e APA de Fernando de Noronha) com a criação dos respectivos conselhos de administração. Enfim, caracterizou-se como um freio na ocupação desordenada da ilha, ao disciplinar o uso do solo insular.

Assim, hoje as Unidades de Conservação da ilha possuem Plano de Manejo, todas geridas por um conselho, do qual integra representante da população local, e recentemente, especificamente em junho último, foi concluído o Estudo de Capacidade de Carga de Fernando de Noronha previsto no TAC.

Todavia, o TAC da ilha não alcançou a totalidade do resultado almejado, dado ao tempo prolongado da sua elaboração e a ausência de conhecimento sobre ele dos usuários, notadamente a população dos ilhéus.

Vale destacar que o parcial insucesso atribuído ao TAC não está relacionado às suas características abstratas e inerentes, mas decorrente de situação concreta, ou seja, a sua criação e aplicação especificamente em Fernando de Noronha.

Para melhor explicar, passo a enumerar as três principais causas da mácula ao seu resultado.

Primeiro, o instrumento não foi elaborado a bom tempo, pois demorou mais de 02 (dois) anos para ser criado, o que possibilitou que os grandes empreendimentos alvos do TAC na época, fossem licenciados pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Durante a pesquisa de campo, foram colhidas informações que revelaram a existência de transferência de informações passo a passo da gestação do TAC a empresários ligados à cúpula da administração pública da ilha. Assim, quando o instrumento foi concluído, e estabelecido que a partir da sua assinatura passaria a vigorar as novas regras de postura urbana em Fernando de Noronha mais rigorosas, estes empresários já haviam requerido e obtido o licenciamento de suas construções junto aos órgãos fiscalizadores ambientais, nos termos da legislação anterior ao TAC e mais branda.

Houve inclusive entrevistados que chegaram a sustentar que o retardo na elaboração do TAC fora intencional por parte das instituições públicas envolvidas na fiscalização ambiental da ilha.

Segundo, o conteúdo do TAC foi excessivamente rigoroso, determinando normas de postura dissociada da realidade local insular, com isso o instrumento beirou o desuso.

Um exemplo de excesso de rigor que merece destaque é o Plano de Manejo recentemente criado que não prevê sequer o crescimento vegetativo da ilha, estabelecendo inclusive linhas demarcatórias absurdas, como a que cruza o meio de uma residência, estabelecendo uma casa com 50% integrante do PANAMAR e outros 50% parte da APA.

Terceiro, não houve fiscalização adequada por parte das instituições celebrantes, em especial o Ministério Público Federal, no cumprimento do TAC pela administração do distrito estadual de Fernando de Noronha.

Assim, o TAC é um instrumento válido e eficaz para dirimir os conflitos de competências administrativas ambientais, suprimindo a lacuna legislativa, decorrente da ausência de Lei Complementar (Constituição Federal, parágrafo único do art. 23), como se deduz dos resultados obtidos da pesquisa empírica *in loco*. Todavia, no caso de Fernando de Noronha, seus efeitos positivos foram parcialmente mitigados pela atuação insatisfatória das instituições públicas ambientais envolvidas na sua criação, instalação e fiscalização.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
2. ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.
3. ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e Competências Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2007.
4. ARRUDA, Romeu; PIRES, Alan; LANDIM, José Vasques. In: Conservação: Um Ato Humano. Maria José de Araújo Lima e Márcia Lima de Azevedo Monteiro. Fortaleza: SEMACE, 2005.
5. Atas da Sessão da Câmara dos Deputados Federais em Brasília de 29 de maio de 1956. Arquivo da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 262.224, 1956.
6. BASTOS, Celso Ribeiro; MEYER-PFLUG, Samantha. A interpretação como Fator de Desenvolvimento das Normas Constitucionais. In: Interpretação Constitucional. Org. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.
7. BENJAMIN, Antônio Harman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). São Paulo: Saraiva, 2007.
8. Bobbio, Dês cirtères, in Lês antinomies em droit, cit., p. 237 e 245: Perelman, De la justice, Buxelles, Émile Bruyant, 1945.
9. BROCKEL, K.V. e M. MEYERHOFER. 1999. Impact of the Rocks of São Pedro and São Paulo upon the quatity and quality of suspended particulate organic matter. Archive of Fishery and Marine Research, 47 (2 – 3): 223-238.
10. CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 18, n. 71, p. 23-42, jul./set. 1981.
11. CARRAMENHA, Roberto. Natureza Jurídica da Exigências Formuladas no Licenciamento Ambiental. Disponível em : <<http://www.mp.sp.gov.br/caouma/doutrina/Amb/Teses>>. Acesso em: 6 out. 2005.
12. DE MIO, Geisa Paganini. FERREIRA FILHO, Edward. CAMPOS, José Roberto. Op. Cit, p. 92-101. Rev. Disc. Jur. Campo Mourão, v. 2, n. 2, p. 24-57, jul./dez. 2006.
13. DINIZ, Maria Helena. Compêndio de Introdução à ciência do direito. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

14. FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta) in Ação Civil Pública Lei 7.347/1985 – 15 anos, 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
15. FINK, Daniel Roberto. O Controle Jurisdicional do Licenciamento Ambiental. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (orgs). Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
16. FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR; Hamilton e DAWALIBI, Marcelo. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
17. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4ª ed. São Paulo, 2003.
18. FISHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização, 1987, p. 25. In KRELL, Andreas J., Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
19. FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. 3. ed. São Paulo: RT, 2005.
20. HAHN, Claudete M. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA). In Revista de Direito Ambiental. Ano 8, nº 32, outubro –dezembro 2003.
21. HENKES, Silviana Lúcia; KOHL, Jairo Antônio. Licenciamento Ambiental: um Instrumento Jurídico Disposto à Persecução do Desenvolvimento Sustentável: In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (org.). Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 205, v. 2.
22. KRELL, Andreas J., Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
23. LESSA, R. P., RIBEIRO, A.C., e M.F. NÓBREGA. 2001. Ocorrência de peixes pelágicos nas adjacências do Arquipélago de São Pedro e São Paulo. I Workshop Científico/Ambiental – Programa Arquipélago.
24. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
25. MAZZILLI, Hugo Nigri. A defesa dos interesses em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
26. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

27. MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
28. MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente – a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
29. MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
30. OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
31. Resumo Executivo do Plano de Manejo, Fase 1, da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo. Instituições responsáveis: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Arcadis Tetraplan S.A..
32. RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social – Métodos e técnicas, editora Atlas, 3ª edição, São Paulo, 1999.
33. SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
34. SILVA, Vicente G. da. Dificuldades jurídicas do MMA do IBAMA, 2002.
35. SILVA, Marieta Borges Lins e. Fernando de Noronha: cinco séculos de história. Recife: CELPE, 2007.
36. SILVA NETO, Manoel Jorge e. O Princípio da Máxima Efetividade e a Interpretação Constitucional. São Paulo: LTR, 1999.
37. SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Competência Ambiental. Curitiba: Juruá, 2003.
38. SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
39. TRAVASSOS P.; HAZIN F. H. V. E J. R. ZAGAGLIA. 1999. Thermohaline structure around seamounts and islands off North-Eastern Brazil. Archives of Fishery and Marine Research, 47 (2 – 3): 211-222.
40. TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento Ambiental. Niterói: Editora Impetus, 2007.
41. VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.
42. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e Competência em Matéria Ambiental. In Leituras Complementares de Direito Ambiental. Bahia: Edições Podium, 2008.

43. YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e Competência em Matéria Ambiental. In Leituras Complementares de Direito Ambiental. Bahia: Edições Podium, 2008.
44. ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

9. ANEXOS

ANEXO I

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA n.º 004/2002

(de 6 de dezembro de 2002)

Ementa: termo de compromisso de ajustamento de conduta firmado perante

o Ministério Público Federal pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE (CPRH), ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO DE FERNANDO DE NORONHA, GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO e SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, referente à gestão ambiental e à execução das regras e princípios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação em Fernando de Noronha.

I. PARTES

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Exmo. Sr. procurador da República

MARCOS ANTONIO DA SILVA COSTA, titular do 1º OFÍCIO DA TUTELA COLETIVA da PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM PERNAMBUCO, adiante denominado COMPROMITENTE;

2. O ESTADO DE PERNAMBUCO, adiante denominado PRIMEIRO COMPROMISSADO, pessoa jurídica de direito público interno, pelo procurador do Estado de Pernambuco JOAQUIM ADOLFO BARBOSA DANTAS, no exercício das suas atribuições legais, designado para officiar neste instrumento por ato do Exmo. Sr. governador do Estado de Pernambuco;

3. O DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA, adiante denominado SEGUNDO COMPROMISSADO, pessoa jurídica de direito público, neste ato presente, na forma prevista na lei estadual nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995, por seu administrador- geral SÉRGIO JOSÉ SALLES VAZ;

4. A COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE – CPRH, adiante denominada TERCEIRA COMPROMISSADA, sociedade estadual de economia mista, estabelecida e com sede na rua Santana nº 367, Casa Forte, nesta Cidade, neste ato presente na forma prevista na lei estadual nº 7.267, de 16 de dezembro de 1976, e suas alterações posteriores, por seu presidente EDRISE AIRES FRAGOSO;

5. O INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, adiante denominado QUARTO COMPROMISSADO, autarquia federal, sediada na Av. L4 Norte – Q603, em Brasília, Distrito Federal, com a Gerência Executiva estabelecida nesta cidade à Av. Dezessete de Agosto, n.º 1.057, Casa Forte, neste ato presente na forma prevista na lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, por seu presidente RÔMULO JOSÉ FERNANDES BARRETO MELLO e pela gerente-executiva em Pernambuco, MARIA DO CARMO SILVA;

6. A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU), adiante denominada QUINTA COMPROMISSADA, neste ato representada pela secretária do Patrimônio da União, MARIA JOSÉ VILALVA BARROS LEITE, e pelo gerente-regional em Pernambuco, FRANCISCO DE ASSIS NUNES;

II. INTERVENIENTE

1. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, neste ato representado pela MÔNICA LIBÓRIO, secretária-executiva do Ministério do Meio Ambiente.

II. CONSIDERANDOS

Av. governador Agamenon Magalhães, 1800 – Espinheiro – Recife – PE – 52021-170 – (81)3427.7318 – 3427.7322 (fax)

M.P.F – Procuradoria da República em Pernambuco

TAC – Fernando de Noronha – Gestão ambiental

FÁTICOS

1. Considerando que, na instrução dos procedimentos administrativos MPF/PRPE n.º 1.26.000.001356/2000-15 e 1.26.000.001678/2002-18, foi identificada a necessidade de ser estabelecida a gestão ambiental das duas unidades de conservação federal existentes no Arquipélago de Fernando de Noronha, consignando-se a interpretação sobre os dispositivos constitucionais, legais e infralegais relativos à distribuição das atribuições, no licenciamento ambiental, do IBAMA, como gestor dessas unidades de conservação, da CPRH, órgão ambiental estadual, da ADEFN, responsável pela gestão urbanística, e da SPU, no que se refere à gestão do patrimônio imobiliário da União, o que foi objeto de ampla negociação e debate, em inúmeras reuniões nesta Procuradoria da República e em audiências públicas em Fernando de Noronha;

2. Considerando que as determinantes relativas à ocupação do solo são bastante críticas em Fernando de Noronha, tendo em vista a diminuta extensão do solo territorial do Arquipélago, a exigir um acompanhamento e monitoramento da ocupação urbana e do controle migratório;

3. Considerando a existência da área de proteção ambiental do ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA (APA – FERNANDO DE NORONHA), criada pelo decreto federal nº 92.755, de 5 de junho de 1986, cujos objetivos principais são (art. 2º): “I – proteger e conservar a qualidade ambiental e as condições de vida da fauna e da flora; II – compatibilizar o turismo organizado com a preservação dos recursos naturais; III – conciliar, no Território Federal de Fernando de Noronha, a ocupação humana com a proteção ao meio ambiente”; vedando-se (art. 4º): “I – a implantação de atividades potencialmente poluidoras ou que provoquem sensível alteração nas condições ecológicas locais; II – a utilização indiscriminada ou em desacordo com as normas e recomendações técnicas oficiais, de biocidas e fertilizantes; III – a implantação de projetos que, por suas características, possam provocar deslizamento de solos e outros processos erosivos”; cabendo ao IBAMA, sucessor legal da SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE (art. 5º), “I – fiscalizar as atividades concernentes à APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo; II – orientar e assistir a comunidade na defesa do meio ambiente; III – zelar pelo cumprimento das normas legais, regulamentares e técnicas relativas à proteção do meio ambiente”;

4. Considerando a existência do PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA, criado pelo decreto federal nº 96.693, de 14 de setembro de 1988, com o objetivo de “proteger amostra representativa dos ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, assegurando a preservação de sua fauna, flora e demais recursos naturais, proporcionando oportunidades

controladas para visitação, educação e pesquisa científica e contribuindo para a proteção de sítios e estruturas de interesse histórico-cultural porventura existentes na área” (art. 1º), excluía a área da APA (art. 4º), subordinando– se esse parque nacional marinho (PARNAMAR), administrativamente, ao IBAMA (art. 5º);

5. Considerando que o Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, reunido em 14 de dezembro de 2001, com base na Convenção Internacional do Patrimônio Mundial, inscreveu na Lista do Patrimônio Mundial o Arquipélago de Fernando de Noronha;

6. Considerando a inexistência de plano de manejo e o respectivo zoneamento da APA de Fernando de Noronha;

7. Considerando as conclusões do estudo de capacidade de carga do plano de gestão do Arquipélago, realizado pelo Estado de Pernambuco, com recursos do Ministério do Meio Ambiente, elaborado em 2001, o qual identificou que o Arquipélago suporta um limite máximo de população, incluídos os habitantes e visitantes temporários, requerendo um constante monitoramento do crescimento populacional e do fluxo turístico, tendo em vista o comprometimento dos recursos naturais, da infra-estrutura pública e dos atrativos turísticos.

