



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**



INGRID ZANELLA ANDRADE CAMPOS

**CRUZEIRO MARÍTIMO NO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE
NORONHA: CONFORMIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA À LUZ
DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS DE
COMPETÊNCIA E DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Tese de doutorado

Recife
2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



INGRID ZANELLA ANDRADE CAMPOS

**CRUZEIRO MARÍTIMO NO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE
NORONHA: CONFORMIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA À LUZ
DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS DE
COMPETÊNCIA E DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Tese de doutorado

Recife
2013

INGRID ZANELLA ANDRADE CAMPOS

CRUZEIRO MARÍTIMO NO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA: CONFORMIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA À LUZ DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS DE COMPETÊNCIA E DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Tese de doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Área de concentração: Estado, Constitucionalização e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Ivo Dantas Cavancalti.

Recife
2013

C198c

Campos, Ingrid Zanella Andrade

Cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha: conformidade da atividade turística à luz dos mandamentos constitucionais ambientais de competência e do princípio do desenvolvimento sustentável / Ingrid Zanella Andrade Campos. – Recife: O Autor, 2013.
227 f.

Orientador: Francisco Ivo Dantas Cavalcanti.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Meio ambiente - Constituição Federal de 1988 - Brasil. 2. Licenciamento ambiental - Pernambuco. 3. Direito ambiental - Brasil. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Turismo - Fernando de Noronha (PE). 6. Unidade de conservação - Fernando de Noronha (PE). 7. Fernando de Noronha (PE) - Cruzeiro marítimo - Mandamentos constitucionais ambientais - Desenvolvimento sustentável. 8. Direito marítimo. 9. Direito constitucional - Brasil. 10. Fernando de Noronha - Cruzeiro - Impactos ambientais positivos e negativos - Desenvolvimento socioeconômico - Estado de Pernambuco - Receita. 11. Impacto ambiental - Avaliação - Brasil. I. Cavalcanti, Francisco Ivo Dantas (Orientador). II. Título.

344.81046 CDD (22. ed.)

UFPE (BSCCJ2013-002)

Ingrid Zanella Andrade Campos

“Cruzeiro Marítimo no Arquipélago de Fernando de Noronha: Conformidade da Atividade Turística à Luz dos Mandamentos Constitucionais Ambientais de Competência e do Princípio do Desenvolvimento Sustentável”.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco PPGD/UFPE, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Área de concentração : Teoria e Dogmática do Direito
Orientador: Prof. Dr. **Francisco Ivo Dantas Cavalcanti.**

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Doutorado, e o julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL: _____

Professor Dr. **Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti** (Presidente - UFPE)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor Dr. **Sergio Torres Teixeira** (1º Examinador interno - UFPE)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professora Dr^a. **Fabiola Santos Albuquerque** (2ª Examinadora interna - UFPE)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor Dr. **André Vicente Pires Rosa** (3º Examinador externo - UFPE)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professora Dr^a. **Laura Mesquita Paiva** (4ª Examinadora externa - UFPE)

Julgamento: APROVADA

Assinatura: _____

Recife, 15 de janeiro de 2013.

Vice-Coordenadora Prof^a. Dr^a. **Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza.**

Este trabalho é dedicado aos meus pais,
que sempre apoiaram meus sonhos.
Ainda, à memória de uma
grande mulher e exemplo de vida:
minha avó Nadir Zanella.

AGRADECIMENTOS

Primeiro, e acima de tudo, a DEUS pela luz, por ter tudo que tenho e pela força que encontro na busca do aprendizado.

A todos os MESTRES que, ao longo dos anos, vêm fortalecendo com seus ensinamentos o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Aos meus pais, Marcondes e Noêmia, pelo amor incondicional, pelo incentivo e apoio aos estudos.

Ao professor Ivo Dantas, pela orientação e estímulos dados em todas as fases desta pesquisa. Ao mesmo tempo, por compartilhar comigo o seu imensurável saber, que conduz aos dizeres de Giovanni Sartori (*Como hacer ciencia politica*), quando esse autor afirma: “*Cuando algunos de mis colegas me preguntaban: <Cuál es su campo?>, a veces les desconcertaba as contestarles: Soy un especialista en todo*”.

Aos meus amigos e familiares, pelos momentos de descontração e alegria tão importantes nos intervalos dos estudos. Um agradecimento em especial a minha tia Virgínia Campos que esteve sempre presente, repassando e discutindo questões jurídicas ambientais indispensáveis à consecução deste trabalho.

À Universidade Federal de Pernambuco, por intermédio do Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD), pelo acolhimento e oportunidade concedida de realizar o doutorado tão importante no meu crescimento pessoal e acadêmico.

Ao corpo docente do doutorando, em especial os professores André Rosa, Francisco Queiroz Cavaltanti, Marcos Nóbrega e Sérgio Torres, pelas constantes contribuições ao desenvolvimento desta pesquisa.

Aos membros da pré-banca, pelas críticas direcionadas à melhoria deste trabalho.

Aos colegas do curso de doutorando pela troca de experiências, amizade e os momentos gratificantes dos debates jurídicos.

A Capitania de Portos de Pernambuco pelo suporte no fornecimento de informações imprescindíveis aos resultados desta pesquisa.

E, por fim, a todos aqueles que estiveram ao meu lado e que contribuíram para o enriquecimento deste trabalho.

RESUMO

CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade. **Cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha**: conformidade da atividade turística à luz dos mandamentos constitucionais ambientais de competência e do princípio do desenvolvimento sustentável. 2013. 227 f. tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

O Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério Público Federal de Pernambuco (MPF/PE) têm levantado a hipótese de ser considerada de significativo impacto ambiental a atividade de cruzeiro marítimo que contempla passeios turísticos no arquipélago de Fernando de Noronha, divergindo de posicionamento contrário da Agência Estadual do Meio Ambiente (CPRH), órgão ambiental licenciador, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) órgão ambiental federal. Nesse contexto, apresenta-se nesta pesquisa a desmistificação desse entendimento do MPF/PE e do ICMBio. O foco central do trabalho está centrado na análise da consecução desse empreendimento turístico sob os preceitos da Constituição Federal, das normas de Direito Ambiental, Marítimo e do Turismo aplicáveis à matéria, contemplando o estudo os aspectos socioeconômicos e ecológicos. A investigação aborda a trajetória realizada pelo navio cruzeiro, os procedimentos de cunho ambiental adotados a bordo, as características do local de fundeio da embarcação e os passeios de lazer efetuados pelos cruzeiristas, em terra e no mar, especificamente nas duas únicas unidades de conservação federais localizadas no arquipélago de Fernando de Noronha, em Pernambuco, isto é: um Parque Nacional Marinho e uma Área de Proteção Ambiental. Expõe os papéis das entidades públicas envolvidas nos procedimentos administrativos relativos ao licenciamento ambiental e nas concessões das autorizações necessárias à realização do cruzeiro marítimo, destacando, também, as obrigações impostas à empresa empreendedora para a liberação da atividade. Demonstra, por fim, os impactos ambientais positivos e negativos gerados pelo cruzeiro, evidenciando, por meio de um panorama legal, a importância dessa atividade para o desenvolvimento socioeconômico da comunidade de Fernando de Noronha, bem ainda sua contribuição para o incremento da receita do Estado de Pernambuco. A conclusão da pesquisa demonstra a perfeita conformidade legal da consecução desse cruzeiro em consonância com a ordem constitucional ambiental preservacionista contemporânea, notadamente com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: constitucional ambiental; Direito Marítimo; Direito Ambiental; licenciamento ambiental; turismo em unidade de conservação.

ABSTRACT

CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade. **Sea cruise in the archipelago of Fernando de Noronha**: conformity of the tourism activity in the light of constitutional commandments of environmental competence and the principle of sustainable development. 2013. 227 f. Doctoral Thesis (PhD of Law) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

The *Instituto Chico Mendes da Biodiversidade* (ICMBio), Chico Mendes Institute for Biodiversity, and the *Ministério Público Federal de Pernambuco* (MPF/PE), department of public prosecution, has been assuming the hypothesis that is significant the environmental impact caused by cruise ships, which operates on the archipelago of Fernando de Noronha for touristic intents. This opinion differs to the one of the *Agência Estadual do Meio Ambiente* (CPRH), environment state agency, which is responsible for the environmental licensing, and to the one of the federal environment agency, IBAMA - *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (Brazilian institute for the environment and renewable natural resources). Given this context, the present research intends to unfold this mythic opinion sustained by the MPF/PE and ICMBio. The main focus of this study is directed to the analysis of the consecution of the touristic operations under the constitutional precepts, the environmental laws, the maritime laws, the touristic laws, which can be applied to the present study, and to comprise its social economical and environmental aspects. This research addresses the paths performed by the cruise ship, the onboard procedures regarding the environment, the anchoring location of the ship and sightseeing tour made by the passengers on land and at the sea, specifically on the only two federal conservation areas located on the archipelago of Fernando de Noronha, in the state of Pernambuco: a maritime national park and an environmental protection area. It exposes the role of the public authorities involved on the administrative procedures regarding the environmental licensing and the required authorization grant in order to allow the sea cruise operation. Furthermore it will be highlighted the obligations imposed on the entrepreneurial company for the release of its activities. Finally, the present study will demonstrate the positive and negative environmental impacts caused by the cruise ship and it will show, through a legal landscape, the importance of this activity for the socioeconomic development of the community of Fernando de Noronha and its contribution for the revenue growth on the state of Pernambuco. The conclusion of the research shows a perfect legal compliance of the activities of the cruise ship, which is in consonance with the contemporary constitutional environmental and preservationist establishments, and therefore with the principle of sustainable development.

Keywords: constitutional environment; Maritime Law; Environmental Law; environmental licensing; tourism in conservation units.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas.
ABREMAR	Associação Brasileira das Empresas Marítimas
ADEFN	Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha
AIT	Atestado de Inscrição Temporária
AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
ANP	Agência Nacional do Petróleo.
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
APA-FN	Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha
CAA	Certificado de Autorização de Afretamento
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
CTS	Cartão de Tripulação de Segurança
DHN	Diretoria de Hidrografia e Navegação
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPC	Diretoria dos Portos e Costas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade
IMO	Organização Marítima Internacional
IN	Instrução Normativa
LESTA	Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário
MARPOL	Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Navios
MPF/PE	Ministério Público Federal de Pernambuco
NORMAN	Norma da Autoridade Marítima
OMT	Organização Mundial do Turismo
PANAMAR	Parque Nacional Marinho
PARNA	Parque Nacional
PARNAMAR-FN	Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPBIMO	Representação Permanente do Brasil na IMO
SEP	Secretaria Especial de Portos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISTRAM	Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TPA	Taxa de Preservação Ambiental
UC	Unidade de Conservação.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZA	Zona de Amortecimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. A ORDEM CONSTITUCIONAL AMBIENTAL: UMA QUESTÃO DE COMPETÊNCIA.....	25
1.1 O meio ambiente na Constituição Federal de 1988.....	25
1.2 Repartição da Competência em Matéria Ambiental.....	33
1.2.1 Competência Legislativa Ambiental	34
1.2.2 Competência Material Ambiental.....	38
1.2.3 Licenciamento ambiental.....	42
2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	61
2.1 A Importância dos Princípios na Constituição Federal	63
2.2 Princípios Fundamentais do Direito Ambiental Brasileiro	70
3. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	81
3.1 A Evolução Histórica do Princípio do Desenvolvimento Sustentável	84
3.2 O Princípio do Desenvolvimento Sustentável e a Constituição Federal de 1988.....	102
3.3 A Relação do Turismo com o Desenvolvimento Sustentável	105
4. A CRIAÇÃO E A PROTEÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. 110	
4.1 Reconhecimento Internacional da Importância das Unidades de Conservação.....	110
4.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação.....	112
4.3 A Identificação do Arquipélago de Fernando de Noronha enquanto Unidade de Conservação	120
4.4 Caracterização do Arquipélago de Fernando de Noronha como Polo Turístico	125

5. TURISMO NÁUTICO DE PASSAGEIROS: CRUZEIRO MARÍTIMO	131
5.1 Noções de Direito Marítimo	131
5.2 Aspectos Relevantes de Cruzeiros Marítimos	134
5.3 Aspectos Legais da Atividade de Cruzeiro Marítimo	148
5.4 Aspectos Econômicos e Sociais do Cruzeiro Marítimo	154
5.5 Aspectos Ecológicos do Cruzeiro Marítimo e as Normas de Prevenção de Poluição.....	158
6. ANÁLISE DO CRUZEIRO MARÍTIMO COM DESTINO AO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA - PE	177
6.1 Aspectos Legais do Cruzeiro Marítimo no Arquipélago de Fernando de Noronha - PE	179
6.2 O Licenciamento e as Autorizações Públicas Necessárias para a Realização do Cruzeiro.....	185
6.3 Aspectos Ambientais, Econômicos e Sociais da Atividade do Cruzeiro em Fernando de Noronha com base no Estudo Ambiental Realizado pela Empresa Empreendedora do Passeio Turístico	187
7. RESULTADOS FINAIS	207
8. CONCLUSÃO.....	211
REFERÊNCIAS	214

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 positivou os alicerces do constitucionalismo ecológico, atribuindo o direito ao ambiente o status de direito fundamental, com fundamento, ainda, na dignidade da pessoa humana que abrange a ideia de bem-estar ambiental e qualidade de vida. De tal modo que a sustentabilidade ambiental se consubstanciou como um direito humano e fundamental, como forma de efetivar os valores constitucionais, como será esclarecido neste trabalho.

Em face da firmação do Estado Democrático de Direito se desenvolve um novo conceito de sustentabilidade, onde a atividade econômica possui como conteúdo e limite as questões sociais e ecológicas. Nesse sentido, ensina Jorge Zazzali,

La palabra sustentabilidad ocupa un campo semántico enorme, que junto a las palabras progreso o desarrollo cumple una función determinada. A esa función le queremos dar el máximo sentido. En efecto, aquellos que todavía damos valor a la expresión desarrollo sustentable, llegamos a afirmar que no hay desarrollo sin sustentabilidad^{1, 2}.

A busca de efetivação da sustentabilidade através de atividades econômicas até os dias atuais é um tema que demanda uma atenção considerada, posto que está intimamente ligada ao ideal político e social da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Segundo Antonio Herman Benjamin,

As primeiras constituições objetivavam resguardar o cidadão contra governantes arbitrários, penas vexatórias ou cruéis, e apropriação da propriedade sem justa causa ou indenização. Hoje, no mundo civilizado, as pessoas comuns mais do que com a ameaça às suas liberdades, assustam-se, dentre outros malefícios, em particular com a contaminação da água que bebemos, do ar que respiramos e dos alimentos que ingerimos. É inegável que a atualidade e gravidade desses riscos, que afetam ou podem afetar todos os membros da comunidade, indistintamente, riscos que integram a esfera daquilo que poderíamos apelidar de segurança ambiental, bem de cunho coletivo.³

¹ Tradução livre do autor: “A palavra sustentabilidade ocupa um vasto campo semântico, que, juntamente com as palavras progresso ou desenvolvimento tem uma função específica. A essa função queremos dar o máximo de sentido. Na verdade, aqueles que ainda dão valor para o termo desenvolvimento sustentável, afirmamos que não há desenvolvimento sem sustentabilidade”.

² ZAZZALI, Jorge Caillaux. **A propósito de los valores de La sustentabilidad: lenguaje, derecho y desarrollo sustentable.** In BENJAMIN, Antonio Herman. Congresso internacional de direito ambiental. São Paulo: IMESP, 2002. p. 41.

³ BENJAMIN, Antonio Herman. **Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem.** In BENJAMIN, Antonio Herman. Congresso internacional de direito ambiental. São Paulo: IMESP, 2002. p. 89.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988 consolidou o Estado Democrático de Direito com a inclusão de direitos sociais e ambientais, reconhecendo o direito ao meio ambiente não poluído como direito fundamental.

O Estado Democrático de Direito foi fruto da evolução histórica do Estado Liberal que emerge das Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII, e se caracteriza pelo princípio da legalidade, marcado pelo liberalismo e pelo princípio da igualdade formal. O termo liberalismo se tornou conhecido após a Revolução Francesa, em 1789, como uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes, Estado de Direito, quanto às suas funções, Estado mínimo.

Para os liberais, a liberdade individual é garantida, mais do que pelos mecanismos constitucionais, mas pelo fato de que ao Estado são reconhecidas tarefas limitadas à manutenção da ordem pública. Pode-se dizer que a limitação das tarefas do Estado constitui condição *sine qua non* do controle dos poderes coercitivos do Estado. O Estado mínimo é mais controlável do que o Estado máximo.⁴

A função do Estado era de garantir a liberdade e a propriedade, como direitos absolutos, sob uma perspectiva individualista e nutrida pelo dogma da igualdade formal perante a lei. Não havia a ingerência do Estado na vida privada dos cidadãos, mas, sim uma intervenção mínima do Estado na sociedade, com o primado da igualdade formal, perante a lei.

O ideário filosófico era o iluminismo, assentado na: prioridade do indivíduo diante do Estado; na proclamação de direitos naturais que o Estado deveria proteger; e na consagração da razão humana. Assim, razão e liberdade eram as bandeiras do Iluminismo.⁵

Essa fase consagrava uma ótica contratual liberal, pela qual os direitos humanos se reduziam aos direitos à liberdade, à segurança, e à propriedade, complementados pela resistência a opressão.⁶

Só eram reconhecidos os direitos humanos de primeira geração, os direitos civis e políticos. O processo era marcado pelo tecnicismo, formalismo, positivismo

⁴ OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. **NORBERTO BOBBIO: teoria política e direitos humanos**. Rev. Filos., v. 19, n. 25, p. 361-372, jul./dez. 2007.

⁵ GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções** (navegando pelas ondas evolutivas do Estado e da justiça). São Paulo: Premier Máxima, 2008. p. 16.

⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 1v. pp.130/132.

jurídico, legalismo e neutralismo de Poder Judiciário, com a supremacia do Poder Legislativo.⁷

Norberto Bobbio, por sua vez, sobre a teoria individualista, entende que esta foi de suma importância, pois colocava o indivíduo singular, com valor em si mesmo, em primeiro lugar, pondo o Estado em segundo lugar, desta forma, o Estado seria feito pelo indivíduo e não este feito pelo Estado.⁸

Neste modelo de Estado em face da legalidade extremada se partia da premissa de que “não existe lei que possa ser injusta, pois a lei mesma funciona como consciência pública”. A justiça era uma questão pública, que cabe ao legislador decidir, como representante do povo.⁹

Apenas predominava a liberdade e igualdade formal, com extremo legalismo, assim, todos os poderes devem se submeter à lei, ao direito, que é criado pelo Estado, motivo pelo qual havia nítida supremacia do Poder Legislativo.

Nos Estados Liberais, o Estado era limitado no que concerne aos poderes e as funções e não interferia na esfera dos particulares. O Estado, portanto, permanecia passivo, no que tange ao reconhecimento dos direitos e a defesa, adequadamente, na prática.¹⁰

Após a Revolução Industrial, no início do século XX, surge o Estado Social, do bem-estar social, que recebeu impulso do movimento de democratização material, com a evolução do estado legalista liberal e a busca da defesa e promoção dos interesses sociais. Este modelo de Estado se fortaleceu no momento em que o Estado Liberal, legalista e individualista, não fornecia mais respostas suficientes às crises sociais e políticas ocorridas a partir do século XX. Ora, na medida em que as sociedades do Estado Liberal cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos começou a sofrer uma transformação radical. Ou seja, o crescimento industrializado alcançou problemas sociais que demandaram uma intervenção estatal.

Após a Segunda Guerra, os direitos humanos vão sofrendo a universalização no intuito de permitir que os indivíduos se tornem “cidadãos do mundo”. Ainda

⁷ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **O acesso à Justiça como direito humano e fundamental**. In Revista Trabalhista: Direito e processo. Ano 7, n. 26. São Paulo: LTr Editora Ltda., 2008. p. 22.

⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992. p.61.

⁹ GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções** (navegando pelas ondas evolutivas do Estado e da justiça. São Paulo: Premier Máxima, 2008. p. 19.

¹⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 08.

sofreram uma multiplicação, pois aumentou a quantidade de bens merecedores de tutela, e, também, porque o homem começava a ser visto na especificidade ou na concretude de suas diversas maneiras de ser em sociedade.¹¹

Nesta fase, ocorreu o reconhecimento da segunda geração dos direitos humanos, dos direitos sociais, com objetivo de reafirmar os direitos da primeira geração e ampliá-los a determinadas classes menos favorecidas. Foram defendidas as condições de trabalho, direitos da família, das crianças, das minorias étnicas e religiosa, do bem-estar, em síntese os direitos econômicos e sociais, enfatizando a igualdade.

