



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

CAROLINA VILARDO MANTEGA

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL:

O CASO DE FERNANDO DE NORONHA.

São Paulo

2015

CAROLINA VILARDO MANTEGA

**COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL:
O CASO DE FERNANDO DE NORONHA.**

Monografia para conclusão da Pós Graduação
“*Lato Sensu*” em Direito Ambiental e Gestão
Estratégica de Sustentabilidade, sob a
orientação da Professora Dra. Lúcia Reiszewitz.

São Paulo

2015

CAROLINA VILARDO MANTEGA

**COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL:
O CASO DE FERNANDO DE NORONHA.**

Monografia apresentada como pré-requisito para a obtenção do certificado de Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica de Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Professora Orientadora
Dra. Lúcia Reisewitz

Nota: _____(_____)

**São Paulo
2015**

CAROLINA VILARDO MANTEGA

AGRADECIMENTOS

Agradeço minha família pelo apoio e compreensão a todas as minhas intermináveis intinerâncias, aos amigos e companheiros de jornada em Fernando de Noronha por toda a experiência vivida, aos céus por permitir a existência desse pedacinho de terra em meio ao oceano, tão maravilhoso e tão complexo ao mesmo tempo.

Agradeço especialmente à Julia e à Margarida pela imprescindível ajuda de última hora, à Carolina Amorim pela co-orientação, paciência e interesse no trabalho, agradeço à Lúcia Reiszewitz pela orientação e pelos ensinamentos transmitidos ao longo da elaboração do presente estudo.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao Reginaldo Valença Jr, que por tantos anos se dedicou arduamente às complexas questões de Fernando de Noronha, sempre buscando solucionar os problemas socioambientais da melhor forma possível, sem medir esforços para alcançar seus objetivos. Sua dedicação é inspiradora.

RESUMO

O presente trabalho abordará a sobreposição de competências administrativas ambientais decorrente do comando lançado pelo art. 23 da Constituição brasileira, que delegou a todos os entes federativos, de forma comum, o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O caso específico do Arquipélago de Fernando de Noronha foi eleito para ser minuciosamente descrito e analisado sob a ótica da competência administrativa ambiental, por se tratar de um território insular no qual se encontra um mosaico de Unidades de Conservação da natureza, administradas por diferentes órgãos e esferas governamentais, além de ter, como agravante, uma indefinição fundiária que impacta de forma considerável na administração da Ilha.

Aspectos históricos do presídio que se transformou no destino turístico mais desejado do país são essenciais para a compreensão do persistente conflito de competência administrativa ambiental originado, sobretudo, da questão fundiária, e da constante disputa pelo poder sobre o Arquipélago. Para elaboração do presente estudo, além de documentos históricos, dados estatísticos e casos práticos, foram examinados os principais instrumentos normativos utilizados nas tomadas de decisão pelo Poder Público em Fernando de Noronha, em especial, no que se refere à gestão ambiental, quais sejam, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental, cuja conclusão é de que ambos necessitam de urgente revisão por se tratar de normas que não reproduzem, de forma efetiva, o atual cenário de gestão e ocupação do Arquipélago. Sugere-se ainda, que algumas dessas alterações possam ser feitas à luz da Lei Complementar nº 140/2011, que após longo tempo de incubação, foi editada e fixou normas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

ABSTRACT

This paper will address the overlapping of environmental Administrative Competences as regard to the environmental laws launched by the constitution of Brazil in the section 23 which delegated all Federal entities, in a common way, the duty to protect the environment for present and future generations. The specific case of Fernando de Noronha Archipelago was elected to be thoroughly described and analyzed from the perspective of the environmental Administrative Competence, because it is an island territory that holds a mosaic of protected areas of nature, administered by different agencies and governmental spheres, aggravated by a land uncertainty which impacts considerably in the administration of the island.

The historical aspects of the prison that has become the most desired tourist destination in the Country are essential to the understanding of the persistent conflict of the environmental administrative competence, originated mainly from the land issue and the constant struggle for power over the archipelago. For the preparation of this study, as well as the collecting of historical documents, statistical data and case studies, the main legal instruments used in decision-making by the Government in Fernando de Noronha were examined, in particular with regard to environmental management, namely, the Conduct Adjustment Term (TAC) and the Management Plan of the Environmental Protection Area, leading to the conclusion that both require urgent reviewing, as the rules do not reproduce effectively the current scenario management and occupation of the archipelago. It is also suggested that some of these changes can be made under the Supplementary Law: 140/2011, which after a long time of incubation has developed standards of cooperation among Federal, State, Federal District and Municipalities.

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 encarrega o Poder Público da responsabilidade de criar espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em todas as unidades da federação, estabelecendo como competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, dentre outros aspectos, o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem como o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Integram os espaços territoriais especialmente protegidos, as Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituídas pela Lei Federal 9.985 de 2000, as Áreas de Preservação Permanente instituídas pelo Código Florestal Brasileiro, e demais espaços protegidos por legislação específica.

Uma das principais problemáticas no processo de criação, implantação e gestão das áreas protegidas é a sobreposição dos territórios de unidades de conservação de diferentes esferas governamentais, o que gera conflitos e indefinições com relação à competência para a efetiva aplicação da legislação pertinente.

De maneira geral, o excesso de normas de proteção, assim como de órgãos ambientais atuando no mesmo território tendem a gerar conflitos e indefinições que dificultam a gestão dessas áreas legalmente protegidas. Assim, a proteção legal em demasia e a sobreposição dos territórios das áreas protegidas podem se tornar um entrave para que se consiga viabilizar a efetiva conservação da natureza e a manutenção da qualidade do meio ambiente.

A finalidade do artigo 23 e do *caput* do art. 225 da Constituição Federal, assim como a da Lei no 6.939/1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), seria a de garantir uma atuação integrada por parte dos órgãos e entidades que o compõem, assegurando, desta maneira, a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. No entanto, a elaboração de um sistema claro de repartição dessas competências, ficou a cargo de uma lei complementar que fixaria normas de cooperação entre os entes federativos, conforme determinou o referido art. 23.

Ocorre que, se passaram mais de vinte anos até que a almejada norma fosse editada – o que, a princípio, teria se concretizado com a lei complementar nº 140 (“**LC 140/2011**”), em dezembro de 2011 - , no entanto, durante todo esse período de lacuna legislativa, a inexistência de um regulamento sobre os critérios de distribuição de competências foi um dos problemas mais graves da legislação ambiental brasileira¹. Vale destacar ainda que, apesar do texto constitucional fazer referência à colaboração entre União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que em tese indica a ausência de hierarquia, na prática ocasiona uma série de conflitos em decorrência da sobreposição ou da ausência de gerência em matéria ambiental.

No caso do Arquipélago de Fernando de Noronha - cenário de exuberante beleza natural, onde se encontra um mosaico de Unidades de Conservação, as quais foram criadas ao tempo em que a ilha deixou de ser presídio e passou a ser destino turístico - a primeira medida a ser tomada para resolver, emergencialmente, o conflito de atribuições, problemática que se refletia principalmente na concessão de licenças ambientais, foi a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União (representada pelo IBAMA).

O TAC funcionou como marco regulador de atribuições entre os órgãos públicos ambientais atuantes na localidade, resultando numa melhoria momentânea da gestão pública², fundamentalmente, no que se refere ao licenciamento ambiental na ilha. Também teve importante contribuição na elaboração do *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*, concluído em 2005, que, atualmente, configura-se como o principal instrumento norteador das tomadas de decisão no que diz respeito à gestão ambiental, sobretudo, quanto aos processos de licenciamento.

Entretanto, apesar da formalização do TAC e do Plano de Manejo da APA, os conflitos de competência administrativa ambiental ainda são frequentes em Fernando de Noronha e não raro acabam no Judiciário. É importante ressaltar que, além dos conflitos dessa natureza, os quais permeiam todo o território nacional, no caso de Noronha existem alguns agravantes, quais sejam, a incerteza sobre sua propriedade (questão fundiária), sua geografia insular, o significativo e recente

¹ANTUNES. *Direito Ambiental*.

²GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*.

incremento do fluxo turístico acompanhado de seu conseqüente desenvolvimento econômico e, ainda, a fundamental necessidade de se manter o meio ambiente equilibrado.

A questão fundiária de Fernando de Noronha, que tem origem na interessante história do Arquipélago, foi deflagrada com a promulgação da Carta Magna em 1988, pois esta resolveu que enquanto ilha oceânica Noronha pertence à União, de acordo com o art. 20º e, no o mesmo documento constitucional, em seu art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou a reincorporação do arquipélago ao Estado de Pernambuco - que o havia “emprestado” à União nos tempos da II Guerra Mundial, por questões de segurança Nacional.

Justamente nesse início dos anos 90, após o fim da ditadura militar e a publicação da Constituição Federal, teve início um expressivo aumento do turismo em Fernando de Noronha. Simultaneamente (por razões óbvias do ponto de vista econômico-capitalista) ao incremento turístico, cresceu o interesse pela posse do arquipélago gerando um embate judicial entre o Estado de Pernambuco e a União pelo reconhecimento da propriedade. O litígio motivou a propositura da Ação Cível Originária de nº 402-1/010 pelo Estado de Pernambuco contra a União na Suprema Corte Constitucional, porém, algum tempo depois, houve a desistência dessa ação, evitando, dessa forma, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e suspendendo, assim, a discussão fundiária no âmbito da justiça³.

Atualmente, o Estado de Pernambuco governa a ilha de Fernando de Noronha por meio da *Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha – ADEFN*, lastreado no Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais, celebrado pela *Secretaria do Patrimônio da União – SPU*, no qual a União, na condição de hipotética proprietária dos imóveis situados na ilha, cede o uso destes ao Estado de Pernambuco⁴.

Adicionalmente, existe um Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) e uma Área de Proteção Ambiental (APA) Federal que ocupam a totalidade do território de Fernando de Noronha e encontram-se sobrepostos por uma APA Estadual, decretada pelo Governador de Pernambuco⁵ em meio ao conflito fundiário (no ano de 1989).

³GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*.

⁴Idem.

⁵Miguel Arraes de Alencar Filho.

Por essas razões, torna-se ainda mais complexa a delimitação de competências administrativas ambientais em Noronha, tendo em vista a existência de interesses de dois entes federativos pela propriedade da ilha, além da sobreposição de áreas protegidas. Como dito anteriormente, a celebração do TAC e o Plano de Manejo da APA Federal são instrumentos que muito contribuíram para uma regulação emergencial da cooperação entre as instituições atuantes na localidade, ainda que não sejam suficientes para evitar novos e frequentes conflitos dessa natureza.

Contudo, após um longo período de espera, em 08 de Dezembro de 2011, foi editada a **LC 140/2011** que, enfim, fixou algumas normas para regulamentar a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, nos termos dos incisos III, VI e VII e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, essa lei foi eficaz na solução de uma parte dos conflitos decorrentes do exercício da competência comum da proteção do meio ambiente, mas também foi bastante criticada por deixar lacunas no que se propunha a regulamentar. Constatase, porém, que ela não foi utilizada no atual Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, pois este documento normativo encontra-se obsoleto e não mais reflete a realidade atual da ilha.

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a analisar documentos históricos, estudos, casos práticos e instrumentos normativos afim de descrever importantes aspectos de Fernando de Noronha, bem como pontuar o funcionamento de sua gestão e a atuação dos órgãos públicos do ponto de vista da competência administrativa ambiental, realizando, assim, um diagnóstico da atual situação, na tentativa de compreender os conflitos dessa natureza e refletir sobre possíveis caminhos para amenizá-los.

1. COMPETÊNCIA AMBIENTAL

1.1 Competência.

José Afonso da Silva⁶ entende competência como a modalidade de poder de que se reveste os órgãos ou entidades paraestatais para o desempenho de suas funções, ou a atribuição facultada a um órgão, entidade ou agente do Poder Público para tomar decisões. Para Luís Pinto Ferreira⁷, competência é a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada.

Em síntese, competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes e órgãos públicos, até mesmo na esfera internacional. A forma como se organiza administrativamente o Estado brasileiro está diretamente relacionada à distribuição dessas competências.

A Constituição Federal de 1988, adotou um sistema complexo de repartição de competências, baseado na técnica de enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados e poderes definidos indicativamente para os Municípios, no denominado *federalismo cooperativo*:

*“(...) combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.”*⁸

No cerne do conceito de federalismo encontra-se a repartição de competências entre os entes federativos, sendo que não poderá existir autonomia administrativa se um dos entes for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais.

Paulo Affonso Leme Machado⁹ considera que somente a Constituição Federal pode estabelecer os direitos e deveres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já que

⁶ SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 419.

⁷ FERREIRA. *Comentários à Constituição brasileira*, p.491.

⁸ SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 479.

⁹ MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*, p. 85.

nenhum tipo de competência pode ser atribuído por lei infraconstitucional, a menos que essa possibilidade tenha sido prevista pela própria Carta Magna.

O princípio que direciona essa repartição de competências entre os entes federativos é a predominância do interesse, como pondera Alexandre Moraes¹⁰. Segundo esse princípio, cabem à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados as matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios as matérias de interesse predominantemente local, sendo que o Distrito Federal acumula as competências de âmbito estadual e municipal.

1.2 Competência em matéria ambiental.

Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu a diferenciação entre a competência legislativa e a competência administrativa, estabelecendo que esta não seria mais consequência daquela. Essa mudança seguramente colaborou com a divergência doutrinária e jurisprudencial que se coloca hoje em relação à determinação de competência para o licenciamento ambiental, que talvez possa ser considerada a questão mais polêmica para a doutrina brasileira do Direito Ambiental.

De acordo com a Carta Magna, a competência administrativa cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia. Já a competência legislativa cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar sobre os temas de interesse da coletividade.

No entendimento de José Afonso da Silva¹¹, a distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação às outras matérias. Isso implica dizer que em relação ao meio ambiente a competência também está dividida em competência administrativa e competência legislativa.

Em síntese, a competência em razão da matéria, também chamada de material e administrativa é comum quanto ao dever de proteção ao Meio, combate a poluição e preservação, se manifestará por meio da execução de ações administrativas dos entes federativos em matéria ambiental, como, por exemplo, o exercício do poder de polícia ambiental perante situações de

¹⁰ MORAES. *Direito constitucional*, p. 287.

¹¹ SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p.75.

agressão à natureza, bem como na realização de práticas administrativas relacionadas a implementação de Políticas Ambientais.

Quanto a competência legislativa, essa refere-se ao poder para efetivamente elaborar leis, e poderá ser: exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. Nos tópicos a seguir serão melhor definidos os conceitos inerentes a essa subdivisão, os quais são necessários para uma melhor compreensão do tema central desse trabalho.

1.3 Competência legislativa em matéria ambiental.

Inicialmente, merece destaque os conceitos inerentes à competência legislativa. Essa competência, nos termos da Constituição, subdivide-se nas seguintes modalidades: exclusiva, privativa, concorrente e suplementar.

“a) *exclusiva*: é a atribuída a um ente com a exclusão dos demais, sendo certo que esta competência é indelegável. É prevista no art. 25, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal;

b) *privativa*: é a enumerada como própria de uma entidade, todavia passível de delegação e suplementação da competência. É prevista pelo art. 22 e parágrafo único da Constituição Federal;

c) *concorrente*: é a competência prevista no art. 24 da Constituição Federal, a qual se caracteriza pela possibilidade de União, Estados e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que à União caberá legislar sobre normas gerais;

d) *suplementar*: correlata à concorrente, é a que atribui competência a Estados, Distrito Federal (art. 24, §2º) e Municípios (art. 30, II) para legislar sobre normas que suplementem o conteúdo de princípios e normas gerais ou que supram a ausência dou omissão destas.”¹²

Ressalta-se que, o cerne predominante em relação à competência legislativa ambiental é a competência concorrente entre a União os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal a competência

¹² SIVINSKAS. *Manual de direito ambiental*. p. 186.

para suplementar as normas gerais editadas pela União. No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais.