8. Considerando ser necessário e conveniente disciplinar, enquanto pendentes o plano de manejo e o zoneamento da APA - Fernando de Noronha, a gestão ambiental e o procedimento de licenciamento ambiental compatíveis com LSNUC;

9. Considerando a moção do CONAMA n.º 22, aprovada em 12 de julho de 2001, dirigida ao Excelentíssimo Senhor ministro do Meio Ambiente, ao Senhor secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, ao Senhor governador do Estado de Pernambuco, ao Ministério Público Federal e ao Senhor presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, na qual se recomendou, entre outras coisas, que fosse providenciado o Plano de Manejo da APA; fixação de prazo para sua conclusão; revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho – PARNAMAR; instalação dos Conselhos da APA e do Parque; reinstalação do Conselho Distrital do Meio Ambiente – CONDIMA; realização do monitoramento anual para avaliar o processo de desenvolvimento sustentável da Ilha, além da assinatura do termo de ajustamento de conduta, com o objetivo de definir a atuação das autoridades federais e estaduais na proteção de Fernando de Noronha;

10. Considerando a necessidade de serem estabelecidas regras e critérios para o exercício da atribuição de licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), em consonância com as regras da LSNUC, a fim de que seja harmonizada a atuação dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente no Arquipélago de Fernando de Noronha;

11. Considerando a necessidade de efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua de Fernando de Noronha;

12. Considerando o contrato, datado de 12 de julho de 2002, de cessão de uso, em condições especiais, da parcela dominial do imóvel, parte urbano e parte rural, constituído pelas benfeitorias de domínio da União e por terrenos de marinha, acrescidos de marinha e nacionais interiores, localizado na Ilha de

Fernando de Noronha, instituído como Distrito Estadual de Fernando de Noronha, firmado pela União com Estado de Pernambuco;

NORMAS CONSTITUCIONAIS

13. Considerando o art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “[T]odos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, incumbindo ao Poder Público, para assegurar esse direito, entre outras coisas, “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (§ 1º, III);

14. Considerando o art. 15 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT), segundo o qual a área do extinto território de Fernando de Noronha foi reincorporada ao Estado de Pernambuco, a quem incumbe a execução de políticas públicas de natureza social e econômica e a definição de planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento sustentável do Arquipélago, inclusive quanto à gestão urbanística do uso do solo, compatibilizadas com as normas constitucionais e infraconstitucionais de proteção do meio ambiente;

15. Considerando o art. 23, VI, que estabelece ser competência comum da União, dos Estados, dos Municípios proteger o meio ambiente;

16. Considerando ser bem da União, nos termos do art. 20 da Constituição federal, as praias marítimas (IV), as ilhas oceânicas (IV), os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (V).

LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

17. Considerando as disposições da lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - LPNMA), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, instituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente, integrado pelos órgãos ambientais da União, dos Estados e dos Municípios, e estabelece as linhas mestras do sistema nacional de licenciamento. Distribuído atribuições entre as esferas governamentais, que devem ser compatibilizadas no exercício das respectivas atribuições administrativas;

18. Considerando os termos da lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro, o qual, entre outras coisas, define mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental.

LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

19. Considerando as disposições da lei 9.985, de 18 de junho de 2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – LSNUC), que, regulamentando o art. 225, § 1º, da Constituição Federal, instituiu o SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA, estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas unidades de conservação e definiu, como órgão executor, em relação às unidades de conservação federais, o IBAMA (LSNUC, art. 6º, III);

20. Considerando que o art. 2º, II e V da lei n.º 9.985/00 SNUC define conservação da natureza “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as

necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” e preservação “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistema além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”;

21. Considerando os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (LSNUC, art. 4º), a saber: I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII – proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

22. Considerando que, na execução do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, devem ser observadas diretrizes que (LSNUC, art. 5o.): I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente; II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação; V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional; VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação; VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres; VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais; X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos

recursos perdidos; XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos; XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas”.

23. Considerando o decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, do Exmo. Sr. presidente da República, regulamentando os arts. 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 33, 36, 41, 42, 47, 48 e 55 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

24. Considerando o art. 17 do decreto federal nº. 4.340/2002, segundo o qual as unidades de conservação poderão ter, conforme a lei nº 9.985/2000, “conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados”, distribuídos, sempre que possível e consideradas as peculiaridades regionais, de forma paritária os representantes dos órgãos públicos dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins (pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos, etc.) e da sociedade civil (comunidade científica, organizações não-governamentais ambientalistas com atuação na região da unidade de conservação, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis do interior da unidade de conservação, trabalhadores, setor privado atuantes na região, membros dos Comitês de Bacia Hidrográfica) (§§ 1º e 2º).

PARNAMAR E SNUC

25. Considerando os dispositivos da lei 9.985/2000 que classificam os parques nacionais, a exemplo do PARNAMAR, como unidade de proteção integral (art. 8º, III), com o “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, na recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (LSNUC, art. 11, caput);

26. Considerando o art. 25 da lei 9.985/2000, atribuindo ao IBAMA, como órgão responsável pela administração de parques nacionais, a incumbência de delimitar a zona de amortecimento desse parque nacional e de estabelecer normas específicas sobre a ocupação e o uso dos recursos naturais dessa zona, definida como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (LSNUC, art. 2º, XVIII);

27. Considerando o art. 29 da lei 9.985/2000, segundo o qual o PARNAMAR deve dispor de Conselho Consultivo, presidido pelo IBAMA e constituído por representantes dos órgãos públicos e de organizações da sociedade civil;

28. Considerando a portaria do IBAMA nº 190, de 31 de dezembro de 2001, que cria o Conselho Consultivo do PARNAMAR, integrado por órgãos públicos e entidades da sociedade civil;

APA – FERNANDO DE NORONHA E SNUC

29. Considerando o art. 14, I, da lei 9.985/2000 que classifica as áreas de proteção ambiental, como a APA de Fernando de Noronha, como unidade de uso sustentável, sendo definidas como “uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (LSNUC, art. 15);

30. Considerando o art. 15, §§ 1º e 2º, da lei 9.985/2000, segundo o qual, nas APAs, “constituídas por terras públicas ou privadas”, como a APA de Fernando de Noronha, podem ser estabelecidas, respeitados os limites constitucionais, normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada nela localizada”;

31. Considerando o disposto no artigo 15 da lei 9.985/2000, segundo o qual a APA - Fernando de Noronha deve dispor de um Conselho, presidido pelo Ibama, órgão responsável por sua administração, e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento da referida lei (LSNUC, § 5º);

32. Considerando que, de acordo com o art. 34 do decreto federal nº. 4.340/2002, os empreendimentos implantados antes da edição desse Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação do decreto, ocorrida em 22 de agosto de 2002, regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora;

33. Considerando a portaria do IBAMA n.º 191, de 31 de dezembro de 2001, que cria o Conselho Deliberativo da APA – Fernando de Noronha, integrado por órgãos públicos e entidades da sociedade civil;

PLANO DE MANEJO DA APA–FERNANDO DE NORONHA

34. Considerando o art. 27 da lei 9.985/2000, por força do qual APA - Fernando de Noronha deve dispor, num prazo máximo de 05 (cinco) anos da data de sua criação, de um plano de manejo, “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas fiscais necessárias à gestão da unidade” (LSNUC, art. 2º, XVII), sendo um dos principais instrumentos desse plano, o zoneamento, entendido como “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz” (LSNUC, art. 2º, XVI);

35. Considerando o art. 27 da lei 9.985/2000, que proíbe, em todas as unidades de conservação, “quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”;

36. Considerando o art. 27, § 2º, da lei 9.985/2000, que assegura, na elaboração, atualização e implantação do plano de manejo da APA de Fernando de Noronha, a ampla participação da população residente;

37. Considerando que, de acordo com o inciso II do art. 20 do decreto federal nº 4.340/2002, compete ao conselho da APA-Fernando de Noronha

“acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo”;

38. Considerando os termos do decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002, que dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação, estabelecendo, no seu art. 1º, que o exercício, em unidades de conservação, pelas Forças Armadas e pela Polícia Federal de suas atribuições constitucionais e legais, compreende: “I - a liberdade de trânsito e acesso, por via aquática, aérea ou terrestre, de militares e policiais para a realização de deslocamentos, estacionamentos, patrulhamento, policiamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, à garantia da lei e da ordem e à segurança pública; II - a instalação e manutenção de unidades militares, policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infra-estrutura e logística necessárias, compatibilizadas, quando fora da faixa de fronteira, com o Plano de Manejo da Unidade”;

39. Considerando que, nos termos do § 1º do art. 1º do decreto n.º 4.411, de 7 de outubro de 2002, em caso de o plano de manejo da unidade não estar concluído, as atividades das Forças Armadas e da Polícia Federal previstas no inciso II desse artigo, quando fora da faixa de fronteira, deverão ser compatíveis com as diretrizes de implantação da unidade de conservação, devendo o Ibama, como órgão responsável pela administração da unidade de conservação, ser comunicado das atividades a serem desenvolvidas na unidade de conservação, sempre que possível (§2º).

40. Considerando que, nos termos do art. 2º do decreto federal n.º 4.411, de 7 de outubro de 2002, o Ministério da Defesa participará da elaboração, da análise e das atualizações do plano de manejo das unidades de conservação localizadas na faixa de fronteira, devendo os planos de manejo e respectivas atualizações serem submetidos à anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional, por meio de sua Secretaria-Executiva (parágrafo único).

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA APA-FERNANDO DE NORONHA

41. Considerando a sistema de licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente);

42. Considerando os termos da resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, que, regulamentando o art. 10 da Lei 6.938/1981, estabelece normas a serem observadas no licenciamento ambiental;

43. Considerando que de acordo com o art. 4º da resolução CONAMA nº. 237/97, “Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.”

44. Considerando o art. 36 da lei 9.985/2000, ao determinar que “[N]os casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com

fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei”, dispondo o § 3º desse artigo que, se o empreendimento “afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”.

45. Considerando o art. 46 da lei 9.985/2000, ao determinar que “[A] instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidade de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto e outras exigências legais”;

46. Considerando que, de acordo com o inciso VIII do art. 20 do decreto federal nº 4.340/2002, compete ao Conselho Deliberativo da APA-Fernando de Noronha, “manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos”;

47. Considerando a resolução CONAMA n.º 10, de 24 de outubro de 1996, que estabelece a necessidade de ser ouvido o Centro de Tartarugas Marinhas – TAMAR, na concessão de licenciamento ambiental em Fernando de Noronha, nas praias do Boldró, Conceição, Caieira, Americano, Bode, Cacimba do Padre e Baía de Santo Antônio;

ZONEAMENTO PROVISÓRIO

48. Considerando os termos do decreto nº 95.922, de 14 de abril de 1988, que dispõe sobre o zoneamento para a defesa ecológica do Território de Fernando de Noronha, dividiu Fernando de Noronha em Áreas de Preservação Ecológica - APT, Áreas de Conservação Ecológica - ACS, Área de Restauração Ecológica - ART e Área de Uso e Ocupação - AUO.