O que ocorreu foi a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais), para sujeitos diferentes do indivíduo, ou seja, toda a humanidade em seu conjunto.¹²

Nesse contexto, na maioria dos países de constituição escrita, foram incluídos direitos do trabalhador e normas de ação direta e indireta do Estado no domínio econômico. Como afirma Ivo Dantas, nesse momento, o constitucionalismo consagra os chamados direitos sociais e de conteúdo econômico, e que, a partir das Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919, da Polônia e Iugoslávia (1921) passam a constar de todos os textos constitucionais, funcionando, até certo ponto, como obrigações positivas do Estado em relação aos indivíduos.¹³

No mesmo sentido, Ivo Dantas, afirma que:

Apesar da inclusão dos *Direitos Sociais* e, dentre destes, os *Direitos do Trabalhador*, ser uma inovação do Constitucionalismo contemporâneo, sobretudo depois de 1917 no México, a Constituição Francesa de 1848 já consagrava alguns princípios de caráter social, podendo-se afirmar que esta evolução do social e do econômico ao nível constitucional é produto de um fato histórico, ao qual Burdeau tem denominado de “*passagem da Democracia Política para a Democracia Social*”, dando margem a uma nova *Ideologia Constitucional*.¹⁴

Estado Social de Direito constituiu reação contra o individualismo e abstencionismo do Estado Liberal. Confiava-se no intervencionismo estatal, que não poderia ficar ausente do objetivo de alcançar conquistas econômicas e sociais.¹⁵ O Estado é compelido a adotar políticas públicas destinadas à melhoria das condições de

¹¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. *Op. Cit.* p.68.

¹² *Ibidem.* p. 69.

¹³ DANTAS, Ivo. **Constituição & Processo**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2007. p. 84.

¹⁴ *Ibidem.* p. 85.

¹⁵ GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções** *Op. Cit.* p. 20.

vidas dos mais necessitados, especialmente da classe trabalhadora, como tentativa de compensar as desigualdades originadas pelos novos modos de produção.

A premissa maior era pautada na dignidade da pessoa humana, no direito, não apenas nas leis. Destarte, ocorreu a nítida distinção entre lei e direito, onde este é reconhecido como o mais amplo, onde sua fonte era a lei.

A dignidade da pessoa humana pode ser considerada afrontada sempre que a pessoa concreta é rebaixada à condição de objeto, de mero instrumento, tratada como coisa, o que significa uma ação desprovida de moralidade e voltada para a descaracterização da pessoa humana enquanto sujeito de direitos naturais inalienáveis.¹⁶

Neste modelo de Estado o poder mais favorecido deixa de ser o Legislativo, e passa a ser o Executivo, com a competência para editar políticas públicas de intervenção na economia que dependem da legitimação do direito.¹⁷

Fora deixado para trás a visão individualista dos direitos e se partiu para um maior reconhecimento dos direitos e deveres sociais dos governos e comunidades. A atuação positiva do Estado era necessária para assegurar o gozo de todos os direitos sociais básicos.

Entretanto, a partir dos dois choques do petróleo na década de 70, o Estado Social entra em crise, em face de fatores como a expansão desordenada do Estado, da explosão demográfica e do envelhecimento populacional decorrentes dos avanços da medicina e do saneamento básico, que eram os pilares do Estado.¹⁸

Busca-se, então um novo modelo apto a concretizar de forma material o Estado Social, com a efetivação dos direitos sociais mais a consagração da liberdade necessária para o desenvolvimento da cidadania, com a superação do individualismo e do neocapitalismo.

Neste contexto, aparece o Estado Democrático de Direito, igualmente chamado de Estado Constitucional, com os ideais de possibilitar a todos a justiça social. Ocorre neste a síntese da soma das liberdades conquistadas com o Estado Liberal mais a busca pela justiça social, do Estado Social.¹⁹

¹⁶ ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. **Direito constitucional econômico**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 107.

¹⁷ GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções**. *Op. Cit.* pp. 22/23.

¹⁸ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **O acesso à Justiça como direito humano e fundamental**. *Op. Cit.* p. 23.

¹⁹ GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções**. *Op. Cit.* p. 20.

O Estado Democrático de Direito procurou adicionar o Estado de Direito ao *Welfare State* (Estado Social). Isto significa dizer que, de um lado, o Estado Liberal tem a lei como reguladora das relações sociais, através da coerção por meio de sanções das condutas contrárias e como ator principal o indivíduo; e, por outro lado, o Estado Social através de uma ordem jurídica, conta a atuação do Estado ladeada por um conjunto de garantias e prestações positivas, em que a lei deixa de ser instrumento de legalidade passando a ser instrumento de ação concreta do Estado.

Quando se agrega o Estado Liberal à questão social, se tem a incorporação efetiva da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado e garantido, através da segurança jurídica de condições mínimas de vida ao indivíduo e à coletividade. O Estado Democrático de Direito assume então um caráter decidido, mais forte, que deixa de lado a estagnação do formalismo e assume um perfil submetido às variações sociopolíticas.

Como afirma Dalmo de Abreu Dallari,

Durante o século XIX a aspiração ao Estado Democrático vai-se definindo, até se transformar, já no século XX, num ideal político de toda a humanidade, fazendo com que os regimes políticos mais variados e até contraditórios entre si afirmem ser melhores do que os demais por corresponderem mais adequadamente às exigências do Estado Democrático.²⁰

Este modelo atua como um Estado comprometido com a justiça material, tendo como pilar a fundação de uma sociedade democrática, com participação de todos nos meios de produção e rendimentos, com processos justos onde ocorre a participação popular.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988 em vigência, fora adotado legalmente o Estado Democrático de Direito, em seu artigo terceiro, onde os objetivos fundamentais são: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Herman Benjamin afirma que são inúmeros os benefícios da constitucionalização da proteção ambiental, entre esses, citam-se: o estabelecimento do

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307.

dever de não degradar, contraposto ao direito de explorar; o reconhecimento da tutela ambiental ao nível de direito fundamental e como valor essencial da sociedade.²¹

Como bem defende Ingo Sarlet, o Direito Constitucional não pode recusar propostas de solução aos problemas e desafios postos pela situação de risco existências e degradação ambiental colocadas no horizonte contemporâneo em função da chamada “crise ambiental”, a fim de estabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais. Cumpre ao Direito, portanto, a fim de estabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais, a missão de se posicionarem em relação a essas novas ameaças que colocam em risco a ordem de valores e princípios republicados e do Estado Democrático de Direito, bem como comprometem a qualidade de vida.²²

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 demarcou a necessidade de uma Constituição econômica, social e ambiental. Este modelo de Estado tem como objetivo a edificação de uma sociedade livre, justa e solidária, a busca da igualdade social, com o desenvolvimento econômico em decorrência da ordem socioambiental.

Segundo Ivo Dantas, a consagração de novas matérias ao nível constitucional, como, por exemplo, a cultura e a educação, direitos sociais e direitos do trabalhador, além da ordem econômica modificou o discurso constitucional, ampliando-o consideravelmente.²³

Nesse contexto, é desenvolvida a terceira fase dos direitos do homem, com o advento do direito da “solidariedade”. Cançado Trindade afirma que os direitos não se sucedem e, assim como Norberto Bobbio, entende que se acumulam e se fortalecem, sendo de fato indivisíveis.²⁴

Por certo que os direitos humanos se multiplicam até hoje. As necessidades e os interesses do ser humano conseguem ser mais instáveis que o próprio homem. De acordo com Norberto Bobbio:

Emergiram hoje os chamados Direitos de Terceira Geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. Mas já se

²¹ BENJAMIN, Antonio Herman. **Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem.** In BENJAMIN, Antonio Herman. Congresso internacional de direito ambiental. São Paulo: IMESP, 2002. p. 93/94.

²² SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção ambiental.** 2 ed.rev.e atual. São Paulo: Editora Revista os Tribunais, 2012. p. 35.

²³ DANTAS, Ivo. **Direito constitucional econômico.** 1º Ed. 3º tir. Curitiba: Juruá, 2003. p. 48/49.

²⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999. pp. 200/206.

apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de Direitos da Quarta Geração, referentes a efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo.²⁵

Nos dias atuais, além da preocupação com direitos que nos sejam necessários para o hoje, há a emergente preocupação com direitos que possam nos permitir viver de forma nobre no futuro e no próximo amanhã, como por exemplo, o direito ao meio ambiente não poluído.

A história certamente mostra que a partir da valoração do homem como ser singular, se fez necessário preservar a coletividade. O exercício do direito por si só, já estipula direitos concomitantemente com deveres. A vida em sociedade requer que condutas sejam ponderadas, para que certas regalias individuais não sejam capazes de transcender os direitos humanos.

O Estado Democrático de Direito pode ser entendido como resultado da conjunção de duas exigências básicas e que podem ser traduzidas no imperativo do respeito à legalidade, devidamente amparada na legitimidade.

A dignidade do ser humano, enquanto membro vivente de uma sociedade, está situada em um contexto político atualmente marcado por grandes injustiças sociais, profundas diferenças socioeconômicas e pelas crises ambientais, em face da necessidade de afirmação do desenvolvimento econômico e da identificação dos limites ambientais.

Para que um ser humano tenha direitos e possa exercê-los, é indispensável que seja reconhecido e tratado como pessoa, o que vale para todos os seres humanos.²⁶

Como bem afirma Canotilho,

A globalização internacional dos problemas ("direitos humanos", "proteção de recursos", "ambiente") aí está a demonstrar que, se a "constituição jurídica do centro estadual", territorialmente delimitado, continua a ser uma carta de identidade política e cultural e uma mediação normativa necessária de estruturas básicas de justiça de um Estado-Nação, cada vez mais ela se deve articular com outros direitos, mais ou menos vinculantes e preceptivos (*hard law*), ou mais ou menos flexíveis (*soft law*), progressivamente forjados por novas "unidades políticas" ("cidade-mundo", "Europa comunitária", "casa europeia", "unidade africana").²⁷

²⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. *Op. Cit.* p.06.

²⁶ OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. **NORBERTO BOBBIO: teoria política e direitos humanos**. *Op. Cit.*

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6º edição revista. Coimbra: Almedina, 1993. p. 18.

Exatamente com a afirmação do Estado Democrático de Direito e com a inclusão na Constituição Federal de questões econômicas, sociais e ambientais é que se firmou o Estado de Direito Socioambiental, com o compromisso do Estado e da sociedade com o meio ambiente equilibrado somado ao progresso e desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido Ingo Sarlet esclarece que o modelo de Estado Socioambiental não abandona as conquistas dos demais modelos de Estado de Direito em termos de salvaguarda da dignidade humana, mas apenas agrega a elas uma dimensão ecológica, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação ambiental.²⁸

É exatamente através da visão constitucionalista do direito que se deve perceber a sustentabilidade, com vistas a fomentar atividades econômicas que se desenvolvam em conformidade com o valor constitucional. Dessa maneira, toda atividade econômica deve fazer prevalecer os valores constitucionais sociais e ambientais.

Nesse vértice, importante lição é a de Ivo Dantas, quando este professor desenvolve de forma pioneira o hiato constitucional. Para Ivo Dantas,

Advirta-se, partindo das relações existentes entre a realidade e o texto, que, se a Constituição não corresponde aos valores da sociedade na qual será aplicada, irreversível será o caminho no sentido do Hiato Constitucional, estágio preliminar para a Revolução, tomada no sentido de quebra do processo constitucional”.²⁹

Assim, em decorrência da Constituição Federal vigente, objetivo da pesquisa em anotação foi de tecer uma reflexão acerca da atuação dos cruzeiros marítimos com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, Pernambuco, com o fito de demonstrar a efetivação da sustentabilidade dessa atividade econômica sob a ótica ambiental, bem como apontar qual dentre os entes federativos, por meio do seu competente o órgão do Poder Executivo tem competência, para licenciar esse tipo de empreendimento.

Merece nota o fato de que a elaboração do presente trabalho decorreu da prática vivenciada pela autora na prestação de consultoria jurídica na área ambiental e marítima, em particular à empresa responsável pela atividade de cruzeiro marítimo que

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção ambiental.** *Op. Cit.* p.44.

²⁹ DANTAS, Ivo. **Constituição & processo.** *Op. Cit.* p. 54.

inclui em seu roteiro de viagem a visitação ao arquipélago de Fernando de Noronha, considerado um importante polo turístico reconhecido não só pelo Estado de Pernambuco, mas também no âmbito nacional e internacional.

Por conta do passeio turístico ao citado arquipélago, a empreendedora do cruzeiro tem enfrentado grandes empecilhos para efeito do atendimento das exigências impostas pelas autoridades públicas envolvidas nos procedimentos administrativos concernentes ao licenciamento ambiental da atividade e autorizações necessárias, deparando-se, no que diz respeito à competência de licenciatória da atividade, com entendimentos divergentes entre os órgãos públicos federal e estadual que têm a missão institucional de proteger o meio ambiente, notadamente o Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Estadual do Meio Ambiente (CPRH), incluindo, também, o Ministério Público Federal de Pernambuco, tendo, inclusive, a questão ter sido objeto de demanda judicial, como se verá, mais adiante, detalhadamente nesta pesquisa.

A grande celeuma ambiental está relacionada ao fato de o cruzeiro marítimo ser ou não prejudicial ecologicamente aos espaços especialmente protegidos do arquipélago de Fernando de Noronha, especificamente duas unidades de conservação federais – um Parque Nacional Marinho e uma Área de Proteção Ambiental.

Diante desses fatos, como contribuição científica, apresenta-se neste trabalho, uma reflexão e demonstração sobre o respaldo legal da execução dessa atividade de cruzeiro marítimo, como vetor de desenvolvimento socioeconômico e a sua plena compatibilidade com a preservação do ambiente terrestre e marinho do arquipélago de Fernando de Noronha.

Nesse contexto, este trabalho, direciona o estudo sob a ótica das normas constitucionais, com especial enfoque na competência legislativa e material dos entes federativos e do princípio do desenvolvimento sustentável, entre outros, bem ainda fundamenta-se na legislação infraconstitucional disciplinadora da matéria, especificamente do Direito Ambiental, Marítimo e do Turismo.

Assim, ao contemplar essa atividade turística sob as várias vertentes do desenvolvimento sustentável, princípio ambiental este albergado pela Carta Magna, o estudo atende, também, à linha de pesquisa do Curso de Doutorado da Universidade Federal de Pernambuco, cuja característica principal tem como fundamento o Direito Constitucional.

Assinala-se que o tema ora desenvolvido é contemporâneo e a tese sustentada, permite oferecer uma contribuição jurídica na busca de entendimentos e soluções para os problemas ambientais decorrentes de cruzeiro marítimo.

No que concerne aos aspectos metodológicos, este estudo pautou-se em pesquisa teórica, a partir do aprofundamento legal, jurisprudencial e doutrinário das questões referentes à atividade de cruzeiro marítimo que contempla o turismo no arquipélago de Fernando de Noronha, focando os diferentes setores que envolvem o tema em questão, ou seja, o ambiental, marítimo e turístico, devido a sua natureza inter e multidisciplinar, bem ainda tendo como estudo de caso o próprio desenvolvimento do turismo náutico em referência.

Logo, a pesquisa em comento, além de se pautar em fontes bibliográficas, com especial destaque da legislação ambiental brasileira relativa à temática objeto deste trabalho, também tem embasamento em estudo de caso, com vistas a fortalecer a apreciação documental realizada, especificamente do licenciamento ambiental do cruzeiro marítimo processado na esfera de competência do órgão licenciador do Estado de Pernambuco.

O exame de caso trata-se de estudo ambiental promovido pela empresa empreendedora do cruzeiro, no ano de 2012, com a finalidade de analisar os impactos ambientais da atividade.

Esse trabalho de campo fornece informações detalhada da operação da atividade turística do cruzeiro no mencionado arquipélago e, conseqüentemente, possibilita uma maior compreensão dos impactos ambientais gerados por essa atividade.

A elaboração do mencionado estudo ambiental decorreu de exigência estabelecida em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado em 04 de janeiro de 2011 pela empresa empreendedora do mencionado cruzeiro, na condição de compromissada perante o Ministério Público Federal em Pernambuco, figurando como comprometente o Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

O referido TAC fundamenta-se nas disposições do art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985³⁰, concomitantemente com art. 585 do Código de Processo Civil (CPC).

³⁰ BRASIL. **Lei nº 7.347/85** - Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

Como se demonstrará no desenvolvimento deste trabalho, o estudo ambiental em referência veio confirmar o entendimento já firmado pelos órgãos públicos federal e estadual, com competência licenciatória, respectivamente, o IBAMA e a CPRH, de que a atividade em questão não se enquadra na categoria de significativo impacto ambiental, por conseguinte não está sujeita a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Para realizar a consecução do estudo do cruzeiro marítimo em epígrafe, esta tese foi organizada em oito capítulos.

No primeiro capítulo analisou-se a questão da competência ambiental em sede de Constituição Federal de 1988, para ingressar no licenciamento ambiental.

O segundo capítulo focaliza os princípios do Direito Ambiental, apresentando um panorama histórico da instituição deles no plano internacional e nacional, destacando as suas inserções nas principais leis do ordenamento jurídico brasileiro.

O terceiro capítulo trata do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, apontando a sua importância como instrumento norteador do desenvolvimento econômico e social do país.

O quarto capítulo se introduz o exame das unidades de conservação, com enfoque especial sobre o parque nacional e a área de proteção ambiental categorias de unidades existentes no arquipélago de Fernando de Noronha, no estado de Pernambuco, onde tem destino cruzeiro marítimo abordado neste trabalho, em face do reconhecimento daquele arquipélago como um grande polo turístico.

O quinto capítulo analisa os aspectos jurídicos e socioeconômicos relativos, com foco na questão ambiental à atividade de cruzeiro marítimo.

O sexto capítulo discorre sobre a consecução do cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha – PE, avaliando a execução dessa atividade segundo a legislação ambiental, marítima e do turismo, bem ainda com enfoque no princípio do desenvolvimento sustentável.

Aborda, ainda, o estudo ambiental elaborado pela empresa empreendedora desse cruzeiro, que avalia os impactos ambientais da atividade, com vistas a verificar a sua conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável.

O sétimo capítulo apresenta os resultados da pesquisa efetuada em confronto com os dados doutrinários, legais e dos impactos ambientais identificados no estudo ambiental coletados neste trabalho.

O último capítulo trás a conclusão da pesquisa, confirmando a tese levantada de que a atividade de cruzeiro marítimo realizada com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha está em plena consonância com o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável e, portanto, plenamente viável.

1. A ORDEM CONSTITUCIONAL AMBIENTAL: UMA QUESTÃO DE COMPETÊNCIA

No Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal representa a lei maior, ocupando o cume da pirâmide jurídica, submetendo o comando de suas normas imperativas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado e todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras que se encontram no território nacional.

As Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão “meio ambiente”, o que denota a despreocupação com a questão ambiental.³¹

Há uma hierarquia normativa no sistema jurídico nacional, no sentido de que as normas constitucionais prevalecem sobre as demais. Assim, as normas não constitucionais têm que ser elaboradas em conformidade com o procedimento e o conteúdo previsto na Constituição.

Por conseguinte, a Carta Magna é a lei fundamental, e sendo assim, a supremacia de suas normas, exigem absoluta observância. Feitas essas considerações iniciais, far-se-á uma abordagem da questão ambiental tratada pela Lei Suprema do Estado brasileiro.

1.1 O meio ambiente na Constituição Federal de 1988

A atual Constituição Federal brasileira foi a primeira a tratar expressamente sobre o meio ambiente, dedicando o Capítulo VI do Título da *Ordem Social* exclusivamente a essa matéria.

A esse respeito, chama a atenção José Afonso da Silva para o fato de que a Constituição brasileira é “marcadamente ambientalista” tendo disciplinado a matéria de forma ampla e moderna.³²

No *caput* do artigo 225, a Carta Magna estabelece:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao

³¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina, jurisprudência, glossário. 7. Ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 183.

³² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. *Op. Cit.* p. 26

Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em conformidade com o preceito constitucional retro, o meio ambiente não poluído, ou seja, ecologicamente equilibrado, passou a ser considerado um direito fundamental, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana prescrito no art. 1º, III, da CF.

Os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos pelo direito positivo como essências, sem os quais o ser humano não vive dignamente, ou até não tem condições de continuar a viver.³³

Diante da nova ordem constitucional, os direitos fundamentais ultrapassam aqueles previstos no art. 5º da Carta Magna, que dizem respeito aos direitos e deveres individuais e coletivos e os direitos sociais elencados no art.6º, para abranger o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado instituído no *caput* art. 225 do mesmo texto constitucional.