A Constituição Federal é omissa quanto à competência legislativa dos Municípios. No entanto, a doutrina atual entende que os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominantemente local, desde que respeitem as normas gerais editadas pela União ou pelo Estado.

Para Álvaro Luiz Valery Mirra¹³, norma geral é aquela vinculada ao interesse geral, cuja regulamentação seja necessária em face de uma determinada região ou em face de todo o território nacional. O Autor argumenta ainda que, tendo em vista a relação de interdependência entre os inúmeros elementos que compõem o meio ambiente, em virtude da qual uma ruptura localizada de um determinado sistema ambiental pode levar à desorganização de outros sistemas ambientais muito além dos limites territoriais do Município, Estado ou região onde se verificou a ocorrência inicial, é necessário ter um cuidado especial em relação às questões ambientais.

Nesse cenário, frequentemente se observa que, em razão do interesse geral na proteção do meio ambiente, é recomendável a previsão de normas específicas e bastante detalhadas, destinadas a regulamentar certos assuntos em âmbito nacional, de maneira que nas matérias de interesse coletivo, em razão da própria proteção diferenciada a que se destina, a expressão “normas gerais” adquira um sentido diferente, condizente com a especificidade dos temas envolvidos.

Sobre o assunto, de acordo com o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado¹⁴, não é necessário que a norma geral englobe todo o território brasileiro, podendo abranger apenas um único ecossistema, uma única bacia hidrográfica ou uma única espécie animal ou vegetal. O autor também pondera que a União deve inserir nas normas gerais os tratados e convenções internacionais ratificados, além de ser fiel à Constituição.

Considerando que a razão de ser da legislação ambiental é assegurar a defesa do meio ambiente, quando se trata de matéria ambiental permite-se que a União legisle pormenorizadamente sobre determinado assunto como se estivesse tratando de uma norma geral, desde que se esteja

¹³ MIRRA, *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*, p.61-63.

¹⁴ MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*, p. 82.

buscando resguardar o interesse geral¹⁵. Essa é, portanto, uma forma direta de se tentar evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios facilitem a devastação ao legislarem sobre meio ambiente de uma forma mais branda, e está fundamentada nos próprios princípios basilares da prevenção e da precaução, essenciais na proteção ambiental.

Nas hipóteses em que as noções de norma geral e especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado que deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental¹⁶. Em síntese, o critério deverá ser embasado na norma mais protetiva e benéfica ao meio ambiente.

De acordo com o artigo 22 da Constituição Federal, compete *privativamente* à União legislar sobre as seguintes matérias: (i) água; (ii) energia; (iii) jazidas; (iv) minas; (v) outros recursos minerais; e (vi) atividades nucleares de qualquer natureza.

O artigo 24 da Carta Magna garante competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar *concorrentemente* sobre: (i) florestas; (ii) caça; (iii) pesca; (iv) fauna; (v) conservação, defesa do meio ambiente e do recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; (vi) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

1.4 Competência administrativa (material) em matéria ambiental.

No que se refere à competência material ou administrativa em matéria ambiental, essa espécie se subdivide em competência exclusiva e competência comum. Competência exclusiva é aquela reservada a uma entidade com exclusão das demais, estando prevista no art. 21 da Constituição Federal. Competência comum é aquela atribuída a todos os entes federados, que, em pé de igualdade, exercem-na, sem, todavia, excluir a do outro, porquanto esta competência é cumulativa e está prevista no art. 23 da Constituição Federal.

¹⁵ MUSSETTI. *Da hermenêutica jurídico-ambiental*.

¹⁶ FARIAS. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*. p. 101-102.

Sendo assim, a competência administrativa exclusiva diz respeito somente à União, ao passo que a competência administrativa comum refere-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios, já que é atribuída indistinta e cumulativamente a todos os entes federados.

O art. 23 da Carta Magna consagra, portanto, o princípio do federalismo cooperativo, verbis:

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

(...)

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas a fauna e a flora;”

Talden Farias destaca que, para a validade de ato administrativo é preciso examinar a competência do agente público que o praticou, já que “a correta observância da competência administrativa em matéria ambiental é pressuposto da validade dos próprios atos administrativos”.

O Autor acrescenta ainda que o licenciamento ambiental pode ser considerado nulo, bem como a concessão, ou mesmo a própria negação de licença ambiental que dele decorra , caso este tenha tramitado junto ao ente administrativo que não seja devidamente competente¹⁷.

O parágrafo único que encerra o citado artigo 23 deixou a promessa de que leis complementares fixariam normas para a cooperação entre os entes federados. No entanto, enquanto a legislação complementar não foi devidamente editada – o que neste caso ultrapassou duas décadas - os critérios aplicados para tanto, eram estabelecidos pela doutrina e pela própria jurisprudência, o que acabou por provocar uma série de conflitos positivos e negativos de competência gerando, inevitavelmente, a insegurança jurídica para o setor produtivo e para o Poder Público.

Após um longo período de gestação, veio a luz, recentemente, a Lei Complementar nº 140, de 08 de Dezembro de 2011 (“**LC 140/2011**”) que, enfim, fixou normas para regulamentar a

¹⁷ FARIAS. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*. p. 101-102.

cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, nos termos dos incisos III, VI e VII e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Essa lei foi eficaz na solução de uma parte dos conflitos decorrentes do exercício da competência comum da proteção do meio ambiente, em especial, no que se refere à atuação do IBAMA. Porém, alguns critérios práticos essenciais ao licenciamento ambiental e efetiva atuação cooperada entre os órgãos do SISNAMA ainda merecem esclarecimentos, o que é perceptível, no entanto, é uma nítida intenção da norma em modificar a atuação do IBAMA no licenciamento ambiental.

Certo é que a LC 140/2011, apesar de ter estabelecido instrumentos de cooperação dos entes federados, como consórcios públicos, bem como comissão tripartite, ainda fixou de forma exclusiva a competência de cada ente público, estabelecendo, para tanto, principalmente o critério da magnitude do impacto ambiental, como igualmente o fez a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Outro critério também adotado para competência é da atividade do empreendimento, assim, os empreendimentos e atividades de caráter militar, bem como aqueles destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo são de competência da União.

Compreende-se dessa forma, que esta norma instituiu competência exclusiva para os entes federados, divergindo, portanto, do disposto na Carta Magna, ao deixar de disciplinar somente a cooperação dos entes federados.

Sendo assim, é defendido por operadores da norma, acadêmicos e juristas, que a referida legislação foi bem vinda ao estabelecer instrumentos de cooperação, apesar de não discipliná-los, porém não o foi, ao atribuir competência exclusiva para cada ente público.

Cita-se, como exemplo, ao entendimento exposto, o artigo 13, a seguir colacionado: "*Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.*"

A seguir serão abordados alguns aspectos importantes da normativa em comento.

1.4.1 Lei Complementar nº 140/2011.

Como dito anteriormente, a Constituição Federal brasileira em seu artigo 23, parágrafo único, resolve: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”. No entendimento do doutrinador Paulo Affonso Leme Machado, dizer que as normas de cooperação ou de colaboração entre os entes federativos devem ter “em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional” significa dizer que esses dois pontos devem estar contrabalançados, isto é, nem mais para um nem mais para o outro. Acrescenta ainda:

“As leis complementares do parágrafo único do art. 23 da CF não têm por finalidade modificar o *caput* do próprio artigo, isto é, não podem pretender transformar competências, que são comuns, em competências privativas, únicas e especializadas. Se fossem esses os objetivos do parágrafo único, seria preciso uma transformação radical no texto do *caput* do art. 23”.¹⁸

Sobre o tema, o professor José Afonso da Silva¹⁹ afirma que o significado de competência comum é que, a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque, aqui se está no campo da competência-dever, pois trata-se de cumprir a função pública de prestação de serviços à população.

Nesse sentido, a LC 140/2011 surgiu com o objetivo de fixar normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis à proteção do meio ambiente, ao combate da poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Para tanto, referida lei, em seu artigo 3º, estabelece os objetivos fundamentais a serem observados pelos entes federativos: proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada democrática e eficiente; garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; **harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação**

¹⁸ MACHADO. *Direito ambiental brasileiro*. p.181-182.

¹⁹ SILVA. *Comentário contextual à Constituição*, cit., comentários ao artigo 23

administrativa eficiente; garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Porém, como antes mencionado, essa normativa complementar, embora tenha criado alguns instrumentos de cooperação, é bastante criticada, pois o legislador se restringiu a afirmar que os instrumentos e órgãos criados (Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal) visam fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre entes federativos. No entanto, não houve esclarecimentos de como se daria essa atuação, em que medida poderia influenciar políticas específicas e, sobretudo, procedimentos de licenciamento ambiental.

Outro aspecto bastante questionado da LC 140/2011 refere-se a previsão disposta no art. 17 da LC 140/11:

“Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 3o O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput”.

O *caput* do art. 17 assegura que será de competência do órgão responsável pelo licenciamento, a fiscalização do empreendimento, ao passo que no § 3o indica que não existirá impedimento desse exercício pelos demais entes, em razão da atribuição comum. No entanto, no mesmo dispositivo constata-se uma contradição, e a solução para tanto não é pacífica, não há de forma clara um regramento prático neste sentido.

A nova redação conferida ao artigo 10º da LC 140/2011 retirou a competência ambiental administrativa do IBAMA para licenciar supletivamente junto ao órgão estadual, trazendo apenas a informação de que haverá a necessidade de licenciamento ambiental nas atividades lá dispostas.

Outrossim, o legislador deixou em aberto no caput do dispositivo, a identificação do órgão licenciador competente e no qual tramitará o processo de licenciamento, visto que para tanto, a sua identificação deverá ser analisada de forma conjunta entre a Lei 6.938 e a LC 140/11. Já a “fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental” antes “exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual” e municipal competentes previsto na Lei 6.938 foi revogado, não mais cabendo ao IBAMA esta atividade.

Diante desta análise, conclui-se que a União, por meio do IBAMA, perdeu um percentual significativo relativamente à competência ambiental administrativa em face dos Estados Municípios e Distrito Federal.

O artigo 10º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) deve ser, portanto, analisado conjuntamente com os artigos 7º, 8º, 9º e 10º da Lei Complementar 140/11 para fins de identificação do início e limites da competência dos entes federativos²⁰.

Ainda no âmbito do licenciamento, nos termos da nova lei, não haverá mais necessidade de analisar a abrangência dos impactos ambientais, tendo em vista que a competência licenciatória será definida com bases outros critérios.

Outro aspecto alterado pela legislação é a competência do licenciamento em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). O artigo 12 da LC 140/2011 dispõe que para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

No parágrafo único do referido artigo, foi estabelecido que, a definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o caput, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º.

²⁰ Anais Belo Monte disponibilizado em <http://www.abdconst.com.br/anais2/BeloMonte.pdf>

Dessa forma, poderá o Ibama, o Estado ou mesmo o Município ser competente para licenciar empreendimento no interior de APAs. No entanto, não se definirá tal competência exclusivamente em face do ente que instituiu a unidade, sendo necessária a avaliação da competência de acordo com os demais critérios definidos nos arts. 7º, 8º e 9º da norma.

Outro ponto que merece destaque é o prazo de validade dessa norma, ou seja, as novas regras legais trazidas pela LC 140/11 passaram a produzir efeitos nos processos de licenciamento e autorização iniciados a partir da sua vigência, sendo que os processos em andamento continuaram sendo regidos pelas normas anteriores. Essa disposição está expressamente prevista no artigo 18 da LC 140/2011, devendo, dessa forma, serem respeitados os novos critérios instituídos pela legislação complementar

Em suma, a LC 140/2011 embora inovadora em poucos dispositivos, como mencionado, ainda não estabeleceu de forma clara como se dará o exercício da competência de forma cooperada entre os entes federativos, devendo, portanto, haver novas regulamentações para tornar efetivo o objetivo preconizado nessa norma que na prática, acabou por ser conhecida como uma legislação criada para desafogar o licenciamento ambiental e competência inerente ao Ibama, sendo certo que, os objetivos primordiais preconizados, inclusive, em seu próprio texto, não foram efetivamente atingidos.

2. FERNANDO DE NORONHA – HISTÓRICO E CONFLITO FUNDIÁRIO

2.1 Aspectos Históricos²¹.

De acordo com a história relatada em livros e documentos, o arquipélago, que hoje leva o nome de Fernando de Noronha, apareceu em certos relatos antes mesmo da descoberta oficial do Brasil. A partir de 1343, inúmeras citações já assinalavam a existência de uma “ilha” no oceano Atlântico e aquele pequeno “pedaço de terra, aparentemente perdido em meio a lindos tons de azul”, inóspito e abandonado, posicionado na rota das navegações, atraía atenções e atendia às necessidades imediatas dos navegadores que por ali passavam.

A presença do arquipélago no mapa de Alberto Cantino – considerado o mais antigo mapa do Brasil – mostra que já sabiam de sua existência em 1502. No entanto, sua descoberta oficial, em 1503, é atribuída ao navegador italiano – posteriormente naturalizado espanhol - Américo Vespúcio, que veio ao Brasil acompanhado de Gonçalo Coelho, numa expedição financiada pelo consórcio assinado para o “arrendamento da costa brasileira”, firmado pelo Rei de Portugal com uma sociedade de cristãos novos, das quais o nome mais influente era o fidalgo Fernão ou Fernan de Loronha.

Mesmo sendo bastante discutível pelas ações que desenvolveu em Portugal, o donatário Fernão de Loronha é o personagem que a história imortalizou com a permanência de seu nome na Capitania Hereditária que recebeu e na qual jamais pisou. Com o passar do tempo, os diferentes registros de seu nome em mapas e escritos alteraram-lhe a grafia até chegar nonome atual como a ilha é hoje conhecida: Fernando de Noronha.

O donatário, além de nunca ter pisado em suas terras também não providenciou a ocupação efetiva da Capitania Hereditária a ele doada, deixando-a totalmente abandonada. Assim, Fernando de Noronha continuava a atrair navegadores como um ponto de parada para abastecimento de embarcações e foi, conseqüentemente, nesse período que teve início a depredação do meio ambiente.

Em 1556, sucedeu a segunda importante descrição do arquipélago, feita por Frei André Thevet, companheiro de Villegagnon, franceses procedentes do Rio de Janeiro, onde se havia implantado a “França Antártica”. Foi do Frei francês o primeiro registro sobre os golfinhos: “animais que, no mar, saltavam fora d’água e giravam como porcos”.

²¹ SILVA. Fernando de Noronha: Cinco Séculos de História.

Em 1612, outro Frei francês, Claude d’Abeville, companheiro de Daniel de la Touche, Senhor de la Ravardière, a caminho do Maranhão, descreveu o local: “aves mansas que vinham comer às mãos, de muitas águas e muitas árvores”. Frei Claude e seus companheiros permaneceram 15 dias na ilha e celebraram, pela primeira vez, uma missa naquela terra isolada.

Nos anos de 1626 e 1627, a ilha foi novamente abordada por navegadores. Dessa vez, holandeses que vinham da Bahia ali pararam para se refrescar. Em seguida, vem a intenção de ocupação, a qual de fato ocorreu entre 1629 e 1654, sob o comando oficial do holandês Cornelie Corneliszon Jol, o “Perna de Pau”. Já em 1630, Fernando de Noronha foi arrendada a Michiel de Pavw, vindo daí o nome “Pavônia”, pelo qual a ilha é mencionada em documentos holandeses. Durante esse período de ocupação, os holandeses fizeram uma horta ou um “jardim”, chamado “Jardim Elizabeth”, que era o princípio da introdução de espécies exóticas no lugar, para melhorar a alimentação do homem, além da criação de porcos, cabras e galinhas. Além disso, um pequeno forte foi erguido no lugar onde está a Fortaleza de Nossa Senhora dos Remédios e casas, congregação calvinista e armazéns para estocagem de alimentos são algumas das construções erguidas no período.