49. Considerando que, nos termos do art. 1º, §1º, do decreto n.º 95.922/88, a área de preservação foi definida como sendo a “área cujo equilíbrio ecológico é satisfatório, onde o potencial biótico, florístico e faunístico é capaz de manter-se por si mesmo, desde que a presença humana seja praticamente nula”, sendo áreas onde a “proteção é essencial à sobrevivência de espécies da fauna e da flora da biota regional, consideradas vulneráveis, endêmicas ou ameaçadas de extinção, como para bióticos raros de grande significado”;

50. Considerando que, nos termos do art. 1º, §2, do decreto 95.922/99, a área de conservação foi definida como sendo a “área em que a presença humana é admitida, desde que adotadas medidas para evitar a degradação do meio ambiente”, devendo sua utilização resguardar “os conjuntos paisagísticos e a beleza cênica do arquipélago, garantindo pouso, frequência e refúgio para a fauna e preservação da flora e da vegetação”;

51. Considerando que, nos termos do art. 1º, §3º, do decreto n.º 95.922/88, a área de restauração foi definida como sendo a área de “restauração a área em que se torne indispensável trabalho de reposição do potencial biótico em que os mecanismos naturais são insuficientes para restabelecer o equilíbrio ecológico”, exigindo “investimentos financeiros e tecnológicos para restabelecer o equilíbrio ecológico, não mais recuperável por mecanismos naturais”;

52. Considerando que, nos termos do art. 1º, §4º, do decreto n.º 95.922/88, a área de uso e ocupação foi definida como sendo "a área destinada à utilização urbana e rural da Ilha de Fernando de Noronha, onde são desenvolvidas atividades humanas de construção, habitação, serviço e produção, respeitados os locais de preservação permanente previstos no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965";

53. Considerando modificações posteriores nas circunstâncias fáticas e jurídicas que determinaram a expedição do decreto n.º 95.922/88, entre as quais a reanexação ao Estado de Pernambuco e as novas regras da LSNUC, bem como a necessidade de ser estabelecido, em caráter provisório, um zoneamento ambiental mais restrito para a APA de Fernando de Noronha, a fim de não inviabilizar futuro zoneamento do plano de manejo a ser elaborado;

54. Considerando a informação técnica do perito do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com base no zoneamento elaborado pela ADEFN, de que o zoneamento provisório proposto neste TAC é mais restritivo do que o zoneamento do Decreto n.º 95.922, de 14 de abril de 1988;

LEIS DOS CRIMES AMBIENTAIS

55. Considerando o art. 40 da lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), que estabelece ser crime, punido com a pena de reclusão de um a cinco anos, "causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização";

56. Considerando o art. 67 da Lei de Crimes Ambientais, que estabelece ser crime, punido com a pena de detenção de um a cinco anos, "[C]onceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público";

LEGITIMAÇÃO DO MPF

57. CONSIDERANDO, por fim, ser a defesa do meio ambiente função institucional do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, conforme dispõe o art. 129, III, da Constituição Federal; o art. 6º, VII, b, XIV, g, XIX, b, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 (Lompu – Lei Orgânica do Ministério Público da União); os arts. 1º, I, e 5º, da lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 (LACP – Lei da Ação Civil Pública) e o art. 14, § 1º, da lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (LPNMA – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente);

CELEBRAM o presente **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUCTA** título executivo extrajudicial, conforme art. 5º, § 6º., da lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, c/c art. 585 do Código de Processo Civil, nos termos constantes das cláusulas abaixo.

III. CLÁUSULAS

DO OBJETO

Cláusula primeira – Enquanto não for publicado o plano de manejo da área de proteção ambiental federal do Arquipélago de Fernando de Noronha e não for definida a zona de amortecimento do PARNAMAR, previstos nos arts. 25 e 27 da lei 9.985/2000, o presente compromisso de ajustamento de conduta tem, em suma, os objetivos específicos de:

I. consolidar a interpretação sobre as regras constitucionais e legais definidoras das atribuições do IBAMA e da CPRH no procedimento de licenciamento ambiental na APA de Fernando de Noronha, previsto no art. 10 da lei 6.938/91, observado o disposto no inciso IV do art. 225 da Constituição Federal;

II. garantir a execução pelas compromissadas das regras e princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

III. estabelecer parâmetros materiais que serão observados no licenciamento

ambiental e no exame dos requerimentos de licenças de construção na APA;

IV. estabelecer prazo ao Ibama para a elaboração do plano de manejo da APA, a definição da zona de amortecimento do PARNAMAR e seus condicionamentos e o disciplinamento da gestão coordenada das unidades de conservação federais existentes em Fernando de Noronha;

V. garantir a execução dos objetivos básicos da APA, notadamente no que se refere à proteção da diversidade biológica, ao disciplinamento do processo de ocupação e à sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (LSNUC, art. 15); e

VI. compatibilizar as prerrogativas da ADEFN, pertinentes às atividades de planejamento e gestão urbanística do uso do solo, previstas na lei estadual n.º 11.304/95, com a gestão ambiental e a gestão do patrimônio imobiliário da União.

DAS DEFINIÇÕES

Cláusula segunda – Neste termo são utilizadas as seguintes definições:

I. zoneamento: “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz” (LSNUC, art. 3º, XVI);

II. plano de manejo: “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas fiscais necessárias à gestão da unidade” (LSNUC, art. 3º, XVII);

III. zona de amortecimento: “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (LSNUC, art. 3º, XVIII);

IV. área de proteção ambiental: “é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (LSNUC, art. 15);

V. autorização do Ibama – necessária no licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, de âmbito local, assim considerado pela CPRH, afetando a APA, a zona de amortecimento e o PARNAMAR (LSNUC, art. 36, caput c/c § 3º);

VI. aprovação do Ibama – necessária no licenciamento ambiental de obras e empreendimentos não condicionados à realização de estudo de impacto ambiental e que impliquem instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, na APA ou na zona de amortecimento do PARNAMAR (LSNUC, art. 46);

VII. comunicação ao Ibama – necessária no licenciamento ambiental de pequenas obras, que não configurem as hipóteses mencionadas nas alíneas V e VI da presente cláusula;

VIII. parcelamento do solo – divisão do espaço urbano, que pode ser feito por loteamento ou desmembramento (lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, art. 2º, caput);

IX. loteamento do solo - subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (lei 6.766/1979, art. 2º, § 1º);

X. infra-estrutura básica – os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não (lei 6.766/1979, art. 2º, § 5º);

XI. Taxa de Solo Natural – correspondendo ao percentual de área de solo sem construção e sem qualquer tipo de impermeabilização, sobre o total da área do terreno;

XII. Área de Vegetação Arbórea – compreendendo o percentual de área de solo utilizado, obrigatoriamente, para a manutenção e o plantio de espécies vegetais do ecossistema local, especialmente árvores;

XIII. Gabarito – correspondendo à altura máxima da construção, dada em número de pavimentos;

XIV. Coeficiente de Utilização – compreendendo a taxa decimal que define a proporção da área útil total de construção sobre a área do terreno.

XV. Taxa de Ocupação – correspondendo ao percentual da área de projeção da edificação sobre o terreno;

XVI. Afastamentos Mínimos – correspondendo à distância perpendicular mínima entre os limites do lote e a edificação;

XVII. Lote Mínimo – compreendendo a menor dimensão de imóvel territorial destinado a quaisquer atividades.

DA VIGÊNCIA

Cláusula terceira – O presente TAC entrará em vigor, na data de sua assinatura, permanecerá vigente até a publicação no Diário Oficial da União do plano de manejo da APA federal de Fernando de Noronha, da delimitação da zona de amortecimento do PARNAMAR e das normas de gestão integrada dessas duas unidades de conservação federais.

Parágrafo único. Este TAC será publicado no Diário Oficial da União, por iniciativa do MPF, e no Diário Oficial do Estado, por iniciativa da ADEFN.

DO COMPROMISSO EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Cláusula quarta – O IBAMA, a CPRH e a ADEFN comprometem-se a buscar, na gestão ambiental dos recursos naturais, a conciliação entre a preservação e conservação da biodiversidade presentes no Arquipélago de Fernando de Noronha e as expectativas de crescimento e desenvolvimento sócio-econômico da população local, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável local, dentro das regras e princípios pertinentes da Política Nacional do Meio Ambiente, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e da Política Estadual de Meio Ambiente, observando, entre outros, os seguintes princípios específicos:

I. Integrar a gestão do uso e ocupação do solo com a gestão ambiental;

II. Condicionar a expansão das atividades humanas no Arquipélago à capacidade de suporte dos ambientes e dos recursos naturais renováveis, à infraestrutura instalada, à capacidade de produção e fornecimento de energia elétrica, à capacidade de rede de água e rede de saneamento público;

III. Garantir o equilíbrio dos ecossistemas e do meio ambiente em geral;

IV. Priorização da identificação de áreas que serão objeto de tratamento especial, em função da importância ambiental e paisagística;

V. Garantir a integridade do Parque Nacional Marinho – PARNAMAR e da Área de Proteção Ambiental - APA.

DO PLANO DE MANEJO

Cláusula quinta – Concomitantemente ao prazo estabelecido no art. 14 do decreto 4.340/2002, o IBAMA compromete-se a elaborar o plano de manejo da APA Federal de Fernando de Noronha e a definir a zona de amortecimento do PARNAMAR e respectivas restrições, providenciando a publicação dessas medidas no prazo de 18 (dezoito) meses, contados da data de assinatura deste TAC.

Cláusula sexta – Na formulação do plano de manejo, o IBAMA compromete-se a garantir:

I. a ampla participação da comunidade residente, nos termos do § 2º do art. 27 da Lei do SNUC, inclusive com a realização de consultas e audiências públicas;

II. que a equipe multidisciplinar a ser contratada analise os estudos já realizados pelo Estado de Pernambuco sobre gestão ambiental e uso do solo em Fernando de Noronha;

III. a oitiva da CPRH, da ADEFN, do Conselho Deliberativo da APA-Fernando de Noronha, do Conselho Consultivo do PARNAMAR, do Ministério da Defesa, da SPU, do Centro de Tartarugas Marinhas – TAMAR, entre outros órgãos públicos e entidades civis;

IV. esboçar a política de controle do crescimento populacional ante as restrições ambientais, definindo os limites de ocupação humana suportáveis pelo Arquipélago de Fernando de Noronha, nestes incluída a presença temporária de turistas.

Cláusula sétima – O IBAMA compromete-se, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação do TAC no Diário Oficial da União, instalar efetivamente o Conselho Deliberativo da APA de Fernando de Noronha, convocando a primeira reunião desse colegiado.

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

DA DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE A CPRH E O IBAMA

Cláusula oitava – Durante a vigência deste termo, o IBAMA e a CPRH comprometem-se a observar, quanto ao licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades na APA, as cláusulas deste termo, fundadas em normas legais (Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e regulamentares (resoluções do Conama).

Parágrafo único – Os compromissos ajustados não prejudicam, em qualquer hipótese, a competência supletiva do IBAMA para o licenciamento ambiental, nos termos do art. 10º da lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Cláusula nona – O IBAMA e a CPRH, interpretando a legislação ambiental, acordam que o licenciamento ambiental previsto na lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, nas resoluções do CONAMA e nas portarias do IBAMA, no território da APA, será atribuição:

I. do IBAMA, para obras ou atividades que:

a) possam causar impacto regional ou nacional;

b) possam causar impacto no mar territorial, na plataforma insular e na zona econômica exclusiva;

II. da CPRH, para obras e atividades que, potencialmente, possam causar impacto local, na APA de Fernando de Noronha;

Parágrafo único - A CPRH e o IBAMA não concederão licenciamento ambiental em Fernando de Noronha, nas praias do Boldró, Conceição, Caieira, Americano, Bode, Cacimba do Padre e Baía de Santo Antônio, locais de desova de tartaruga marinha, sem que ocorra a avaliação e recomendação pela unidade técnica pertinente do IBAMA, ouvido o CENTRO DE CONSERVAÇÃO E MANEJO DAS TARTARUGAS MARINHAS – CENTRO TAMAR, bem como a SPU e a Marinha do Brasil (Resolução CONAMA nº. 10, art. 1º, *caput* e parágrafo único).