Os direitos fundamentais são estabelecidos como cláusula pétrea, como bem prescreve o parágrafo 4º, do art. 60, da CF/88, ao definir os direitos e garantias individuais como limites matérias às Emendas Constitucionais. Da mesma forma, o princípio da aplicabilidade imediata das normas de direitos humanos (§ 1º do art. 5º) realça a força normativa de todos os preceitos constitucionais referentes a direitos humanos.

Consequentemente, nos termos da Constituição, não devem prevalecer as atividades decorrentes da iniciativa privada e pública que violem a proteção do meio ambiente. Isso constitui um grande avanço na tutela ambiental, em outras palavras, a propriedade privada, base da ordem econômica constitucional, deixa de cumprir sua função social, elementar para sua garantia constitucional, quando se insurge contra o meio ambiente.

Nesse sentido, Édis Milaré afirma que a Carta Magna de 1988 pode ser denominada de “verde”, posto que concretizou a consciência de que é preciso aprender em conviver harmoniosamente com a natureza. Assim, a dimensão ecológica não se resume aos dispositivos concentrados no Capítulo VI do Título VIII, dirigido à ordem

³³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editora, 1999. p.183.

social, alcança inúmeros outros regramentos ao longo do texto, nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.³⁴

Dessa forma a proteção do meio ambiente aparece como princípio das ordens social e econômica na Constituição Federal de 1988. Primeiramente no art. 3º, nos objetivos da República, encontra-se o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

A expressão meio ambiente tem sua definição estabelecida anterior a Carta Magna vigente, precisamente na Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1986, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. A mencionada Lei, no inciso I do art. 3º, conceitua o meio ambiente como sendo: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Segundo o inciso V, do mesmo artigo da Lei da PNMA, o meio ambiente natural compreende: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (denominados recursos ambientais).

Contudo, o meio ambiente amparado pelo texto constitucional é bem mais extensivo, porque contempla não só o meio físico (natural e artificial) e a vida em todas as suas formas, mas também outros aspectos, como o meio ambiente cultural e do trabalho. E o que evidencia o teor do *caput* do art. 225, combinado com os arts. 216, *caput*, 200, inciso VIII, 23, incisos III, IV, V, VI, VII, IX; e 170, inciso VI, da Constituição Federal.

Em relação ao meio ambiente cultural, deve ser objeto de proteção àqueles bens referentes à identidade, a memória de uma sociedade. Enquanto ao meio ambiente do trabalho contempla a saúde, a segurança e higiene do trabalhador.

Em relação ao meio físico, a Constituição Federal se preocupou com o meio ambiente urbano e rural, prescrevendo o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade, como forma de possibilitar o bem estar da população. Estabeleceu, também, limites ao exercício do direito de propriedade determinando que esses espaços territoriais devam cumprir concomitantemente a função social e a utilização adequada dos recursos naturais, de modo a preservar o meio ambiente (arts. 5º, XXII, 182, §2, 170, III e 186, II).

³⁴ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco.** *Op. Cit.* p. 184.

Destarte, só existe direito de propriedade amparado pela Constituição se respeitado o cumprimento de sua função socioambiental. Isto significa dizer que o proprietário do imóvel não tem o amparo legal de exercer o seu direito de propriedade exclusivamente em seu próprio interesse, mas visando concomitantemente o benefício da coletividade. Esta interpretação decorre do disposto no próprio texto constitucional (art. 5º, XXII; art. 5º, XXIII; art. 170, II, III, VI; art. 186, I, II; art. 225, *caput*, § 1º, incisos III, VII, e § 3º).

No que diz respeito à atividade econômica, a Constituição Federal, em seu art. 3º, II, considera o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, fundamentando a ordem econômica na livre iniciativa, sem necessidade de autorização dos órgãos públicos, salvo quando previsto em lei. Confere, porém, ao Estado o papel normativo e regulador dessa atividade. Contudo, a defesa do meio ambiente apresenta-se como princípio norteador e essencial do exercício da atividade econômica, como assim prevê o art. 170, VI.³⁵

No que se refere à ordem econômica, assinala com muita propriedade Maria Luiza Machado Granziera que a defesa do meio ambiente é uma condicionante das atividades econômicas, não se admitindo a dissociação entre tais atividades, o que vai ao encontro do desenvolvimento sustentável.³⁶

Nesses termos, o direito ao meio ambiente sadio, considerado bem de uso comum do povo pelo legislador constituinte, passou a ser reconhecido como um direito fundamental de todos, via de consequência, uma nova categoria de bem jurídico de natureza difusa, que transcende os interesses individuais para contemplar os interesses da coletividade em geral.

Logo, não importa se um determinado bem ambiental é de propriedade pública ou particular a sua fruição é sujeita sempre ao interesse de todos, como bem metaindividual ou transindividual. O meio ambiente é, portanto, um bem de natureza difusa, isto é, um bem de uso, gozo e fruição de toda a coletividade.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro 1990), no inciso I, art. 81, define os interesses ou direitos difusos como sendo

³⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ...[...]..... VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

³⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas. 2011, p.78.

“transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.”

Nesses termos, os direitos e interesses difusos distinguem-se dos demais pela indivisibilidade de seu objeto e pela indeterminabilidade de seus titulares, que estão ligados entre si por circunstâncias de fato.

Como se vê, também, do *caput* do art. 225 da Constituição Federal, dada a importância do meio ambiente sadio para a sobrevivência da vida neste planeta, o direito à preservação ambiental é extensivo às gerações futuras, de modo a que possam usufruir também desse bem ecologicamente equilibrado. Portanto, segundo a ordem constitucional as atuais gerações têm o direito de desfrutar dos bens ambientais, porém, não têm o direito de destruí-lo, face ao direito incontestável e solidário garantido constitucionalmente às gerações futuras, em favor do bem estar de todos.

Desse modo, por conta da natureza difusa do bem ambiental, a obrigação de bem cuidá-lo e preservá-lo foi conferida não só ao Poder Público, mas, igualmente, à própria coletividade objetivando sempre uma melhor qualidade de vida atual e futura para todos.

Como observa José Afonso da Silva, o Poder Público encarregado de proteger o meio ambiente, a que se refere o texto constitucional, contempla todas as entidades públicas, pois é um termo genérico.³⁷

No entanto, é certo que a proteção do meio ambiente exige a atuação permanente de instituições governamentais detentoras dessa missão específica, como assim já ocorre no âmbito da Administração Pública federal, estadual e municipal.

Encontram-se elencadas nos sete incisos do art. 225 da Carta Magna quais as condutas designadas ao Poder Público para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente sadio consagrado no *caput* do artigo, dentre elas, ressalta-se aquelas previstas nos incisos III e IV do parágrafo 1º do art. 225.³⁸

Essas obrigações conferidas ao Poder Público, estabelecidas na norma constitucional, encontram-se regulamentada, na legislação ordinária federal,

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. *Op. Cit.* p. 49.

³⁸ Art. 225 ...[.....].....

§ 1º[.....].....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

especificamente na Lei da Política Nacional do Meio ambiente (PMNA), que, em seus arts. 2º, IV, 9º, VI, e 10, criou mecanismos jurídicos para a preservação ambiental, como a proteção de ecossistemas, com a preservação de áreas representativas, o zoneamento ambiental e o licenciamento ambiental. Bem ainda na Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

No tocante à participação da coletividade na defesa do meio ambiente, por entender sabiamente o legislador constituinte que a sociedade somente pode realizar ativamente esse importante papel se compreender o porquê dessa necessidade, determinou a obrigatoriedade da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública (inciso VI do art.225). Seguindo esse comando constitucional, há normas infraconstitucionais disciplinando a matéria, a exemplo da Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências, regulamentada pelo Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2002.

A Lei acima citada incumbiu a promoção da educação ambiental também aos meios de comunicação, as empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas e a sociedade em geral, como se pode ver nos incisos IV a VI do art. 3º abaixo transcritos:

Art. 3º...[...].....

.....

IV - aos meios de comunicação de massa, colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação;

V - às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente;

VI - à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

Além disso, instituiu a Carta Magna instrumentos processuais voltados à tutela ambiental, a serem utilizados não só pelo Poder Público, mas também pela coletividade: a Ação Civil Pública e a Ação Popular (arts. 5º LXXIII, e). A primeira regulamentada pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A segunda, regulamentada pela Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1985, que legitima qualquer cidadão a propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Instituiu, ainda, outros meios capazes de assegurar o exercício da cidadania ambiental, como o direito a informação e de petição, nos termos dos incisos XXXIII e XXXIV do art. 5º da CF.³⁹

A importância do direito à informação ambiental foi ressaltada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, por meio da Declaração do Rio de Janeiro (ECO-92) firmada pelo Brasil, que estabelece, no princípio 10: “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”.

No âmbito da legislação pátria, a Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Conforme essa Lei federal, os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental.

Em contrapartida, o direito de ser informado exige dos órgãos públicos integrantes do SISNAMA a facilitação do acesso à informação ambiental disponível aos interessados, a transparência das ações públicas, a produção de dados ambientais quando necessários e a capacitação de seus agentes para bem exercer essa prestação desse serviço. A este respeito, a Lei da PNMA instituiu entre seus instrumentos o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SISNAMA) e o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente a ser divulgado pelo órgão ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (art.9º, VII e X).

³⁹ Art. 5º. XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível segurança da sociedade e do Estado; XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas; a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

A Constituição Federal ao prescrever a obrigatoriedade da informação ambiental objetiva possibilitar a participação ativa da coletividade nas soluções das questões relativas ao meio ambiente com vistas a evitar a degradação ambiental, ou requisitando providências das autoridades públicas competentes.

Ademais, em seu art. 129, III, a Constituição Federal destinou ao Ministério Público, como defensor da sociedade e dos interesses difusos e coletivos, dentre outras atribuições, à defesa do meio ambiente, utilizando-se do inquérito civil e da ação civil pública.

Outro aspecto a ser observado do exame do inciso V do §1º do art. 225 da Constituição Federal é que a sadia qualidade de vida prevista no *caput* deste artigo abrange igualmente a proteção da saúde pública, devendo o Poder Público, dentre outras medidas, exercer a vigilância sanitária. Inquestionavelmente, a saúde pública é condição essencial para o meio ambiente sadio.

Compondo o arcabouço de proteção constitucional do meio ambiente encontra-se presente no texto da Lei Maior, no §3º do art. 225, a previsão punitiva nas hipóteses de ocorrências de infrações ambientais constatadas, impondo que:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos ambientais causados.

Como se denota, a norma constitucional inovou, ao prevê expressamente a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas, sejam públicas ou privadas. A Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1988, veio exteriorizar esse comando constitucional, cominando sanções penais e administrativas mais rigorosas às condutas lesivas praticadas contra ao meio ambiente, as quais se encontram tipificadas no referido diploma legal.

No tocante à responsabilidade objetiva dos causadores de dano ambiental, mencionada no texto constitucional anteriormente referenciado (§3º do art. 225), a Lei Maior só fez recepcionar e ressaltar essa obrigação já estabelecida na Lei da PMNA (art.14,§1º).

A responsabilidade objetiva pelo dano ambiental está fundada no risco e não na culpa. Logo, não há a necessidade de provar a ocorrência de culpabilidade da pessoa infratora, por ação ou omissão (negligência, imprudência e inerência), bastando ser

comprovada somente a relação de causa e efeito entre uma determinada situação e o dano que desta tenha sido originado.

A forma de reparação do dano ambiental é tratada na legislação infraconstitucional, em relação ao ressarcimento e/ou no que diz respeito medidas de recuperação ou compensação ambiental, como se pode observar, dentre outras, do texto da Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação.

A seguir passa-se a examinar como a Carta Magna disciplinou a competência dos Entes federados no que diz respeito à matéria ambiental. Destaca-se esse assunto por se tratar de um tema que mais tem gerado conflito de atuação entre os órgãos ambientais da União, Estados e Municípios.

1.2 Repartição da Competência em Matéria Ambiental

A tutela do meio ambiente, pela magnitude e especificidades dos bens tutelados, pressupõe uma atuação imediata e rigorosa dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), como forma de atender a missão designada pela Constituição. Para tanto, a eles estão conferidas competências para que possam agir e garantir a proteção ambiental.

O moderno Estado democrático funda-se na ideia de divisão dos poderes, proposta por Montesquieu, para quem a liberdade política só poderia existir e, por um sistema de freios e contrapesos, o poder limitasse a si próprio. Essa é a ideia de divisão funda na especialização horizontal das funções do Estado, pressupondo uma cooperação mútua de confiança. Em razão disso, o Estado brasileiro adotou um modelo de ampla descentralização administrativa, com o federalismo cooperativo.⁴⁰

Salienta José Afonso da Silva, que “competência são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.⁴¹

A repartição de competências entre os entes federativos, em regra, observa o princípio da predominância do interesse, que determina que estejam afetas à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados as matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios as matérias de interesse

⁴⁰ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco.** *Op. Cit.* p. 223/224.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** *Op. Cit.* p.455.

predominantemente local, ressaltando que o Distrito Federal acumula as competências de âmbito estadual e municipal.

José Afonso da Silva esclarece, acerca da repartição de competências, que:

O sistema de repartição de competências entre as entidades da Federação Brasileira é bastante complexo. A Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, parágrafo primeiro) e poderes definido indicativamente para os Municípios (arts. 29 e 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre a União e Estados e até aos Municípios a competência suplementar (arts. 24 e 30).⁴²

Segundo Édis Milaré a competência ambiental desdobra-se em dois segmentos: as competências administrativas (ou de execução de tarefas), que conferem ao Poder Público o desempenho de atividades concretas, através do exercício do seu poder de polícia; e as competências legislativas que tratam do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração das leis e atos normativos.⁴³

Dessa forma, a Carta Magna distribuiu entre os entes federados a competência ambiental administrativa (material) e legislativa (formal), como será abordado a seguir.

1.2.1 Competência Legislativa Ambiental

A competência legislativa diz respeito ao poder que um Ente da federação tem para criar normas sobre determinada matéria. Na seara ambiental, a competência legislativa, pode ser: privativa, concorrente e suplementar.

Segundo Maria Luiza Granziera: “a competência legislativa constitui atribuição constitucional conferida à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, para que editem leis sobre determinadas matérias”.⁴⁴

Competência privativa é a que é atribuída unicamente à União, mas com possibilidade de ser delegada aos Estados por meio de Lei Complementar (art. 22, parágrafo único).

É possível afirmar que, na formulação das normas sobre as matérias objeto do art. 22, há que se considerar tanto a regra do art. 170, o que condiciona a ordem

⁴² SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. *Op. Cit.* p. 72.

⁴³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. *Op. Cit.* p. 224.

⁴⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p.89.

econômica à proteção ambiental, como o art. 225, todos da Carta Magna, que dispõe sobre o meio ambiente. Essa relação é cogente por força constitucional, é o que se denomina de “transversalidade” do meio ambiente nos vários setores produtivos. Há, pois, que se incluir, na elaboração das normas relativas aos temas elencados no art. 22 retro, o fator ambiental.⁴⁵

No mencionado artigo, a Constituição Federal confere a União legislar, com exclusão dos demais entes federativos, sobre vários assuntos, dentre os quais os relativos aos bens ambientais, águas, navegação lacustre, fluvial e marítima e jazidas, minas e outros minerais. A competência ambiental para legislar sobre águas é concedida privativamente à União, mas apenas em relação ao seu aproveitamento econômico, especialmente como fonte de energia (art. 22, inciso IV).

Competência concorrente é compartilhada entre os entes da federação designados (União, Estados e Distrito Federal), prevendo a possibilidade de disposição sobre a mesma matéria por mais de uma entidade federativa, porém, com primazia por parte da União, em relação à fixação de normas gerais. Tratando-se de competência concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. A preferência da competência da União para legislar concorrentemente não exclui a suplementar dos Estados.

Neste sentido, de acordo com Maria Luiza Granziera:

Em matéria de competência legislativa concorrentes, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, que se aplicam a todo o território nacional, cabendo a cada Unidade da Federação o respectivo o detalhamento conforme as características e necessidades locais, limitadas pelas regras impostas pela União.⁴⁶

Discorrendo sobre o assunto Paulo Affonso Leme Machado explica que não é necessário que a norma geral abarque todo o território brasileiro, e acerca da matéria, assinala que:

Normas Gerais são aquelas que pela sua natureza podem ser aplicadas a todo território brasileiro. (...) a norma não é geral porque é uniforme. A generalidade deve comportar a possibilidade de ser uniforme. Entretanto, a norma geral é aquela que diz respeito a um interesse geral. E continua afirmando que a norma federal não ficará em posição de superioridade sobre

⁴⁵ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p.89.

⁴⁶ *Ibidem.* p. 90.

as normas estaduais e municipais simplesmente porque é federal. A superioridade da norma federal (...) existe porque a norma federal é geral.⁴⁷

José Afonso da Silva explica que a competência legislativa concorrente está prevista no art. 24 da Constituição, onde se declara competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da Natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), sobre proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII), assim como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).⁴⁸

Dessa forma, o art. 24 da Constituição Federal trata da competência conferida à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre várias matérias ambientais, como florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O mencionado artigo afirma ainda que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Assim, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. E, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como se depreende das normas acima transcritas, no que concerne a competência legislativa concorrente, a União confere estabelecer normas de caráter geral, cujas matérias regulamentadas interessam ou se aplicam igualmente a todo Estado brasileiro. Por sua vez, os demais Entes (Estados e o Distrito Federal) competem legislar sobre pontos específicos da lei, detalhando-os, de acordo com as necessidades e interesses locais.

⁴⁷ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 6^a. Ed. Malheiros Editores, SP, 1996.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. *Op. Cit.* p. 78.

Aos Estados foi conferida competência também para legislar de forma integral para atender suas especificidades, se não existir norma federal regulando a matéria. No entanto, editada lei federal ela não revoga nem derroga a lei estadual no aspecto contraditório esta apenas perde sua eficácia, ficando suspensa.⁴⁹ Dessa forma, os Estados não têm competência exclusiva em matéria de meio ambiente. Tem, porém, competência legislativa suplementar de normas gerais estabelecidas pelo governo federal, nos termos do art. 24, VI, VII e VIII, e seu parágrafo segundo.⁵⁰

A competência supletiva importa no poder de estabelecer normas que desdobrem o conteúdo dos princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas. Pressupõe que outro ente de maior hierarquia já normatizou o tema, podendo tão somente complementar essa norma, pormenorizando ou suprindo sua omissão, não podendo dispor de forma diferente.

O artigo 24 da Constituição Federal não explica a competência legislativa do Município, o que tem levado, segundo Édís Milaré, muitos à conclusão precipitada de que ele não teria competência normativa na matéria. Levado ao pé da letra, chegar-se-ia ao absurdo de sustentar também que o Município não tem competência para legislar sobre urbanismo, por ser matéria de competência concorrente incluída no art. 24. Entretanto o mencionado autor esclarece que:

Se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” - competência administrativa -, é obvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria. Acrescenta-se, ademais, que a Constituição Federal, entre as inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre a proteção do meio ambiente.⁵¹

A competência municipal para legislar sobre meio ambiente é supletiva e não concorrente e está estabelecida no art. 30, incisos I e II, qual seja legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Ressalta Vladimir Passos de Freitas que embora o inciso I do art. 30 da Constituição não seja específico ao meio ambiente, mas a ele também se aplica, pelo fato de conferir ao município competência para legislar sobre assuntos de interesse

⁴⁹ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005. p. 83.

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. *Op. Cit.* p. 78.

⁵¹ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. *Op. Cit.* p. 225.

local. O entendimento esposado por esse autor é acompanhado pela maioria de outros doutrinadores brasileiros.⁵²

Portanto, ao município foi outorgada competência para legislar sobre assunto de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que for pertinente. A competência complementar pressupõe a existência de uma norma federal ou estadual, deferentemente da competência concorrente que não necessita de uma norma jurídica antecedente.

Nota-se que a Constituição Federal, de forma didática, expõe como se deve efetivar essa competência legislativa comum e complementar. Assim, as normas gerais afetas à competência da União, se aplicam igualmente a todo território nacional, conferido aos demais Entes federados o detalhamento, de acordo com as peculiaridades regionais e locais, conforme o caso, observando os limites impostos pelas regras federais. Poderão ser mais restritivas as leis estaduais e municipais ao tratar das questões ambientais, mas nunca ultrapassando o limite fixado na norma federal geral, porque assim agindo estarão cumprindo o objetivo esculpido no texto constitucional relativo ao meio ambiente ecologicamente sadio.⁵³

1.2.2 Competência Material Ambiental

A competência material ambiental confere ao Poder Público a prática de atos administrativos voltados à proteção do meio ambiente, como exemplo, cita-se o direito de fiscalizar, de impor sanções etc.