Em 1654, os holandeses são expulsos da ilha, após a rendição holandesa em Pernambuco. Em 1700, El-Rei Dom Pedro II, de Portugal, por Carta-Régia, determinou que a ilha de Fernando de Noronha ficasse pertencendo à Capitania de Pernambuco, de onde seguiria sua guarnição e capelães. No entanto, apesar dessa determinação oficial, mais uma vez nenhuma medida foi tomada e Noronha permaneceu abandonada sujeita à pirataria.

Esse abandono continuou a despertar a cobiça dos muitos povos que navegavam pelo Atlântico. Até que, em 1736, franceses da Companhia das Índias Orientais invadiram Fernando de Noronha onde permaneceram por um ano e a rebatizaram de “*IsleDelphine*”, numa clara referencia aos golfinhos que viviam nos arredores do arquipélago. Só então Portugal percebe o quanto estratégica era a localização de Noronha e, em 1737, a Capitania de Pernambuco expulsa os franceses da ilha e toma a posse definitivamente.

Foi então que teve início a construção da Vila dos Remédios, da Vila da Quixaba e do Sistema Fortificado, com dez fortificações. Este era considerado “*o maior sistema defensivo do século XVIII*”, obra do estrategista militar Diogo da Silveira Veloso. Nesse período, começa a funcionar a Colônia Correccional de presos comuns (ladrões, assassinos, moedeiros falsos, etc.), gente condenada a longas penas, que eram “exilados” do continente, mas que constituíam excelente

mão de obra para todos os trabalhos. Essa foi a maneira encontrada para ocupar efetivamente Fernando de Noronha.

Os presos tornam-se a mão de obra da ilha, sendo responsáveis pelos serviços domésticos e todos os demais trabalhos. No final do século, a face colonial urbana de Noronha estava pronta, com edifícios religiosos e públicos, fortes, estradas e alojamentos para correccionais. Essa decisão também deflagra as intervenções no meio ambiente, com introdução de espécies vegetais, início de criações de cabras, bois, galinhas, patos e perus.

Outros fatos relevantes dessa época são o registro do morro do pico feito pelo grande pintor Jean-Baptiste Debret que, no ano de 1816, passa pela ilha com a missão francesa que iria registrar todo o litoral brasileiro em obras de arte; a descrição do meio ambiente por Charles Darwin, em 1832; a notícia atrasada de que o Brasil era independente de Portugal, no ano de 1824; o registro das primeiras mulheres prisioneiras, em 1841; são desterrados em Noronha os revolucionários da Farroupilha, em 1844; de 1877 a 1891 a ilha passa a ser administrada pelo Ministério da Justiça; em 1893, instalam-se os ingleses da antiga “*South American Cables Ltd*” que iniciam a telegrafia por lá; a transferência da concessão dos cabos submarinos para os franceses, em 1914; o ITALCABLE trazido pelos italianos, em 1925; a instalação da *Aéropostale* (antecessora da Airfrance), em 1927. Em 1930/1931 operam em Fernando de Noronha, hidroaviões alemães, italianos e franceses, porém, apenas em 1934 seria construída a primeira pista de pouso pelo Departamento da Aeronáutica Civil.

Com o conflito político da década de 30, a União requisitou Noronha para implantar um Presídio Político, oficiosamente já em uso desde 1935. Então, em 1938, deixou a ilha um grande número de presos comuns, na sua maioria analfabetos, e chegaram intelectuais e militares de todo o Brasil, considerados subversivos.

Fernando de Noronha foi transformada em base avançada de guerra em 1942, com a entrada do Brasil na II Guerra Mundial. 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.

O período que vai de 1942 até 1988 é marcado pela dominação militar, com a criação do *Território Federal*. O exército comandou a ilha até 1981, depois a Aeronáutica até 1986 e o Estado maior da Forças Armadas – EMFA, até 1987. Em seguida, os militares abriram mão da administração de Fernando de Noronha e transferiram sua posse ao MINTER – Ministério do Interior. Foi esse o momento do primeiro governo civil desde a instalação do território federal e que teve um dos poucos comandantes civis da história da ilha. A comunidade começou, então, a

conviver com o poder civil, tendo oportunidade de reunir-se em associações e assembleias, dando origem à “*Assembleia Popular Noronhense*”, primeira experiência de participação comunitária. E foi esse também o momento de deflagração de dois importantes movimentos que culminaram na criação do Parque Nacional Marinho e na devolução do arquipélago a Pernambuco, tornando-o um Distrito Estadual por força da Constituinte de 1988.

E, para inaugurar o novo século que se iniciava, Fernando de Noronha recebeu seu mais honroso título: o de *Sítio do Patrimônio Mundial Natural*, dado pela Unesco, em 13 de dezembro de 2001.

Atualmente, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha é conduzido por um Administrador Geral, nomeado pelo Governador de Pernambuco, com o aval da Assembleia Legislativa do Estado. No entanto, aproximadamente 70% do território da ilha principal de Fernando de Noronha foi transformada em Parque Nacional Marinho – Unidade de Conservação Federal – e é gerenciada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – o ICMBio. No próximo item a questão fundiária será abordada com maior detalhamento.

2.2 O Conflito Fundiário.

De acordo com o que foi exposto no *item 2.1*, Fernando de Noronha pertencia à Capitania Hereditária de Pernambuco até a década de 1930, quando foi requisitado pela União para servir como presídio político. Vale registrar, que a ilha foi entregue 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, em 08 de Agosto de 1938, constando inventário de todos os bens móveis, imóveis e semoventes (bovino, caprino, ovino, suíno, equino, muar) encontrados na ilha à época²².

Alguns anos mais tarde, em 1942, “o afastamento da costa e a falta de condições para a agricultura, a indústria e o comércio” motivou a criação do Território Federal de Fernando de Noronha, o que ocorreu pelo Decreto Lei nº 4.102. Como justificado no Art. 1º do referido decreto, o território Federal foi criado “no interesse de defesa nacional”. É importante ressaltar que o Estado de Pernambuco buscou indenização, oficialmente, pela perda de parte de seu território desde o início do processo de cessão, em 1938²³.

²² GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*. p.54.

²³ SILVA. *Fernando de Noronha: Cinco Séculos de História*. p.252.

Ainda sobre essa tentativa de indenização, em maio de 1956, por meio de inflamado discurso na Câmara dos Deputados em Brasília, o deputado federal Monsenhor Arruda Câmara 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”²⁴.

Em sessão posterior no Congresso Nacional, naquele mesmo ano, o referido deputado historiou a luta que vinha travando, desde 1946, quando apresentara o primeiro projeto sobre o assunto, obtendo pareceres favoráveis que, inexplicavelmente, haviam desaparecido, embora tivesse a promessa do então presidente Getúlio Vargas de que “se a iniciativa fosse aprovada no seu governo, ele a sancionaria, por dever justiça com Pernambuco”²⁵.

Arruda Câmara lembrou, na ocasião, 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, o deputado ressaltou que tal precedente já tinha sido usado quando houve a indenização aos estados do Amazonas e Mato Grosso pelos prejuízos sofridos com a incorporação do Acre ao Território Federal. Lembrou também que a posse de Pernambuco sobre Fernando de Noronha vem de 1700 e que “nunca houve lei cancelando definitivamente os direitos de Pernambuco e passando a ilha expressamente à propriedade da União”²⁶.

O deputado federal travou essa batalha buscando uma solução honrosa para Pernambuco, entre os anos de 1946 e 1956. Tal solução se daria pela indenização que viesse a ser concedida ou pela volta da jurisdição do arquipélago ao estado a quem pertencia de fato e de direito, voltando a ser a 2ª Comarca do Recife. Contudo, Monsenhor Arruda Câmara não foi vitorioso em sua luta²⁷.

Apesar do fracasso, tal projeto serviu de embasamento para, três décadas mais tarde, retomar a discussão que foi levada à Assembleia Constituinte de 1988. Dessa vez, Pernambuco reincorporou, vitoriosamente, Fernando de Noronha ao Estado. Tal feita foi consagrada na Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 15, das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos:

²⁴ Atlas 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.

²⁵ SILVA. *Fernando de Noronha: Cinco Séculos de História*. p.252.

²⁶ Sessão do Congresso Nacional de 19 de Junho de 1956

²⁷ SILVA. *Fernando de Noronha: Cinco Séculos de História*. p.252.

“Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco”.

Todavia, ocorre que, a mesma Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, inciso IV, contraditoriamente ao dispositivo acima transcrito, também constituiu a União como ente federativo proprietário das ilhas oceânicas, *in verbis*:

“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;”

Dessa forma, a Carta Magna conjecturou em seu art. 20, inciso IV, que Fernando de Noronha enquanto ilha oceânica deveria pertencer à União, sendo que, a mesma Constituição Federal, agora em seu art. 15, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou a reincorporação da área do antigo Território Federal de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco²⁸.

Neste momento ressurge o conflito fundiário do Arquipélago de Fernando de Noronha entre a União e o Estado de Pernambuco, pois ambos os entes federativos teriam 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).

Os artigos constitucionais acima mencionados embasaram a criação de outras legislações e documentos específicos que vieram a reforçar o conflito fundiário de Fernando de Noronha. Senão vejamos:

No dia 07 de abril de 1989, o governador do Estado de Pernambuco, Miguel Arraes, criou por meio do Decreto nº 13.553 uma Área de proteção Ambiental Estadual no território do Arquipélago de Fernando, agora reincorporado ao Estado pela Constituinte.

Em outubro do mesmo ano, o Estado de Pernambuco, em sua Constituição Estadual, art. 96, resolve:

²⁸ GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*. p.55.

“O Arquipélago de Fernando de Noronha constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, sob a forma de Distrito Estadual, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira.”

No mesmo sentido, no ano de 1995, a Lei Orgânica do Distrito Estadual de Fernando de Noronha reitera:

“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”²⁹.

Por outro lado, ocorreu que, simultaneamente após a extinção do Território Federal de Fernando de Noronha e sua reincorporação aprovada na Assembleia Nacional Constituinte, em 14.09.1988, e antes da promulgação da Carta Magna (outubro de 1988), o Presidente da República baixou sucessivamente três decretos federais com a clara intenção de esvaziar a reincorporação da ilha ao estado de PE. São eles:

- Decreto federal nº 96.693/88 – criou o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, subordinando-o ao extinto IBDF – Instituto Brasileiro que virou IBMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Atualmente o PARNAMAR está sob comando do ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e representa 70% da área da ilha principal;

- 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;

²⁹ PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 11.304 de 28 de dezembro de 1995.

- Decreto federal 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.

Além disso, foram celebrados termos de entrega com a Secretaria do Patrimônio da União, SPU, datados de 27.11.2001 e 26.11.2002, bem como o Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais e aquela que institui a jurisdição do Comando da Aeronáutica, equivalente a 13,51% da porção terrestre do Arquipélago³⁰.

Tal concessão só faria sentido se fosse reconhecida a corrente de que a União é a proprietária da ilha e, dessa forma, 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.

Essa disputa fundiária pelo paraíso, envolvendo a União e o Estado de Pernambuco eclodiu com a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 e, em 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.

No entanto, 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, pairando até os dias atuais a dúvida sobre que ente federativo detém legalmente a propriedade sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha.

Naturalmente, esse conflito fundiário acarreta uma série de consequências no que diz respeito às competências administrativas ambientais e na gestão pública do arquipélago. Isso se dá, pois, apesar da reanexação de Noronha ao Estado de Pernambuco com a promulgação da Carta Magna de 1988, os decretos editados durante o *vacatio legis*, que em tese não poderiam ser recepcionados pela constituinte, estão em vigor até os dias de hoje, desenhando o seguinte cenário: a ilha de Fernando de Noronha é uma autarquia territorial pertencente ao Estado de Pernambuco, porém, ao mesmo tempo, duas Unidades de Conservação Federais criadas por decretos abrangem 100% deste território insular (70% PARNAMAR e 30% APA). Além disso, a União se entende proprietária das terras do arquipélago por força do art. 20, inciso IV, do mesmo documento

³⁰ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo.

constitucional.

A seguir, apresentaremos a legislação incidente em Fernando de Noronha que acarreta diretamente em conflitos de sobreposições de competências, dando enfoque às questões de competência administrativa ambiental.

2.3 Sobreposição de Competências

O objetivo desse item é apresentar a legislação atuante no Arquipélago de Fernando de Noronha que impacta diretamente na distribuição de competências administrativas ambientais.

Bem, além do conflito fundiário causado pela aparente divergência gerada pelos artigos 15 e 20 da Constituinte, o qual foi exposto no item anterior - 2.2, outros dispositivos legais encontram-se sobrepostos, ou seja, atuantes sobre o mesmo pedaço de terra, como veremos a seguir em ordem cronológica:

O Decreto Federal nº 92.755, de 05 de junho de 1986, cria a Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha, Atol da Rocas e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, estabelecendo, em seu artigo 1º, parágrafo único, que a área de abrangência desta é composta por três polígonos localizados:

“I – no Território Federal de Fernando de Noronha, a área limitada pelas seguintes coordenadas – latitude 03º45’S a 03º57’S e longitude 032º19’W a 032º41’W;

II – na Reserva Biológica do Atol das Rocas, a área limitada pelas seguintes coordenadas – latitude 03º48’S a 03º59’S e longitude 033º34’W a 033º59’W; e

III – nos Arquipélagos de São Pedro e São Paulo, a área limitada pelas seguintes coordenadas – latitude 00º53’N a 00º58’N e longitude 029º16’W a 029º24’W.”³¹

Em 14 de setembro de 1988, o Decreto Federal nº 96.693, por sua vez, cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR), que passa a ocupar 70% da área do Arquipélago, excluindo da APA de Fernando de Noronha (Atol da Rocas e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo) essa parcela de território que, então, virou Parque. Verbis:

³¹ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo.

“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.”³²

Em síntese, o Decreto Federal nº 96.693 transformou um pedaço da APA Federal em Parque Nacional Marinho, ambos sob comando do órgão ambiental federal – o extinto IBDF.

No entanto, com a promulgação da Constituinte e a reanexação do território do arquipélago ao Estado de Pernambuco, ficou claro que o Presidente da República³³, ao editar os aludidos Decretos Federais³⁴, o fez num ato de retaliação e com vistas a beneficiar o ex-governador do território Federal de Fernando de Noronha³⁵ para que este continuasse a exercer a administração do arquipélago. Por traz disso, havia uma serie de interesses políticos e econômicos na ilha paradisíaca, como ilustra a reportagem anexa.

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 – que, na época, era a instituição federal responsável pela administração das Unidades de Conservação – UC - que abrangiam a totalidade do arquipélago.

Conclui-se, portanto, analisando a cronologia dos fatos acima mencionados, que os decretos de criação das UCs federais não tiveram como finalidade a proteção ambiental – como defendeu o MPF no parecer proferido na ACO nº 420-1/010 – mas sim, a “intensão maléfica da União de esvaziar os poderes outorgados pela Assembleia Nacional Constituinte ao Estado de Pernambuco sobre a ilha, reforçando a tese dos que defendem o desvio de finalidade pública pelo Presidente da

³² Idem.

³³ José Sarney.

³⁴ Decreto federal nº 96.693/88, Decreto federal nº 96.813/88 e Decreto federal nº 96.879/88.

³⁵ Fernando Cesar Mesquita.

República”³⁶.

Na tentativa de anular os referidos decretos federais, o então governador do Estado de Pernambuco, Miguel Arraes, editou o Decreto nº 13.553, em 07 de abril de 1989, no qual “*Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha*”, deixando claro o seu objetivo, como consta na consideração nº 3, *in verbis*:

“ **3. CONSIDERANDO** que a partir de 05 de outubro de 1988, com a incorporação do Arquipélago de Fernando de Noronha ao Estado de Pernambuco, por força do disposto no art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, perdeu aquele Parque a condição de parque nacional, por não mais se localizar em área pertencente à União; ”

Note-se que, em tese, teríamos ao mesmo tempo um Parque Nacional e uma APA Federal sobrepostos por uma APA Estadual. Nesse momento já eram frequentes os “conflitos de competências administrativas ambientais entre as autoridades estaduais encarregadas da administração do arquipélago e as autoridades do então IBAMA” (antigo IBDF)³⁷.