DAS OBRAS E ATIVIDADES QUE NÃO NECESSITAM DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Cláusula décima – Não estão submetidas a licenciamento ambiental pequenas obras e pequenas reformas em imóveis já construídos, desde que:

I. não impliquem aumento nos equipamentos de saneamento, inclusive construção de novos banheiros, e na rede de abastecimento d'água;

II. não impliquem aumento na taxa de ocupação do solo no território da APA, estabelecida em conjunto pela ADEFN, CPRH e IBAMA (cláusula vinte e quatro);

§1º. Nas hipóteses acima, a análise pela ADEFN dos requerimentos de concessão de licença de construção observará as normas e procedimentos estabelecidos na legislação estadual e distrital, bem como os parâmetros e restrições previstas na legislação do patrimônio imobiliário da União, com a oitiva prévia da SPU em relação às áreas que não foram objeto do contrato firmado com o Governo do Estado de Pernambuco.

§2º. A ADEFN compromete-se a encaminhar, a cada dois meses, planilha com a relação das licenças urbanísticas concedidas para pequenas obras.

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL E DA PARTICIPAÇÃO DO IBAMA

Cláusula onze – No licenciamento ambiental conduzido pela CPRH, nos termos do inciso II, da cláusula nona, a CPRH compromete-se a observar, no que tange à participação obrigatória do IBAMA, como administrador da APA, as seguintes regras:

I. não conceder sem a autorização do IBAMA qualquer licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental, de âmbito local, afetando a APA, a zona de amortecimento e o próprio PARNAMAR (LSNUC, art. 36, *caput* c/c § 3º);

II. não conceder sem a aprovação prévia do IBAMA o licenciamento ambiental de obras e empreendimentos, não condicionados à realização de estudo de impacto

ambiental, que impliquem instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral (LSNUC, art. 46);

Parágrafo único. A CPRH compromete-se, ainda, a consultar o Ibama no caso de obras, atividades e empreendimentos, não abarcados nos incisos do *caput*, que possam causar impacto no PARNAMAR, em seu entorno imediato (Zona de Amortecimento) e na Zona de Conservação da Vida Silvestre, comprometendo-se

o Ibama a manifestar-se no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, após o qual a CPRH compromete-se a dar continuidade ao procedimento.

Cláusula doze – No licenciamento ambiental de pequenas obras, não configuradas as situações dos incisos acima, haverá apenas comunicação ao IBAMA, sendo-lhe facultado o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da comunicação, para a manifestação sobre o licenciamento ambiental.

Parágrafo único – Transcorrido o prazo do caput, sem a manifestação do IBAMA, a CPRH dará prosseguimento ao licenciamento ambiental.

Cláusula treze – O IBAMA poderá, no caso da cláusula doze, mesmo após a concessão das licenças ambientais, requerer a revisão do licenciamento ambiental, deliberando, se possível, em conjunto com a CPRH, sobre a necessidade de interrupção da atividade ou obra licenciada, comunicando-se o empreendedor.

Cláusula quatorze – No caso de autorização, a CPRH, após a decisão sobre a realização de estudo de impacto ambiental, enviará os autos ao Ibama para exame preliminar, o qual poderá:

- I. indeferir, de plano, a solicitação de autorização;
- II. requerer informações complementares ao empreendedor e à CPRH;
- III. adiar a manifestação sobre o pleito para após a realização do EIA-RIMA;

DA PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DA APA – FERNANDO DE NORONHA

Cláusula quinze - A CPRH e o IBAMA comprometem-se, no exame de requerimentos de licenças ambientais na APA - Fernando de Noronha, em casos que dependam de autorização e aprovação prévia do IBAMA, a aguardar, no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data da inclusão do tema na reunião, a manifestação do Conselho Deliberativo da APA, nos termos do inciso VIII do art. 20 do decreto 4.340, de 2002.

Parágrafo único – A CPRH compromete-se encaminhar ao Conselho Deliberativo da APA – Fernando de Noronha, mensalmente, a relação das obras que foram objeto de comunicação ao IBAMA, podendo esse Conselho deliberar a fim de que a CPRH adote medidas de revisão das licenças eventualmente concedidas.

DA RENOVAÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS E DA REGULARIZAÇÃO

Cláusula dezesseis – Nas renovações de licenças ambientais, o órgão ambiental concedente, além de observar as normas pertinentes, compromete-se:

- I. a examinar o cumprimento dos condicionamentos da(s) licença(s) ambiental(is) anterior(es);
- II. exigir, quando for o caso, novas ações para minimizar os impactos;
- III. a observar os compromissos deste termo, notadamente no que se refere à distribuição de atribuições, aos parâmetros materiais e aos procedimentos do licenciamento ambiental em Fernando de Noronha;
- IV. a analisar se, diante de novos fatos ou novos estudos, a renovação do licenciamento ambiental deve ser realizado nos mesmos moldes da licença anterior.

Parágrafo único. Se houver necessidade de mudança do local ou término da continuidade de empreendimento, obra ou atividade, já instalados e/ou em funcionamento, a CPRH, o IBAMA e a ADEFN comprometem-se convocar os

atingidos a fim de serem estudados a forma e o prazo de realocação e de encerramento da atividade.

DO RITO DOS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Cláusula dezessete – A ADEFN, a CPRH, o IBAMA e a GRPU comprometem-se a observar, no processamento dos requerimentos de expedição das licenças ambientais e licenças de construção, as seguintes regras:

I. o interessado deverá dar entrada no requerimento perante a ADEFN, que o examinará, especialmente, sob a perspectiva do planejamento e gestão do uso do solo, emitindo parecer prévio sobre a realização da obra e o uso do solo pretendido;

II. o requerimento, em caso de parecer favorável da ADEFN, será encaminhado à CPRH, para fins de licenciamento ambiental, com o respectivo parecer preliminar da ADEFN;

III. a CPRH, conforme as hipóteses previstas nas cláusulas onze, incisos I e II, encaminhará ao IBAMA os autos do procedimento para autorização ou aprovação prévia, cabendo ao IBAMA provocar o Conselho Deliberativo da APA para a análise e manifestação sobre o requerimento, no prazo de 30 (trinta) dias, dando continuidade após o transcurso desse prazo;

IV. a CPRH, no caso de comunicação previsto na cláusula doze, aguardará o transcurso do prazo ali previsto para dar continuidade ao licenciamento;

DAS MANIFESTAÇÕES DO IBAMA

Cláusula dezoito – O IBAMA, no exame dos requerimentos de autorização e da aprovação prévia, compromete-se a observar as seguintes regras:

I. as manifestações poderão ser precedidas de visita/vistoria técnica, por servidor da unidade/área/setor de licenciamento ambiental, que elaborará relatório;

II. as manifestações deverão ser fundamentadas;

III. no prazo máximo de até 90(noventa) dias, para a análise dos requerimentos de autorização, e de 60(sessenta) dias, para a análise dos requerimentos de aprovação

prévia, o IBAMA deverá devolver os autos encaminhados pela CPRH, obrigatoriamente com manifestação expressa e fundamentada:

a) deferindo ou indeferindo o requerimento;

b) solicitando informações complementares a serem apresentadas pela CPRH ou pelo empreendedor, com o retorno dos autos para nova análise, observados os mesmos prazos para a nova manifestação;

c) comunicando a impossibilidade de exame e prorrogando a manifestação por idêntico prazo, no máximo;

Cláusula dezenove – o IBAMA poderá requerer informações adicionais ao requerente do licenciamento, à CPRH e à ADEFN, bem como estabelecer condicionamentos à aprovação prévia e/ou autorização ou adiar a manifestação conclusiva para a fase posterior à realização do EPIA-RIMA, no caso de autorização.

Cláusula vinte – O IBAMA poderá, no caso das comunicações e no caso da aprovação prévia, discordar da classificação utilizada pela CPRH em relação às obras e atividades, decidindo:

I. condicionar à autorização e à realização de EIA–RIMA obras de significativo impacto ambiental que não tenham assim sido classificadas pela CPRH;

II. condicionar à aprovação prévia do IBAMA obras e atividades que foram apenas objeto de comunicação.

DOS PARÂMETROS MATERIAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Cláusula vinte e um – Até a aprovação do plano de manejo da APA - Fernando de Noronha, a CPRH, o IBAMA, a ADEFN e a GRPU, no âmbito das suas atribuições, comprometem-se a observar as regras abaixo indicadas, relativas ao zoneamento provisório e ao uso do solo.

Parágrafo único – O IBAMA, a CPRH, a ADEFN e a SPU acordam que os usos e atividades abaixo, permitidos ou vedados nas cláusulas seguintes, serão analisados quando da elaboração do plano de manejo.

DO ZONEAMENTO PROVISÓRIO

Cláusula vinte e dois – o IBAMA e a CPRH comprometem-se a estabelecer e

observar, no âmbito do exercício de suas atribuições, regras mais restritivas para o uso e

ocupação do solo na APA – Fernando de Noronha, definindo zoneamento provisório,

conforme mapa do anexo I, prevendo-se em 5 (cinco) zonas e 2 setores, nos seguintes

termos:

I. Zona Urbana;

II. Zona Paisagística e Ecoturística;

III. Zona Agropecuária;

IV. Zona de Conservação da Vida Silvestre;

V. Zona de Restauração Ecológica;

VI. Setores Encravados na Zona de Conservação da Vida Silvestre;

VII. Setores de Preservação Cultural;

VIII. Setores Encravados na Zona Paisagística e Ecoturística.

Parágrafo único – O zoneamento estabelecido provisoriamente acima não condiciona o zoneamento definitivo a ser estabelecido no bojo do plano de manejo.

Cláusula vinte e três – As zonas e os setores, estabelecidos provisoriamente acima, têm as seguintes especificações:

I. Zona Urbana: área identificada no mapa em anexo na cor azul claro, preferencial para as atividades habitacionais e não-habitacionais;

II. Zona Paisagística e Ecoturística: a área identificada no mapa em anexo na cor vermelha clara, destinada à preservação ambiental e paisagística, permitidas atividades científicas, educacionais e ecoturísticas;

III. Zona Agropecuária: área identificada no mapa em anexo na cor laranja, destinada à produção de bens agrícolas, à atividade pecuária intensiva e confinada e à recuperação da cobertura vegetal característica da APA;

IV. Zona de Conservação da Vida Silvestre: área identificada no mapa em anexo na cor roxa, essencial à sobrevivência de espécies da fauna e da flora da biota do Arquipélago;

V. Zona de Restauração Ecológica: área identificada no mapa em anexo na cor verde, a ser objeto de programas de recuperação da flora e áreas propícias ao refúgio da fauna, onde a presença humana só é permitida em caráter temporário, para visita ou pesquisa, devidamente autorizada pelo órgão gestor da unidade de conservação;

VI. Setores Encravados na Zona de Conservação da Vida Silvestre: área identificada no mapa em anexo na cor amarela, localizada dentro da Zona de

Conservação da Vida Silvestre, com aparelhos urbanos, que terá restrições até a definição do plano de manejo;

VII. Setores de Preservação Cultural: áreas identificadas no mapa em anexo na cor azul escura, consistindo em grupamentos de construções e de espaços, inclusive sítios arqueológicos e paleontológicos, constituintes de assentamentos humanos e possuidores de valores intrínsecos do ponto de vista arqueológico, arquitetônico, pré-histórico, histórico, estético e sócio-cultural, compreendendo as seguintes localidades das zonas acima mencionadas:

- a. Área de influência do Forte de Santo Antônio/ Air France;
- b. Vila dos Remédios;
- c. Italcable;
- d. Boldró;
- e. Vila da Quixaba;
- f. o sistema de fortificação, integrado pelos seguintes fortes: Santo Antônio; Nossa Senhora dos Remédios; Sant'Ana; Nossa Senhora da Conceição; Santa Cruz do Pico; São Pedro do Boldró;

VIII. Setores Encravados na Zona Paisagística e Ecoturística: pequenas áreas identificadas no mapa em anexo na cor laranja clara, consistindo em aparelhos urbanos isolados que se encontram inseridos nessa zona.

DOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Cláusula vinte e quatro – A CPRH, o IBAMA e a ADEFN comprometem-se a observar no licenciamento ambiental de obras e construções os seguintes parâmetros urbanísticos:

- I. em relação à zona urbana:
 - a. taxa de ocupação do solo (%): 35% para lotes até 500 m²; 30% para lotes acima de 500m² até 1.000 m²; 20% para lotes acima de 1000m² até 5.000m²; 10% para lotes superiores a 5.000 m²;
 - b. recuos (m): frontal/fundo, de 5 m; lateral para 1 pavimento: 1,5 m; lateral para 2 pavimentos: 2 m;
 - c. gabarito em pavimentos: até 2 (dois) pavimentos;
 - d. coeficiente de utilização unifamiliar: 0,5;
 - e. coeficiente de utilização plurifamiliar: 1;
 - f. lote mínimo: 450 m²;
 - g. taxa de solo natural (TSN): 65%, 70%, 80 e 90%, dos quais 20% serão destinados à área de vegetação arbórea primitiva ou nativa heterogênea.
- II. em relação à Zona Agropecuária:
 - a. taxa de ocupação do solo (%): definida conforme o projeto;
 - b. recuos (m): frontal/fundo, de 10 m;
 - c. gabarito em pavimentos: até 2 (dois) pavimentos;
 - d. taxa de solo natural (TSN): 95%;
 - e. coeficiente de utilização do imóvel: definida conforme o projeto;
 - f. lote mínimo: 30.000m², podendo ser revisado pela ADEFN, conforme o projeto.