A competência material divide-se em exclusiva e comum. A competência exclusiva é indelegável e somente o ente da Federação é o detentor da atribuição para tratar sobre determinada matéria com exclusão dos demais.

A Constituição Federal atribuiu a competência exclusiva somente a União, com o seu rol taxativamente elencado nos incisos do art. 21. Em relação às questões que afetem diretamente a área ambiental, destacam-se aquelas previstas na alínea “b” do inciso XII do art. 21.

A competência comum, também denominada de cumulativa ou paralela, é exercida por todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e

⁵² FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 61/71

⁵³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p.64.

Municípios), no tocante àquelas matérias que interessam a toda nação, como no caso específico o de proteger o meio ambiente.

Observa Antônio Figueiredo Guerra que as competências comuns ambientais estão tratadas no texto constitucional tanto no artigo 23, inserto no título que normatiza a organização do Estado, quanto no artigo 225, o qual é voltado exclusivamente para a proteção do meio ambiente. Nota-se que o mencionado artigo 225 trata das incumbências do “Poder Público”, ou seja, utilizou-se de “expressão genérica” [...] para designar o titular das atribuições ali previstas, o que abrange, naturalmente, todos os entes federados.⁵⁴

O art. 23 da Constituição dispõe sobre a competência comum a cargo do Poder Público dos entes federados, para proteger o meio ambiente, a saber:

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

A competência administrativa comum também está prevista no §1º do art. 225 da Constituição Federal, a seguir transcrito:

Art. 225
 § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
 I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
 II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
 III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

⁵⁴ BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. **A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988**. Revista de Informação Legislativa, n. 159, jul./set., 2003. p.10.

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Antônio Inagê pondera que a Constituição Federal reforçou a ideia da descentralização de competência em matéria ambiental, quando faz uso da expressão *Poder Público* no *caput* do art. 225 no sentido de significar que são todas as pessoas de direito público a quem cabem à administração e o exercício nos três níveis de governo. Acrescenta que cada esfera de poder age em conformidade com suas competências: a União tendo em vista os interesses nacionais, prevaletentes sobre os interesses regionais e locais; os Estados e o Distrito Federal agindo segundo seus interesses e peculiaridades; e os Municípios na defesa dos interesses locais.⁵⁵

Em relação à competência material comum, assinala Vladimir de Passos Freitas que “pouco importa quem seja o detentor do domínio do bem ou o ente que legislou a respeito”. Como exemplo, assinala que todos podem atuar na preservação das árvores, da flora, fauna da flora.⁵⁶

Diferentemente da competência concorrente, prevista no artigo 24, da Constituição Federal de 1988, onde há determinadas regras de prevalência das normas da União sobre as normas estaduais, na competência comum, a tônica é a cooperação entre as variadas unidades políticas para, em conjunto, executarem diversas medidas visando, entre outros aspectos, a proteção de bens de uso comum – v.g. meio ambiente - ou que, embora de titularidade específica - p. ex. mar territorial que é bem da união (art. 20) - interessem a todos, indistintamente.

Por sua vez, prevê o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, que a competência administrativa comum deverá ser regulamentada por leis complementares. Com a nova redação desse parágrafo passou a ser possível mais de uma lei

⁵⁵ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. *Op. Cit.* p. 71.

⁵⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. *Op. Cit.* p. 77.

complementar tratar sobre forma de cooperação entre a União, os Estados, o distrito Federal e os Municípios.

Com isso, o legislador constituinte vem robustecer a importância de normas que norteiem e harmonizem a atuação conjunta dos Entes federados, evitando assim a existência de conflitos e evitando a superposição de atribuições.

A esse respeito, leciona Paulo Affonso Leme Machado que:

A lei complementar, com base no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, deve ter como fundamento a mútua ajuda dos entes federados. Dessa forma, essa lei não visa, e não pode visar à diminuição da autonomia desses entes, despojando-os de prerrogativas e de iniciativas que constitucionalmente possuem, ainda que não as exerçam, por falta de meios ou de conscientização política. A lei complementar não pode, pois, especificar quais os tipos de licenças ambientais a serem fornecidas pelos Estados e pelos Municípios. Não é função da lei federal mencionada estabelecer prazos para os procedimentos administrativos estaduais e municipais, pois esta matéria integra a organização administrativa autônoma desses entes.⁵⁷

Passado mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal, a Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, passou então regulamentar o Parágrafo único e os incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal que tratam da competência administrativa comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, relativas à proteção do meio ambiente.

A referida Lei detalha a maneira como se deve processar a cooperação dos Entes federados na consecução das ações públicas de defesa do meio ambiente, traduzidas no poder de polícia, no licenciamento e na fiscalização ambiental, entre outras atividades executadas pela Administração Pública. E, a mencionada Lei passou a disciplinar o licenciamento ambiental, antes apenas fundamentado na Lei n.º 6.938, de 1981 e regulamentado em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, principalmente na Resolução n.º 237, de 19 de dezembro 1997.

Diante do exposto pode-se constatar que a Constituição Federal, no que concerne à questão ambiental, confere à legislação infraconstitucional a regulamentação e disciplinamento de inúmeros aspectos sobre a matéria, conforme já anteriormente destacado e ainda será visto no decorrer deste trabalho.

Denota-se, igualmente, não existir conflito no desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, prevendo o texto constitucional a possibilidade da plena

⁵⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente**. Revista de Informação Legislativa, n. 131, jul./set., 1996. p.173.

compatibilização, conferindo à coletividade o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O que almejou o legislador constituinte e que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitua um parâmetro a ser observado no processo desenvolvimento econômico e social e na realização do trabalho e lazer, porque, do contrário, as ações humanas constituirão uma agressão à vida.

Observa-se, também, que o sistema de competência adotado pela Constituição para o meio ambiente permite que os Entes federados, tanto no aspecto legislativo, como no exercício da função administrativa, atuem de forma ampla e integrada, em benefício do meio ambiente.

Nesse sentido, a edição da Lei Complementar n.º 140/2011 representa um importante instrumento no estabelecimento de normas que disciplinam a cooperação administrativa entre os entes federados, na consecução do relevante papel de proteção do meio ambiente.

A seguir, serão apresentadas algumas considerações sobre o licenciamento ambiental, atividade administrativa de suma importância, afeta à competência material dos entes federados e aplicável o caso do cruzeiro marítimo abordado neste trabalho.

1.2.3 Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental constitui um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, de natureza preventiva, que tem por fim assegurar que as atividades da iniciativa privada ou pública, consideradas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental ou utilizadores de recursos naturais não venham afetar prejudicialmente o meio ambiente, ocasionando o menor impacto possível.

Nesse sentido, Maria Luiza Granziera afirma que o licenciamento ambiental possui natureza técnica, uma vez em que analisa os impactos que um empreendimento ou atividade poderão causar em determinado território, de acordo com seu porte e características, utilizando para tanto, parâmetros definidos pelas várias ciências que dão suporte técnico ao direito ambiental.⁵⁸

É por meio dessa importante atribuição, desempenhada pelos órgãos ambientais da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

⁵⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p. 404.

Municípios, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)⁵⁹ que são estabelecidas condições e restrições para a instalação e funcionamento das atividades ou empreendimentos sujeitos a esse tipo de licenciamento.

O licenciamento constitui importante instrumento de gestão do meio ambiente, pois por meio deste, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Édis Milaré, acerca do tema, esclarece que,

Não pode haver desenvolvimento genuíno se esse patrimônio for sacrificado - e a própria Carta Magna dos que há limites para as atividades econômicas. Preservar o meio ambiente nos termos da Constituição não significa emperrar o desenvolvimento no País, mas ao contrário, alicerçá-lo. Daí a oportuna qualificação do licenciamento como “instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente”.⁶⁰

Visa, portanto, o licenciamento ambiental garantir o desenvolvimento sustentável, ou seja, compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico-social, ambos previstos na Constituição Federal, respectivamente no *caput* do art. 225 e no art. 170, III e VI.

É na Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu art. 9º, IV, que o licenciamento ambiental tem sua previsão, além de ser considerado, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Ainda, o mencionado diploma legal, em seu art. 10, com a nova redação dada pela Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011⁶¹, estabelece que:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

⁵⁹ Art. 6º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. **BRASIL**. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁶⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. *Op. Cit.* p. 511.

⁶¹ **BRASIL**. Lei complementar n.º 140, de 8. 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 n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Como se pode ver do comando legal retro, não são todas as intervenções humanas na natureza que estão sujeitas ao licenciamento ambiental, mas somente aquelas que se enquadram nas situações elencadas no *caput* do art. 10 da Lei da PNMA, as quais, para sua implementação, ficam sujeitas a observar as regras legais de um procedimento administrativo levado a efeito pelo competente órgão público licenciador, para fins de se obter ou não a pertinente licença.

Ademais, como o meio ambiente é um bem de interesse de todos, em atendimento ao princípio da publicidade, fixou o legislador a obrigatoriedade de se dá ampla divulgação desse procedimento, desde o seu início, com a formulação do pedido, até a sua aprovação ou não, inclusive as respectivas renovações, se for o caso, como forma de os interessados em geral tomarem conhecimento e se posicionarem se assim desejar.

Nesse sentido, importante lição de Édis Milaré,

Não pairando dúvida de que a melhor maneira de tratar as questões ambientais – segundo enunciado no Princípio 10 da *Declaração do Rio* – é assegurar a participação democrática no processo de decisão, o ordenamento brasileiro, para a efetividade dessa participação, exige que todo o procedimento licenciatório se desenvolva às claras, com pleno conhecimento do público interessado.⁶²

A Lei Complementar n.º 140/2011, que promoveu alterações na Lei da PNMA, vem atender ao comando do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, que trata da competência material dos entes federados.

A referida Lei Complementar instituiu inovações no procedimento do licenciamento ambiental, que antes tinha sua regulamentação estabelecida principalmente na Resolução, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n.º 237, de 19 de dezembro 1997. Definiu, também, regras de cooperação dos entes federados relacionadas à atividade fiscalização e em relação a outras ações administrativas relativas à gestão do meio ambiente.

A citada Resolução do CONAMA, ainda em vigência, naquilo que não contraria a citada Lei Complementar, era alvo de críticas de alguns doutrinadores que apontavam a sua inconstitucionalidade, pelo fato dessa norma jurídica prescrever competências executivas aos entes federados, sendo que, como sustentavam os críticos,

⁶² MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco.** *Op. Cit.* p. 549.

esta matéria está afeta a regramento por lei complementar, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

Assim, a Lei Complementar n.º 140/2011 veio por fim a essa celeuma, dispondo, entre outras, sobre o licenciamento e da atividade fiscalizatória efetivadas pelos órgãos ambientais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto à definição de licenciamento ambiental (art. 2º, II), Lei Complementar adotou o mesmo conceito de licenciamento ambiental fixado na Resolução CONAMA n.º 237/1997, qual seja: “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;”.

Antônio Inagê de Assis Oliveira⁶³ conceitua o licenciamento ambiental como sendo o instrumento mediante o qual o órgão ou entidade ambiental competente analisa os projetos que lhe são submetidos, considerando os impactos positivos e negativos, com vista a decidir se autoriza ou não a instalação, a ampliação ou o funcionamento, e, se aprovado, se faz ou não exigências para diminuir os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos ambientais positivos.

Em relação ao licenciamento ambiental, a Lei Complementar n.º 140/2011 manteve o sistema único de licenciamento processado pelos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sem prejuízo de manifestação não vinculantes de outros órgãos públicos de diferentes esferas de governo.

Contudo, no processo de licenciamento ambiental, não obstante o órgão licenciador não seja obrigado a acatar os posicionamentos formulados formalmente de outras entidades públicas e dos demais interessados, a competente autoridade administrativa tem o dever de posicionar-se sobre a matéria submetida ao seu crivo, apontando o dispositivo legal que fundamenta sua decisão, bem ainda indicando os motivos que levaram a aplicação daquela norma legal, em cumprimento com o princípio da motivação.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 93, inciso IX, através da redação fornecida pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, esculpiu o princípio da motivação das decisões judiciais, que determina que toda decisão judicial seja motivada,

⁶³ OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. *Op. Cit.* p. 287.

sob pena de nulidade absoluta.⁶⁴ A exigência de motivar significa a imposição de que os atos decisórios sejam justificados de forma clara, com as razões explicitadas.⁶⁵

É entendimento doutrinário e jurisprudencial da necessidade de motivação dos atos administrativos, inclusive, no ordenamento jurídico federal, dentre outras normas, o princípio da motivação tem previsão explícita no art. 50 da Lei n.º 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Quanto à competência dos entes federativos para proceder ao licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA n.º 237/97 fixou, como regra, o critério de abrangência do impacto para efeito de definição da competência do ente federativo licenciador. Nesse sentido ensina Édís Milaré que a Constituição Federal adotou a competência administrativa comum, que permite concluir que o critério para identificação do órgão habilitado para o licenciamento é determinado pela área de influência direta do impacto ambiental que pode ser gerado nas etapas de planejamento, instalação e operação de determinado empreendimento ou atividade.⁶⁶

Por sua vez, a Lei Complementar n.º 140/2011 estabeleceu como critério preponderante a localização do empreendimento ou atividade, independentemente do alcance dos impactos ambientais, expondo as situações em que os diferentes entes devem atuar de forma harmônica.

Nesse sentido, de acordo com a Lei Complementar n.º 140/2011, art. 7º, inciso XIV e parágrafo único, há a competência da União para o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), em dois ou mais Estados.

Ainda, é de competência de a União licenciar as atividades de caráter militar, excetuando-se o licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas; destinadas a

⁶⁴ Art. 93, IX, CF/88. “Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e, fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.”

⁶⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 632.

⁶⁶ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. *Op. Cit.* p. 522.

pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (art. 18, §§1º e 3º).

Ressalta Maurício Carneiro Paim, em relação às situações elencadas acima, que a Lei Complementar suprimiu a hipótese prevista no art. 4º, III, da Resolução CONAMA n.º237/97, qual seja, “cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados”⁶⁷

A este respeito acrescenta que a extensão do impacto direto da atividade ou empreendimento não poderia ser desconsiderada pelo legislador, porque é corolário lógico do princípio constitucional da predominância de interesses. E, nesse sentido, diz que empreendimentos ou atividades cujos impactos diretos atinjam mais de um Estado ou ultrapassem as fronteiras do país, abrangendo outras nações, devem ser licenciados pelo órgão ambiental federal, inclusive, anota que qualquer prática administrativa nesse sentido pode representar grave ofensa à Constituição Federal.⁶⁸

Nos casos previstos para o licenciamento de atividades de caráter militar e envolvendo material radioativo a competência licenciatória foi deferida à União, independentemente da repercussão do impacto ambiental da atividade ou empreendimento, uma vez que versam sobre questões notadamente de interesse nacional.

Conforme está previsto na Lei em análise outras hipóteses de licenciamento ambiental poderão ser conferidas ao órgão ambiental federal por recomendação da Comissão Tripartite Nacional, a ser formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de promover a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos (§2º do art. 4º).

⁶⁷ PAIM, Maurício Carneiro. **Lei complementar nº 140/11: primeiras impressões.** Disponível em: <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>. Acesso em 19 nov. 2012.

⁶⁸ *Ibidem.*

Na ocorrência da situação de empreendimentos cuja localização compreenda simultaneamente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira, Paulo de Bessa Antunes chama a atenção para o fato de que a União só fará jus a essa competência licenciatória se o Poder Executivo federal já tiver editado ato próprio, pois, enquanto isso, a competência é dos órgãos estaduais do meio ambiente.⁶⁹ A esse respeito, releva assinalar que ainda não foi instituído nenhum ato normativo tratando dessa questão.

A Lei Complementar em comento estabeleceu para os Estados o critério da competência licenciatória residual, ou seja, pode licenciar o que não for da atribuição da União e dos Municípios, fixando-lhes expressamente, assim como para os municípios, a atribuição para licenciamento de atividades ou empreendimentos em unidades de conservação estaduais ou municipais respectivamente, com exceção de área de proteção ambiental federal (APA).

Como se denota, afora a previsão expressa para que o Estado licencie empreendimentos localizados em unidades de conservação as quais instituir, com exclusão das APAs, a atribuição de licenciamento ambiental atribuída aos Estados é de natureza residual, também chamada de remanescente, ou seja, engloba todas as atividades e empreendimentos não afetos às competências da União e dos Municípios.

De acordo com a Lei Complementar n.º 140/2011, art. 9º, XIV, os Municípios tem competência para licenciar as atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; e, localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Conforme está ressaltado, salvo os empreendimentos ou atividades localizados em unidades de conservação (afora as APAs), o legislador adotou o conceito de impacto local a ser estabelecido pelo Conselho Estadual, para definir a competência ambiental licenciatória do Município.

Por certo o legislador equivocou-se ao impor essa exigência, uma vez que atribuiu a outro ente da Federal (o Estado) a tarefa de definir impacto local com o intuito de fixar a competência do Município, contrariando, desse modo, o princípio da

⁶⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2012. p. 204.

gestão ambiental compartilhada ressaltado pela própria Lei Complementar n.º 140/2011, em seu art. 3º, III.

Nota-se que, sequer fez menção o legislador da necessidade da participação do Município nesse Conselho Estadual, com direito a voz e voto, diferentemente como estabeleceu a necessidade da representação desse ente nas Comissões Tripartites Estaduais, que estão previstas no próprio texto da Lei Complementar (art.3, IV).

Essa determinação, além de desrespeitar a competência constitucional do Município para promover o ordenamento e o planejamento do seu território (art. 30, VIII, da CF), ocasiona violação ao pacto federativo, uma vez que a Constituição Federal consagrou o princípio da autonomia administrativa e política dos entes federativos (art. 18 da CF).

No que tange à competência do Distrito Federal para o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimento, são as mesmas atribuídas aos Estados e Municípios.

A atividade supletiva no procedimento de licenciamento ambiental poderá ocorrer quando um ente federado substitui o outro ente detentor da competência originária no cumprimento da função pública licenciatória, nos seguintes casos (arts. 2º, II e III, 14, §3º, 15 e 16):

- a) A União atuará supletivamente no caso de inexistência de órgão ambiental capacitado ou de conselho do meio ambiente dos Estados ou do Distrito Federal;
- b) o Estado agirá de forma supletiva quando o Município não dispuser de órgão ambiental capacitado ou de conselho de meio ambiente;
- c) a União executará a atuação supletiva do Município quando este e o respectivo Estado não possuírem órgão ambiental ou conselho de meio ambiente;
- d) o ente federativo de maior abrangência (União e os Estados) deverá atuar, em caráter supletivo, por meio de seu respectivo órgão licenciador ou normativo se ocorrer atraso injustificado no procedimento de licenciamento imputável do órgão ambiental licenciador.

A atuação subsidiária acontece na hipótese de o ente da Federação auxiliar o desempenho das ações decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições licenciatórias e se processará mediante apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, dentre outros instrumentos formais de cooperação.

Ainda há o licenciamento de empreendimentos ou atividades localizadas na unidade de conservação denominada Área de Proteção Ambiental (APA).⁷⁰ Uma das grandes novidades trazidas pela Lei Complementar nº 140/11 que, diferentemente das demais unidades de conservação, tem regra própria, não se levado em consideração a titularidade do ente federativo que a instituiu (art. 7º alíneas "a", "b", "e", "f" e "h" do inciso XIVº, 8º, XIV e 9º XIV, "a", c/c o art. 12, Parágrafo único).

Merece nota o fato de que a APA constitui uma modalidade de unidade de conservação de uso sustentável é definida no art. 15 da Lei n.º 9.985, de 15 de julho de 2000⁷¹, como sendo:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Essa categoria de unidade de conservação pode ser constituída em terras públicas ou privadas. Nas propriedades privadas, respeitados os limites constitucionais, podem ser impostas normas e restrições para a utilização do imóvel. Nas áreas sob domínio público, o órgão gestor da unidade poderá estabelecer condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública (Art. 15, §§1º, 2º e 3º da Lei n.º 9985/2000).

E sendo assim, conforme os comandos legais acima destacados, a competência do ente que irá proceder ao licenciamento ambiental em APA será definida, com base nos seguintes fatores: em relação à localização, o tipo de empreendimento ou atividade e o impacto local, independentemente de ser esta categoria de unidade de conservação federal, estadual ou municipal.

Isso significa dizer que a distribuição da competência entre os entes federados, em relação às APAS, observará os seguintes critérios, nos termos da Lei Complementar em comento, a seguir apontados.

A competência será do Município onde a APA se localiza, se o impacto ambiental da atividade ou empreendimento for local, conforme tipologia definida pelos

⁷⁰ BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – *SNUC*.

⁷¹ BRASIL. Lei n.º 9.985, de 15 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.

respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade (Art. 9º, XIV, “a”). Adota-se, portanto, em relação aos Municípios, o critério do impacto ambiental.