Em outubro de 1989, a Constituição Estadual de Pernambuco, em seu artigo 96, reiterou que:

“O Arquipélago de Fernando de Noronha constitui região geoeconômica, social e cultural do Estado de Pernambuco, sob a forma de Distrito Estadual, dotado de estatuto próprio, com autonomia administrativa e financeira”.

Da mesma maneira, a Lei Orgânica do Distrito Estadual de Fernando de Noronha reforça em seu art. 1º, reforça:

“ 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

³⁶ GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*. p. 72.

³⁷ GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*. p. 60.

autonomia administrativa e financeira”³⁸.

Interessante observar que na referida Lei Orgânica, em seu art. 2º, o qual delimita o Território do Distrito Estadual, as coordenadas geográficas indicadas são exatamente as mesmas que delimitam a APA federal, ou seja, a Unidade de Conservação Federal ocupa a totalidade do território estadual do Arquipélago de Fernando de Noronha, além de estar sobreposta por uma APA estadual.

Neste cenário, temos o conflito fundiário criado com a nova Carta Constitucional e sua decorrente sobreposição de competências, uma vez que, para o Estado de Pernambuco após a reincorporação do arquipélago as UCs existentes deveriam permanecer como UCs, porém deveriam se transformar em UCs estaduais em decorrência da transferências do domínio entre esferas (da União para o Estado).

Entretanto, essa transformação nunca de fato ocorreu e atualmente ainda existem as duas UCs federais e a APA estadual – apenas no papel - englobando a totalidade do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Vale ressaltar que a APA estadual nunca funcionou efetivamente, já que não elaborou plano de manejo nem constituiu gestores para tanto. Já a APA federal e o PARNAMAR funcionam regularmente na sede local do ICMBio (onde já foi IBDF e IBAMA).

Na virada do milênio, programas de incentivo ao desenvolvimento do turismo do Estado de Pernambuco culminaram num incremento significativo do turismo em Fernando de Noronha, o que gerou uma enxurrada de requerimentos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos. Desde então, aumentaram significativamente os conflitos de competência administrativa ambientais, como pode-se constatar nos relatórios semestrais de atividades (de setembro/2001 a fevereiro/2002), elaborados pela CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente³⁹.

Em síntese, o conflito de competências administrativas ambientais - que já é naturalmente um problema em todo o território nacional em razão do comando contido no art. 23 da Carta Constitucional, autorizando todos os entes federativos a protegerem o meio ambiente em sistema de cooperação - na ilha de Fernando de Noronha é acentuado pela sua peculiar indefinição fundiária. Tanto é que no ano de 2002 foi firmado um TAC entre o Governo do estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União, por meio do IBAMA com o intuito de solucionar,

³⁸ PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 11.304 de 28 de dezembro de 1995.

³⁹ GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*. p. 89.

provisoriamente, o problema.

No próximo capítulo, descreveremos os principais aspectos bióticos, físicos e socioeconômicos de Fernando de Noronha e, em seguida, entraremos em mais detalhes sobre como se dá atualmente a gestão pública do arquipélago com a atuação de todos os órgãos – estaduais e federais – envolvidos, e daremos exemplos práticos de alguns casos decorrentes desses conflitos de competência ambiental no arquipélago.

3. ASPECTOS BIÓTICOS, FÍSICOS E SOCIOECONÔMICOS DE FERNANDO DE NORONHA

3.1. Aspectos do Meio Físico e Biótico⁴⁰.

O Arquipélago de Fernando de Noronha situa-se a 345 km nordeste do cabo de São Roque (RN) e 545 km de Recife (PE). Consiste num aglomerado de vinte e uma ilhas e ilhotas vulcânicas, numa extensão de 26 km², localizado na área delimitada pelas seguintes coordenadas – latitude 03° 45'S a 03° 57'S e longitude 032° 19'W a 032° 41'W. A ilha principal, que leva o nome de Fernando de Noronha, é a única habitada, com 17 km², sendo seu ponto mais alto o morro do pico, com 321m de altura.

De acordo com a classificação das províncias biogeográficas do mundo, Fernando de Noronha encontra-se no Domínio Neotropical. Além disso, duas grandes correntes influenciam o arquipélago: a corrente Sul Equatorial, que é responsável pelas águas claras, quentes (26-27°C) e com salinidade em torno de 36; e a corrente Equatorial Atlântica, originada longe da costa nordeste brasileira, fluindo por baixo e em sentido oposto à corrente Sul Equatorial.

O Clima é tropical oceânico apresentando duas estações bem definidas: uma estação chuvosa de janeiro a julho e uma seca nos demais meses. A temperatura média anual é de 25°C, com amplitude em torno de quatro graus. Ventos alísios são predominantes durante o ano, exercendo grande influência sobre a fisionomia do arquipélago. De abril a outubro, os alísios sopram na direção E e SE na região sudeste do arquipélago, conhecida como “Mar de fora”, fato este que acaba por gerar grandes ondas e condições de mar agitado nesta face da ilha. Entretanto, de novembro a março, observa-se uma mudança no regime desses ventos, os quais passam a soprar na direção W e SW, ocasionando a predominância de fortes ondulações na face chamada de “Mar de dentro” - sotavento do arquipélago – e de calmaria no “Mar de fora”.

O traçado da costa é formado por paredões íngremes, pontas, reentrâncias, platôs, costões rochosos e praias de seixos rolados ou de areia. Na região do “Mar de dentro” a plataforma insular é estreita e com profundidades inferiores a 50m, enquanto que na região do “Mar de fora” esta é mais extensa.

⁴⁰ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo.

Geólogos sustentam que o arquipélago analisado é caso raro no planeta por se tratar de ilhas formadas naturalmente a partir de uma falha vulcânica, compondo um conjunto único de ilhas oceânicas brasileiras, situado no Hemisfério Norte e ponto mais afastado do litoral do nordeste do país:

“o Arquipélago de Fernando de Noronha apresenta a maior área brasileira em ilhas oceânicas, representando uma área de extrema importância para a conservação, principalmente em relação a avifauna marinha e costeira, fauna de recifes de corais e de costões rochosos. Além disso, essa região constitui um grande banco de alimentação e reprodução para toda a fauna marinha do Nordeste brasileiro”

A formação vulcânica teve início com o derramamento de lavas fonolíticas e traquíticas, seguidas de intrusões ultrabásicas. Esse conjunto de rochas recebeu a denominação de Formação Remédios. Processos erosivos destruíram os edifícios vulcânicos originais dando início a nova fase vulcânica da qual surgiram tufos e aglomerados vulcânicos, lavas ankaratríticas e intrusões de nefelinitos - rochas que foram englobadas na Formação Quixaba.

No que diz respeito ao seu relevo, Fernando de Noronha apresenta desde áreas planas de baixa altitude, até picos isolados e morros com encostas íngremes. A mais alta elevação da ilha é o Morro do Pico, constituído por alto pináculo de paredes verticalizadas, esculpido em rochas alcalinas, e que alcança a altitude de 321m sobre o nível do mar. Falésias abruptas na beira mar compõem o relevo, estas ligadas tanto às altas elevações, como aos platôs rebaixados de lavas ultrabásicas, algumas vezes bordejadas por faixas arenosas no sotapé, desenhando as belas praias existentes em Fernando de Noronha.

Os aspectos bióticos da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, de acordo com 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 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 do Remédios, no vale do rio Mulungu e no caminho para a praia do 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 e Praia da Cacimba do Padre; açudes, principalmente o do Xaréu e vegetação do entorno.

A manutenção dessas riquezas naturais exige de todos os habitantes da ilha, bem como dos visitantes que a frequentam, um esforço contínuo no sentido de preservar o meio ambiente. A criação das Unidades de Conservação – APA e PARNAMAR – e a execução de seus respectivos Planos de Manejo são instrumentos fundamentais para conservação dos recursos naturais e da biodiversidade de Fernando de Noronha. Antes de existir esse controle ambiental, diversas atividades eram desenvolvidas na ilha causando uma série de impactos diretos e indiretos à fauna e à flora locais, como bem elencou Rogério Piquet Barreira Gonçalves⁴¹ em sua dissertação de Mestrado:

- ocorrência desordenada do turismo com algumas atividades de uso público incompatíveis com as atividades de conservação da biodiversidade;
- poluição marinha em razão da infraestrutura portuária e sanitária deficientes;
- pesca predatória;
- crescimento urbano desordenado;
- introdução de espécies exóticas através da pecuária e da agricultura.

⁴¹ GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha.*

3.2. Aspectos Socioeconômicos.

A população de Fernando de Noronha é composta por uma parcela permanente e outra flutuante. A população que reside temporariamente na ilha está a trabalho, sendo seu vínculo empregatício constantemente fiscalizado pela Administração local por questões de controle migratório. Tanto o morador permanente quanto o temporário têm isenção da Taxa de Preservação Ambiental - a TPA - paga por todos os turistas que visitam a ilha. Os parentes de moradores também têm direito a tal isenção por um período máximo de 30 dias⁴².

O controle migratório adotado pela ADEFN pode parecer rigoroso aos olhos de alguns, no entanto, é de extrema importância para restringir o crescimento populacional desenfreado e a permanência dos turistas na ilha. O artigo 89 da Lei Orgânica de criação do Distrito Estadual de Fernando de Noronha⁴³ estabelece:

“Em razão das peculiaridades ecológicas do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, das limitações de sua superfície e da disponibilidade dos serviços de infraestrutura, a Assembleia Legislativa do Estado, através de resolução e com base em estudo técnico-científico apresentado pelo Governador e apreciado pelo Conselho Distrital do Meio Ambiente - CONDIMA e pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA estabelecerá limite máximo ideal de pessoas que possam conviver, ao mesmo tempo e em condições adequadas de segurança e conforto, no território distrital.

§ 1o - O limite ideal referido neste artigo deverá ser aquele que atenda satisfatória e simultaneamente à capacidade de suporte ambiental e complementarmente à disponibilidade de habitações, recursos hídricos, energéticos e de abastecimento alimentar, podendo ser fixado de modo variável e sazonal, de acordo com as características climáticas e de precipitação pluviométrica de cada época de ano;”

O limite para turistas foi posteriormente estabelecido pela Instrução Normativa DEFN nº 01/2000 e corrigido pela Instrução Normativa nº 002/2007 atualmente em vigor:

“ 1. O limite diário médio ao longo do mês, de turistas com acesso ao Arquipélago de Fernando de Noronha, por via aérea, será de 246 (duzentos e quarenta e seis) turistas, considerando-se a taxa de permanência média, na Ilha, de 3,4 dias”

⁴² De acordo com o Decreto Distrital nº 018/2004. Disponível em <http://www.noronha.pe.gov.br>

⁴³ PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 11.304/95

O limite total para pernoite foi calculado pelo Estudo de capacidade de Suporte⁴⁴ - ECS – levando em consideração uma série de itens de restrição, a saber:

- capacidade espacial de atrativos (turistas);
- número de leitos;
- densidade populacional;
- esgoto;
- tratamento de resíduos;
- água disponível (dessalinizador – na época do estudo);
- água potencial 1 (dessalinizador “otimizado”);
- água potencial 2 (dessalinizador “otimizado” + mananciais subterrâneos e superficiais retrabalhados).

De acordo com o ECS, realizado em 2007, pode-se dizer que Fernando de Noronha tinha à época um potencial instalado para abrigo e pernoite, minimamente adequados, de 5000 pessoas. Se for considerado que o setor urbano da ilha tem aproximadamente 80 ha o setor agropecuário 43 ha, e suas densidades populacionais projetadas segundo o Plano de Manejo da APA em 70 hab/ha e 5 hab/ha, respectivamente, tem-se uma projeção de quase 6000 pessoas podendo se estabelecer na ilha, seja de forma permanente ou de passagem, como no caso dos turistas.

Segundo dados do IBGE – Censo demográfico de 2010⁴⁵, a ilha de Fernando de Noronha conta com uma população de 2630 habitante. No entanto, esse número considera apenas a população permanente e está desatualizado. Nos registros mais recentes do controle migratório da ADEFN, constam cadastrados um total de 4500 habitante (permanente + temporários).

A taxa de alfabetização entre os residentes, com 10 ou mais anos de idade, é de 93,5%, conforme os dados do Censo IBGE (2000). Dados do Sistema de informação de Atenção Básica – SIAB (2003) confirmam que 93,2% da população noronhense com mais de 15 anos, são alfabetizadas e que 95,4% das crianças de 7 a 14 anos estão na escola⁴⁶.

Ainda de acordo com o Censo IBGE mais recente (2010), o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, é o maior do Estado de Pernambuco. Os índices relativos à educação se

⁴⁴ BRASIL. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*.

⁴⁵ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em 10 junho 2015.

⁴⁶ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo.

mantém altos desde 1970 e sugere-se que isso seja consequência do legado deixado pela presença militar no Arquipélago. No entanto, apesar de Noronha ter bons indicadores quando comparada a outras localidades do Estado de Pernambuco, estudos mais recentes indicam que essa realidade social estaria distorcida:

“A experiência de Noronha é, ao mesmo tempo, de deslumbramento pela beleza cênica e de angústia e desalento diante da dura realidade da sua dinâmica social. Sem dúvida, tem razão um ilhéu quando afirma que *“o marketing político usa a ilha como uma espécie de vitrine política (...) Noronha é vista como um paraíso porque os índices de renda per capita ou o IDH são muito bons. É uma realidade maquiada.”*⁴⁷

No que diz respeito à 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 maneira de funcionamento do SUS – Sistema Único de Saúde, o resultado da avaliação é bem melhor.

O Distrito Estadual de Fernando de Noronha dispõe das seguintes unidades básicas: PSF (Programa de Saúde da Família), Serviço de Urgência e Emergência, Vigilância em Saúde, Coordenadoria de Saúde, Conselho Distrital de Saúde, Humanização na Saúde e Hospital São Lucas. Este último é um hospital de média complexidade que realiza atendimentos de urgência, emergência e ambulatorial de clínicas básicas e especializadas.

Vale destacar que, quando há indicação médica, o paciente é transferido para o continente a fim de fazer Tratamento Fora do Domicílio – TFD, no qual recebe tratamento especializado na rede de saúde do Estado, com agendamento prévio ou reserva de leito nos hospitais referenciados, além de receber acompanhamento de profissionais da área de saúde em enfermagem, nutrição e serviço social. Na hipótese de alguma ocorrência de maior gravidade, o paciente é removido de salva aérea (avião com UTI aérea) para o continente⁴⁸.

Sem sombra de dúvidas, a principal atividade econômica de Fernando de Noronha é o turismo – tanto de maneira direta quanto indireta. O setor de prestação de serviços e o

⁴⁷ BRASIL. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*. p. 194.

⁴⁸ Disponível em <http://www.noronha.pe.gov.br> Acesso em: 22 maio 2015

funcionalismo público também são bastante expressivos. Além dessas, atividades como comércio, pesca artesanal e agropecuária desenvolvem-se na ilha, porém em menor escala.

Com a saída do Estado assistencialista, vigente na época do território militar e território federal, o turismo foi a alternativa encontrada pelos ilhéus para sobreviver em Fernando de Noronha. E já que não existiam equipamentos turísticos adequados – por exemplo, hotéis – os habitantes da ilha começaram a disponibilizar suas casas para o mercado que surgia, originando o sistema de hospedaria domiciliar.

“Desta forma, o espaço urbano e a infraestrutura de Fernando de Noronha desenhada e expandida pela presença militar histórica na ilha, caracterizada por residências funcionais localizadas e distribuídas de acordo com a hierarquia militar, pequena necessidade de equipamentos sociais, redes de infraestruturas e serviços ajustados ao local e as necessidades de uma determinada época, passam a ser pressionados por um uso acima da capacidade prevista.

Surge aí um grande gargalo: a *natureza da necessidade*, por um lado e a *capacidade* por outro. Neste ponto, já não mais prevalecem as necessidades básicas, de certa forma sempre objeto de preocupação do estado. Passam a prevalecer os anseios pelo conforto e pelas necessidades decorrentes da mudança das residências e novos padrões de vida, onde o papel de ‘abrigo familiar’, transformar-se numa ‘hospedaria’.