§ 1º - Na Vila dos Remédios, as diretrizes urbanísticas aplicáveis poderão ser definidas, caso a caso, pela ADEFN, em decisão fundamentada, resguardada a compatibilização das políticas de uso e ocupação com as políticas de gestão ambiental e do patrimônio imobiliário da União.

§ 2º – Na Vila do Departamento de Proteção ao Vão-DPV e na Estrada Velha de Sueste serão observadas as mesmas diretrizes da Zona Urbana, à exceção do gabarito que nessas localidades será de apenas um pavimento.

§ 3º - Em razão das vedações constantes da cláusula vinte e oito, não foram incluídos os parâmetros urbanísticos em relação à zona paisagística e ecoturística.

DOS USOS

Cláusula vinte e cinco – No licenciamento ambiental e na concessão de licenças de construção, a CPRH, o IBAMA, a GRPU e a ADEFN comprometem-se a observar, provisoriamente, as seguintes definições e características de usos dos imóveis na APA de Fernando de Noronha:

I. uso habitacional: compreendendo, exclusivamente, a atividade de moradia, admitindo-se estruturas unifamiliares e plurifamiliares, estas limitadas a dois pavimentos destinados à moradia;

II. uso não-habitacional: compreendendo as atividades de caráter empresarial ou institucional, admitindo-se a moradia do ocupante/permissionário do lote, seus familiares ou empregados, quando em caráter auxiliar ao funcionamento das atividades legalmente exercidas;

III. uso misto: compreendendo, simultaneamente, o uso habitacional e não-habitacional no mesmo imóvel, ocorrendo em edificações isoladas ou geminadas, dispondo de acessos independentes, tanto para a unidade habitacional quanto para a não-habitacional, exceto para os casos de hospedaria domiciliar, regularmente licenciada, ou de produção artesanal doméstica.

DO PARCELAMENTO DO SOLO NA ZONA URBANA

Cláusula vinte e seis – A CPRH, o IBAMA e a ADEFN, no âmbito de suas atribuições, comprometem-se a não se manifestar favoravelmente, no que se refere ao parcelamento do solo na APA, quer por loteamento, quer por desmembramento, na zona urbana, sobre projetos e empreendimentos em desacordo com as regras gerais sobre parcelamento de solo e as seguintes regras específicas:

I. o parcelamento deverá observar a lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

II. as glebas destinadas à habitação, comércio e serviços, devem manter uma densidade bruta de 70 hab./ha (setenta habitantes por hectare), com relação à área total da zona urbana;

III. a área pública do parcelamento deverá ser de até 35% (trinta e cinco por cento) da área total parcelada;

IV. o projeto de parcelamento deverá prever a implantação de sistemas de abastecimento d'água potável, coleta e destino final dos rejeitos líquidos e sólidos;

V. as vias públicas do parcelamento devem ser dotadas de sistema de drenagem de águas pluviais, tendo o seu traçado orientado pelas curvas de nível e mantido com inclinação máxima de 10% (dez por cento);

VI. a área útil da gleba para fins de edificação deve ser definida de tal sorte que não contemple o corte de árvores e da vegetação de preservação permanente.

DAS RESTRIÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL QUANTO AO USO DO SOLO

Cláusula vinte e sete – O IBAMA, a CPRH, a ADEFN e a GRPU, no âmbito de suas respectivas atribuições, comprometem-se a não expedir licenças ou autorizações, em qualquer área da APA, nas seguintes hipóteses de obras, empreendimentos e atividades:

I. parcelamentos, quer por loteamento, quer por desmembramento, excetuados aqueles necessários para atender o crescimento vegetativo da população local e observada a política local de controle migratório, dando-se preferência, salvo decisão fundamentada no interesse público, à ocupação dos núcleos urbanos já existentes e atendidos pela rede de abastecimento de água e de saneamento básico;

II. aumento dos meios de hospedagem, incompatíveis com os estudos sobre capacidade de carga, permitidas apenas hospedarias domiciliares e pousadas, nas áreas em que esse uso seja permitido.

Cláusula vinte e oito – O IBAMA, a CPRH, a ADEFN e a GRPU, no âmbito de suas respectivas atribuições, comprometem-se a não expedir licenças ou autorizações para obras, empreendimentos e atividades, na Zona Paisagística e Ecoturística, nos Setores Encravados na Zona de Conservação da Vida Silvestre, nos Setores Urbanos Encravados na Zona Paisagística e Ecoturística, nos Setores de Preservação Cultural Encravados na Zona Paisagística e Ecoturística e na Zona de Restauração Ecológica, nas seguintes hipóteses:

I. parcelamento do solo;

II. concessão, sob qualquer título, de gleba territorial a terceiros;

III. a execução de obras que não sejam de reforma de edificações já existentes ou de restauração de edificações de interesse histórico, excetuadas as atividades e usos consignados no inciso II da cláusula trinta e três.

IV. construção de qualquer meio de hospedagem (hotel, pousada, resort, etc.)

V. construção de qualquer tipo de edificação permanente na faixa “non aedificandi” de 150 (cento e cinquenta) metros a partir da linha de preamar máxima da maré de sizígia, admitindo-se, apenas, quiosque, palhoças ou similares, destinados ao apoio turístico e balneário, desde que situados fora da área de transição de praia, observadas as restrições relativas ao acesso e uso de praias marítimas.

Parágrafo único – Não estão abarcadas pelas restrições acima:

I. às atividades e os usos que podem ser licenciados para a Zona Paisagística e Ecoturística, nos termos da cláusula trinta e três, inciso II;

II. equipamentos de apoio à atividade portuária, comprometendo-se a ADEFN, a CPRH e o IBAMA examinar conjuntamente tais empreendimentos diante das restrições para a Zona de Conservação da Vida Silvestre.

Cláusula vinte e nove – Se, enquanto pendente a elaboração do plano de manejo, razões de interesse público, apresentadas por qualquer das compromissadas, por iniciativa própria ou provocação da comunidade local ou de outros interessados, indicarem a necessidade de execução de qualquer atividade na APA, com restrição no licenciamento, a execução será tratada em termo de ajustamento específico, garantida a consulta à equipe encarregada do plano de manejo, ao Conselho Deliberativo da APA, ao Conselho Distrital, ao Conselho Distrital de Meio Ambiente, ao IBAMA, à ADEFN, à CPRH, à GRPU e a outros interessados.

Parágrafo único – O empreendedor e/ou interessado deverá apresentar projeto completo, acompanhado de elementos descritivos caracterizando o empreendimento, com informações que permitam sua avaliação ambiental.

Cláusula trinta – A restrição das cláusulas vinte e dois e sete e vinte e oito não implica à ADEFN o impedimento à realização de estudos sobre o planejamento e a gestão do uso do solo em Fernando de Noronha.

DAS ATIVIDADES E OBRAS QUE PODEM SER LICENCIADAS

Cláusula trinta e um – No licenciamento ambiental e na concessão de licenças de construção nas zonas e setores provisórios abaixo indicados, a CPRH, o IBAMA, a GRPU e a ADEFN comprometem-se a observar, no âmbito das esferas de suas respectivas atribuições, as regras abaixo sobre o atividades que podem ser licenciadas.

Zona Urbana

Cláusula trinta e dois – Na zona urbana, além das atividades de uso habitacional, poderão ser licenciadas as seguintes atividades de uso não-habitacional:

- I. Assistência Social: creches e abrigos de idosos;
- II. Cultura: bibliotecas, centro cultural de bairro; museu; galeria de exposições;
- III. Culto: templos de quaisquer credos religiosos;
- IV. Comunicações: Posto de correios e telégrafos; empresa de transporte postal; central telefônica; emissoras de rádio e TV; jornais;
- V. Comércio atacadista: alimentos; bebidas; produtos agropecuários; materiais de construção; artigos manufaturados; artigos de vestuário;
- VI. Comércio varejista: mercearia; açougue; padaria; armazém; bar; lanchonete; restaurante; farmácia; drogaria; mercadinho; supermercado; centro comercial; livraria; papelaria; loja de tecidos; calçados; ferragens; artigos para habitação;
- VII. Diversões: cinema; teatro; clube esportivo e recreativo; clube noturno; boate; danceteria; auditório; estádio; ginásio de esportes; quadras polivalentes;
- VIII. Educação e cultura: escola infantil; estabelecimentos de ensino fundamental e médio; ensino especializado (datilografia, digitalização, informática, etc.); cursos diversos, pesquisa científica;
- IX. Grandes equipamentos: estação de tratamento d'água e de esgoto; reservatórios d'água; estação de energia; terminais aéreo e marítimo; armazéns; depósitos; central de abastecimento; matadouro; depósito de inflamáveis; usina de tratamento e reciclagem do lixo; sistemas de geração de energia eólica e solar;
- X. Meios de Hospedagem: pousada, hospedaria domiciliar, albergue, observado o disposto na cláusula quarenta e cinco;
- XI. Indústrias inócuas: fabricação de calçados, chapéus, sorvetes, bolos; artesanato; confecção de roupa; execução de serviços gráficos; fabricação de gelo; fabricação de produtos de padaria, confeitaria e pastelaria; indústrias associadas ao beneficiamento e manufatura de produtos originários da agricultura, pesca e pecuária da Ilha; reciclagem;
- XII. Saúde: posto de saúde; hospital; hospital especializado; hospital veterinário; clínica particular; banco de leite; banco de sangue;
- XIII. Serviços a empresas: escritórios técnicos, comerciais, financeiros, jurídicos e administrativos; segurança de valores; despachantes; corretores; agências bancárias, financeiras e de câmbio; agenciamento; fornecimento de mão-de-obra;
- XIV. Serviços pessoais: sauna; centro de cultura física; alfaiataria; confecção sob medida; cabeleireiro; barbearia; manicura; lavanderia; tinturaria; agência de emprego; copiadora; serigrafia; loteria; agência de viagem e turismo;

consultórios médicos, odontológicos, veterinários e fitossanitário; agência funerária; encadernação; revelação e reprodução fotográfica; fonografia;

XV. Serviços de reparação e manutenção: postos de lubrificação e distribuição de combustíveis; oficinas de veículos, máquinas e motores; serviços de engenharia, arquitetura e similares; reparação de eletrodomésticos; relojoeiro; sapateiro; jardinagem; encanador; conservação e decoração de imóveis; conserto, restauração e conservação de objetos de qualquer natureza;

XVI. Serviços governamentais: posto policial; repartições públicas, bombeiros e segurança, serviços judiciários e correlatos, centro de pesquisa científica e ambiental.

Parágrafo único – Na Zona urbana poderão ser licenciadas as seguintes atividades de uso misto:

a. hospedaria domiciliar, observado o disposto na cláusula quarenta e cinco;

b. Produção e venda de artesanato caseiro;

c. Produção de serviços domiciliares;

d. Consultório domiciliar e/ou escritório.

Zona Paisagística e Ecoturística e Setores Encravados na Zona Provisória de Conservação da Vida Silvestre

Cláusula trinta e três – Na Zona Paisagística e Ecoturística e nos Setores Encravados na Zona Provisória de Conservação da Vida Silvestre, observadas as restrições da cláusula vinte e oito, será admitida apenas a instalação de equipamento de uso não-habitacional, para fins de proteção do meio ambiente, suporte a atividades de turismo ecológico, de pesquisa e educação ambiental, a saber:

I. Museu; galeria de exposições;

II. Bar; lanchonete; e restaurante, se incorporados a programas de restauração nas áreas do Mirante do Boldró e em edificações de interesse histórico;

III. estação de tratamento de água; reservatório d'água; e estação de tratamento de esgoto;

IV. posto policial, bombeiros, segurança, e instalações utilizadas por órgãos ambientais ou para fins de proteção e educação ambiental.

V. quiosques ou similares, destinados ao apoio turístico e balneário, desde que situados fora da área de transição de praia de acordo com a legislação vigente

§ 1º – o coeficiente máximo de utilização do solo não poderá ultrapassar o índice 0,15 da superfície total da referida zona.