Por sua vez, será de competência do Estado onde a APA se situa na hipótese de o empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental não se enquadrar em nenhuma das situações que a competência esteja afeta à União ou ao Município (arts. 8º, XIV, combinado com os arts. 7º e 9º). Trata-se, assim, de competência residual dos Estados.

E a competência será da União é em decorrência de dois fatores (alíneas "a", "b", "e", "f" e "h" do inciso XIV do art. 7º):

I – Localização da APA onde a atividade ou empreendimento serão implantado, ou seja: a) APA localizada no Brasil e em país limítrofe; e b) APA localizada ou em 2 (dois) ou mais Estados.

II – Tipo da atividade ou empreendimento localizados em APA: a) de caráter militar, excetuando-se os casos previstos em ato do Poder Executivo; b) aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; e c) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva.

De outra parte, ratifica a Lei Complementar a previsão expressa na Resolução CONAMA n.º 237/1997, no sentido de que só um único ente federativo poderá conceder a autorização ou o licenciamento ambiental. No entanto, aos demais entes é assegurada a possibilidade de manifestação, sem caráter vinculativo, junto ao órgão ambiental responsável pela condução do procedimento de licenciamento ou autorização, observando, contudo, os prazos legais e os procedimentos pertinentes.

E sendo assim, a competência do ente que irá proceder ao licenciamento ambiental em APA será definida, com base nos seguintes fatores: em relação à localização, o tipo de empreendimento ou atividade e o impacto local, independentemente de ser esta categoria de unidade de conservação federal, estadual ou municipal.

Para a concretização e a otimização da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental, a Lei Complementar n° 140/2011 dispõe, em seu art. 4º, que os entes federativos podem utilizar-se, entre outros, de instrumentos como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação, Comissões Tripartites Nacional, Estaduais e Municipais, fundos públicos e privados, e delegação de atribuições e de ações administrativas de um ente federativo a outro.

No que concerne à delegação de ações administrativas, será efetivada por meio de convênio, devendo para esse fim, o ente federativo destinatário da delegação dispor de Conselho de Meio Ambiente e de órgão ambiental capacitado, sendo este considerado como aquele que possua técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações a serem delegadas.

Nesses termos, o órgão receptor da delegação deve ter capacidade técnica para assumir a ação administrativa que lhe está sendo outorgada. Como se constata, a própria Lei Complementar estabeleceu o conceito de órgão ambiental capacitado (Parágrafo único do artigo 5º).

A formalização da delegação de competência deve ser concretizada por um instrumento de cooperação, mediante a celebração de um convênio, se houver repasse de recursos financeiros, ou de termo de cooperação, caso não haja previsão de transferência de recursos, atendendo assim os comandos legais da Lei n.º 8.666, de 21 de julho de 1983, que institui normas para os contratos da Administração Pública, entre outras providências.

Esses instrumentos, certamente, foram estabelecidos com vistas a aperfeiçoar o procedimento de licenciamento ambiental, dotando o órgão ambiental licenciador de meios de trabalho apropriados e de maior capacidade técnica, ao dispor de uma equipe multidisciplinar de profissionais qualificados para atendimento das demandas.

Com vistas à celeridade do procedimento de licenciamento ambiental, a Lei Complementar n.º 140/2011 ressaltou a obrigatoriedade de os órgãos ambientais evitarem demoras nos procedimentos de licenciamento ambiental, cujos prazos para emissão de pareceres técnicos e jurídicos, expedição de licenças, entre outros, estão previstos na Resolução do CONAMA n.º 237/1997. Ainda, nesse intuito, ordenou que a complementação de dados deve ser requisitada de uma única vez ao empreendedor, salvo o caso de fato novo. Nesta hipótese fica suspenso o prazo para término do

licenciamento até que sejam atendidas todas as informações solicitadas (art. 14, §§1º e 2º).

O descumprimento do prazo pelo ente público não implica em aprovação tácita do empreendimento ou atividade, ficando proibida qualquer atuação no local em licenciamento. Em tais casos, autoriza-se somente a incidência de atribuição supletiva de outro ente, com competência para atuar no procedimento licenciatório, nos termos do artigo 15 da Lei Complementar.

Por outro lado, a renovação da licença, qualquer que seja o seu tipo, deverá ser solicitada pelo empreendedor com antecedência mínima de 120 dias antes do seu vencimento e, neste caso, o requerimento de renovação prorroga automaticamente a validade da licença até a emissão da nova (art. 14, §§3º e 4º da Lei Complementar).

Cuidou, também, essa Lei Complementar que não ocorra excesso nas cobranças das taxas para o licenciamento, devendo órgão ambiental licenciador observar que o custo desse tributo deve ser compatível com a complexidade do serviço público prestado (art. 13, §3º).

No tocante à competência fiscalizatória ambiental, esta atividade administrativa é compartilhada entre todos os entes federativos, em conformidade com os comandos dos arts. 23 e 225 da Constituição Federal. No entanto, como está prevista na Lei Complementar n.º 140/2011, primordialmente, a competência para lavrar auto de infração e instauração procedimento administrativo para apuração de ilícito ambiental é do órgão licenciador.

Contudo, qualquer ente federativo que verificar a ocorrência de infração ambiental tem o dever de executar os atos de polícia administrativa necessários à evitar, fazer cessar ou mitigar a ocorrência de degradação ambiental, informando imediatamente ao órgão competente (art. 17, §2º).

Portanto, a atividade fiscalizatória na área ambiental poder ser exercida por todos os entes da Federação, sendo que prevalecerá, na hipótese de ocorrência de ilícito ambiental, o auto de infração lavrado e autuado pelo ente competente para licenciar (exceção prevista no §3º do art. 17).

Henrique Albino Pereira⁷² observa, com muita propriedade, que essa medida já tem sua previsão na legislação brasileira, notadamente no art. 76 da Lei n.º 9.605, de

⁷² PEREIRA, Henrique Albino. **Competência para fiscalizar na Lei Complementar n.º 140/11. Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3363, 15 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22623>>. Acesso em 5 dez. 2012.

12 de fevereiro de 1998⁷³, que prevê que o pagamento das multas impostas pelos estados e municípios substituirá a multa federal. Desse modo, assinala que essa previsão do art. 17,§3º, da referida Lei Complementar apenas busca evitar que ocorra dupla punição pelo mesmo fato, ou que haja sobreposição de atividade administrativa.

Dando continuidade, observa esse autor⁷⁴ que o órgão licenciador deve ter mecanismos e instrumentos adequados e eficientes não só para autorizar, mas, igualmente, para realizar o controle contínuo das atividades potencialmente poluidoras. Este controle se faz também pelo instrumento da fiscalização. Diz, também, que mesmo que um ente não seja competente para licenciar ele é competente para fiscalizar, podendo, inclusive, autuar todos os responsáveis por qualquer dano que vier a ser causado, em atividade licenciada ou não.

Além disso, assinala Enrique Albino Pereira⁷⁵ nesse mesmo artigo, que a competência comum, a que se refere o art. 23 da Constituição Federal, é cumulativa, uma vez que mais de um ente pode exercer a mesma atividade, não havendo, subordinação nem realce de um ente sobre o outro.

Encontram-se na Resolução CONAMA n.º 237/1997 e demais legislação complementar outras regras estabelecidas para o licenciamento ambiental, que não contrariariam a mencionada Lei Complementar, conforme se analisa alguns aspectos abaixo.

O procedimento de licenciamento ambiental poderá resultar na expedição ou não da licença ambiental. A licença constitui o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual, atendidos os requisitos legais, a Administração Pública concede o exercício de uma atividade solicitada.⁷⁶

Na seara ambiental, a licença expedida pelo órgão licenciador, possui características especiais, porque, não obstante a pessoa interessado na consecução da atividade ou empreendimento a ser licenciado tenha cumprido todas as exigências legais para a sua concessão, o Poder Público pode usar critérios de conveniência e oportunidades para concedê-la ou não, inclusive revê-la a qualquer tempo, considerando o interesse público ambiental identificado.

⁷³ BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

⁷⁴ PEREIRA, Henrique Albino. **Competência para fiscalizar na Lei Complementar nº 140/11**. *Op. Cit.*

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.220.

Como ensina Maria Augusta Ferreira, esta discricionariedade e precariedade são decorrentes da própria natureza da realidade ambiental, que é em grande parte não pode ser totalmente previsível, além de ser constantemente mutável. Importa dizer que, se uma atividade causa impacto ambiental de algum modo previsto em um estudo, este impacto, no transcorrer do tempo, ao interagir com outros fatores ambientais, certamente sofrerá alterações, o que possivelmente exigirá também novas posturas por parte do Poder Público em relação à atividade anteriormente licenciada.⁷⁷

No processo de licenciamento ambiental são emitidas três licenças para cada fase: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação.

A Resolução CONAMA n.º 237/1997 traz as definições das licenças ambientais, dessa forma, a Licença Prévia (LP) é deferida na fase inicial do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando a sua localização e concepção, estabelecendo a viabilidade ambiental e descrevendo os requisitos básicos na fase seguinte de implantação.

Segundo Maria Luzia Granziera,

A LP refere-se a uma fase anterior a qualquer ato material em relação ao empreendimento. Existe um projeto e um local pretendido para sua implantação. Nesse passo deve ser analisado o empreendimento à luz dos planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo.⁷⁸

Essa licença representa a viabilidade ambiental e locacional do empreendimento proposto, permitindo, assim, que o empreendedor possa elaborar o seu projeto executivo. A emissão da LP ocorre após aprovação do estudo ambiental exigido, quando for o caso.

É exigido prévio Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, o qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Para a atividade ou empreendimento não considerado potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, o órgão ambiental licenciador, se julgar necessário ou houver previsão em norma legal, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento (Resolução

⁷⁷ FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Direito Ambiental brasileiro: princípio da participação**. Recife: Nossa Livraria, 2006. p.59/60.

⁷⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p. 408.

CONAMA n.º 237/1997, art 3º e parágrafo único, e Constituição Federal, art. 225,§1º, IV).

A Resolução CONAMA n.º 01, de 23 de janeiro de 1981, apresenta, de forma exemplificativa, o rol das atividades e empreendimentos sujeitos a elaboração de EIA/RIMA, especificando o conteúdo mínimo do estudo ambiental, além de conceituar o que seja impacto ambiental.

A Licença de Instalação (LI) é concedida após a aprovação dos planos, programas e projetos, inclusive o projeto executivo, autorizando o início da implantação do empreendimento ou atividade, em conformidade com as condicionantes estabelecidas pelo órgão licenciador. A finalidade da LI é autorizar o início da execução do projeto. Entende Maria Luiza Granziera que na fase da LI de um empreendimento deverá ser verificada a observância às exigências fixadas na LP como condição essencial de sua concessão.⁷⁹

A Licença de Operação (LO) autoriza o funcionamento da atividade ou empreendimento, após a constatação do efetivo cumprimento das exigências estabelecidas na licença anterior (LI), contendo as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

As licenças ambientais podem ser expedidas isoladas ou sucessivamente e têm prazo de validade determinado. A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando esta automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente (§4º do art. 14 da Lei Complementar n.º 140/2011).

Se entender necessário, o CONAMA definirá outras licenças ambientais específicas, considerando a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as fases de planejamento, implantação e operação.

Merece nota o fato de que, na hipótese de arquivamento do processo de licenciamento ambiental, por indeferimento, descumprimentos das exigências legais, ou outras situações, é possível a apresentação de novo requerimento de licença pelo empreendedor, que deverá observar todos os procedimentos legais, inclusive o pagamentos das despesas de análise.

⁷⁹ GRANZIERA. Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p. 409.

A Resolução do CONAMA n.º 237/1997, em seu Anexo I, relaciona as atividades ou empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

No âmbito do Estado de Pernambuco destaca-se a Lei n.º 14.249, de 17 de dezembro de 2010, que dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências. Tal normativa detém importante destaque no presente trabalho, porque, diferentemente da norma federal que é omissa (Resolução CONAMA n.º 237/1997) prevê explicitamente, em seu Anexo I, o licenciamento da atividade de “Transporte Marítimo de Passageiros”, a ser realizado pelo órgão ambiental estadual, a CPRH.

De acordo com a mencionada Lei estadual a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), criada pela Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, é responsável pela execução da política estadual de meio ambiente e 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.

Igualmente, a Lei estadual prevê que a CPRH é detentora de poder de polícia administrativa, atuando gestão dos recursos ambientais e sobre os empreendimentos e as atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar, sob qualquer forma, degradação ou modificação ambiental.

Portanto, no Estado de Pernambuco, cabe à mencionada Agência a competência para o licenciamento ambiental.⁸⁰

Quanto aos órgãos dos entes federados encarregados de processar o licenciamento ambiental, chama a atenção Talden Farias para o disposto no art. 17-L da Lei n.º 6.938/1981 que determina: “As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”.⁸¹

O Sistema em referência (SISNAMA) tem sua composição definida também na supracitada Lei da PNMA, em seu art. 6º, da seguinte forma:

⁸⁰ BRASIL. Lei n.º 14.249/2010. Art. 3º. Compete à Agência: I - conceder licenças e autorizações ambientais, bem como exigir e aprovar estudos relativos à Avaliação de Impactos Ambientais;

⁸¹ FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. Disponível em: <www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito.../297>. Acesso em 10 nov. 2012.

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

Em conformidade com essas normas acima transcritas da PNMA, diz, ainda, Talden que:

O licenciamento ambiental é realizado, no âmbito federal, pelo IBAMA, no âmbito estadual e distrital, pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, responsáveis pela execução de programas e projetos, pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, e, no âmbito municipal, pelos órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Logo, o licenciamento ambiental só pode ser feito pelos órgãos que fazem parte do SISNAMA, de maneira que estes se submetam a todos os regramentos editados legalmente pelo CONAMA.⁸²

⁸² FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental.** *Op. Cit.*

O IBAMA, órgão ambiental federal, criado pela Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, tem sua missão institucional definida no art. 2º, a seguir transcrito:

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Tanto a União como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem estabelecer sua própria legislação ambiental dispondo sobre o licenciamento ambiental, observando os limites de competência de cada ente político, como está determinado na Constituição Federal, nos arts. 22, 23, 30, I e II.

Diante dessas considerações, pode-se afirmar que o licenciamento ambiental é, de fato, importante instrumento empregado na proteção do meio ambiente, contribuindo para a concretização dos valores fundamentais albergados pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal, como o direito à vida e ao desenvolvimento sustentável.

A Lei Complementar n.º 140/2011 apresenta alguns avanços ao instituir instrumentos que facilitam a cooperação dos entes federados no procedimento do licenciamento ambiental e da atividade fiscalizatória, ao estabelecer regramento para a atuação supletiva e subsidiária, ao ressaltar a importância do cumprimento dos prazos para apreciação dos processos de licenciamento e a compatibilidade dos valores das taxas cobradas ao empreendedor de acordo com o tipo de empreendimento ou atividade sujeitos à licença ambiental, entre outras determinações.

No entanto, impõe exigências incompatíveis com os preceitos constitucionais, quando determina aos Estados interferirem na competência dos Municípios para definir o que seja impacto local de empreendimentos ou atividades para fins de estabelecer o licenciamento ambiental a ser processado pelo competente órgão municipal.

De outra parte, mantém a prevalência do licenciamento ambiental no âmbito estadual, seguindo o que já era previsto pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Porém, essa Lei Complementar exclui de seu texto o disciplinamento de uma importante etapa do licenciamento ambiental que é o acompanhamento, por parte do órgão licenciador, do monitoramento realizado pelo empreendedor dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento licenciado, a partir da fase de sua implantação e durante todo o tempo de sua operação.

O monitoramento é um importante instrumento, pois possibilita avaliar as previsões dos impactos ambientais e as medidas de prevenção e controle indicadas. Permite, com isso, identificar possíveis distorções nos sistemas de controle adotados ou a ocorrência de impactos não previstos, de maneira a promover em tempo hábil as correções necessárias. Constitui uma atividade rotineira e permanente dos empreendimentos e atividades licenciadas cujos resultados devem ser repassados ao órgão licenciador para fins de acompanhamento.

Nesse contexto, é importante que sejam definidos, em norma legal, os procedimentos para o acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais, os prazos para apresentação pelo empreendedor dos dados relativos ao monitoramento do empreendimento ou atividade licenciada, bem ainda seja estabelecido o tempo necessário para o órgão licenciador proceder a análise da documentação pertinente, dando-se a devida publicidade.

2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

O desenvolvimento econômico em dissonância com a questão ambiental não se mostra mais possível, em face do reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 do meio ambiente não poluído como direito fundamental. Dessa forma, a temática ambiental aparece como conteúdo e como limite das atividades econômicas, diante da supremacia da dignidade da pessoa humana, e da primazia do direito à vida.

Nesse sentido, a sustentabilidade ambiental deve ser percebida através da necessidade humana de viver com saúde, dignidade e bem-estar, usufruindo, para tanto, dos bens ambientais dentro dos limites que não comprometam a existência desses recursos e não seja prejudicial ao meio ambiente.

Nesse contexto, para que não haja quebra dos valores sociais com o texto constitucional, uma vez em que “Todo ordenamento jurídico encontra-se condicionado ao momento histórico em que é produzido, isto porque, em última análise, representa ele os valores sociais legitimados pela sociedade à qual será aplicado...”⁸³, torna-se de suma importância para consecução do trabalho em comento uma melhor compreensão dos princípios ambientais, em especial do princípio do desenvolvimento sustentável.

Ressalta-se que um ordenamento jurídico é constituído por um sistema harmonioso de normas, com uma hierarquia, que têm seus fundamentos nos princípios (valores). Os princípios são, portanto, as normas jurídicas que contém os mandamentos basilares de um sistema e que norteiam a interpretação e aplicação das demais regras jurídicas. São considerados normas hierarquicamente superiores e as mais importante, ocupando posição de primazia no sistema jurídico.

Além disso, os princípios retratam importantes valores sociais, motivo pelo qual, tornam-se vinculantes para a interpretação e aplicação do Direito.

Desse modo, é indispensável o estudo dos princípios em que esse sistema se assenta e fundamenta para que se compreenda o exato alcance das normas de um ordenamento jurídico. Paulo Bonavides, citando Domenico Farias, diz que os princípios são a alma e o fundamento de outras normas⁸⁴.

Para Álvaro Luiz Valery é essencial a análise dos princípios do Direito Ambiental, por que:

⁸³ DANTAS, Ivo. **Novo direito constitucional comparado**. *Op. Cit.* p. 51.

⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 11ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 247.

a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito;

b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;

c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;

d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.⁸⁵

Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que:

Princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo⁸⁶.

Acrescenta esse doutrinador que desobedecer a um princípio é muito mais grave do que contrariar uma norma, porque implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

A seguir, passa-se a examinar a importância dos princípios em sede da Constituição Federal, bem como se apresenta os principais princípios jurídicos relativos ao meio ambiente, haja vista que o Direito Ambiental tem seu fundamento em várias dessas normas máximas.

Depois, dos comentários sobre os princípios do Direito Ambiental, é feita uma abordagem do novo paradigma de desenvolvimento, fundamentado no princípio do sustentável iniciando com uma análise histórica até a Constituição Federal de 1988, uma vez que, sob o crivo ambiental, a consecução de qualquer atividade que afete o meio ambiente, como é o caso do cruzeiro mencionado neste trabalho, obrigatoriamente deve ser considerada à luz de tal princípio, que contempla simultaneamente três vertentes: o social, o econômico e o ecológico.

⁸⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. In Revista de Direito Ambiental nº 02, abril-junho/1996. p. 50.

⁸⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. Ed. RT, São Paulo, 1980. p. 299/300.

2.1 A Importância dos Princípios na Constituição Federal

Com o decorrer do tempo, o Direito passou a não se resumir apenas ao disposto expressamente na lei, passando a ter alicerce nos princípios e normas constitucionais, possibilitando uma interpretação mais legítima e adequada ao momento social.

A teoria do direito deixou de estar centrada na figura da norma jurídica, possibilitando o estudo para além do direito positivo, ampliando-se o conceito desse instituto jurídico para inserir e ressaltar a importância dos princípios no ordenamento jurídico.⁸⁷

A Constituição Federal também deve ser percebida como fato social, ou seja, para ser compreendida pressupõe, primeiramente, a verificação da realidade social na qual foi construída, como também os fins almejados pela coletividade que a instituiu. Como norma fundamental não deixa de ser jurídica quando regula o exercício do poder com o fito de efetivar a ideia de direito consagrada pela sociedade.⁸⁸

O sentido da Constituição é permanentemente construído e reconstruído por seus destinatários. É a própria base do Estado Democrático de Direito, pois visa compatibilizar valores que só abstratamente se compatibilizam perfeitamente, visto que, no momento de sua concretização, podem se chocar.⁸⁹ Como afirma Ivo Datas assim busca-se evitar a ocorrência hiato constitucional, que ocorre quando a Constituição não corresponde aos valores da sociedade na qual será aplicada.⁹⁰

A Constituição Federal só pode ser considerada válida quando está em conformidade com os interesses, aspirações e valores de um determinado povo em determinado momento histórico.