Este ‘crescimento’ alterou profundamente a dinâmica socioeconômica e ambiental da ilha, pode-se observar uma mesma geração deixando de vivenciar a solidão e camaradagem decorrente do isolamento, para entrar na disputa econômica – prosperidade/pobreza - da integração trazida pelo *boom* do turismo.”⁴⁹

Atualmente, o turismo é a atividade econômica mais expressiva e sua alta rentabilidade acaba por atrapalhar o desenvolvimento de outros setores econômicos na ilha, inclusive o exercício de atividades essenciais como a mão de obra para infraestrutura, para agropecuária e prestação de serviço público. Esse cenário acaba onerando consideravelmente o Estado e até empresários locais

⁴⁹ BRASIL. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*. p. 98.

que se veem obrigados a importar mão de obra do continente, fazendo-se necessário pagar, além do salário, hospedagem na ilha (que é caríssima) e passagens aéreas. Ou seja, as condições de trabalho são bastante adversas por se tratar de um lugar geograficamente isolado.

A pesca em Fernando de Noronha ainda é desenvolvida de maneira totalmente artesanal, sendo praticada em embarcações de pequeno porte, sem equipamento de auxílio à pesca e à navegação, que operam em zonas bastante próximas ao arquipélago, com técnicas de captura tradicionais. No passado foi a principal atividade econômica e nunca se modernizou, apesar do grande potencial pesqueiro da região.

Da mesma forma, a agricultura desenvolvida em Fernando de Noronha é rudimentar, de subsistência e com baixa produtividade. Sequer consegue suprir as necessidades locais de abastecimento, ainda que o solo seja de excelente qualidade para o cultivo. É muito comum ouvir relatos de pessoas que abandonaram suas plantações para trabalhar com o turismo. Hoje existem poucos moradores que criam animais na ilha, sendo seus rebanhos compostos por bovinos, ovinos, caprinos e equinos.

3.3 Aspectos da Infraestrutura.

Energia:

Para garantir a segurança energética, à exemplo de outras ilhas, a geração de energia de Fernando de Noronha é fundamentada basicamente na importação de combustível fóssil, por se tratar de um sistema isolado. No entendimento dos autores do Estudo de Capacidade de Suporte⁵⁰, esse tipo de sistema está sujeito:

“à ‘tirania da distância’, onde o custo de transporte e controle de riscos de todo o sistema de abastecimento, distribuição e armazenamento, projetam os preços do quilowatt à patamares bastante elevados, em geral muito acima dos preços médios de mercado. Devido às restrições naturais que implicam em baixa capacidade produtiva primária, ou seja, com PIBs e balança comerciais limitadas, muitos sistemas insulares necessitam que a importação de energia seja subsidiada.

⁵⁰ BRASIL. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*. p. 99.

Se por um lado o subsídio de energia é visto como um meio de crescimento econômico que favorece o desenvolvimento social, por outro, pode ser entendido como um ‘desenvolvimento adverso’, pelo grau de dependência e vulnerabilidade econômica e social ao qual uma sociedade insular fica sujeita: Além de desviar o olhar sobre outras possibilidades de suprimento de energia, o subsídio dos preços da energia elétrica (diretos ou indiretos), não somente favorecem o desperdício no consumo, mas também desencorajam a utilização de equipamentos mais eficientes em termos de uso de energia.”

A principal unidade produtora de energia de Fernando de Noronha é a Usina Tubarão - a unidade Termoelétrica da CELPE, movida a óleo diesel B5, de capacidade instalada de 4.372KW⁵¹ e atualmente responsável por 100% da energia elétrica distribuída na ilha. No entanto, duas usinas solares – Usina Solar Noronha I e II – foram recentemente instaladas, e, as duas juntas, serão responsáveis por cerca de 10% da energia consumida no arquipélago, o que significará uma economia anual de 200 mil litros de biodiesel.

“Fernando de Noronha experimenta atualmente, novamente, uma indução de propostas em prol da mudança de sua matriz energética, com a criação de comitê especial para discussão do assunto, instituído pelo governador do Estado de Pernambuco. Porém, vale salientar que, o sucesso dessa proposta dependerá não somente da boa escolha de tecnologias apropriadas, mas também da capacidade de desenvolvimento adequado de expertise tecnológico e gerencial, de uma gestão financeira precisa e firme e da transformação balanceada, mas também firme, de aspectos institucionais e sociais.”⁵²

Água e Esgoto:

A Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA - é responsável pela coleta, armazenamento, tratamento e abastecimento de água em Fernando de Noronha, bem como pela coleta e tratamento de esgoto. Atualmente a captação de água é de 50m³/h com perspectiva de significativo aumento para os próximos anos. Esse total representa a soma da água disponibilizada

⁵¹ *Relatório Final Fernando de Noronha Carbono Zero*. Elaborado pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento – FBDS.

⁵² BRASIL. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*. p. 99.

pelo Açude do Xaréu⁵³ e a água captada no mar pelos dessalinizadores (hoje existem 3 em funcionamento e mais 1 desativado)⁵⁴. No entanto, para efeito do presente trabalho, usaremos os dados coletados pelo Estudo de Capacidade de Suporte, realizado em 2007, já que é o material mais completo atualmente disponível. Vale lembrar que, assim como a capacidade de captação de água aumentou, cresceu também o número de habitantes na ilha e, portanto, os cálculos feitos pelo ECS não se encontram demasiadamente desatualizados.

Segundo apurado pelo ECS⁵⁵, o abastecimento de água é centrado em um sistema de dessalinização, com capacidade, em 2006, para 24 m³/hora e, em 2007, para 36 m³/hora, que operando em sua capacidade máxima, teria condições de oferecer 864 m³/dia – 5760 pessoas (150 L/pessoa/dia) ou 4320 pessoas (200 L/pessoa/dia). Embora seja este o cenário oferecido pela COMPESA, há que se considerar 20 % de perda na distribuição (informação do técnico Rinaldo da COMPESA) e uma operação em torno de 70% da capacidade, resultando em uma oferta de 483,84 m³/dia o que seria suficiente, já após a recente ampliação para: (i) 3320 pessoas (150 L/pessoa/dia) ou (ii) 2415 pessoas (200 L/pessoa/dia).

Vale destacar que a produção máxima de água (864 m³/dia) pelo dessalinizador, considerando os níveis médios de consumo humano adotados pela *Population Reference Bureau* (1991) e ONU seriam **suficientes apenas para manter, sem riscos a saúde pública, cerca de 630 pessoas na ilha**, com um consumo de 500 m³/percapita/ano (aproximadamente 1370 L/dia).

No Brasil, como seria de esperar no caso de tão vasto país, a disponibilidade varia muito. De mais de 1.500.000 m³/ano *per capita* em Roraima, podemos chegar aos pífios 1.270 de Pernambuco ou 1.555 m³/ano *per capita* do Distrito Federal.

Se considerarmos os dados do Programa de Abastecimento de Água da População Rural Difusa do Nordeste, disponível na Agência Nacional de Águas – ANA, os indicadores remetem a um consumo mínimo de 70 a 100 L/*per capita*, porém é importante levar em conta que estes valores atribuídos a população rural do nordeste é o mínimo para sobrevivência e não para sustentação de atividades turísticas.

⁵³ Principal Açude da ilha, com capacidade para armazenar 411.022 m³ de água, sendo sua vazão de 13m³/h. Dados disponibilizados pela COMPESA.

⁵⁴ Os dessalinizadores captam, em média, 13m³/h de água cada um. Dados disponibilizados pela COMPESA.

⁵⁵ Idem, p. 101-102.

Este quadro faz com que a população tenha níveis de consumo semelhantes a famílias do semiárido nordestino. Situação que se torna mais agravante quando considerada a origem da água e a sua qualidade para consumo humano. Vale destacar que durante o estudo não tivemos acesso a nenhum dado de qualidade de água e, embora, não haja nenhum estudo específico, informações obtidas no hospital relacionam a entrada em operação do dessalinizador com o aumento do número de casos de hipertensão, o que se confirmado, torna-se um grave problema de saúde pública.

No que diz respeito a esgotamento sanitário, para uma APA e Parque Marinho, a situação não tem sido enfrentada na sua justa medida. O sistema não atende à demanda total da ilha (considerando-se a população atual e o número de turistas/dia), bem como não existe eficiência e controle do tratamento do efluente.

Falta cuidado na sua manutenção e operação. Cercas caídas, mato alto e de maneira surpreendente, esgoto extravasando para o solo. Assim, o tratamento existente é incompatível nos aspectos quantitativo e qualitativo do ponto de vista de proteção à saúde pública e ao meio ambiente.

A fonte principal de energia elétrica de Fernando de Noronha é fornecida por gerador movido a óleo diesel, que cada vez mais é pressionado pela ampliação do sistema de dessalinização, quartos das pousadas servidos por ar-condicionado e frigobar. Aumento no número de computadores, eletrodomésticos e vários outros equipamentos que dependem de energia, faz com que o crescimento no consumo *per capita* se dê a uma taxa de 15% ao ano.

Desta forma, tomando por base a performance e a confiabilidade do sistema, os resultados podem ser considerados satisfatórios, por outro lado, a dependência de combustível trazido de barco, emissões, e aspectos ligados a segurança tornam-se fatores limitantes a expansão em uma localidade onde todos os atrativos estão intimamente ligados aos ambientes naturais e a sua preservação.

Sendo assim, nas condições atuais, continuam como limitadores à capacidade de suporte para o Arquipélago de Fernando de Noronha as limitações relacionadas as restrições impostas pela infraestrutura, a quantidade e qualidade da água depende do dessalinizador, que por sua vez depende da geração de energia.

Resíduos Sólidos⁵⁶

De acordo com os dados aferidos pelo ECS, em 2007, considerando uma carga populacional de aproximadamente 4.000 pessoas residindo ou pernoitando em domicílios horizontalizados, o Arquipélago de Fernando de Noronha tem elevado potencial de geração de resíduos sólidos devido a dois fatores concorrentes: a) por ser o turismo sua principal atividade econômica e, b) pela comunidade hospedeira não estar organizada no sentido de racionalizar a geração de resíduos.

É importante destacar que quase a totalidade do consumo de Fernando de Noronha é feito com base em produtos importados. O manifesto de carga do Porto, com informações referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006, traz as correlações entre entrada de saídas de produtos, (alimentos, materiais, insumos importados, diesel, gasolina, gás, alimentos, água mineral, móveis e utensílios, material de construção, material de limpeza, bebidas, máquinas e equipamentos, diversos), e resíduos exportados para o continente.

Devido a grande heterogeneidade de materiais/insumos importados e suas utilizações, além de uma certa imprecisão nos dados oriundos dos manifestos de carga, não é possível estabelecer claramente uma correlação direta entre materiais/insumos utilizados e resíduos gerados, porém, pode-se inferir que a saída de resíduos para o continente acompanha, relativamente, o consumo de produtos importados com maior potencial de geração de resíduos, que seriam alimentos, utensílios (embalados), material de limpeza, bebidas e material de construção.

A relação de produtos que entram, em relação ao que é devolvido ao continente, mostra variações significativas ao longo do tempo (trimestres), de onde se infere que os fluxos de saída se mostram bastante irregulares, o que sugere a grande possibilidade de, no decorrer dos anos, quantidades significativas de resíduos estarem permanecendo na Ilha. Vale destacar que essa irregularidade está associada muitas vezes à variação no transporte de resíduo feito por embarcações, que mostram mudança de padrão de significativo a partir do terceiro trimestre de 2006.

O arquipélago de Fernando de Noronha conta com um sistema de coleta de resíduos que atende a praticamente 100% dos domicílios. Recipientes para disposição dos diversos tipos de resíduos para coleta, por parte dos geradores, são disponibilizados pela administração da Ilha,

⁵⁶ BRASIL. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*. p.106-109.

entretanto, a maior parte do lixo coletado apresenta-se bastante misturado.

Os resíduos são coletados diariamente e transportados para a “Usina de Compostagem e Tratamento de Resíduos Sólidos”. Na usina, os materiais recicláveis são triados manualmente por funcionários assalariados, parcialmente classificados e tratados e/ou acondicionados para retorno ao continente; os materiais orgânicos são compostados e o adubo produzido utilizado para produção orgânica no “Noronha Terra” e em parques e jardins do Arquipélago, não havendo no entanto, informação sobre os volumes de matéria orgânica compostada ou de composto orgânico produzido. Os rejeitos, que em geral representam 30% do peso dos resíduos coletados, não têm destinação identificada nos relatórios consultados.

Uma vez misturadas, parcela orgânica com a parcela seca do lixo, sua separação, quando conseguida, apresenta baixa eficiência e os materiais triados terminam com elevada contaminação. A matéria orgânica em contato com componentes industrializados do lixo tais como papéis impressos, embalagens metálicas, plásticos filme, adquire contaminação excessiva por metais pesados, tendendo a comprometer solos e alimentos submetidos ao uso continuado do composto orgânico produzido. Os materiais recicláveis, papéis, plásticos, metais vidros, por sua vez, em contato com a parcela orgânica do lixo, tendem a ter seus preços depreciados no mercado de recicláveis, pois, a descontaminação necessária para que tais materiais retornem aos respectivos ciclos industriais, em geral com utilização de produtos a base de cloro, é onerosa e gera efluentes altamente poluidores, por vezes comprometendo os ganhos ambientais proporcionados pela reciclagem.

Outro aspecto relevante em relação à gestão de resíduos no arquipélago diz respeito à dinâmica espacial das operações. Grande parte dos resíduos são gerados na porção leste da Ilha (Vila dos Remédios e Vila do Trinta), os quais são coletados e transportados para a porção oeste da Ilha, onde fica a Usina. Depois de tratados e embalados os resíduos são novamente direcionados para a porção leste da Ilha, onde fica o porto, para embarque final. Todo esse literal “vai-e-vém” de resíduos representa: 1) custos energéticos e materiais; 2) riscos potenciais de acidentes; 3) confluência de trânsito, e 4) poluição visual e sonora.

Na tentativa de se avaliar os ganhos ambientais proporcionados pelo retorno dos materiais recicláveis aos respectivos ciclos produtivos - balanço energético e ambiental - em Fernando de Noronha, arquipélago oceânico localizado a 360 km do continente, torna-se conveniente reconstituir o percurso trilhado pelos resíduos: toda a logística de coleta porta a porta, transporte até a usina, o

tratamento dos resíduos coletados (triagem, classificação e prensagem), transporte até o porto e embarque, 500 km de transporte marítimo, desembarque no continente, transporte terrestre até o galpão do sucateiro, ou aparista intermediário, e posterior transporte para as respectivas fábricas recicladoras. Parece evidente a fragilidade do processo, principalmente se a ele não forem agregados ganhos significativos de educação para o consumo da população ilhéu, ensinamentos que encontram na coleta seletiva, seu principal instrumento pedagógico.

Pelas suas fragilidades ambientais e características cênicas paradisíacas, o Arquipélago vem sendo objeto de cuidados ambientais institucionais – como é o caso da criação de áreas legalmente protegidas, quais sejam, o Parque Nacional Marinho e Área de Proteção Ambiental, no entanto, ações básicas e eficazes, necessárias à manutenção da qualidade ambiental local, envolvendo seus legítimos guardiões, os moradores da Ilha, têm encontrado resistência.

Um sistema de gestão de resíduos sólidos ambientalmente eficiente requer, além dos instrumentos operacionais básicos para prestação de bons serviços de coleta, tratamento e destinação final, o indispensável envolvimento dos geradores.

Considerando o exposto acima, percebe-se que todo o sistema de mecanismos e procedimentos que compõem a infraestrutura de Fernando de Noronha é peculiar e extremamente dependente do transporte de subsídios vindos do continente, o que demanda complexa logística e acarreta perdas significativas de energia, qualidade dos serviços prestados e a garantia de manutenção do meio ambiente equilibrado. Assim, evidencia-se o grau de complexidade do desafio enfrentado pelo Poder Público atuante no Arquipélago.