§ 2º - Nos setores encravados na zona de conservação da vida silvestre, a CPRH, a ADEFN e o IBAMA comprometem-se a não conceder licenças para novas edificações, permitidas apenas reformas que não impliquem aumento da área construída, ressalvada a análise de equipamentos de apoio à atividade portuária, nos termos da cláusula vinte e oito, parágrafo único, inciso II.

Zona Provisória Agropecuária

Cláusula trinta e quatro – Na Zona Provisória Agropecuária somente serão admitidas atividades destinadas ao uso habitacional e não-habitacional, este último relacionado à produção agrícola e pecuária intensiva confinada, em glebas não inferiores a 30.000m² (trinta mil metros quadrados), podendo essa limite ser revisado pela ADEFN em função do projeto agrícola;

Setores Provisórios de Preservação Cultural

Cláusula trinta e cinco – Nos Setores Provisórios de Preservação Cultural, que não estejam encravados na Zona de Paisagística e Ecoturística, serão admitidas todas as classificações de usos e atividades indicadas para a Zona urbana, desde que as obras sejam compatíveis com o sítio histórico, observados os seguintes referenciais na análise de projetos:

- I. compatibilidade com os recursos naturais e culturais;
- II. Intervenção em imóveis de interesse histórico, por meio de: restauração; requalificação; reabilitação; revitalização e consolidação;
- III. Integração à paisagem e às condições do sítio de entorno, considerando a densidade construtiva, a volumetria e as proporções entre as áreas edificadas e de cobertura vegetal; e,
- IV. Observância de taxa de ocupação, recuos e tipologia arquitetônica predominante no núcleo urbano ou área de entorno do imóvel.
- V. manifestação prévia e favorável do órgão estadual ou federal de proteção ao patrimônio histórico, cultural e artístico, sobre a pertinência da obra em relação ao bem tombado e seu entorno.

Parágrafo único. Em relação aos Setores Provisórios de Preservação Cultural encravados na Zona Paisagística e Ecoturística e na Zona de Restauração Ecológica, a ADEFN, o IBAMA e a CPRH comprometem-se a aplicar as restrições definidas na cláusula vinte e oito, quanto à gestão do uso do solo.

Zona Provisória de Conservação da Vida Silvestre

Cláusula trinta e seis – Na Zona Provisória de Conservação da Vida Silvestre será admitido apenas o uso não-habitacional, exclusivamente quanto a obras e atividades de apoio à conservação ambiental e ao ecoturismo contemplativo, que não impliquem estruturas de permanência prolongada dos visitantes.

parágrafo único – em relação às ocupações e edificações isoladas já existentes, a CPRH, a ADEFN e o IBAMA comprometem-se:

- I - a não conceder licenças para novas edificações, permitidas apenas reformas que não impliquem aumento da área construída;
- II – a estudar a realocação para outros locais das edificações já existentes;
- III- a revisar os limites de ocupação atual.

Zona Provisória de Restauração Ecológica

Cláusula trinta e sete – No Setor Provisório de Restauração Ecológica admite-se que a presença humana seja restrita à pesquisa, permitidos apenas equipamentos e construções de apoio à pesquisa, mediante autorização do IBAMA.

VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DO AMIANTO

Cláusula trinta e oito – São permitidas as construções em alvenaria, de acordo com o projeto arquitetônico aprovado.

Cláusula trinta e nove – O IBAMA, a CPRH e a ADEFN comprometem-se a condicionar a expedição das licenças ambientais e licenças de construções à não utilização em edificações da Ilha de Fernando de Noronha a de quaisquer materiais que contenham amianto.

§1º - O Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA, a CPRH e a ADEFN comprometem-se a definir, no prazo de 12 meses, medidas para que as edificações que possuam materiais contendo amianto providencie a substituição desse material, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, e o envio do amianto substituído para o continente;

§2º - O IBAMA, a CPRH e a ADEFN comprometem-se a estudar formas para que ocupante de lote que possua em sua construção material contendo amianto e que, comprovadamente, não disponha de recursos suficientes para retirada, conte com o apoio dos órgãos governamentais.

DA COMPATIBILIZAÇÃO DA GESTÃO DO USO DO SOLO COM A GESTÃO AMBIENTAL

Cláusula quarenta – A ADEFN compromete-se a compatibilizar a gestão política urbana do uso do solo, em Fernando de Noronha, com as políticas de meio ambiente e do patrimônio imobiliário da União.

Parágrafo único – A ADEFN compromete-se a realizar a fiscalização do uso e ocupação do solo em Fernando de Noronha, nos termos do contrato firmado com a SPU, aplicando a legislação do patrimônio imobiliário da União e executando os poderes fiscalizatórios delegados pela SPU.

Cláusula quarenta e um – A ADEFN compromete-se a apresentar ao IBAMA, à CPRH, à GRPU, ao Conselho Distrital de Meio Ambiente, ao Conselho Distrital de Fernando de Noronha, ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) e ao Conselho Deliberativo da APA, a cada doze (12) meses, relatórios sobre as atividades desenvolvidas relacionadas à gestão do uso do solo em Fernando de Noronha.

Cláusula quarenta e dois – A ADEFN compromete-se a informar previamente ao IBAMA, à CPRH, à GRPU, ao Conselho Distrital de Meio Ambiente, ao Conselho Distrital de Fernando de Noronha, ao Conselho Estadual do Meio Ambiente e ao Conselho Deliberativo da APA, os planos e os projetos sobre o uso do solo na APA – Fernando de Noronha, sem prejuízo da necessária aprovação nas instâncias pertinentes.

Cláusula quarenta e três – No caso de ocupação de glebas e construção de imóveis, para atender o crescimento natural da população local, a CPRH, o IBAMA e a ADEFN comprometem-se a condicionar o exame dos requerimentos à manifestação favorável do órgão da SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO.

Parágrafo único - No caso da área objeto do contrato firmado pela SPU com a ADEFN, a manifestação do caput será da própria ADEFN, que se compromete a observar legislação federal sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União.

Cláusula quarenta e quatro - Em caso de obras de interesse público, em bem da União de uso comum do povo, a ADEFN compromete-se a requerer a autorização da SPU, nos termos do decreto-lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

DO PLANO DE GESTÃO TURÍSTICA

Cláusula quarenta e cinco – A CPRH, o IBAMA e a ADEFN comprometem-se a não expedir, durante o prazo de 4 (quatro) meses, a contar da assinatura do TAC, licenças ambientais e de construção para novos empreendimentos de pousadas e hospedarias.

§1º - A ADEFN compromete-se, no prazo do caput, a apresentar ao IBAMA, à CPRH, à GRPU, ao Conselho Distrital de Meio Ambiente, ao Conselho Distrital de Fernando de Noronha, ao Conselho Estadual do Meio Ambiente e ao Conselho Deliberativo da APA e à Embratur, o plano de gestão turística de Fernando de Noronha;

§2º - O IBAMA, como gestor do PARNAMAR e da APA, avaliará, no que se refere à perspectiva ambiental, o plano turístico apresentado, podendo

solicitar ajustes e/ou correções no que tange àquelas atividades que envolvam negativamente essas unidades de conservação federais;

§3º - A suspensão do caput não atinge o exame dos requerimentos protocolizados na ADEFN até 18 de outubro de 2002, comprometendo-se a ADEFN, o IBAMA e a CPRH, na análise desses requerimentos:

I – a aplicar as cláusulas deste TAC, especialmente no que se refere às cláusulas sobre o zoneamento provisório, usos e atividades permitidos e vedados;

II – dar preferência à análise dos requerimentos daqueles que já operam com pousadas regularizadas.

§4º - O prazo de suspensão do caput perdurará até a efetiva apresentação do plano de gestão turística pela ADEFN.

DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DO IBAMA E DA CPRH

Cláusula quarenta e seis – Para estruturar o serviço ambiental federal e estadual em Fernando de Noronha:

I - A CPRH compromete-se a estruturar, no prazo de 90 (noventa) dias, posto de serviço na APA, inclusive mediante convênio com a ADEFN, especialmente para recebimento de requerimentos de licenças ambientais, realizando visitas periódicas de servidores da fiscalização;

II - O IBAMA compromete-se a redefinir, no prazo de 60 (sessenta) dias, as atribuições das unidades administrativas estabelecidas no Arquipélago de Fernando de Noronha, a fim de incorporar suas atribuições pertinentes como gestor do PARNAMAR e da APA.

DA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Cláusula quarenta e sete – Na APA, O IBAMA e a CPRH, no exercício do poder de polícia administrativa em matéria ambiental, comprometem-se a:

I. atuar, preferencialmente, em conjunto, comunicando um ao outro as autuações que venham ser realizadas pelos seus servidores isoladamente, sempre que possível;

II. velar pelas suas atribuições no licenciamento ambiental, procedendo-se as autuações em caso de infrações dos procedimentos previstos na legislação ambiental e neste termo especificados;

III. no caso de empreendimentos, obras e atividades cujo licenciamento ambiental dependem de aprovação prévia ou autorização do IBAMA, ao IBAMA caberá autuar por ofensa a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sem prejuízo da atuação da CPRH por ofensa às regras relativas ao licenciamento ambiental.

Parágrafo único – A CPRH e a ADEFN comprometem-se, no prazo de 60 (sessenta) dias, a estudar mecanismos de atuação conjunta na fiscalização ambiental.

Cláusula quarenta e oito – O IBAMA, a ADEFN e a CPRH comprometem-se a encaminhar representação ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL noticiando fatos ilícitos, objeto de autuação administrativa, que configurem crime ambiental ocorrido no interior da APA e do PARNAMAR ou que afetem essas unidades de conservação, devendo essa representação ser instruída com cópia dos documentos comprobatórios do fato ilícito, a qualificação do infrator, laudo simplificado de constatação do dano e, se possível, fotografias relativas ao dano.

DAS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO

Cláusula quarenta e nove – A cada 6 (seis) meses, a ADEFN, o IBAMA, a CPRH e a GRPU comprometem-se a realizar reunião conjunta, em Fernando de Noronha, a fim de ser apresentado, em prazo não superior a 30 (trinta) dias dessa reunião, relatório circunstanciado sobre a gestão dos recursos naturais de Fernando de Noronha, notadamente no que se refere:

- I. às atividades e obras licenciadas no período;
- II. ao aumento da população local;
- III. à gestão do uso do solo;
- IV. às medidas de gestão dos recursos naturais em estudo;
- V. ao comprometimento dos recursos naturais.

Parágrafo único – As reuniões serão convocadas pelo Ibama, como gestor da APA.

Cláusula cinquenta – Na mesma data da apresentação do relatório previsto na cláusula anterior:

I - a ADEFN encaminhará à CPRH, ao IBAMA, ao CONSEMA, ao CONDIMA, ao Conselho Distrital e ao Conselho Deliberativo da APA, relatório parcial de monitoramento ambiental recomendado pelo estudo de capacidade de suporte da APA.

II - O IBAMA encaminhará relatório parcial de monitoramento ambiental no

PARNAMAR para os órgãos acima mencionados, bem como para a ADEFN.

DA PUBLICIDADE INTERNA

Cláusula cinquenta e um – A ADEFN, o IBAMA, a CPRH e a SPU, pelos seus respectivos dirigentes, comprometem-se, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da assinatura deste compromisso, a editar portaria ou ato normativo equivalente dando publicidade ao inteiro teor deste compromisso e determinando o cumprimento integral, no âmbito de suas respectivas instituições, dos compromissos aqui firmados, cuja cópia deverá ser encaminhada ao MPF.

Parágrafo único – As compromissadas têm pleno e irrestrito conhecimento:

I. de que a vigência e a eficácia deste termo de compromisso independe da edição das portarias ou ato normativo equivalente mencionados no caput, cujo objetivo é, única e exclusivamente, publicizar no âmbito interno dos respectivos órgãos os compromissos ora firmados;

II. que a posterior revogação, por qualquer motivo, dessas portarias ou atos normativos equivalentes, não atinge a eficácia deste compromisso de ajustamento, não as eximindo da obrigação de cumprir o pactuado e suportar as sanções pelo descumprimento.

DAS AUTORIDADES EXECUTORAS

Cláusula cinquenta e dois – São designados como autoridades executoras dos compromissos deste termo, inclusive para fins de notificação pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL sobre sua execução, os ocupantes dos seguintes cargos:

- I - ADEFN: administrador-geral do Distrito de Fernando de Noronha;
- II - IBAMA: presidente e gerente-executivo em Pernambuco;
- III - CPRH: presidente;
- IV - SPU: secretária do Patrimônio da União e gerente regional em

Pernambuco;

§ 1º – A designação do caput não significa que os atos executórios deste termo devem ser, pessoalmente, adotados pelas respectivas autoridades.