Desta forma, a Constituição não representa uma simples positivação do poder, é também uma positivação de "valores jurídicos".⁹¹ Busca-se, dessa forma, evitar

⁸⁷ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Princípios constitucionais na perspectiva de uma teoria fundamental**. In PAMPLONA FILHO, Rodolfo; JÚNIOR, Dirley da Cunha (Coordenadores). *Temas de teoria da constituição e direitos fundamentais*. Bahia: Edições PODIVM, 2007. p. 263.

⁸⁸ MENDONÇA, J.J. Florentino Santos; FLORENTINO, Deluse Amaral Rolim. **Instrumentos para a efetivação do acesso à justiça**. Recife: Bagaço, 2005. p. 141

⁸⁹ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999. p. 26.

⁹⁰ DANTAS, Ivo. **Constituição & processo**. *Op. Cit.* p. 54.

⁹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. *Op. Cit.* p. 111.

a ocorrência hiato constitucional, que ocorre quando a Constituição não corresponde aos valores da sociedade na qual será aplicada.⁹²

A Carta Magna há de ser interpretada pela conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas e até ideológicas do momento, onde se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sociopolítico-econômica e almejando sua plena eficácia.⁹³

O reconhecimento da normatividade dos princípios dentro da Constituição Federal, além de marco histórico no Direito, permite que a Carta Maior seja o espelho e a base dos valores consagrados na sociedade.

Por conseguinte, ordem jurídica constitucional deve ser vista como um sistema de princípios e normas. Primeiramente se encontram as normas, como mandamentos definitivos que traçam condutas em face de situações jurídicas pré-determinadas. E os princípios, que preceituam o que pode ser feito, perante as possibilidades de conduta que podem se caracterizar, com uma ampla margem de flexibilidade de aplicação e ponderação.⁹⁴

A Constituição, como fundamento de validade de toda a norma jurídica, deve ser composta de normas abertas e abstratas.⁹⁵ A articulação de princípios e regras clareará a compreensão da Constituição como um sistema interno firmado em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam em *subprincípios* e *regras constitucionais* concretizadoras desses mesmos princípios.⁹⁶

Como alega Canotilho,

No constitucionalismo moderno, a constituição foi fundamentalmente concebida como ordenação sistemática e racional da comunidade através de *documento escrito*. Efeito racionalizador, efeito estabilizante, efeito de segurança jurídica e de calculabilidade, efeito de publicidade, são, em maior ou menor medida, os objetivos que se desejavam obter através da fixação do conteúdo constitucional num ou vários documentos escritos — *constituição instrumental*. Fala-se, pois, de constituição instrumental para se aludir à lei fundamental como *texto* ou como *documento escrito*.⁹⁷

⁹² DANTAS, Ivo. **Constituição & processo**. *Op. Cit.* p. 54.

⁹³ MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. Décima terceira edição. São Paulo: Atlas S.A.:2003. p. 44.

⁹⁴ ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 6.

⁹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. *Op. Cit.* p. 171.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 180.

⁹⁷ *Ibidem*. p. 65.

Ora, é na Constituição que se traçam os princípios informadores da ordem jurídica a ser observada em determinada sociedade estatal, em sua busca de realização do que é materialmente justo para todos.⁹⁸ De acordo com Canotilho: “Compreender hoje a Constituição implica ter presente todos os momentos de *crise e crítica* do respectivo conceito, inserindo-os no próprio processo de *historicidade* e na *experiência* da teoria e práxis humana”.⁹⁹

Com bem defende Peter Haberle, uma das principais características das Constituições democráticas, é o pluralismo, pois essas são compostas de normas que denotam as ideologias contrapostas. A Carta Constitucional é composta de normas advindas de pontos de vista políticos, aparentemente até opostos, tentando sintetizar concepções. A pluralidade está presente, ainda, nas formas de interpretação constitucional, pois todos estão aptos a oferecer alternativas de interpretação.¹⁰⁰

Paulo Bonavides, de forma a ressaltar a importância dos princípios em sede de Constituição, assevera que: “A teoria dos princípios depois de acalmados os debates acerca da normatividade que lhes é inerente, se converteu no coração das Constituições.”¹⁰¹

É inexequível um sistema jurídico formado unicamente por uma dessas categorias, um sistema constituído somente por regras formaria uma realidade jurídica de limitada racionalidade prática. E, elaborado apenas por princípios levaria a um ordenamento inseguro pela ausência de determinação que somente a regra é capaz de patrocinar.¹⁰²

Os princípios são, portanto, os instrumentos que veiculam os limites e o conteúdo valorativo do ordenamento jurídico, de caráter abstrato e genérico, influenciando a concretização e interpretação das normas. Permitem a atualização do sistema jurídico, em face da evolução social, e das necessidades que surgem, ou seja, eles tornam possível a adaptação do direito à complexidade social.

⁹⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 21.

⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. *Op. Cit.* p. 77.

¹⁰⁰ HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional** – A sociedade aberta dos interpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Poro Alegre: Sérgio Antonio Fabris: 1997. p. 43.

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 253.

¹⁰² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 2º ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 188.

Os princípios proporcionam harmonia fornecendo um sentido lógico, racional e coerente ao sistema jurídico, permitindo uma interpretação uníssona pelos operadores do direito.¹⁰³

Os princípios possibilitam que o valor justiça se cumpra, segundo normas asseguradoras do modelo de vida escolhido, deixando que o sistema constitucional se amolde aos reclamos da sociedade em cada momento histórico. Dois elementos caracterizadores do Direito Constitucional contemporâneo elevam os princípios como pontos cardeais desta disciplina: a sua legitimidade, sem a qual o Direito se perde; e a atualização permanente, para que o sentido de Justiça não se perca.¹⁰⁴

Ivo Dantas, neste sentido, defende que:

Princípios são categorias lógicas e, tanto quanto possível, universal muito embora não possamos esquecer que, antes de tudo, quando incorporados a um sistema jurídico-constitucional-positivo, refletem a própria estrutura ideológica do Estado, como tal, representativa dos valores consagrados por uma determinada sociedade.¹⁰⁵

Os princípios constitucionais são os conteúdos intelectivos dos valores superiores adotados em cada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulação política no Estado. Em sua natureza esses princípios têm normatividade incontestável, pois sendo a Constituição uma lei, todos os princípios que nela se incluem, expressa ou implicitamente, são leis postas à observância insuperável da sociedade.¹⁰⁶

Os princípios são dotados de eficácia interpretativa e de projeção normativa. Em outras palavras, podem ser flexibilizados quando colidem com outros princípios, permitem gradação quando aplicados e detêm função argumentativa. Já as regras operam para a concretização dos princípios, como forma de aplicação e adequação desses.¹⁰⁷

¹⁰³ BARBÉRIO, Alessandro Luiz. **A proteção da água de lastro no direito brasileiro**. In CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (organizador). *Direito marítimo mande in Brasil*. São Paulo: Lex Editora, 2007. p. 345.

¹⁰⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. *Op. Cit.* p. 22.

¹⁰⁵ DANTAS, Ivo. **Princípios constitucionais e interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Kumen Juris, 1995. p. 59.

¹⁰⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. *Op. Cit.* p. 26.

¹⁰⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 4º ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 118.

Dessa forma, os princípios permitem uma aplicação relativa, ou seja, podem deixar de ser consagrados em determinada situação e são aplicados de forma ponderada, pois podem se adequar ao momento social e ter uma vasta aplicação. Entre as características mais marcantes, cita-se: a generalidade, vez em que não especificam minuciosamente suas hipóteses de incidência, com uma ampla hipótese de aplicação, posto que não preveem efeitos jurídicos determinados.

Assim, a generalidade dos princípios constitucionais revela a vocação da Lei Magna de se apegar ao presente de cada povo, na medida em que ele se põe à concretização em uma dimensão plural. Permite que sendo a sociedade plural e criativa, tenha o seu sistema de Direito sempre atual.¹⁰⁸

Ainda, a primariedade dos princípios é o ponto de partida para a eleição de subprincípios e elaboração de regras, ou seja, deles decorrem outros princípios.

Os princípios têm dimensão axiológica, pois são possuidores de conteúdo ético, têm historicidade e engajam-se em uma ideia de Direito formulada a partir e segundo um ideal de justiça que determinado povo busca concretizar.¹⁰⁹

A objetividade dos princípios, embora gerais, são objetivos e não dependem da subjetividade do aplicador. Esta objetividade impede que seja permitida, a seus aplicadores, a opção livre de sentidos a serem deles extraídos num determinado momento de vigência do sistema jurídico. Ou seja, exclui qualquer traço de subjetividade, por terem, os princípios, conteúdo próprio e identidade singular revelados na interpretação e na aplicação que a prática constitucional impõe.¹¹⁰

A transcendência e atualidade dos princípios, já que superam a elaboração formal, servindo como diretriz adaptável às novas contingências sociais. A transcendência está no fato de que os princípios superam a elaboração normativa formal constitucional e medram no ordenamento estatal como a mais vigorosa diretriz política, legislativa, administrativa e jurisdicional. Já a atualidade não demanda a mudança formal de normas nas quais os princípios se positivam.¹¹¹

A poliformia é a característica da atualidade permanente e necessária dos princípios constitucionais. Estes princípios têm substância política ativa, que os torna passíveis de serem mutáveis para se adaptarem às novas contingências sociais. Assim,

¹⁰⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. *Op. Cit.* p. 29.

¹⁰⁹ *Ibidem.* p. 32.

¹¹⁰ *Ibidem.* p. 32.

¹¹¹ *Ibidem* p. 38/39.

com sentidos múltiplos, que se acrescentam e sucedem à medida que vão se adaptando à nova realidade.

Ainda entre as características dos princípios citam-se a vinculabilidade e aderência, pois condicionam todo o sistema jurídico, devendo seu conteúdo estar presente nas demais normas. A informatividade, pois os princípios são informativos de todo o sistema jurídico de um Estado. A complementaridade, pois se amalgamam e condicionam uns aos outros. E, por fim, a normatividade jurídica, já que são dotados de imperatividade e coercibilidade.¹¹²

Paulo Bonavides reconhece três funções dos princípios: fundamentadora, interpretativa e supletiva.¹¹³

A primeira está presente no fato de que os princípios estabelecem os vetores que devem ser seguidos pela Constituição. Os princípios determinam o conteúdo mínimo das normas do ordenamento, excluindo do sistema as normas incompatíveis com esses, concretizando a unidade do direito.

Com base na função interpretativa, as regras devem ser interpretadas sempre em respeito aos princípios, pois estes apontam para as soluções disponíveis.

A função supletiva completa o ordenamento, preenchendo a ausência de norma específica, como afirma o artigo 4º da Lei de Introdução ao Ordenamento Jurídico Brasileiro.¹¹⁴

De acordo com Canotilho, os princípios constitucionais são multifuncionais. As principais funções são as: normogênica, pois os princípios constitucionais são predeterminantes do regramento jurídico e direcionam a elaboração e aplicação das normas; sistêmica, porque esses princípios ensejam a unidade do sistema constitucional, permitem a visão universal do texto constitucional; orientadora, já que servem de norte à criação legislativa e à aplicação de todas as normas jurídicas; vinculante haja vista expressar que todas as regras do sistema jurídico estão presas aos princípios constitucionais, que as inspiram; interpretativa, em razão de ter dupla função, tanto de interpretação atualizada dos princípios, como da interpretação das demais normas

¹¹² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. *Op. Cit.* pp. 28/43.

¹¹³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 245.

¹¹⁴ Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

jurídicas à luz dos princípios constitucionais; e supletiva pois exprime que os princípios constituem verdadeiros preceitos normativos de interação do ordenamento jurídico.¹¹⁵

Logo, os princípios constitucionais são os comandos normativos superiores do sistema jurídico que norteiam a elaboração das regras jurídicas, sua aplicação e a integração da ordem jurídica, com sua incidência direta nas lacunas do Direito.

Nos dizeres de Bobbio,

Os princípios gerais são apenas, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, nas normas gerais. A palavra princípio leva a engano, tanto é velha a questão entre os juristas se os princípios são ou não normas. Para mim não há dúvida: os princípios são normas como todas as outras.¹¹⁶

Canotilho divide os princípios constitucionais em quatro categorias, a saber: os princípios fundamentais, que são passíveis de ser historicamente objetivados e introduzidos, de forma progressiva; os politicamente conformadores, que expressam as opções políticas fundamentais do constituinte; os impositivos que determinam aos órgãos estatais a realização de tarefas; e princípios-garantia, que visam estabelecer garantias aos cidadãos.¹¹⁷

Mauro Cappelletti, acerca da coerência do ordenamento constitucional e da efetivação do Processo Constitucional, assevera que:

Io sono d'accordo che certe formalità processuali possano, e talvolta debbano, essere escluse dal processo costituzionale. Ma il nucleo essenziale della giurisdizionalità va preservato anche più scrupolosamente che nel processo ordinario, perché proprio si di esso basa la legittimità democratica della giustizia costituzionale^{118 119}.

Paulo Bonavides, nesta acepção, afirma que não há que se falar em interpretação dos princípios fundamentais, mas em sua concretização.¹²⁰ Isto significa que os princípios constitucionais devem estar presentes em qualquer procedimento e processo, não só no processo constitucional.

¹¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. *Op. Cit.* p. 169.

¹¹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: Ed. UnB, 1997. p. 158.

¹¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. *Op. Cit.* p. 177.

¹¹⁸ Tradução livre do autor: Concordo que certas formalidades processuais podem, e às vezes devem, ser excluídas do processo constitucional. Mas o núcleo essencial da jurisdição deve ser preservado ainda com mais cuidado do que no processo ordinário, porque nisso é baseada a legitimidade democrática da justiça constitucional.

¹¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro. **La Giurisdizione Costituzionale della Libertà**. 3 ed. Milano: Giuffrè, 1976. p. 113.

¹²⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. *Op. Cit.* p. 545.

Os princípios constitucionais são resultantes de valores sociais fundamentais previamente amadurecidos e sedimentados na sociedade, gozam de uma eficácia social inequívoca.¹²¹ Esses princípios detêm notável importância na integração, interpretação e aplicação das normas constitucionais. O segredo das Constituições duradouras reside na possibilidade de acomodar-se aos anseios populares pela via da interpretação, que finda por dispensar as alterações frequentes através de emendas, que em nada engrandecem a sociabilidade da Lei Maior.¹²²

Portanto, a função dos princípios constitucionais está ligada a própria valoração da Constituição e a efetivação de suas normas, razão pela qual os princípios devem ser interpretados e aplicados em conjunto.

2.2 Princípios Fundamentais do Direito Ambiental Brasileiro

A questão ambiental é matéria de interesse mundial. Em face de diversidade crescente dos problemas ambientais, no campo jurídico vem sendo instituídos princípios, que vêm alicerçando o Direito Ambiental, orientando a aplicação das normas jurídicas aplicáveis a essa matéria.

Assim, o Direito Ambiental conta com princípios próprios que o diferenciam dos demais ramos do direito, além de se socorrer de princípios de outras disciplinas jurídicas e de outras ciências, como é o caso daqueles específicos do Direito Constitucional e Administrativo e da Biologia, dentre outros.

Os princípios, sejam de forma explícita ou implícita, encontram-se presentes em declarações internacionais, em texto constitucional, em normas infraconstitucionais ou em formulações teóricas tratadas na doutrina.

As declarações internacionais relativas às questões ambientais constituem atualmente importante instrumento de materialização de novos conceitos e princípios gerais e, uma vez adotados, passam a influenciar toda a formulação subsequente do Direito, seja no plano internacional, seja no plano da ordem jurídica interna.¹²³

Nesse sentido, a Conferência promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em Estocolmo, em junho de 1972, que contou com participação de vários países, dentre os quais o Brasil, diante da necessidade constatada

¹²¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. *Op. Cit.* p. 58.

¹²² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18 ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 83.

¹²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. *Op. Cit.* p. 299/300.

de se estabelecer princípios comuns que servissem aos povos do mundo como inspiração e orientação para a preservação e melhoria ambiental, elaborou a Declaração Sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como a Declaração de Estocolmo.

A mencionada Declaração firmou 26 princípios considerados fundamentais à proteção do meio ambiente, os quais influíram na formulação da legislação nacional, como exemplo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e o próprio texto da Constituição Federal de 1988.

A segunda conferência promovida pela ONU sobre meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, tendo como tema central o Ambiente e Desenvolvimento Humano, resultou na celebração de vários documentos, entre eles a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que proclamou 27 princípios.

Os princípios ambientais fixados nas referidas Declarações internacionais têm sido recepcionados na legislação brasileira, como se verá a seguir.

O *princípio do acesso equitativo aos recursos naturais* que determina que a utilização dos recursos naturais pelos seres humanos corresponde a observância do Princípio 1 da Declaração do Rio/1992, no sentido de que, muito embora os seres humanos constituam o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento a natureza também deve ser alvo de atenção, pois é dela que o homem obtém os meios para sobreviver. Por conseguinte, é preciso estabelecer normas que disciplinem o uso racional dos recursos naturais.

Esse princípio é observado em vários diplomas legais pátrios, a exemplo da Lei da PNMA (art.4º, I, II e III), da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 (art. 1º, 4º, 12, 26, entre outros).

O *princípio da precaução* foi consagrado na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, retratado no Princípio 15 daquele documento. Orienta esse princípio que os Estados devem adotar medidas precaução visando a evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, de forma que a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como motivo para postergar providências eficazes em decorrência das despesas para evitar a degradação ambiental. Destarte, o princípio da precaução tem como característica a incerteza do dano ambiental.

O mencionado princípio se aplica nos casos que o perigo é abstrato, potencial, onde existem evidências que levem a considerar uma determinada atividade perigosa.¹²⁴

A diferença entre o princípio da prevenção e o da precaução está na avaliação do risco que ameaça o meio ambiente. A precaução é considerada quando o risco é elevado, tão elevado que a certeza científica deve ser exigida antes de se adotar uma ação corretiva. Assim esse será aplicado nos casos em que qualquer atividade possa resultar em danos duradouros ou irreversíveis.¹²⁵

Segundo Maria Luiza Granziera, o princípio da precaução determina que não se licencie uma atividade, toda vez que não se tenha certeza de que ela não causará danos irreversíveis ao meio ambiente. Uma das evoluções contidas na Declaração do Rio/1992 consiste na referencia expressa a esse princípio (Princípio 15).¹²⁶

Isso importa em afirmar que enquanto houver controvérsias no plano científico, no tocante aos efeitos nocivos de determinada atividade sobre o meio ambiente, em observância a esse princípio o empreendimento deverá ser evitado.

Esse princípio está previsto na Constituição brasileira, quando exige prévio estudo de impacto ambiental para licenciamento de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, §1º, IV).

Logo, em conformidade com esse princípio, é imprescindível prevenir as ocorrências de danos ambientais antes mesmo que eles aconteçam e, em caso de dúvidas sobre os efeitos nocivos ao meio ambiente sobre a implantação de uma determinada atividade, deve-se sempre escolher a proteção do meio ambiente, porque a vida das gerações presentes e futuras depende do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O *princípio da prevenção* parte da suposição de que a reparação ou a recomposição do meio ambiente desequilibrado é, na maior parte das vezes, difícil, ou até impraticável, além de demasiadamente onerosa. Por isso, devem ser adotadas medidas preventivas com vistas a evitar ou minimizar o máximo possível a ocorrência de danos ambientais. Esse princípio está inscrito na Declaração do Rio/1992 (Princípio 17) e na Declaração de Estocolmo de maneira implícita (Princípios 2, 3, 5, 6 e 7).

¹²⁴ LEITE, José Rubens Maroto; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2002. p. 22.

¹²⁵ KISS, Alexandre. **Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução**. In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (org.). *Princípios da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 11.

¹²⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p. 62.

Conforme Prieur, a prevenção consiste em impedir a superveniência de danos ao meio ambiente por meio de medidas apropriadas, ditas preventivas, antes da elaboração de um plano ou da realização de uma obra ou atividade.¹²⁷

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o zoneamento ambiental, a criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público e os demais instrumentos da Lei da PMNA (art.9º) contemplam esse princípio.