4 . GESTÃO E COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Diante de todas as informações abordadas nos capítulos anteriores, constata-se que a ilha, por suas características físicas, bióticas, históricas, socioeconômicas, ambientais, estruturais, de ocupação, e sua condição geográfica de ilha oceânica - o que dificulta ainda mais a gestão e fiscalização - faz com que seja uma das situações mais atípicas existentes no Brasil. A seguir, descreveremos cada um dos órgãos atuantes em Fernando de Noronha, principalmente no que se refere à seara administrativa ambiental e fundiária.

4.1 A Formação Institucional e Administrativa do Distrito Estadual de Fernando de Noronha

Desde a promulgação da Carta Magna e a reanexação do arquipélago à Pernambuco, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha é uma entidade autárquica integrante do Poder Executivo Estadual, exercendo sobre toda a extensão da área territorial a jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia, próprios do ente público. Desde então, é administrada por gestores civis sob a coordenação de um “Administrador Geral”, o qual é indicado pelo Governador do Estado.

No início desse ano, a Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha - ADEFN, que antes estava subordinado à Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado, passou a ser vinculada diretamente ao gabinete do Governador⁵⁷, passando a ter uma conotação de Secretaria Especial, com maior autonomia nas tomadas de decisões. Segundo especulação da imprensa⁵⁸, a medida foi tomada diante da “cobiça que o arquipélago desperta na área de meio ambiente” e por existir uma suposta disputa entre a Secretaria de Turismo e de Meio Ambiente pelo controle administrativo do arquipélago.

Apesar da mudança, a estrutura da ADEFN continua praticamente a mesma: o Administrador Geral exerce o papel de chefe do executivo- gozando das mesmas prerrogativas, direitos e vantagens atribuídas aos Secretários de Estado e respondendo administrativa, civil e penalmente pelos atos que pratica no exercício de suas funções⁵⁹ e, subordinadas a ele, estão duas principais diretorias DIS (Diretoria de Infraestrutura e Sustentabilidade) e DAF (Diretoria

⁵⁷ PERNAMBUCO. Artigo 2º da Lei Estadual 15.452 de 15.01.2015

⁵⁸ Disponível em <http://m.blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/01/09>, acesso em 24 set 2015.

⁵⁹ PERNAMBUCO. Artigos 22 e 23 da Lei Estadual nº 11.304/1995.

Administrativa Financeira) e suas respectivas coordenações (Infraestrutura, Turismo, Meio Ambiente, Saúde, Educação etc.) que desenvolvem ações administrativas de modo integrado às políticas e diretrizes do Governo do Estado, cabendo-lhes ainda, em especial, no âmbito da competência concorrente com a cooperação dos órgãos e entidades estaduais:

- “I - Exercer a prestação dos serviços de educação fundamental e ensino médio;
- II - Exercer a prestação dos serviços de saúde pública, atendimento hospitalar e vigilância sanitária;
- III - Realizar as atividades e cumprir as funções de assistência social em favor da população residente no Arquipélago de Fernando de Noronha.”⁶⁰

Compete ainda, à ADEFN, com a colaboração do Poder Executivo Estadual, a execução e prestação dos serviços a obras relativos a:

- I – Energia elétrica;
- II – Abastecimento d’água;
- III – Esgotamento sanitário;
- IV – Obras e edificações;
- V – Rede viária;
- VI - Habitação;
- VII – Transporte externo, aéreos e marítimos;
- VIII – Comunicações;⁶¹

Além disso, o artigo 8º da lei Orgânica de Fernando de Noronha⁶², discorre amplamente sobre as demais competências do Distrito Estadual, dentre as quais daremos destaque àquela relativa à competência ambiental para posterior análise, senão vejamos:

“Art. 8º - O Distrito Estadual de Fernando de Noronha tem por competência prover a tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população insular, devendo em especial;

(...)

XIII - Exercer o poder de policia ambiental e a fiscalização necessária à proteção e preservação do meio ambiente, aplicando as penalidades previstas em Lei;”

⁶⁰ PERNAMBUCO. Artigo 9º da Lei Estadual nº 11.304/1995.

⁶¹ PERNAMBUCO. Artigo 10º da Lei Estadual nº 11.304/1995.

⁶² PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 11.304/1995.

A ADEFN tem por sede o Palácio São Miguel, na Vila do Remédios, por foro a Comarca do Recife e conta também com escritório de apoio na capital pernambucana.

4.2 Outros Órgãos institucionais atuantes: CPRH, ICMBIO, SPU e IPHAN

4.2.1 A CPRH – Agência Estadual de meio Ambiente de Pernambuco⁶³

A CPRH é a agência estadual de meio ambiente, vinculada à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), integrante da Administração descentralizada do governo do Estado de Pernambuco, exercendo atividades públicas diretamente, exclusivas e concorrentes da competência do Poder Executivo.

A Agência é detentora de poder de polícia administrativa, atuando através da gestão dos recursos ambientais e sobre as atividades e os empreendimentos utilizadores dos recursos naturais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar, sob qualquer forma, degradação ambiental.

Na conformidade da Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010, a CPRH é responsável pela execução da política estadual de meio ambiente. Tem por finalidade promover a melhoria e garantir a qualidade do meio ambiente no Estado de Pernambuco, visando ao desenvolvimento sustentável mediante a racionalização do uso dos recursos ambientais, da preservação e recuperação do meio ambiente e do controle da poluição e da degradação ambiental.

A CPRH age no controle de fontes poluidoras, na proteção e conservação dos recursos naturais, na educação ambiental como ferramenta para a gestão ambiental, bem como no desenvolvimento de pesquisas voltadas para a melhoria da qualidade ambiental.

Para exercer as suas funções, **a CPRH atua mediante os seguintes instrumentos de política ambiental: licenças ambientais e autorizações, fiscalização, monitoramento e educação ambiental.**

⁶³ Disponível em www.cprh.pe.gov.br acesso em 24 set 2015.

A CPRH integra também órgãos e conselhos ambientais de níveis nacionais e internacionais, por composição legal definida ou por conquista política. Em ambos os casos, a Agência contribui para a elaboração de políticas públicas e de projetos de gestão de meio ambiente com base na responsabilidade ambiental.

A partir de 1998, a CPRH passou a atuar em Fernando de Noronha, **fiscalizando, licenciando e monitorando** as atividades ali desenvolvidas. Um técnico da instituição realizava, então, visitas periódicas a APA para vistoriar obras e empreendimentos, bem como fiscalizar as ações potencialmente impactantes ao meio ambiente.

A partir de 1999, observou-se um aumento do número de licenças e de autos de constatação e de infração emitidos na APA. Após o estabelecimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (sobre o qual falaremos no item 4.3), a CPRH ficou responsável pelo licenciamento das obras e atividades que, potencialmente, possam causar impacto local na APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, o que compreende a maioria dos empreendimentos que são implantados no arquipélago⁶⁴.

4.2.2 O ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade⁶⁵

Desde 28 de agosto de 2007, criado pela Lei 11.516, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, autarquia federal em regime de direito público e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente é o responsável pelas ações da política nacional de unidades de conservação da natureza.

De acordo com a redação do artigo 1º da referida lei e seu parágrafo único, o ICMBIO, no lugar do IBAMA (que pela Lei 7.735/89 sucedeu o extinto IBDF), é o novo responsável pelas ações da política nacional das unidades de conservação. Resta somente aplicável ao IBAMA o exercício supletivo do poder fiscalizatório das referidas unidades.

Cabe ao ICMBIO executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Além disso, cabe também a ele fomentar e executar programas de pesquisa, proteção,

⁶⁴ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo.

⁶⁵ Disponível em: www.icmbio.gov.br acesso em 24 set 2015.

preservação e conservação da biodiversidade e **exercer o poder de polícia ambiental** para a proteção das Unidades de Conservação federais.

O Instituto deve ainda contribuir para a recuperação de áreas degradadas em Unidades de Conservação. **Ele fiscaliza e aplica penalidades administrativas ambientais ou compensatórias aos responsáveis pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.**

Cabe ao Instituto Chico Mendes monitorar o uso público e a exploração econômica dos recursos naturais nas Unidades de Conservação onde isso for permitido, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente.

Em Fernando de Noronha, o ICMBIO é o órgão gestor das duas UCs lá existentes: a APA Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo e o Parque Nacional Marinho.

4.2.3 A SPU - A Secretaria do Patrimônio da União⁶⁶

A Secretaria do Patrimônio da União, ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é o órgão legalmente imbuído de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização, nos regimes e condições permitidos em lei, dos imóveis da União. O Decreto nº 8.189 de 21 de Janeiro de 2014, define as competências da SPU:

- I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;
- VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

⁶⁶ Disponível em: www.patrimoniode todos.gov.br acesso em 24 set 2015.

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Em Fernando de Noronha, a SPU é o órgão responsável pelos “Contratos de Cessão de Uso em Condições Especiais” firmados entre União e IBAMA, União e ADEFN e entre União e Aeronáutica. Dessa forma, a atuação da SPU está relacionada à questão fundiária do arquipélago como já foi mencionado no capítulo 2 (itens 2.2 e 2.3).

4.2.4 O IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional⁶⁷

O Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN - é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura que responde pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. Cabe ao IPHAN proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras.

O Iphan também responde pela conservação, salvaguarda e monitoramento dos bens culturais brasileiros inscritos na Lista do Patrimônio Mundial e na Lista o Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, conforme convenções da Unesco, respectivamente, a Convenção do Patrimônio Mundial de 1972 e a Convenção do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003.

O Patrimônio Mundial Cultural, segundo a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, adotada pela Unesco em 1972 e ratificada pelo Brasil em 1978, é composto por monumentos, grupos de edifícios ou sítios que tenham um excepcional e universal valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico ou antropológico. O patrimônio cultural é de fundamental importância para a memória, a identidade e a criatividade dos povos e a riqueza das culturas.

Já os sítios do Patrimônio Mundial Natural protegem áreas consideradas excepcionais do ponto de vista da diversidade biológica e da paisagem. Neles, a proteção ao ambiente, do patrimônio arqueológico, o respeito à diversidade cultural e às populações tradicionais são objeto de atenção especial.

⁶⁷ Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br> acesso em 24 set 2015.

O arquipélago de Fernando de Noronha e o Atol das Rocas, ambos localizados no Atlântico Sul, foram inscritos na lista da Unesco como **Patrimônio Natural Mundial** em 16 de dezembro de 2001. Essas áreas representam uma grande proporção da superfície insular da América do Sul e suas riquezas aquáticas são extremamente importantes para a reprodução e a alimentação do atum, bem como de espécies de tubarão, tartarugas e mamíferos marinhos.

Das ilhas na região, Fernando de Noronha, é a que conta com as maiores colônias reprodutivas de aves marinhas e de variadas e exóticas espécies de peixes, esponjas, algas, moluscos e corais. A Reserva Biológica do Atol das Rocas, único atol no Atlântico Sul, está situada em mar territorial brasileiro a 144 milhas náuticas de Natal, no Rio Grande do Norte, e a 80 de Fernando de Noronha.

As águas costeiras altamente produtivas em torno das ilhas são usadas por muitas espécies de peixes para a desova e servem como um refúgio para esses animais. As águas rasas também fornecem habitat para organismos bentônicos (como corais, esponjas e algas). As ilhas oceânicas, portanto, desempenham um papel fundamental na reprodução e dispersão de organismos marinhos, representando um repositório importante para a manutenção da biodiversidade para a bacia do Atlântico Sul inteiro.

Além de toda sua inquestionável riqueza natural, Fernando de Noronha possui um patrimônio arqueológico e cultural edificado considerável, com um dos maiores sistemas de defesa do século XVIII, composto de dez fortificações. Dentre elas, destacam-se: a Fortaleza da Conceição, a Fortaleza de Santo Antônio, a Fortaleza de Nossa Senhora dos Remédios, a Fortaleza de São Pedro do Boldró, entre outras. No total, o Arquipélago possui nove sítios arqueológicos cadastrados no IPHAN.

Por conta desse cenário, instaurou-se um processo de anuência prévia para a instalação de atividade e execução de obras, o qual será exigido para todos os imóveis que possam afetar bens arqueológicos, histórico arquitetônicos e naturais, situados em qualquer Zona. De acordo com o Plano de Manejo da APA, nesses casos serão estabelecidos parâmetros ou condições peculiares, tendo em vista a atenuação de impactos ambientais e de danos aos componentes culturais existentes.

“O processo de Anuência Prévia exigirá a apresentação, pelo proponente da obra ou instalação de atividade, de memorial descritivo, no qual serão apresentadas as condições peculiares do imóvel, de seu entorno e da atividade a ser implantada,

bem como os argumentos de fundamentação para as soluções a serem adotadas, com vistas à atenuação dos impactos ambientais e de danos aos componentes culturais existentes.

Na avaliação dos projetos ou propostas serão levados em consideração os princípios e diretrizes expressas na Portaria SPHAN nº 07, de 1º de dezembro de 1988, e na Portaria IPHAN nº 230, de 17 de dezembro de 2002, as condições peculiares do imóvel e sua paisagem de entorno, bem como todos os registros arqueológicos disponíveis. Deve sempre ser emitido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN um parecer sumário, com argumentação para sua aprovação ou indeferimento e orientação para resolução de problemas.”⁶⁸

A Portaria IPHAN nº 230 foi revogada pela Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015, que agora estabelece os procedimentos administrativos a serem observados pelo IPHAN nos processos de **licenciamento ambiental** dos quais participe.

4.2.4.1 O Tombamento Integral

No dia 13 de Abril de 2015 o IPHAN publicou um Edital , dirigindo-se a todos os interessados, para **comunicar** que está promovendo “por meio do Processo n.º 1.373 - T - 96 (Processo n.º 01458.000138/2012-45), o tombamento do Conjunto Histórico e Paisagístico de Fernando de Noronha, no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no Estado de Pernambuco, em razão do seu elevado valor histórico e paisagístico a ser inscrito no Livro do Tombo Histórico e no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, respectivamente”. De acordo com o documento, a área tombada seria de 13.200 hectares, o que representa a área total da ilha principal, as ilhas secundárias e uma parte da região marinha, sobrepondo-se à área do PARNAMAR ao trecho da APA Federal relativo à Fernando de Noronha (excluindo-se o Atol das Rocas e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo).

Tal notícia repercutiu negativamente na comunidade e no governo, de acordo com o que divulgou a imprensa⁶⁹, e uma reunião foi marcada na sede do Conselho Distrital afim de que se

⁶⁸ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo. p. 26-27.

⁶⁹ Disponível em http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/05/19/interna_vidaurbana,577219/iphan-tomba-fernando-de-noronha-e-decisao-nao-agrada-moradores-e-governo.shtml acesso em 24 set 2015.

esclarecessem os motivos para o tombamento integral⁷⁰. Mesmo diante das explicações dadas pelo superintendente regional do órgão, os moradores se posicionaram contrários à decisão, já que isso implicaria a existência de mais um órgão licenciador em todos os processos de licenças e autorizações que já envolvem pelo menos a ADEFN, a CPRH e o ICMBIO (atualmente, o IPHAN só participa nas zonas dos sítios arqueológicos e nas construções tombadas).

Diante de toda a resistência por parte de moradores e da administração da ilha, o processo de tombamento integral do Arquipélago de Fernando de Noronha foi temporariamente suspenso pela Procuradoria Geral do Estado⁷¹.

Apesar de ainda não ter sido consolidado, esse episódio de tentativa do tombamento integral de Fernando de Noronha pelo IPHAN e a consequente resistência da população, alegando que “o tombamento só servirá para dificultar, ainda mais, a situação da comunidade local que precisa de autorização para obras (...)”, serve para ilustrar a sobrecarga de órgãos atuantes na ilha, principalmente no que se refere ao licenciamento ambiental.