§ 2º – Os ocupantes dos cargos designados são responsáveis pela observância dos compromissos deste termo, devendo fiscalizar, diretamente ou indiretamente, a execução do acordo, devendo, quando tomar conhecimento por qualquer meio de inadimplemento de cláusula(s) deste termo, adotar, imediatamente, as medidas necessárias para a retificação da conduta omissiva ou comissiva e comunicação ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

DA FISCALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS

Cláusula cinquenta e três – O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no exercício de suas funções, requisitará informações, laudos e vistorias às compromissadas em relação ao cumprimento das obrigações constantes deste compromisso, atuando ex-officio ou por provocação de qualquer das compromissadas, de outros órgãos públicos, de entidades civis, de conselhos ou de qualquer cidadão.

Cláusula cinquenta e quatro – O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL convidará as partes, em intervalos não superior a 6 (seis) meses, para participarem de reunião de avaliação da execução dos compromissos ora firmados.

Parágrafo único. As compromissadas encaminharão comunicação sobre o cumprimento das obrigações pontuais, cabendo ao, após análise, certificar sobre o adimplemento da obrigação.

Cláusula cinquenta e cinco - O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL convidará as partes para, em reunião, analisar o plano de manejo elaborado pelo IBAMA.

Parágrafo único – O IBAMA, finalizando o plano de manejo, enviará cópia a este MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a fim de que seja marcada a reunião.

DAS OMISSÕES E DAS DIVERGÊNCIAS INTERPRETATIVAS

Cláusula cinquenta e seis – As omissões deste termo, bem como eventuais divergências sobre o pactuado, serão discutidas em reunião, no MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com a participação dos representantes das partes compromissadas.

DO DESCUMPRIMENTO E DAS SANÇÕES

Cláusula cinquenta e sete – Configura descumprimento ou violação, total ou parcial, de compromisso deste termo qualquer conduta comissiva ou omissiva imputável às compromissadas, incompatível com as obrigações assumidas nas cláusulas acima.

Cláusula cinquenta e oito – O descumprimento ou violação, total ou parcial, de compromisso deste termo implicará a execução judicial do presente título executivo extrajudicial, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para aplicação, CUMULATIVAMENTE, à(s) COMPROMISSADA(S) a que for imputada a conduta omissiva ou comissiva, as seguintes sanções:

I. ao IBAMA:

a. pela não adoção das medidas administrativas, inclusive de custo orçamentário, para a contratação, no prazo fixado na cláusula quinta, da equipe responsável pela elaboração do plano de manejo, o valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 6 (seis) meses, enquanto perdurar a omissão administrativa;

b. pela não definição, no prazo fixado na cláusula quinta, da zona de

amortecimento do PARNAMAR e das regras sobre gestão integrada da APA e do PARNAMAR, o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 6 (seis) meses, enquanto perdurar a omissão administrativa;

c. pela não manifestação, nos prazos e na forma estabelecidos na cláusula dezoito, inciso III, quanto ao de requerimento de autorização ou aprovação prévia, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por requerimento, valor esse que será executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 90 (noventa) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

d. pela não instalação efetiva do Conselho Deliberativo da APA, no prazo previsto na cláusula sétima, o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 90 (noventa) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

e. pela não redefinição das atribuições das unidades administrativas em Fernando de Noronha, no prazo estipulado na cláusula 46, II, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 90 (noventa) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

f. pela não apresentação dos relatórios, no prazo e na oportunidade previstos nas cláusulas quarenta e nove e cinquenta, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

g. pela não apresentação ao Conselho Deliberativo da APA a relação das obras que foram objeto de comunicação ao Ibama, no prazo previsto no parágrafo único da cláusula quinze, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

II. à CPRH:

a. pela expedição de licença ambiental sem requerer a autorização do IBAMA (cláusula onze, inciso I), a multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

b. pela expedição de licença ambiental sem requerer a aprovação prévia do IBAMA (cláusula onze, inciso II), a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

c. pela expedição de licença ambiental sem comunicar ao IBAMA (cláusula doze), a multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

d. pela expedição de licença ambiental sem requerer a avaliação técnica do Centro Tamar, prevista no parágrafo único do inciso II da cláusula nona, a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

e. pela expedição de licença ambiental sem consultar o IBAMA na hipótese do parágrafo único da cláusula onze (impacto no Parnamar e na sua zona de amortecimento, e na zona de conservação da vida silvestre), a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

f. pela expedição de licença ambiental, nas hipóteses de autorização e aprovação prévia do Ibama, sem aguardar a manifestação do Conselho Deliberativo da APA, no prazo fixado na cláusula quinze, a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

g. pela expedição de renovação de licença ambiental ou de regularização de licença sem consultar o IBAMA na hipótese do parágrafo único da cláusula onze, a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

h. pela não estruturação de posto de serviço em Fernando de Noronha, no prazo e na forma estipulados na cláusula 46, I, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (noventa) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

i. pela não publicação da portaria ou ato normativo interno, no prazo previsto na cláusula cinquenta um, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

j. pela não apresentação dos relatórios, no prazo e na oportunidade previstos nas cláusulas quarenta e nove e cinquenta, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

k. pela não apresentação ao Conselho Deliberativo da APA a relação das obras que foram objeto de comunicação ao Ibama, no prazo previsto no parágrafo único da cláusula quinze, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

III. ADEFN:

a. pela expedição de licença de construção sem licença ambiental do órgão competente, se o licenciamento dependia de autorização do IBAMA (cláusula onze, inciso I), a multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

b. pela expedição de licença de construção sem licença ambiental competente, se o licenciamento dependia de aprovação prévia do IBAMA (cláusula onze, II), a multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

c. pela expedição de licença de construção sem licença ambiental da CPRH ou do IBAMA, se o licenciamento dependia de comunicação ao IBAMA (cláusula doze), a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

d. pela não apresentação de relatório de atividades, no prazo e na oportunidade previstos na cláusula quarenta e nove, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 90 (noventa) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

e. pela não apresentação da planilha com relação das licenças urbanísticas no prazo previsto no § 2º da cláusula décima, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), executado, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, enquanto perdurar a omissão administrativa;

f. pela expedição de licença de construção sem a manifestação da Secretária do Patrimônio da União em áreas não objeto do contrato firmado entre essas instituições, a multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental irregular;

IV. À ADEFN, ao IBAMA, à CPRH e à GRPU, em caráter solidário e de acordo com as responsabilidades de cada um no exame dos requerimentos, pela expedição de licença ou autorização para obras, empreendimentos e atividades em desacordo com as cláusulas restritivas deste termo de ajustamento de conduta, notadamente no que se refere às restrições de uso do solo e as normas sobre o zoneamento provisório:

a. se o licenciamento dependia de autorização do IBAMA (cláusula onze, inciso I), a multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental ou o ato administrativo irregular;

b. se o licenciamento dependia de aprovação prévia do IBAMA (cláusula onze, II), a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou TAC UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - FERNANDO DE NORONHA, conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental ou o ato administrativo irregular;

c. se o licenciamento dependia de comunicação ao IBAMA (cláusula doze), a multa de R\$ 10.000,00 (dez mil), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental ou o ato administrativo irregular;

d. sem observar o prazo de suspensão previsto na cláusula quarenta e cinco, a multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por licença concedida, executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental ou ato administrativo irregular;

e. sem observar as restrições constantes das cláusulas vinte e sete, na cláusula vinte e oito, no parágrafo único da cláusula trinta e cinco e na cláusula trinta e seis, a multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por licença concedida,

executada, isolada ou conjuntamente, a cada período de 30 (trinta) dias, a contar da notificação do inadimplemento, enquanto não for invalidada administrativamente a licença ambiental ou ato administrativo irregular;

Parágrafo primeiro – Se o descumprimento tiver causado dano direto ou indireto à unidade de conservação, comprovado em laudo técnico, será aplicada, cumulativamente às multas anteriores, a multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sem prejuízo da responsabilidade dos infratores de reparar, solidariamente, o dano causado, a ser objeto de ação judicial ou termo específico.

Parágrafo segundo – As multas serão atualizadas, na data de efetiva execução judicial ou extrajudicial, pelos índices de atualização dos tributos federais.

Parágrafo terceiro – As multas serão aumentadas em 1/3 se a execução da obra, empreendimento ou atividade, tiver sido iniciada ou terminada.

Cláusula cinquenta e nove – As sanções acima previstas não eximem as autoridades, dirigentes e funcionários das compromissadas pelo prejuízo causado, nem prejudica a apuração das responsabilidades administrativa, civil ou penal de quem lhe tiver dado causa.

Cláusula sessenta – A execução judicial poderá ocorrer por iniciativa deste MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ou mediante provocação das compromissadas, de quaisquer entidades civis ou públicas ou qualquer cidadão que tiver conhecimento do descumprimento deste termo.

Cláusula sessenta e um – A execução judicial poderá deixar ser proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL se ocorrerem, concomitantemente, as seguintes condições:

I - A(s) compromissada(s) responsável(is) pelo inadimplemento tiver(em) adotado as medidas necessárias à retificação do ato ou medida administrativa adotada em desacordo aos termos deste compromisso de ajustamento de conduta, imediatamente após ter sido notificada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ou comunicada por outra compromissada, entidade civil ou pública ou por qualquer cidadão sobre o inadimplemento;

II – Apresentação de justificativas, por escrito, sobre o descumprimento, em que se comprove a ausência de dolo ou culpa no inadimplemento;

III – Não tiver ocorrido dano ao meio ambiente;

III – A atividade, obra ou empreendimento licenciado não tiver sido iniciado;

Cláusula sessenta e dois – Os valores eventualmente desembolsados pelas COMPROMISSADAS, a título de multa, deverão ser revertidos em benefício do FUNDO ESPECIAL DE DEFESA E REPARAÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS LESADOS, de que trata a lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Cláusula sessenta e três – A eventual inobservância pelas COMPROMISSADAS de qualquer dos prazos estabelecidos no presente Compromisso, desde que resultante de caso fortuito ou força maior, não constituirá descumprimento do presente, devendo ser imediatamente comunicada e justificada ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, que, se for o caso, fixará novo prazo para o adimplemento da obrigação não cumprida.

DAS DESPESAS

Cláusula sessenta e quatro – As despesas decorrentes da execução do presente TAC correrão por conta dos entes signatários que as empenharem, devendo o ente interessado, conforme o caso, solicitar à Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha a dispensa do pagamento da taxa de

preservação ambiental para o corpo técnico a seu serviço, bem como deverá ser proporcionada tarifa–ilhéu de transporte aéreo.

DA NATUREZA JURÍDICA

Cláusula sessenta e cinco – Este acordo tem natureza de título executivo extrajudicial, na forma dos artigos 5º e 6º da Lei n.º 7.347/85, e 585, VII, do Código de Processo Civil.

Cláusula sessenta e seis – O presente compromisso de ajustamento não exime as compromissadas de suas responsabilidades de reparação, compensação e indenização por qualquer ato que venha a descumprir a legislação ambiental, nem impede a responsabilização civil, administrativa e criminal por fatos ilícitos.

DA HOMOLOGAÇÃO

Cláusula sessenta e sete – Este acordo fica condicionado à homologação pela 4ª. CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL), o que não impede o início da execução do acordado.

Parágrafo primeiro – O resultado da homologação será encaminhado, por ofício, pela Procuradoria da República em Pernambuco às partes compromissadas.

Parágrafo segundo – Se não ocorrer a homologação ou se ocorrer em termos parciais, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL convocará as partes compromissadas para reunião sobre eventual revisão ou adaptação dos compromissos firmados, ante a decisão do órgão ministerial revisor.

DA REVISÃO DOS COMPROMISSOS

Cláusula setenta e oito - A celebração deste compromisso de ajustamento de conduta não impede que um novo termo seja firmado entre o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as COMPROMISSADAS, desde que mais vantajoso para a proteção do meio ambiente.

Cláusula sessenta e nove – O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL poderá, a qualquer tempo, diante de novas informações ou se assim as circunstâncias o exigirem, propor às COMPROMISSADAS a revisão ou a complementação dos compromissos ora firmados, desde que mais vantajoso para a proteção do meio ambiente.