Com base no princípio da prevenção, havendo uma análise prévia dos impactos que um determinado empreendimento possa causar ao meio ambiente, é possível, adotando-se medidas compensatórias e mitigadoras, e mesmo alterando-se o projeto, se for o caso, assegurar a sua realização, garantindo-se os benefícios econômicos dele decorrentes, sem causar danos ao meio ambiente.¹²⁸

O *princípio da responsabilização e reparação das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente*, previsto no Princípio 13 da Declaração do Rio de Janeiro/1992, estabelece que os Estados devem estabelecer em suas legislações a obrigação de o poluidor reparar o dano ambiental e de promover a indenização das possíveis vítimas.

O Brasil adotou na Lei de Política Nacional do Ambiental a responsabilidade objetiva ambiental (arts. 3º, IV, e14), a qual foi ratificada pela Constituição Federal (art.225, §3º).

Esse princípio preconiza a importância de se responsabilizar os agentes da degradação ambiental. Nestes termos, por um ato poluidor, há possibilidade de responsabilidade simultânea nas esferas civil, penal e administrativa da pessoa física ou jurídica, em relação a um mesmo ato danoso.

O *princípio da cooperação em matéria ambiental* se aplica em dois níveis: no âmbito internacional e nacional. No campo internacional, esse princípio está assentado no entendimento de que as atividades degradadoras ambientais podem ultrapassar os limites territoriais de um país e repercutir no domínio de outros Estados, uma vez que o meio ambiente é um todo interligado e interdependente. Desse modo todos os Estados devem cooperar na defesa do meio ambiente.

¹²⁷ PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. Paris: Dalloz, 1996. p. 70.

¹²⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p. 61.

A Declaração de Estocolmo, os Princípios 17 e 24 ressaltam a importância dessa cooperação internacional na seara ambiental, como também o Princípio 27 da Declaração do Rio/1992.

Para concretização da cooperação internacional em matéria ambiental, é imprescindível que os Estados repassem informações entre si nos casos de possíveis ou efetivas ocorrências de danos ambientais capazes de ocasionar prejuízos transfronteiriços, promovam o auxílio mútuo, entre outras medidas.

No plano nacional, a cooperação entre o Poder Público e a sociedade na defesa do meio ambiente tem sua previsão no Princípio 10 da Declaração do Rio/1992. Esse princípio está, também, consagrado no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, quando impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente para às presentes e futuras gerações.

O artigo 241 da Carta Magna, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, também dispõe sobre esse princípio de forma mais ampla:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Além disso, há a previsão na Lei n.º 6.938/1981, em seu art. 2º, incisos I e X:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

.....

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Nos termos desse comando legal, o Estado e a sociedade devem colaborar para a observância da legislação ambiental, pois este é um papel conferido a todos.

Cooperar é agir conjuntamente. É somar esforços. A cooperação surge como uma palavra-chave quando há um inimigo a combater, seja a pobreza, a poluição, a seca, ou ainda a reconstrução de um Estado ou de uma região. Na luta contra a poluição

e a degradação do meio ambiente, cabem aos Estados atuar de forma coordenada, para evitar a ocorrência de danos, assim como para racionalizar as medidas de proteção que se fizerem necessárias.¹²⁹

O *princípio da participação popular na proteção do meio ambiente* se encontra previsto expressamente no Princípio n.º 10 da Declaração do Rio/1992 e também na Carta Magna brasileira, no *caput* do art. 225.

Parte da premissa que o meio ambiente equilibrado é um bem de uso comum de todos, conferindo, portanto, ao Poder Público e à coletividade o dever de promover a sua proteção, na busca por melhor qualidade de vida para as atuais e para as futuras gerações.

Com vistas a efetivar a participação da sociedade nos tratos das questões ambientais, o legislador brasileiro criou vários mecanismos, como exemplo: a audiência pública prevista no processo de licenciamento ambiental, a participação de representantes da coletividade em órgãos colegiados com poderes normativos e/ou deliberativos responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas, a ação civil pública e a ação popular, a consulta pública, dentre outros meio legais (Lei n.º 7.347, de 24/07/1985, Lei n.º 4.717, de 19/06/1965, Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, art.º, a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, arts. 22, §2º, e 30).

O *princípio do direito à sadia qualidade de vida* está expresso no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972, no Princípio 1 da Declaração do Rio de 1992 e no *caput* do art. 225 da Constituição Federal. O fundamento desse princípio é de que todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio.

O *princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa ambiental* está assinalado no Princípio 17 da Declaração de Estocolmo de 1972, no Princípio 11 da Declaração do Rio de 1992 e no texto da Carta Magna, no *caput* do art. 225 e nos arts. 23, III, VI, VII, IX e XI, e 24, VI, VII e VIII). Esse princípio pressupõe que o Poder Público tem a obrigação de atuar na esfera administrativa, legislativa e judicial na defesa do meio ambiente, constituindo um poder/dever, por conta da natureza indisponível desse bem. Contudo, como a própria Constituição Federal prevê que essa atividade estatal não é exclusiva, mas sim compartilhada com a participação direta da coletividade.

¹²⁹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p. 64.

O *princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção ambiental* ressaltado no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, atribuiu ao meio ambiente a qualificação jurídica de bem de uso comum. Significa dizer que o meio ambiente sadio consiste em um direito difuso, não integrando o patrimônio disponível do Estado nem do particular. E sendo assim, é característica do meio ambiente a sua indisponibilidade.

O *princípio poluidor-pagador* ou da *responsabilização* tem sua definição no inciso IV do art. 3º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que diz: poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

De acordo com o princípio poluidor-pagador, ou da responsabilização, o poluidor, pessoa física ou jurídica, é obrigado a recuperar ou indenizar o ambiente degradado, independentemente de culpa.

Tal princípio encontra-se presente na supracitada Lei, no art. 4º, VII, e §1º do art. 14, que prescrevem:

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente, visará:

.....

VII – à imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados....

Art. 14.[...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente;

A responsabilidade objetiva do poluidor pelos danos ambientais causados é, independentemente da existência de culpa, bastando apenas a ocorrência do fato danoso. Isto importa na reparação integral do prejuízo causado, que tem como objetivo primordial assegurar a recomposição do meio ambiente danificado, na medida do possível, no estado em que se encontrava antes da ocorrência do dano.

Também o princípio do poluidor-pagador está expressamente agasalhado pelo art. 225, § 3º, da Constituição Federal. Em nenhuma hipótese esse princípio significa pagar para poluir. Seu significado refere-se aos custos sociais externos que

acompanham a atividade econômica que devem ser internalizados, isto é, devem ser considerados pelo empreendedor e computados no custo do produto final.¹³⁰

O *princípio usuário-pagador* significa que o utilizador de recursos ambientais deve suportar os custos destinados a tornar possível a utilização desses bem, ou ainda de arcar com os custos de medidas preventivas e de controle da poluição.

O mencionado princípio se refere ao uso autorizado de um recurso ambiental, observadas as normas vigentes, inclusive os padrões legalmente fixados. Trata-se de pagar pelo uso privativo de um recurso ambiental de natureza pública, em face de sua escassez, e não como penalidade decorrente de ato ilícito.¹³¹

Essa obrigação está consubstanciada no fato de que os recursos ambientais são escassos, ocasionando seu consumo degradação, devendo o usuário do bem ambiental arcar com os encargos financeiros correspondentes. O art. 4º, VII da Lei n.º 6.938/1981 prevê essa obrigação.

O *princípio da função social e ambiental da propriedade* determina que ao proprietário do imóvel se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade, de forma economicamente útil, mas não unicamente no seu próprio interesse, pois deve utilizá-la também em benefício da coletividade e de maneira não prejudicial ao meio ambiente.

Segundo Maria Luiza Granziera a função social é vinculada a um objeto final, estabelecido pela norma jurídica, como limite a plena liberdade. Nesse mesmo sentido a referida autora afirma que:

A noção de função opõe-se à autonomia da vontade, princípio do direito privado que tem por limite o ilícito. Com base na autonomia da vontade, a pessoa tem liberdade para atuar de acordo com seus interesses, desde que não cometa ato ilícito, o que remete a uma ampla liberdade. A função ocorre justamente em sentido contrário.¹³²

A função social e ambiental da propriedade foi reconhecida de modo expresso pela Constituição Federal, nos arts. 5º, inc. XXIII, 170, inc. III e 186, inc. II.

¹³⁰ GRANZIERA. Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. *Op. Cit.* p.70.

¹³¹ *Ibidem.* p.71.

¹³² *Ibidem.* p.83.

Ressalta-se que a doutrina entende que os bens públicos também estão sujeitos ao cumprimento da função social da propriedade, pois têm que servir como instrumento para a realização dos fins a que está obrigada a Administração Pública.¹³³

O *princípio da publicidade* que objetiva tornar público os atos emanados pelo Poder Público que sejam de interesse da sociedade. Esse princípio está previsto no art. 37 da CF/88¹³⁴, como um dos princípios que regem a Administração Pública.

O princípio da publicidade é forma de dar transparência às atividades do Poder Público e requer linguagem adequada, apta a transmitir a mensagem.¹³⁵

Na seara ambiental, como o meio ambiental é um bem de natureza difusa que diz respeito a todos, qualquer decisão governamental que trate da matéria deve ser amplamente divulgada para conhecimento e possível manifestação da coletividade interessada.

Esse princípio está expressamente mencionado no Princípio 10 da Declaração do Rio/1992, na Constituição Federal, em seus arts. 37 e 225, §1º. IV. A legislação infraconstitucional é farta no tratamento dessa matéria. Cita-se como exemplo: a Lei n.º 9784, 29 de janeiro 1999 (arts. 2º, V, 26).

O *princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado* implica que a defesa do meio ambiental, tutelado pela ordem jurídica, passa a ter importância crucial devendo constituir parte integrante do processo desenvolvimento econômico global do país.

Essa diretriz norteadora do desenvolvimento econômico e social encontra-se internalizada na Declaração de Estocolmo/1972, nos Princípios, 8,13 e 18 e na Declaração do Rio/1992, nos Princípios 3 e 4. No ordenamento jurídico pátrio, esse princípio está ressaltado no art. 170, VI da Constituição Federal, no art. 2º da Lei da PNMA, entre outras tantas.

O *princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza* está anunciado no Princípio 17 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, no art. 225, § 1º, IV, da Constituição, no art. 9º, III, da Lei nº 6.938/1981 etc. esse princípio visa prevenir a ocorrência de danos ambientais. Exige-se uma análise

¹³³ LOTUFO, Renan. **A função social da propriedade na jurisprudência brasileira.** In TEPEDINO, Gustavo (org.). Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional. São Paulo: Atlas, 2008.

¹³⁴ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

¹³⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** Op. Cit. p. 635.

prévia da atividade ou empreendimento a ser implantado de modo a evitar possíveis degradações ambientais, por vezes irreversíveis. Obriga a considerar a questão ambiental antes da execução de atividades ou da tomada de decisões afetas ao meio ambiente.

O *princípio in dubio pro natura* orienta a interpretação da legislação ambiental no sentido de considerar sempre a preponderância do interesse maior da sociedade (o meio ambiente ecologicamente equilibrado) em detrimento do interesse individual.

O *princípio da informação* está relacionado ao fato de o direito à informação é direito público subjetivo, o que significa que pertence ao indivíduo reivindicar um direito que tem previsão em lei. Pode ser a solicitação da prestação de um serviço, ou o esclarecimento sobre determinadas questões, ou o acesso a documento de seu interesse, entre outras condutas afetas aos representantes do Poder Público.

Esse princípio se subdivide em: direito de informar, de se informar e de ser informado. O mencionado princípio encontra-se destacado em vários diplomas legais, como por exemplo, incisos V, XIV e XXIII do art. 5º da Constituição Federal.

A informação compreende duas vertentes: de um lado, o direito de todos terem acesso às informações em matéria de meio ambiente (art. 5º, incs. XIV, XXXIII e XXXIV, da CF e art. 114 da CE; art. 14, inc. I, do Decreto 99.274/90; art. 8º da Lei 7.347/85); e, de outro lado, o dever de o Poder Público informar a população acerca do estado do meio (art. 4º, inc. V, e 9º, incs. X e XI, da Lei 6.938/81; art. 193, inc. V, da CE e art. 6º da Lei 7.347/85).

Com relação à educação, parece-nos desnecessário qualquer comentário específico, a não ser a respeito da sua importância como método de conscientização e estímulo à participação (art. 225, § 1º, inc. VI, da CF, art. 2º, inc. X, da Lei 6.938/81 e art. 193, inc. XV, da CE).

O *princípio do desenvolvimento sustentável* teve seu fundamento no Princípio n.º 13 da Conferência de Estocolmo/1972. Contudo a expressão *desenvolvimento sustentável* foi empregada no Relatório Brundtland, nos seguintes termos:¹³⁶

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança

¹³⁶ GRANZIERA. Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. Op. Cit. p.54.

institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, s fim de atender as necessidades e aspirações humanas.

Esse princípio decorreu dos efeitos prejudiciais decorrentes do modelo do desenvolvimento econômico adotado mundialmente que não levava em consideração a necessidade de salvaguardar os recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Esse modelo de desenvolvimento pressupõe a integração harmônica entre crescimento econômico, justiça social e equilíbrio ecológico.

Espelha, igualmente, a preocupação mundial em promover o desenvolvimento econômico e social de forma ecologicamente sustentado, que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de prover às próprias necessidades. Essa premissa do desenvolvimento sustentável deve fazer parte das políticas públicas e das atividades econômicas promovidas pela sociedade.

Como será analisado, na Constituição Federal, o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se delineado no artigo 225, *caput*, e o artigo 170, inciso VI, da Carta Magna tem também esculpido esse princípio demonstrando claramente a preocupação do legislador em proteger o meio ambiente, não obstante a importância do desenvolvimento econômico para o país.

Ante o explanado, denota-se a importância de se observar os mencionados princípios, de forma a assegurar a boa aplicação das normas jurídicas voltadas proteção do meio ambiente.

Constata-se, igualmente, que os princípios constitucionais são os mais importantes, porque, como já salientado neste trabalho, constituem as bases mestres sobre as quais se constrói o sistema jurídico nacional, dando-lhe harmonia.

3. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O meio ambiente possui recursos limitados e escassos, dessa forma, junto com o desenvolvimento econômico, deve haver a preservação dos recursos naturais, e a busca do bem estar social.

Todos esses fatores integram a noção do termo sustentabilidade que pode ser conceituada, conforme Clóvis Cavalcanti, da seguinte forma: “O conceito de sustentabilidade equivale à ideia de manutenção de nosso sistema de suporte da vida”.¹³⁷

O mencionado autor ensina que sustentabilidade é a possibilidade de se obter continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema, e afirma que:

Numa situação sustentável, o meio ambiente é menos perceptivelmente degradado, embora, como sabemos, o processo entrópico nunca cesse, procedendo invisível e irrevogavelmente e levando ao declínio inflexível do estoque de energia disponível na terra. Está é necessariamente a natureza do problema ecológico.¹³⁸

Segundo Roberto Giansanti, o termo sustentável remete-nos à ideia daquilo que se pode sustentar. Advindo das ciências naturais, diz respeito do ponto de vista ecológico, à tendência dos ecossistemas à estabilidade, ao equilíbrio dinâmico. Sugere, assim, estabilidade equilíbrio e transmite a ideia de durável por longos períodos de tempo.¹³⁹

Ignacy Sachs ensina que o conceito de sustentabilidade comporta sete aspectos ou dimensões principais, a saber:

Sustentabilidade Social - melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular;

Sustentabilidade Econômica - públicos e privados, regularização do fluxo desses investimentos, compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço de pagamento, acesso à ciência e tecnologia;

Sustentabilidade Ecológica - o uso dos recursos naturais deve minimizar danos aos sistemas de sustentação da vida: redução dos resíduos tóxicos e da poluição, reciclagem de materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para uma adequada proteção ambiental;

¹³⁷ CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 165.

¹³⁸ *Ibidem*. p. 165.

¹³⁹ GIANSANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. 2º Ed. São Paulo: Atual, 1998. p. 13.

Sustentabilidade Cultural - respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudança que acolham as especificidades locais;

Sustentabilidade Espacial - equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente, manejo sustentado das florestas e industrialização descentralizada;

Sustentabilidade Política - no caso do Brasil, a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos;

Sustentabilidade Ambiental - conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social. Abarca todas as dimensões anteriores através de processos complexos.¹⁴⁰

Dessa forma, a sustentabilidade ecológica significa ampliar a capacidade do planeta pela utilização do potencial encontrado nos diversos ecossistemas, ao mesmo tempo em que mantém a sua deteriorização em um nível mínimo.¹⁴¹

A sustentabilidade atua como determinação ético-jurídica que implica o dever de respeitar os direitos daqueles que ainda não nasceram e à ligação de todos os seres humanos, acima das coisas.

Juarez Freitas ensina que o desenvolvimento sustentável, introduz, intencionalmente, na sociedade e na cultura o paradigma axiológico e existencial da sustentabilidade homeostática, que precisa reunir os seguintes aspectos nucleares:

a) é determinação ética e jurídico-institucional, oriunda diretamente da Constituição, de responsabilização de todos pelos direitos presentes e futuros ao ambiente qualificadamente sadio e favorável ao bem-estar, monitorado por metas e indicadores viáveis;

b) é determinação ética e jurídico-institucional de responsabilidade objetiva pela prevenção e pela precaução, de maneira que se chegue antes dos eventos danosos, à semelhança do que sucede no dispositivos antecipatórios biológicos;

c) é determinação ética e jurídico-institucional de sindicabilidade e aprofundada das escolhas públicas e privadas, de sorte a evitar cautelarmente mitos comuns, armadilhas falaciosas e políticas inconsistentes, com o dever de promoção segura e concomitante do desenvolvimento material e imaterial (valorativo e sutil);

d) é determinação ética e jurídico-institucional de responsabilidade pela educação ambiental voltada ao desenvolvimento de baixo carbono, compatível com os valores supremos da Carta, que não confundem com os do crescimento material, considerado como o fim em si mesmo. Ou seja, uma reeducação valorativa “esverdeada” é ponto de destaque em qualquer programa constitucional, digna de nome.¹⁴²

¹⁴⁰ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 33.

¹⁴¹ VAN BELLEN, Hans Michel. **Indicadores de sustentabilidade - uma análise comparativa**. 2º Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 37.

¹⁴² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 32/33.

Nesse sentido, o aludido autor propõe o conceito de princípio da sustentabilidade, nos seguintes termos:

Tratar-s de princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.¹⁴³

Depreende-se que a sustentabilidade foi reconhecida como dever fundamental pela Constituição Federal de 1988 através do princípio do desenvolvimento sustentável.

Destarte, o princípio do desenvolvimento sustentável impõe o dever solidário ao Poder Público e à sociedade em promover o desenvolvimento limpo, abrangendo os valores sociais, ambientais, jurídicos e econômicos.

Para Guido Soares desenvolvimento sustentável nada mais significa do que inserir nos processos decisórios de ordem política e econômica, como condição necessária, as considerações de ordem ambiental.¹⁴⁴

O princípio do desenvolvimento sustentável deve estar presente no desenvolvimento econômico, que deverá ter a questão ambiental como limite, em prol da manutenção da vida digna, para às presentes e futuras gerações, e dos direitos sociais.

Assim, para que qualquer empreendimento ou atividade, como é o caso do cruzeiro marítimo seja reconhecido como sustentável ambientalmente, necessariamente precisa restar comprovado que essa atividade é devidamente licenciada pelo órgão competente, em consonância com a legislação pertinente, bem como em conformidade material com o sentimento constitucional de sustentabilidade. Ou seja, promovendo o bem-estar social, a geração de emprego, com cautela ambiental, nos limites de capacidade do meio ambiente.

Uma vez em que o princípio do desenvolvimento sustentável foi agregado em nosso ordenamento jurídico e é norteador do exercício da atividade econômica, inicialmente através da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e adotado pela

¹⁴³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. *Op. Cit.* p. 41.

¹⁴⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. p. 81.

Constituição Federal de 1988 (*caput* do art. 225 e art. 170, IV) passar-se-á a analisar a evolução histórica do mencionado princípio, para, posteriormente, ingressar na análise de sua inserção no texto constitucional.

3.1 A Evolução Histórica do Princípio do Desenvolvimento Sustentável

A análise histórica detém importância na medida em que o Direito Constitucional moderno tem origem, inclusive, ideológica. Em outros dizeres o constitucionalismo acompanha e reflete as concepções políticas e sociais.