De acordo com o que foi abordado nos itens anteriores deste capítulo, existem pelo menos três órgãos – ADEFN, CPRH e ICMBIO – obrigatoriamente envolvidos nos processos de licenças e autorizações ambientais em Fernando de Noronha, sendo que, quando se trata de alguma zona de sítio arqueológico ou edificação tombada, o IPHAN também é requisitado a dar seu parecer. Esses são os principais atores a compor um cenário de frequentes conflitos de competência administrativa ambiental, que tem como pano de fundo um problema fundiário e como consequência muita lentidão nos processos de licenciamento ambiental, ineficiência na gestão do arquipélago e insegurança jurídica para moradores e empresários.

A seguir, analisaremos os instrumentos que em tese regulam essa ação conjunta e sobreposta dos órgãos atuantes em Fernando de Noronha.

⁷⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/blog/viver-noronha/post/tombamento-de-noronha-e-reprovado-por-moradores-em-reuniao-do-conselho.html> acesso dia 24 set 2015

⁷¹ Disponível em: <http://www.cbnrecife.com/noticia/tombamento-de-noronha-esta-suspenso> acesso 24 set 2015

4.3 O Conflito de Competência Administrativa Ambiental: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), Plano de Manejo da Área de Preservação Ambiental e Lei Complementar 140/2011.

Conforme mencionado no item 2.3 do capítulo 2, o despertar para o turismo em Fernando de Noronha, após o lançamento de programas de incentivo por parte do Estado de Pernambuco, gerou um aumento expressivo na demanda por licenças ambientais de novos empreendimentos. Até então, o conflito de competências administrativas ambientais havia estabelecido uma situação geral de inação por parte dos órgãos públicos competentes que, para não correr o risco de invadir a competência e atribuições ambientais da esfera alheia (o órgão estadual não ingressar na competência do órgão federal e vice-versa), optaram pela estratégia da inatividade. Se por um lado a falta de ação dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental conteve o desenvolvimento de novos empreendimentos, por outro possibilitou o aumento das construções informais devido à completa ausência de regulação da ocupação do uso do solo⁷²

Contudo, no início dos anos 2000, com a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável na ilha, devido ao incentivo do governo do estado, a ADEFN passou a conceder as solicitadas licenças ambientais para novos empreendimentos e esse fato chamou a atenção demais órgãos. Por essa razão, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, por meio da Moção nº 22, de 12.07.2001, propôs a celebração de um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União, representada pelo IBAMA.

4.3.1 O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC e o Plano de Manejo da APA

O TAC, que acabou sendo firmado em dezembro de 2002, foi um instrumento regulatório emergencial para solucionar os conflitos de competência em Fernando de Noronha que passaram a se agravar a partir da “*explosão de desenvolvimento*” deflagrada à época. Todavia, sua fundamental contribuição foi possibilitar a elaboração do Plano de Manejo da APA (Federal) de Fernando de Noronha, Rocas e São Pedro e São Paulo, até então, inexistente⁷³.

⁷² GONÇALVES. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha.*

⁷³ GONÇALVES, R. P. B. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha.* p. 90-94.

Em 2005, viabilizada pelo TAC, foi concluída a elaboração do Plano de Manejo da APA Federal, que segue sendo, até os dias de hoje, a principal legislação existente para gestão ambiental da ilha. No que se refere a APA Estadual, embora exista seu decreto de criação, não foi elaborado Plano de Manejo (que é uma das exigências para a criação de UCs, conforme artigo 27 da lei do SNUC) nem foi constituído órgão gestor. Portanto, fica evidente que, na prática, ela não existe.

O Plano de Manejo da APA Federal configura-se, portanto, como o principal instrumento utilizado nas tomadas de decisão. No entanto, além de não mais refletir o cenário atual da ilha, que já passou por outras tantas transformações nesses últimos dez anos, o Plano de Manejo embasa-se em legislação antiga no que se refere ao licenciamento ambiental e evidencia a sobreposição de competências administrativas ambientais. Assim, o que ocorre na prática, na área da APA, é um licenciamento conduzido por 3 órgãos concomitantemente. Em síntese, o procedimento padrão para a aquisição de licença ou autorização ambiental, como descrito no item 7 (*Licenciamento Ambiental*) do Plano de Manejo da APA, é o seguinte:

i) Algumas atividades e pequenas obras que não impliquem construção de novos banheiros, aumento na rede de abastecimento de água e equipamentos de saneamento, nem no aumento na taxa de ocupação do solo no território da APA, **não necessitam de licenciamento ambiental**. Nesses casos, a ADEFN é o único órgão responsável por analisar os requerimentos de concessão da licença.

ii) Tanto o licenciamento ambiental de pequenas obras (sem impactos significativos) quanto o daquelas de maior impacto, na área da APA, são conduzidos principalmente pela CPRH com a participação da ADEFN e do ICMBIO, seguindo respectivamente os passos elencados a seguir:

1. O requerente apresenta o projeto da obra à ADEFN, que poderá aprovar ou solicitar ajustes de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na legislação estadual.
2. Uma vez aprovado pela ADEFN, o projeto segue para análise da CPRH, que por sua vez, poderá aprovar, solicitar ajustes ou exigir estudo de impacto ambiental de acordo com o caso.
3. Se a obra for de pequeno impacto, a CPRH deverá apenas comunicar o ICMBIO, sendo-lhe facultado o prazo de 15 dias, a contar do recebimento da comunicação, para a manifestação sobre o licenciamento. Se a obra for de significativo impacto, será necessária a aprovação prévia do ICMBIO, que se compromete a manifestar-se

no prazo de 45 dias, após o qual a CPRH compromete-se a dar continuidade ao procedimento.

“Contudo, cabe ressaltar, que o IBAMA poderá requerer a revisão do licenciamento ambiental, mesmo após a concessão das licenças ambientais, deliberando, se possível, em conjunto com a CPRH a necessidade de interrupção da atividade ou obra licenciada, comunicando-se o empreendedor”⁷⁴

Dessa forma, fica explícita a sobreposição de competências dos órgãos estaduais - CPRH e ADEFN, e Federal - ICMBIO. Mesmo quando o Plano de Manejo estabelece que a competência para licenciar é da CPRH, ressalva que o IBAMA deverá ser obrigatoriamente consultado e que *poderá requerer a revisão do licenciamento ambiental mesmo após a concessão das licenças ambientais*, o que constantemente causa extrema insegurança jurídica e ineficiência no processo como um todo, pois esse excesso de proteção acaba por gerar conflitos e indefinições que dificultam a efetiva gestão da APA, prejudicando a finalidade primordial de uma legislação dessa natureza que é a conservação da qualidade do meio ambiente.

4.3.2 Jurisprudência

A título de exemplo, de modo a elucidar, na prática, como ocorre a insegurança decorrente dessa sobreposição de atuações dos órgãos na Ilha, segue abaixo transcrita recente decisão judicial inerente ao conflito mencionado e o atual posicionamento frequentemente manifestado pelo Tribunal Competente:

“ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA DE Pousada LOCALIZADA EM FERNANDO DE NORONHA/PE. AUTO DE INFRAÇÃO QUE DETERMINOU O EMBARGO DE OBRA E IMPÔS MULTA SIMPLES À APELANTE. REFORMA DEVIDAMENTE APROVADA PELA ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA. LICENÇA AMBIENTAL CONCEDIDA PELO ÓRGÃO COMPETENTE (CPRH). PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. 1. Trata-se de apelação manejada pela empresa ATLÂNTICO SUL EMPREENDIMENTOS LTDA. em face de sentença

⁷⁴ BRASIL. *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo.

prolatada pelo douto Juízo Federal da 1ª Vara da SJ/PB, que denegou a segurança pleiteada no sentido de anular auto de infração que impôs multa e embargo de obra em área, tida pela Administração, de proteção ambiental, à míngua da existência de direito líquido e certo em favor da impetrante, porquanto tais imposições decorriam do legítimo poder de polícia do ICMBio. 2. No caso em exame, verifica-se que a apelante opera a Pousada da Morena, localizada no Distrito Estadual de Fernando de Noronha/PE, tendo apresentado projeto de reforma do referido estabelecimento à Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, o qual foi aprovado, após o que foi requerido o competente licenciamento ambiental junto ao CPRH, que, seguindo o Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, **encaminhou comunicação à autoridade impetrada em 17.04.2012, dando-lhe ciência de tal requerimento de licença, não tendo o ICMBio se manifestado acerca de tal pedido.** 3. Após terem sido atendidas, pela apelante, as exigências impostas pela CPRH, foi-lhe concedida a licença requerida, sendo autorizada a execução do projeto apresentado; entretanto, em 22.11.2012, a apelante recebeu auto de infração impondo-lhe as penalidades de multa simples e embargo da obra, pelo suposto fato de estar construindo pousada no interior da APA de Fernando de Noronha sem anuência do órgão gestor, ora apelado. 4. Sobre a matéria, observa-se que foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta para disciplinar o exercício do poder de polícia por órgãos federais e estaduais relativamente ao licenciamento ambiental em Fernando de Noronha/PE, tendo a cláusula nona, inciso II, do referido TAC, estabelecido a competência da CPRH para o licenciamento de obras e atividades que potencialmente possam causar impacto local, na APA de Fernando de Noronha, enquanto que a cláusula onze regulou a participação do IBAMA no licenciamento ambiental estadual. A CPRH comprometeu-se a observar certas regras para conceder tal licenciamento. 5. In casu, não há dúvida de que o empreendedor esteve obrigado a relacionamento direto apenas com a CPRH; as comunicações ao ente federal, no caso o Instituto apelado, ficaram sob a exclusiva responsabilidade da autarquia estadual, a qual findou por conceder a licença pretendida pela ora apelante. 6. Dessa forma, não pode o administrado sofrer sanção decorrente de possíveis falhas imputadas ao ente estadual no trâmite do procedimento administrativo de licenciamento; se é verdadeira a afirmação do ICMBio de que a notificação enviada pela CPRH, referente ao dito procedimento,

não se fez acompanhar dos documentos necessários à análise do projeto de reforma da Pousada da Morena, de propriedade da ora apelante, tal não pode implicar em retaliações a ela, inclusive com a imposição de embargo da obra e de multa administrativa. 7. É certo que o ICMBio pode tomar providências, inclusive judiciais, perante o ente estadual, em face do alegado descumprimento de obrigações assumidas no Termo de Ajustamento de Conduta mencionado. É até possível o reconhecimento de nulidade de licenças irregularmente concedidas; no entanto, deve-se produzir prova cabal da irregularidade, não cabendo ao administrado o ônus de demonstrar a regularidade de ato praticado pela Administração, posto que, neste caso, a presunção de legitimidade da licença concedida pela Administração Estadual protege o administrado. 8. Deve-se ressaltar que, com base na licença obtida, o empreendedor executou parcela substancial da obra, sendo possível invocar em seu favor o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança, tendo em vista que o empreendedor se dirigiu ao ente competente para conceder o licenciamento, atendeu a todas as exigências por ele formuladas, findando por obter a licença pretendida. 9. Assim, não poderá ser a apelante prejudicada por divergências entre os órgãos públicos acerca da tramitação do seu pedido de licenciamento, a não ser que seja reconhecida a irregularidade na concessão da referida licença, de forma que deve ser reformada a sentença, concedendo-se a segurança pleiteada, a fim de sobrestar o embargo imposto à obra em comento, a qual se encontrava suspensa desde o mês de novembro/2012, acarretando o atraso na sua conclusão e o dispêndio de recursos pela apelante, sobrestando-se, ainda, a exigibilidade da multa imposta à recorrente, tendo em vista que a sua atuação está amparada pela respectiva licença ambiental concedida pelo órgão competente, não sendo possível a sua penalização pela execução de obra devidamente autorizada pela Administração Pública. 10. Apelação provida.

TRF-5 - AC: 199450620124058300 , Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 05/06/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: 12/06/2014.⁷⁵

⁷⁵ Disponível em: <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada> acesso 07 jan 2015.

Conforme se depreende do quanto exposto no acórdão acima, constata-se que, o Judiciário reconhece a legitimidade do licenciamento realizado pelo Órgão Estadual – CPRH, indicado competente para tanto, demonstrando que a Intervenção do ICMBio não seria afastada, porém, desde que comprovada de forma contundente eventuais irregularidades alegadas, o que não ocorre pelo simples fato de ter sido o licenciamento realizado pelo órgão competente, sem manifestação do ICMBio, mesmo porque, prazos são concedidos para tanto, e a ausência dessa manifestação, por si só não afasta a legitimidade e legalidade do licenciamento.

Dessa forma, o fato narrado na decisão exposta demonstra a nítida insegurança jurídica existente, o que implica, inclusive, em intervenção judicial para solução dos conflitos, tal como exposto na decisão transcrita. No entanto, fato é que, até que seja proferida uma decisão do órgão julgador, inúmeros são os prejuízos que podem ser causados em decorrência desse cenário de insegurança, não apenas ao Empreendedor, que mesmo cumprindo as determinações legais impostas, ainda assim não lhe seria possível garantir a execução da intervenção pretendida (construção, reforma, por exemplo), mas também ao próprio meio ambiente, que pela ineficiência decorrente dessa sobreposição de atuações na Ilha e por normas ineficazes acaba tendo prejudicada sua efetiva proteção.

Neste sentido, é de suma importância a revisão dos diplomas aplicáveis e reestruturação da gestão, de modo a esclarecer pontos cruciais para que, no mínimo, as intervenções locais possam ser realizadas de forma segura, já que, somente o fato de cumprir o licenciamento determinado pelo órgão competente não proporciona garantias de regularidade, tendo em vista que interferências extemporâneas, como a realizada pelo ICMBio no caso demonstrado, poderão acontecer e, na prática, tal ocorrência poderá prejudicar de forma considerável o meio ambiente que tanto se visa proteger.

Ainda no que diz respeito a essa atuação sobreposta, a doutrina faz duras críticas a sua aplicação prática. Édis Milaré assegura que “os entes federativos não podem atuar autônoma e indistintamente sobre as matérias discriminadas no art. 23 da CF, de modo cumulativo, ou, ainda, pretender sobrepor-se uns aos outros, sob pena de invalidação dos atos que excederem os limites legais”⁷⁶. Assim, a falta de equilíbrio na atuação simultânea dos entes em prol da defesa do meio

⁷⁶ MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*.

ambiente gera enorme insegurança jurídica⁷⁷. No mesmo sentido do professor Milaré, Vladimir Freitas também escreveu sobre o tema: “A insegurança que se cria com a indefinição a todos prejudica. Ao meio ambiente, porque não sabe a quem dirigir-se para a solução de suas pretensões e até mesmo para reivindicar ao Poder Judiciário (federal ou estadual, dependendo do órgão ambiental)”⁷⁸.

4.3.3 A Lei Complementar 140/11 e sua aplicação no caso de Fernando de Noronha

Precisamente com a finalidade de solucionar esse tipo de problema, foi editada a LC 140/2011, cujo principal objetivo é fixar normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente. Conforme destacado no capítulo 1 do presente trabalho, o inciso III do art. 3º da referida lei, resolve que um dos objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é justamente *harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente* no que se refere a esta lei complementar.

No caso específico das Unidades de Conservação, com exceção das APAs, a LC 140/2011 estabelece como critério geral para eleger o responsável pelas ações administrativas ambientais, o ente federativo instituidor da UC. Entretanto, quando se trata das APAs, de acordo com o art.12, *para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais (...) o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado*. Nesses casos, como fixado pelo parágrafo único do art.12:

“A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o *caput*, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º”

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ FREITAS, V. P. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*.

De acordo com essas orientações definidas pela LC 140/2011, no caso da APA de Fernando de Noronha o ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental seria o órgão ambiental estadual, a CPRH. Já na área do Parque, o órgão licenciador é o ICMBIO. Portanto, à luz dessa Lei Complementar, a interferência federal, tal como ocorre, caberia em relação ao Parque (artigo 7º, inciso XIV, alínea d: “localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs”) que foi instituído pela União, mas em relação à área da APA (independentemente do ente instituidor) poderia o Estado interferir e gerir o licenciamento sem conflitos, razão pela qual o Plano de Manejo precisa ser urgentemente revisado, já que esse instrumento aliado a essa Lei Complementar – que não mais usa o critério do ente instituidor – poderiam auxiliar na gestão e contribuir para melhor administrar a sobreposição de competências no processo de licenciamento ambiental em Fernando de Noronha.