Cláusula setenta – Alterações na legislação ambiental, seja de natureza constitucional, legal ou infralegal (resoluções do CONAMA), sobre o regime jurídico das Unidades de Conservação e os procedimentos de licenciamento ambiental, poderão implicar, ex-officio ou por provocação de qualquer das partes, a revisão do pactuado, desde que tenha ocorrido alteração substancial no quadro normativo que suporta o presente termo de compromisso, a ser discutido em reunião conjunta das partes.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Cláusula setenta e um – A assinatura deste TAC pelas partes comprometentes não atinge, de modo algum, a apuração de irregularidades ambientais que foram objeto de representação e que deram origem a procedimentos administrativos, ainda em instrução, no âmbito da Procuradoria da República em Pernambuco.

DO FORO

Cláusula setenta e dois – As questões decorrentes deste compromisso serão dirimidas na Seção Judiciária da Justiça Federal em Pernambuco.

E, por estarem assim combinados, firmam o presente compromisso, em 01 (uma) via original, que será juntada ao procedimento administrativo, sendo remetida aos órgãos via autenticada.

Recife(PE), 06 de dezembro de 2002.

ANEXO II**Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA**

MOÇÃO Nº 022, DE 12 DE JULHO DE 2001.

O **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA**, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto em Regimento Interno, e

Considerando a realização, no dia 30 de junho de 2001, de reunião pública da Câmara Técnica da Mata Atlântica do CONAMA em Fernando de Noronha, para discutir com a comunidade e entidades, o modelo de desenvolvimento sustentável para o Arquipélago;

Considerando a fragilidade do ecossistema marinho e os riscos de danos ambientais ao Parque Nacional Marinho-PARNAMAR, por atividades impróprias ao meio ambiente;

Considerando que o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha é um patrimônio Nacional de grande importância para manter a reprodução e sobrevivência de espécies ameaçadas de extinção;

Considerando que a população insular e tradicional do Arquipélago, em quase 98%, sobrevive do ecoturismo, com pequenas pousadas e prestação de serviços próprias de turismo, e que a construção de 3 novos empreendimentos hoteleiros de até 48 quartos e hospedarias propostas pela Administração Geral de Fernando de Noronha, poderá provocar graves impactos ambientais no Arquipélago, aumento do turismo e conseqüentemente o aumento de pressão sobre seu frágil ecossistema, bem como conseqüências negativas sobre a economia local baseada em iniciativas de recepção turística sob gestão dos moradores, sob a ótica de sua visão cultural;

Considerando que a infra-estrutura de saneamento e abastecimento de água de Fernando de Noronha não está apta a suportar aumento de demanda, propomos ao Plenário do CONAMA a aprovação e o encaminhamento de moção as seguintes autoridades;

Considerando a necessidade de elaboração de um plano de manejo para a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, resolve:

Aprovar Moção dirigida ao Excelentíssimo Senhor Ministro do Meio Ambiente, ao Senhor Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, ao Senhor Governador do Estado do Pernambuco, ao Ministério Público Federal e ao Senhor Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, recomendando que, no âmbito de suas competências:

1. Seja imediatamente providenciado o Plano de Manejo da APA e fixado pelo IBAMA o prazo para a sua conclusão, revisado o Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho-PARNAMAR e instalados Conselhos da APA e do Parque

2. Sejam acompanhados e submetidos à apreciação dos Conselhos da APA de Fernando de Noronha e do PARNAMAR o Plano de Manejo da APA, bem como a revisão do Plano de Manejo do Parque.

3. Que o Anteprojeto de Lei Estadual de Uso e Ocupação do Solo da APA do Distrito Estadual de Fernando de Noronha não seja levada à votação na Assembléia Legislativa até noventa dias após a instalação do Conselho Distrital do Meio Ambiente-CONDIMA e até que se tenha consenso entre a comunidade, por intermédio de órgãos de representação legal, tais como o CONDIMA, Conselho Distrital de Fernando de Noronha, organizações não governamentais que atuam em

Fernando de Noronha, o IBAMA e o Governo Estadual e que até então não seja aprovada a instalação de novos empreendimentos de hospedagem na ilha.

4. Seja imediatamente reinstalado o Conselho Distrital do Meio Ambiente-CONDIMA;

5. Seja celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e o IBAMA, na forma deliberada na reunião realizada em 21 de junho de 2001, com o objetivo de definir a atuação das autoridades federais e estaduais na proteção de Fernando de Noronha, bem como que não seja autorizado nenhum novo empreendimento turístico naquela área até que se dê a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do plano de manejo da APA Fernando de Noronha e da revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho, conforme a previsão do futuro termo;

6. Sem prejuízo da recomendação nº 3, sejam agilizadas todas as providências visando a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Plano de Manejo da APA, revisão do Plano de Manejo de Parque Nacional Marinho e Plano de Gestão do Arquipélago.

7. Seja realizado monitoramento anual pelo IBAMA e CPRH para avaliar o processo de desenvolvimento sustentável da Ilha, com acompanhamento do CONDIMA;

8. Seja dada publicidade e esclarecida a toda a sociedade noronhense a questão das distribuições das competências da gestão ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha.

JOSÉ SARNEY FILHO
Presidente do CONAMA

10. APÊNDICE – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS



Ilustração nº 18 – Foto da entrevista com JOSÉ MARIA COELHO SUSTANUM (Zé Maria)
Fonte: Maria José de Araújo Lima



Ilustração nº 19 – Foto da entrevista com JOSÉ DOMÍCIO ALVES CORDEIRO
Fonte: Ana Cláudia Leimig Piquet



Ilustração nº 20 – Foto da entrevista com MARCELO FERNANDO SILVESTRE DA SILVA
Fonte: Maria José de Araújo Lima



Ilustração nº 21 – Foto da entrevista com ANA MARQUES DA DOSTA (D. NANETE)
Fonte: Rogério Piquet Barreira Gonçalves.

01. ADENILSON ROCHA DE ANDRADE

idade: 42 anos

profissão: autônomo, comerciante e pecuarista

formação: 1º grau incompleto

origem: Natal/RN (reside em Fernando de Noronha há 16 anos)

02. ANA MARQUES DA DOSTA (D. NANETE)

idade: 76

profissão: professora

origem: Sobral/CE (reside em Fernando de Noronha há 59 anos)

03. ANDRÉ LUIZ SEVERINO DA SILVA

idade: 38 anos

profissão: motorista, guia turístico e eletricista

formação: 2º grau

origem: Fernando de Noronha

04. ANTÔNIO LUIZ BRUSSOLO (MAJOR BRUSSOLO)

idade: 59 anos

profissão: militar aposentado da aeronáutica

formação: superior

origem: Ribeirão Preto/SP

05. CARLOS AUGUSTO DE ARAÚJO

idade: 68 anos

profissão: engenheiro de pesca e empresário (proprietário da pousada Pousada Solymar)

origem: Salvador/BA (reside em Fernando de Noronha há 27 anos)

06. CLÁUDIO HENRIQUE JOSÉ XAVIER

idade: 27 anos

profissão: empresário (proprietário do restaurante flamboyant)

formação: superior incompleto

origem: Recife/PE.

07. CLÉCIO MEDEIRO FURTADO

idade: 57 anos

profissão: técnico em eletrônica pela UNAERP/SP

origem: São Paulo/SP (reside em Fernando de Noronha há 03 anos)

08. CRISTINA QUEIROZ

idade: 56 anos

profissão: funcionária pública estadual (administração do distrito estadual de Fernando de Noronha)

formação: 2º grau

origem: Recife/PE (reside em Fernando de Noronha há 53 anos)

09. DOMÍCIO ALVES CORDEIRO

idade: 61

profissão: professor aposentado da UFRPE

formação: Graduado em Agronomia. Mestre e Doutor em Ciência do Solo

origem: Fernando de Noronha

10. EDILMA DO NASCIMENTO DA SILVA

idade: 47 anos

formação: 1º grau

profissão: empresária (proprietária do restaurante Brasil)

origem: Natal/RN (reside em Fernando de Noronha há 19 anos)

11. EMERSON NILSON

idade: 34 anos

profissão: taxista. Presidente da NORTAX – associação dos taxistas de Fernando de Noronha

formação: graduando em pedagogia

origem: Paulista/PE (reside em Fernando de Noronha há 12 anos)

12. IVO GOMES BARBOSA

idade: 46 anos

profissão: mecânico

formação: 8ª série

origem: Fernando de Noronha

13. JOÃO DA ROCHA AMORIM (DANDÃO)

idade: 68 anos

profissão: pescador e empresário (proprietário da pousada do Dandão)

formação: 1º grau

origem: Recife/PE (reside em Fernando de Noronha há 60 anos)

14. JOÃO MARIA DE MELO (TIO JOÃO)

idade: 44 anos

profissão: empresário (proprietário da pousada do Tio João) e presidente da associação dos donos de pousadas de Fernando de Noronha

formação: 2º grau

origem: Natal/RN

15. JOSÉ DE ALMEIDA SILVA VILHO

idade: 38 anos

profissão: taxista

formação: 1º grau

origem: Bezerros/PE

16. LEONARDO BERTRAND VERAS (LEO DO TUBALHAU)

idade: 44 anos

profissão: empresário (proprietário do restaurante do tubalhau museu do tubarão)

formação: engenheiro de pesca

origem: Recife/PE

17. LEVI VITAL NUNES

idade: 39 anos

profissão: guia turístico e pescador

origem: Fernando de Noronha

18. MARCELO FERNANDO SILVESTRE DA SILVA

idade: 49 anos

profissão: eletricitário. ex-prestador de serviço do exército

formação: 2º grau

origem: Venturosa/PE (reside em Fernando de Noronha há 30 anos)

19. MÁRCIO ABÍLIO

idade: 32 anos

profissão: guia turístico e burgreiro

formação: 2º grau

origem: Recife/PE (reside em Fernando de Noronha há 08 anos)

20. MARCO AURÉLIO

idade: 44 anos

profissão: funcionário público federal (IBAMA)

formação: graduando em pedagogia

origem: Fernando de Noronha

21. MARILDE MARTINS DA COSTA

idade:

profissão: conselheira do distrito estadual de Fernando de Noronha

origem: Fernando de Noronha

22. MÔNICA MARIA

idade:

profissão: funcionária pública estadual – funcionaria do distrito estadual de Fernando de Noronha

formação: bacharel em turismo

origem: Araripina/PE (reside em Fernando de Noronha há 16 anos)

23. NAILSON PEREIRA DA SILVA

idade: 35 anos

profissão: guia turístico

origem: Natal/RN (reside em Fernando de Noronha há 14 anos)

24. SANDRA CADENGUE

idade:

profissão: Funcionária Pública Estadual (Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha)

origem: Recife/PE

25. SUENILDO MARTINS DA COSTA

idade: 46

profissão: conselheiro do distrito estadual de Fernando de Noronha

formação: superior incompleto

origem: Fernando de Noronha

26. VERÔNICA DE LIMA RIBEIRO

idade: 44 anos

profissão:

formação: 2º grau completo

origem: Fernando de Noronha

27. VERÔNICA MARIA MODESTO

idade: 41 anos

profissão: guia turística

formação: bacharel em turismo

origem: Araripina/PE

28. WILSON DA SILVA TEIXEIRA

idade: 58 anos

profissão: funcionário público federal (IBAMA)

formação: 2º grau

origem: Fernando de Noronha

29. JOSÉ MARIA COELHO SUSTANUM (Zé Maria)

idade: 53 anos

profissão: empresário (proprietário da Pousada do Zé Maria)

origem: Recife/PE (reside em Fernando de Noronha há 21 anos)

30. GUSTAVO ARAÚJO

idade: 39

profissão: funcionário público estadual (diretor de articulação política e infraestrutura da administração do distrito estadual de Fernando de Noronha)

formação: graduado em sociologia pela UNICAP

origem: Recife/PE

31. SÉRGIO JOSÉ SALLES VAZ

idade: 52

profissão: funcionário público estadual – auditor fiscal do tesouro estadual (ex-administrador geral de Fernando de Noronha no período de janeiro de 1999 a março de 2003)

formação: graduado em administração de empresas pela FESP

origem: Recife/PE

32. EDRISE AYRES FRAGOSO

idade: 59

profissão: Engenheiro (ex-administrador geral de Fernando de Noronha no período abril de 2003 a dezembro de 2006)

origem: Recife/PE

33. JÓRIO JOSÉ CARNEIRO BARRETO CRUZ

idade: 69

profissão: arquiteto (ex-diretor de planejamento de Fernando de Noronha no período de 01.01.1999 a 30.03.2003)

formação: graduado em arquitetura e especialista em desenvolvimento urbano. pela UFPE.

origem: Recife/PE