A respeito disso, Talden Farias⁷⁹, nos adverte:

“o licenciamento ambiental deve ser feito em apenas um único nível de competência, já que dessa forma o administrado perderia menos tempo e o Poder Público menos tempo e dinheiro. Parece não haver trabalho em conjunto se dois entes administrativos se propõem a licenciar um mesmo tipo de atividade ao passo que uma série de outros tipos de atividades não está sendo licenciada por falta de estrutura desses mesmos órgãos ambientais”.

A determinação do único nível de competência no licenciamento ambiental já estava previsto no art. 7º da Resolução nº 237/97 CONAMA, segundo o qual “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”. A LC 140/2011, em seu art. 13º, consolidou definitivamente esse entendimento de que o licenciamento em duplicidade ou em triplicidade não seria mais permitido, já que somente uma lei complementar poderia regulamentar a matéria.

Essa compreensão está relacionada a uma busca pela maior efetividade e maior disseminação do mecanismo, entretanto, não podemos ignorar os interesses políticos que rondam as atribuições de fiscalizar e implementar o licenciamento ambiental, até porque praticamente todas as atividades econômicas se submetem a isso⁸⁰.

⁷⁹ FARIAS, T. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*. p. 119.

⁸⁰ FARIAS, T. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*. p. 117.

Todavia, vale lembrar, a fiscalização permanece como atribuição comum a todos os entes federados, conforme determina o artigo 23 da Constituição Federal, sendo que a novidade trazida pela LC 140/2011, nesse sentido, é a prevalência da autuação do órgão licenciador (de acordo com o parágrafo 3º do art.17 da referida lei).

Por todos os motivos apontados, fica evidente a necessidade de regulamentação e consolidação da gestão da APA de Fernando de Noronha e, para tanto, seria imprescindível a atualização de seu respectivo Plano de Manejo, vigente desde 2005, ponderando esses aspectos da nova norma complementar (LC 140/2011) sobre a cooperação entre os entes federativos no âmbito da competência administrativa ambiental.

5 – CONCLUSÃO

O gestor público ambiental, primordialmente, para fazer cumprir a desafiadora incumbência constitucional de garantir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, necessita saber, previamente, se ele de fato detém o poder de gerir o meio ambiente em questão, ou seja, se está legalmente investido na competência material em cada caso específico.

A indefinição de competências administrativas ambientais afeta diretamente a qualidade da gestão pública e a proteção ao meio ambiente, na medida em que permite situações conflituosas e conseqüente ineficiência na aplicação das normas. No entendimento de Paulo Bessa Antunes⁸¹, a inexistência de um sistema claro de repartição de competências era um dos problemas mais graves da legislação ambiental brasileira. Com efeito, por vezes dois entes federativos entravam em litígio porque um se achava competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontrava sob responsabilidade do outro, ou porque um achava que o outro era competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontrava sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, veio regulamentar os incisos III, VI, VII do art. 23 da Constituição Federal, de acordo com o que determinou o parágrafo único do dispositivo mencionado, fixando normas para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental entre a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, e, dessa maneira, preencheu tal lacuna legislativa que perdurou por mais de vinte anos.

Essa normativa complementar, embora bastante criticada por não ter esclarecido completamente como se daria a atuação compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, criou alguns instrumentos de cooperação e serviu para consolidar definitivamente o entendimento de que o licenciamento ambiental em duplicidade ou mesmo em triplicidade não é mais algo permitido, já que somente uma lei complementar poderia regulamentar a matéria⁸².

No caso específico de Fernando de Noronha, a falta de definição das competências de cada uma das entidades públicas responsáveis pelo licenciamento ambiental, durante muito tempo, gerou um verdadeiro caos no processo de desenvolvimento provocado pelo expressivo (e recente) aumento do turismo na ilha.

⁸¹ ANTUNES. *Direito Ambiental*.

⁸²FARIAS, T. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*.

Ainda que essa indefinição das atribuições administrativas ambientais seja uma realidade nacional, encontrada Brasil afora e que interfere na qualidade da gestão ambiental em toda parte, a situação do Arquipélago de Fernando de Noronha é extremamente peculiar, afinal, como amplamente demonstrado, possui geografia insular, que associada à sua importância ambiental, ao desenvolvimento acelerado do turismo e à sua condição de mosaico de Unidades de Conservação (estaduais e federais sobrepostas), torna-se um dos mais complexos cenários de gestão ambiental existente no País.

Para tornar mais complexa ainda a definição das competências ambientais, Fernando de Noronha enfrenta um conflito fundiário, pois, como ressaltado anteriormente, a Constituição Federal, em seu artigo 20º, estabelece que as ilhas oceânicas são propriedades da União, enquanto que em seu artigo 15º do ADCT, do mesmo texto constitucional, determina a reincorporação da propriedade do Arquipélago ao Estado de Pernambuco.

No intuito de solucionar, emergencialmente, o conflito de competências administrativas ambientais e minimizar a degradação ambiental dele decorrente, como citado no decorrer do trabalho, foi celebrado um TAC em Fernando de Noronha entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e o IBAMA, no ano de 2002. O TAC foi um marco regulador de atribuições entre órgãos públicos ambientais no arquipélago e teve fundamental importância na elaboração do Plano de Manejo da APA (concluído em 2005), que até os dias de hoje configura-se como o principal instrumento norteador das tomadas de decisão no que se refere à gestão ambiental.

Todavia, o referido Plano de Manejo, como abordado no estudo, apresenta uma clara sobreposição de competências na esfera ambiental, principalmente no que se refere ao licenciamento, o que gera novos conflitos decorrentes da insegurança jurídica trazida por esta ferramenta. Além disso, por ter sido elaborado antes da edição da LC 140/2011, o Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha não se utiliza dos novos critérios de cooperação fixados por esta. Adicionalmente, nenhuma revisão foi feita desde sua primeira edição e, transcorridos dez anos, tendo a ilha passado por grandes transformações decorrentes do significativo incremento do turismo, pode-se dizer que o instrumento normativo em comento encontra-se obsoleto, sendo urgente e necessária sua revisão.

Somado a esses fatores, como antes relatado, existe ainda o conflito de interesses em decorrência dessa sobreposição dos territórios das áreas protegidas e, conseqüentemente, da competência dos órgãos envolvidos, além do gravame da referida problemática fundiária, o que, na prática, torna a gestão complexa, descentralizada e a proteção efetiva ao meio ambiente acaba por ser prejudicada, visto que, não existe uma integração entre os agentes envolvidos, mas sim, uma constante disputa de poder.

Assim, por todas as razões expostas, é possível concluir que a regulamentação da administração da APA de Fernando de Noronha deveria ser ao menos consolidada e, para tanto, seria necessária a atualização do Plano de Manejo, que está em vigor desde 2005, a qual deverá ser realizada sob a ótica das normas previstas na nova legislação regulamentadora do art. 23 (LC 140/2011) que, embora criticada por ineficiência de alguns aspectos, fixou critérios para licenciamento, assim como a cooperação entre os entes federativos no âmbito da competência administrativa ambiental e, portanto, são exigíveis para as legislações elaboradas após sua promulgação. Sendo assim, o cumprimento dessas diretrizes é essencial, inclusive, há previsão expressa neste sentido na própria lei. Dessa forma, as novas regras e legislações aplicáveis, devem, no mínimo, respeitar as diretrizes gerais previstas, as quais poderão possibilitar a delimitação da competência para atuação e gestão da Ilha, proporcionando, de certa forma, a solução de muitos conflitos atualmente existentes, o que, conseqüentemente, irá colaborar para a eficiência na proteção do meio ambiente, principal garantia constitucional a ser preservada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 4^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade e Elabore Consultoria S/C. *Estudo e Determinação da Capacidade de Suporte e seus Indicadores de Sustentabilidade com vistas à implantação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha*. 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Arcadis Tetraplan S.A *Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Resumo Executivo. 2005.

FARIAS, T. *Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos*. 4^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERREIRA, L. P. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. v.2.

FREITAS, V. P. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 81-82

GONÇALVES, R. P. B. *O Termo de ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fenando de Noronha*. 2009. 171f. Dissertação – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2009.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 21^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 9^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 9^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

MIRRA, A. L. V. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2^a ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MUSSETTI, R. A. *Da hermenêutica jurídico-ambiental*. Disponível em <http://www.direito.adv.br> . Acesso em 08 nov 2002.

PERNAMBUCO. *Relatório Final Fernando de Noronha Carbono Zero*. Elaborado pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento – FBDS. Disponibilizado pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado de Pernambuco. 2013.

SILVA, J. A. *Comentário Contextual à Constituição*. 9^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 35^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 9^a ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, M. B. L. *Fernando de Noronha: Cinco Séculos de História*. 2^a ed. Recife, PE: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, 2013.

SIVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 11^a ed. São Paulo : Saraiva, 2013.

SÍTIOS CONSULTADOS NA INTERNET:

BELO MONTE. Conheça UHE Belo Monte – Cartilha, Anais de Belo Monte. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/anais2/BeloMonte.pdf> > Acesso em: 19 maio 2012.

<<http://www.cbnrecife.com/noticia/tombamento-de-noronha-esta-suspenso>> Acesso em: 24 set 2015.

<<http://g1.globo.com/pernambuco/blog/viver-noronha/post/tombamento-de-noronha-e-reprovado-por-moradores-em-reuniao-do-conselho.html> > Acesso em: 24 set 2015.

< http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/05/19/interna_vidaurbana,577219/iphan-tomba-fernando-de-noronha-e-decisao-nao-agrada-moradores-e-governo.shtml> Acesso em: 24 set 2015.

< <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada> > Acesso em: 07 jan 2015.

<<http://m.blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/01/09>> Acesso em: 24 set 2015.

<<http://www.noronha.pe.gov.br>> Acesso em: 22 maio 2015.

<<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 10 junho 2015.

<www.icmbio.gov.br> Acesso em: 24 set 2015.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de Agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei Complementar no 140, de 08 de Dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto no 8.189, de 21 de Janeiro de 2014. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Atlas 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.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Instrução Normativa nº 001, de 25 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Decreto federal no 96.693, de 14 de Setembro de 1988. Cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e dá outras providências. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto no 92.755, de 5 de Junho de 1986. Declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências. Brasília, DF, 1986.

PERNAMBUCO. Decreto nº 13.553, de 07 de abril de 1989. Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha e dá outras providências. Recife, PE, 1989.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). Constituição do Estado de Pernambuco. Recife, PE, 1989.

PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 11.304 de 28 de dezembro de 1995. Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências. Recife, PE, 1995.

PERNAMBUCO. Lei Estadual 15.452 de 15 de Janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. Recife, PE, 2015.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.249, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Recife, PE, 2010.

Sarney retalia PE e transfere bens de Noronha à União

Inconformado com a decisão da Constituinte de anexar o Território de Fernando de Noronha a Pernambuco, o presidente José Sarney decidiu partir para a retaliação, transferindo todos os bens do arquipélago para a União. Ontem, o secretário de Imprensa do Palácio das Princesas, Ricardo Leitão, informou que o governador já havia sido comunicado a respeito da decisão do Planalto pelo representante do Estado na comissão mista que prepara a transição administrativa de Fernando de Noronha, Flávio Lyra, e que está estudando as medidas jurídicas cabíveis para garantir o patrimônio pernambucano no arquipélago, de acordo com o que foi definido pela Constituinte, através de votação livre e democrática.

Os entendimentos que o presidente da República vinha mantendo com o Governo de Pernambuco foram abalados depois que Sarney solicitou a Miguel Arraes que só nomeasse o novo administrador de Fernando de Noronha após o dia 10 de outubro, o que contrariava uma decisão do Palácio das Princesas, que já havia anunciado através da Imprensa a sua intenção de empossar o administrador no dia 6, logo após a promulgação da nova Carta.

RECEPÇÃO

O pedido de Sarney tinha por objetivo permitir que o presidente da Venezuela, Jaime Lusinchi, desembarcasse em Fernando de Noronha no próximo dia 7, sendo recepcionado pelo atual governador da Ilha, Fernando César Mesquita. Arraes, por sua vez, respondeu que não poderia transigir em relação à questão, pois estaria ferindo uma determinação da Constituinte, deixando acéfala a administração do arquipélago. Depois de se comunicar com o governador pernambucano duas vezes, por telefone, Sarney cancelou a viagem prevista para Fernando de Noronha, onde iria em companhia do presidente venezuelano, e assumiu uma posição ofensiva em relação ao Palácio das Princesas, assinando vários decretos

Mesquita: mandado a favor

O Governador da Ilha de Fernando de Noronha, Fernando César Mesquita, anunciou, ontem que a Procuradoria Geral da República impetrou mandado de segurança junto ao Tribunal Federal de Recursos, pedindo a cassação da liminar concedida pelo juiz Manoel de Oliveira Erhardt, da 3ª Vara da Justiça Federal, que sustou, na última quarta-feira, o julgamento da concorrência aberta pelo Governo daquele Território para arrendar um hotel, um bar, um clube e dois barcos pertencentes ao Governo da Ilha.

— Queremos apenas provar com isso a lisura do Governo de Fernando de Noronha ao promover a concorrência — disse Fernando César, ressaltando que está consciente de que, a partir do dia 6 próximo, quando a Ilha será

que passam para a tutela da União os bens pertencentes ao Território. Com isso, o chefe da Nação entregará a Pernambuco uma terra nua, sem qualquer infra-estrutura própria, o que dificultará o seu gerenciamento.

TRANSFERÊNCIA

Através desses decretos, Sarney transferiu para o Ministério da Aeronáutica a residência oficial do governador de Fernando de Noronha e o aeroporto local. Paralelamente, repassou para o IBDF os bens que pretendia arrendar mas que, por uma decisão da Justiça Federal, tiveram seu processo de licitação sustado: a pousada Esmerada, o bar da praia do Boldró e uma lancha de passeio. O juiz federal atendeu a uma ação impetrada pelos deputados peemedebistas Wilson Campos e Marcos Queiroz, que consideravam que a licitação ia de encontro aos interesses de Pernambuco.

Ao entregar tal patrimônio ao IBDF, provavelmente o presidente Sarney está tentando preservar o espaço de Fernando César Mesquita em Fernando de Noronha. O IBDF encontra-se em vias de ser incorporado à Secretaria Especial de Meio Ambiente, que, segundo as informações que circulam em Brasília, deverá ser dirigida por Mesquita. O grande interesse que Sarney vem demonstrando em relação a Fernando de Noronha prende-se a dois aspectos: caso permanecesse como Território, elegeria quatro deputados federais, cada um com aproximadamente trezentos votos, já que a população local não ultrapassa os 1.200 habitantes; além disso, especula-se que o filho do presidente tem planos para implantar, junto com Mesquita, um complexo hoteleiro no arquipélago.

Os últimos acontecimentos modificaram totalmente a linha das negociações que vinham sendo mantidas pela comissão mista, que tem como representantes de Pernambuco o economista Flávio Lyra e o advogado Syleno Ribeiro. Ao transferir os bens do Território para a União, o Planalto entra em rota de conflito direto com Arraes.

foram usadas pelo advogado Sérgio Falcão de Lima, que entrou com ação cautelar na Justiça, pedindo a sustação da concorrência. O juiz acatou o que disse o advogado em sua petição, mas não chegou a reproduzir as expressões utilizadas na ação popular.

“O futuro administrador de Fernando de Noronha será de Pernambuco, o que não significa que não tenha um bom entendimento com os ilhéus”. Esta foi a resposta do governador Miguel Arraes ao pedido do vice-governador da ilha, Domicílio Alves Cordeiro, no sentido de que o novo administrador fosse escolhido entre os moradores de Fernando de Noronha, “por uma questão de respeito”.

Durante o encontro com o governador Miguel Arraes, Domicílio Alves Cordeiro entregou