Razão pela qual o Direito Constitucional, por sofrer o influxo de correntes ideológicas sociais, inclusive a nível internacional, não poderia ser compreendido sem se observar a evolução histórica juntamente com os valores sociais, para melhor se compreender a realidade de determinada época política.¹⁴⁵

Segundo Ivo Dantas, o estudo histórico se mostra, atualmente, como um estudo forçoso, pois permite o enfrentamento de temas referentes ao marco teórico de uma ciência, ou seja, quesitos preliminares que não estão inseridos no campo da própria ciência objeto da pesquisa.¹⁴⁶

Durante muito tempo predominou no Brasil a ausência de proteção do meio ambiente, inclusive nenhuma constituição anterior a de 1988 se referiu a expressão: meio ambiente.

A década de 1970 foi marcada pela criação de diversas organizações internacionais com o objetivo de discutir os sérios problemas ambientais e econômicos que afetavam o mundo em âmbito macrossistêmico.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente foi realizada em Estocolmo (Suécia), em 16 de julho de 1972, com a participação de 113 (cento e treze) Estados. Nessa assembleia foi ressaltada a importância da harmonia do homem com o meio ambiente e a garantia de um futuro saudável, oficializado, também, o surgimento de uma preocupação internacional em relação à gravidade dos problemas ambientais, evidenciando, ainda, uma grande diferença de entendimento entre países ricos e pobres a respeito da utilização de seus recursos naturais.

¹⁴⁵ MIRANDA, Jorge. **Sobre o Direito Constitucional Comparado**. Extraído das lições de Direito Constitucional Comparado ministradas na Universidade Católica em 1977-1978. Texto publicado: “Sobre o Direito Constitucional Comparado”. Separata de Direito e Justiça, 1981/1986. v. 2. pp. 201/222.

¹⁴⁶ DANTAS, Ivo. **Novo direito constitucional comparado**. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2010. p. 32.

A cerca dessa última questão explicita Norma Sueli Padilha:

Em consequência das preocupações geradas a partir do final da década de 1960 com os problemas ambientais decorrentes do crescimento econômico e da produção industrial, dos quais advieram sérios danos ambientais, como a poluição do ar, da água, do solo e os acúmulos de resíduos, a Assembléia Geral da Nações Unidas, pretendendo criar bases técnicas para avaliação da questão ambiental no mundo e gerar a conscientização dos governos e da opinião pública, realizou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, Suécia, em 16 de junho de 1972, com a participação de 113 países, 210 Organizações não governamentais e organismos da ONU.¹⁴⁷

Sobre essa Conferência de 1972, José Carlos Barbieri, afirma que: “Apresentou um avanço nas negociações entre países e pode-se dizer que ela constitui o marco fundamental na evolução para a terceira etapa da percepção dos problemas relacionados com o binômio desenvolvimento- meio ambiente”.¹⁴⁸

A Conferência de Estocolmo assinalou que o meio ambiente é essencial para o bem-estar e o gozo dos direitos humanos essenciais a vida digna.

Nesse momento, foram votados a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, com um preâmbulo de sete pontos e 26 princípios; um plano de ação para o meio ambiente, com 109 recomendações; uma resolução sobre os aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da ONU; e a instituição do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).¹⁴⁹

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) marcou o início da tomada de consciência dos Estados sobre os problemas relativos ao meio ambiente. Contudo, falhou ao estabelecer diferenciações e por não estabelecer uma visão global e princípios comuns que deviam servir como inspiração e orientação para guiar os povos do mundo na preservação do meio ambiente. Dessa forma, não defendeu soluções uniformes, e sim pluralistas, baseando-se em situações peculiares de cada Estado.¹⁵⁰

A Declaração de 1972 ressaltou a necessidade de os recursos naturais serem utilizados em benefício de toda a humanidade e das gerações atuais e futuras, da promoção de um trabalho de educação em questões ambientais com a educação

¹⁴⁷ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 47.

¹⁴⁸ BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. 7 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p.19.

¹⁴⁹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. *Op. Cit.* pp. 50-54.

¹⁵⁰ BRASIL. **DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO**. Disponível em: <http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>. Acesso em 15 abr. 2007.

elementar e básica para o cidadão comum, um livre intercâmbio de informações e, de experiências científicas atualizadas, como objeto de facilitar a solução de problemas ambientais.

Reconhecendo a preocupação com a adequada gestão dos recursos naturais, para que os ecossistemas sejam preservados para o benefício das presentes e futuras gerações, a Declaração de Estocolmo dissemina o conceito do desenvolvimento sustentável, nos princípios destacados, que será posteriormente consagrado:

Princípio 2: Os recursos naturais da Terra, incluindo o ar, a água, o solo, flora e fauna, especialmente, as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservados para o benefício das presentes e futuras gerações, através de um planejamento ou gestão cuidadosos, quando for o caso.

Princípio 3: A capacidade da terra de produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, onde possível, restaurada e melhorada.

Princípio 4: O homem tem uma especial responsabilidade de defender e criteriosamente administrar a herança da vida selvagem e seus hábitos, que se encontram agora gravemente ameaçados por uma combinação de fatores desfavoráveis. A conservação da natureza, incluindo a vida selvagem, deve, assim, ser considerada importante nos planos de desenvolvimento econômico.¹⁵¹

Estabelece, ainda, que apesar de os Estados possuírem o direito soberano de explorar seus próprios recursos, não podem, de forma alguma, prejudicar o meio ambiente de outros Estados. Instituiu, dessa forma, a responsabilidade dos Estados perante os atos de sua autoria prejudiciais ao meio ambiente e, até possíveis indenizações das vítimas de danos ambientais (princípios 21 e 22).¹⁵²

A Declaração de 1972 enfatizou a diferença (princípios 8-14) entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento, estipulando que as condições de subdesenvolvimento eram responsáveis pelos danos ambientais. Como resposta defendeu o desenvolvimento acelerado como meio de cessar os problemas sociais e prover melhores condições de vida (princípios 8-13, por exemplo).¹⁵³

Declaração encontrou fortes oposições, pois marcava conflitos entre os países. De um lado, os desenvolvidos estariam preocupados com a poluição industrial e a escassez de recursos energéticos. Do outro lado, os em desenvolvimento estariam preocupados com a pobreza e a possibilidade de se desenvolver.¹⁵⁴

¹⁵¹ BRASIL. DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO. *Op. cit.*

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ *Ibidem.*

Entretanto, a Declaração de Estocolmo teve importante influência na Constituição Federal brasileira de 1988, pois esta Carta adotou alguns dos princípios de Direito Ambiental Internacional previstos na Declaração, tais como, o direito fundamental e geracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, o princípio da educação ambiental, o princípio da responsabilidade civil, penal e administrativa, todos reconhecidos no artigo 225; bem como, a correlação entre o meio ambiente e o desenvolvimento, previsto no artigo 170; ainda, o controle das armas nucleares, artigo 21, inciso XXIII.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foi criado na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano em 1972. É a agência responsável por catalizar a ação internacional e nacional para a proteção do meio ambiente, promovendo a liderança e encorajando a parceria no cuidado ao ambiente, procurando aumentar a qualidade de vida e não comprometer as gerações futuras. Tem como meta a conscientização dos Estados em prol da conservação ambiental, juntamente com um equilíbrio entre interesses nacionais e o bem global.¹⁵⁵

O PNUMA tem sede no Quênia e atua por meio de seis escritórios regionais, estando o escritório da América Latina e Caribe. Em 2004 o PNUMA inaugurou seu escritório no Brasil, que, como os da China e Rússia, faz parte de um processo de descentralização, que visa não só a reforçar o alcance regional da PNUMA, mas também identificar, definir e desenvolver projetos e atividades que atendam, com maior eficácia, a temas emergentes e as prioridades nacionais.¹⁵⁶

O PNUMA realiza diversas tarefas de suma importância, como:

It is an advocate, educator, catalyst and facilitator, promoting the wise use of the planet's natural assets for sustainable development. UNEP's mission is to provide leadership and encourage partnership in caring for the environment by inspiring, informing, and enabling nations and peoples to improve their quality of life without compromising that of future generations.^{157, 158}

¹⁵⁵ BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php> Acesso em 25 abr 2007.

¹⁵⁶ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Op. Cit. p. 58.

¹⁵⁷ Tradução livre do autor: “Ele é um advogado, educador, catalisador e facilitador, promovendo o sábio uso racional dos recursos naturais do planeta necessários para o desenvolvimento sustentável. A missão do PNUMA é prover a liderança e encorajar parcerias para o cuidado com o meio ambiente, inspirando, informando e possibilitando que as nações e os povos possam melhorar a sua qualidade de vida sem comprometer as gerações futuras”.

O programa Ambiental da ONU estima que 3,6 bilhões de hectares, aproximadamente 70% das terras produtivas do globo, foram afetadas pela desertificação. Um terço de toda terra de produção agrícola está de alguma forma prejudicada e 16% fortemente degradadas. Quatrocentos milhões de pessoas pobres vivem em áreas rurais marcadas pela fragilidade ecológica, com perda de solo produtivo e redução da capacidade agrícola, além da grande escassez de água. A degradação produtiva do solo está afetando 65% da África, 45% da América do Sul, 38% da Ásia, e 25% do Norte da Europa. Só no México, pelo menos 70% da terra produtiva está atingida pela erosão.

No começo dos anos noventa, vinte seis países, onde cerca de 230 milhões de pessoa, encontravam-se na categoria de países com problemas de escassez de água. À degradação do solo e escassez da água somam-se as bruscas mudanças climáticas, que podem agravar a situação por meio do aumento da acidez dos mares e oceanos, alterações nos padrões de precipitação, perda de zonas vegetativas, aumento do nível do mar causado pelo aquecimento do globo e outros problemas que constituem ameaças à produção agrícola responsável pelo sustento do planeta. Em muitas regiões, estes desequilíbrios ambientais são diretamente responsáveis por perdas econômicas e convulsões sociais que levam a conflitos armados. Onde a globalização poderia se tornar uma falência se não fossem respeitados os recursos naturais.¹⁵⁹

Achim Steiner¹⁶⁰, afirmou no Prefácio *do Global Environment Programme Outlook 2007* que: “*The 2007 Global Environment Outlook Year Book is focused on the interface between two powerful trends: concerns for environmental integrity and accelerating globalization*”^{161 162}.

¹⁵⁸ UNEP. **What UNEP does.** Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=493&ArticleID=5391&l=en>>. Acesso em 05 jun. 2012.

¹⁵⁹ ONU. **Global Environment Outlook 2007.** *The flagship publication from the United Nations Environment Programme* Disponível em: <<http://brasilpnuma.org.br/outros/geo2007.htm>>. Acesso em 26 abr. 2007.

¹⁶⁰ *United Nations Under-Secretary General and Executive Director, United Nations Environment Programme.*

¹⁶¹ Tradução livre do autor: “O 2007 *Global Environment Outlook* Livro do Ano é focada no atrelamento entre duas tendências poderosas: as preocupações com a integridade ambiental e globalização acelerada”.

¹⁶² ONU. **PREFACE - Global Environment Outlook 2007.** *The flagship publication from the United Nations Environment Programme.* Disponível em: <http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2007/PDF/4_Preface72dpi.pdf>. Acesso em 25 abr. 2007.

O PNUMA reconhece que a globalização pode se tornar um problema ao meio ambiente se não for ponderada e que atividades empresariais responsáveis devem ser efetivadas e afirma o poder do consumismo para direcionar a globalização, juntamente com o papel das instituições financeiras. Defendendo que os aspectos internos possuem efeitos internacionais, e vice-versa, pois os efeitos ecológicos não possuem limites e repercutem globalmente.

A globalização além de não solucionar os problemas sociais, realçou a desigualdade social, o desemprego, a poluição e os danos ambientais. Decerto, a degradação ecológica está diretamente ligada à ação humana e ao desenvolvimento econômico desenfreado e inconsciente, que transformaram o meio ambiente em forma de aquisição de lucros e fonte de renda e comércio.

Desse modo, o desenvolvimento econômico deve ser efetivado juntamente com parâmetros eficazes de preservação ambiental. Atualmente, não se torna pertinente o retrocesso social e econômico, muito menos que se habite um ambiente poluído, que fere diretamente a qualidade de vida. Apenas esses dois valores considerados podem fornecer aos seres humanos uma vida digna.

No Brasil a fase Pós-Estocolmo, a legislação da década de 70 marca o início da transformação normativa em prol do meio ambiente, até a fase seguinte com a fase holística da legislação ambiental brasileira.¹⁶³ Nesse período podem se citar, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 1.413, de 14 de agosto de 1975, dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais; a Lei n.º 6.453, de 17 de outubro de 1977, dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares; a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; e a Lei n.º 6.894, de 16 de dezembro de 1980, dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes destinados à agricultura.

O desenvolvimento e o meio ambiente estavam, claramente, desconectados, de maneira que o desenvolvimento acelerado, impulsionado desde 1972, precisou ser regulado para caminhar em arranjo com o meio ambiente e as necessidades dos indivíduos. Nesse contexto, em 1987, publicava-se um relatório resultado de trabalhos e estudos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais tarde

¹⁶³ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.** *Op Cit.* p. 107.

ficou conhecida como a Comissão Brundtland, organização criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1983.

O Relatório Brundtland de 1987, também denominado como “Nosso futuro comum”, concebeu o conceito de desenvolvimento sustentável e mencionava a pobreza como uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo.

Este trabalho definia desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades, conciliando o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e, ainda, com o fim da pobreza do mundo. Introduziu o estímulo a cooperações internacionais, como meio de reduzir os desequilíbrios entre os países.¹⁶⁴

O citado relatório afirmou que os Estados devem manter uma estrutura democrática e os aspectos do meio ambiente devem ser tidos como prioridades dentro das políticas governamentais. Como se encontrava tão latente, a crise ambiental foi defendida como uma questão de segurança nacional, pois os problemas ecológicos interferem diretamente na economia, política e em toda a sociedade. E o progresso humano só poderá ocorrer quando atendidas e respeitadas às necessidades humanas.

Esse relatório apresentou uma admirável síntese dos grandes problemas ambientais da atualidade e um repertório de estratégias sugeridas para o seu equacionamento.¹⁶⁵ Consagrou que a proteção ao meio ambiente está inserida no processo de desenvolvimento econômico de forma a propiciar uma melhor qualidade de vida, com dignidade e bem estar, com o objetivo de extirpar a pobreza no mundo.

Deixou claro que deve haver um limite ao uso desenfreado e desponderado dos recursos naturais, já que esses são escassos e devem ser preservados. Estabeleceu medidas nacionais e internacionais como a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, a garantia dos recursos básicos, o controle da urbanização, o banimento de guerras, o atendimento das necessidades básicas, a reciclagem, a redução do uso de produtos químicos, a efetivação dos programas educativos, a solidariedade para com as gerações futuras, como outros.¹⁶⁶

¹⁶⁴ BRASIL. RELATÓRIO BRUNDTLAND. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 15 abr. 2012.

¹⁶⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** *Op. cit.* p. 37.

¹⁶⁶ BRASIL. RELATÓRIO BRUNDTLAND. *Op. Cit.*

O relatório confirmou a preocupação humana com os escassos recursos naturais, interligando o desenvolvimento com o respeito ao meio ambiente e a atuação do estado no incentivo a políticas públicas capazes de minimizar a pobreza. Assim, incentivou o crescimento econômico através da prática de atividades que proporcionem a sustentabilidade do ecossistema e do meio ambiente tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, abandonando a velha teoria de que o primeiro deveria prevalecer sobre o segundo.

Ressaltou-se também que as formas de degradação e poluição ambientais são provenientes tanto da expansão da pobreza quanto do acúmulo de riquezas, ou seja, da industrialização e a pobreza.¹⁶⁷ A Comissão Brundtland fez recomendações sobre as áreas comuns do globo, aquelas que se encontram fora das jurisdições nacionais. Aconselhou que fossem criadas ou garantidas condições políticas que assegurem a participação de todos os cidadãos na busca das soluções para os problemas de desenvolvimento.

Ademias, instituiu essa Comissão concepções dignas de notas, estabelecendo metas e relatou, de forma precisa, a preocupação social. Guido Soares defende que as soluções internacionais, como propostas, não contribuem para apaziguar a opinião pública, que está cada vez mais consciente e temerosa dos perigos que rondam o meio ambiente. Alerta que “a poluição e os danos não conhecem fronteiras e, portanto, uma luta para preveni-los ou remediar suas consequências só seria realizada em âmbito global e por meio de um sistema internacional de cooperação entre os Estados, e de coordenação e/ou harmonização de suas políticas e de legislações internas.”¹⁶⁸

Decerto, a afirmação supra é pertinente, contudo urge complementar que os mecanismos, como cooperações internacionais, já foram institucionalizados nas Declarações ou Pactos de Direitos Humanos, logo, tiveram sua importância ressaltada. Por isso, é necessário o comprometimento humano e social, além de medidas, dotadas de força jurídica vinculante, aptas a fazer prevalecer o bem comum, de preservar a dignidade atual e futura das gerações humanas, e efetivar a qualidade de vida.

¹⁶⁷ CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável. Dimensões e Desafios**. São Paulo: Papyrus, 2003. p. 37.

¹⁶⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. *Op. cit.* p. 61.

Como visto, a Conferência de Estocolmo (1972) foi um marco na normatividade do Direito Ambiental, mesmo não se tratando de documento sem força normativa.

De acordo com Norma Sueli Padilha a fase holística da legislação ambiental brasileira teve início na década de 80, com uma nova forma de abordagem jurídica do meio ambiente, que passa a ser protegido de maneira integral e completa.¹⁶⁹

Nessa fase merece destaque a Política Nacional do Meio Ambiente estabelecida em 1981 (Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981), com o objetivo de estabelecer padrões para o desenvolvimento sustentável, com a instituição de mecanismos e instrumentos aptos a conferir ao meio ambiente uma maior proteção. Essa Política foi recepcionada e completada pela Constituição Federal de 1988, com a constitucionalização da proteção ambiental e a inclusão do desenvolvimento sustentável.

Outros dispositivos podem ser citados, como Lei n.º 6.803, de 02 de julho de 1980, dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento ambiental nas áreas críticas de poluição; o Decreto n.º 89.336, de 31 de janeiro de 1984, dispõe sobre a reserva ecológica e áreas de relevante interesse ecológico; a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, dispõe sobre a Ação Civil Pública; e a Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro.

A partir de 1992, ano da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), as mudanças foram mais significativas.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) foi convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, devendo coincidir com o dia mundial do meio ambiente (05 de junho de 1992), e como marco comemorativo das duas décadas da realização da Conferência de Estocolmo (1972).¹⁷⁰

Essa foi maior Conferência já realizada pelas Nações Unidas, ocorreu no Rio de Janeiro, no Brasil, entre os dias 1º e 12 de junho de 1992. Foi desenvolvida com a tentativa de elaborar um novo sistema econômico, visando à interação entre proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

¹⁶⁹ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. *Op Cit.* p. 109.

¹⁷⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. *Op. cit.* p. 74.

A ECO/92 ou RIO/92, como ficou conhecida, iniciou um novo ciclo de conferências sobre desenvolvimento e meio ambiente na esfera da ONU, onde destaca-se a Conferência sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), a Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Conferência sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), a Conferência sobre Mudanças Climáticas (Berlim, 1993), a Conferência sobre a Mulher (Pequim, 1995), a Conferência sobre Assentamentos Urbanos (Istambul, 1996).¹⁷¹

A RIO/92 foi um vultoso evento internacional que reuniu representantes de cerca de 178 países e mais de 100 chefes de Estado, mais dispostos ao diálogo que ao dissenso, concretizando-se como o marco da primeira grande reunião internacional de tal relevância após o fim da Guerra Fria. Igualmente, destaca-se a participação da sociedade civil, cerca de vinte mil pessoas de todo o mundo, representando as organizações não governamentais.¹⁷²

Como resultado da Conferência de 1992, cita-se: a adoção de duas Convenções multilaterais, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, assinada por 154 Estados e pela Comunidade Europeia e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada por 156 Estados e a Comunidade Europeia. Mais ainda, Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e a Agenda 21, um programa de ação mundial para promover o desenvolvimento sustentável, e a Declaração de Princípios sobre as Florestas.

O presente estudo teve sua atenção à Declaração do Rio e à Agenda 21, porque esses documentos tratam diretamente do desenvolvimento sustentável.

A RIO/92 determinou, ainda, a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, órgão subordinado ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), com a incumbência de acompanhar a implementação da Declaração do Rio e da Agenda 21.¹⁷³

A Conferência marcou uma conscientização dos países presentes no que diz respeito aos perigos provenientes do moderno sistema econômico adotado, assim como atentou à importância da interferência social dentro das mudanças ambientais. O desenvolvimento passou a ser conduzido através dos limites de sustentabilidade e cada

¹⁷¹ CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável. Dimensões e Desafios.** *Op. Cit.* p. 56.

¹⁷² PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.** *Op. Cit.* p. 61.

¹⁷³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** *Op. Cit.* p. 76/80.

país participante se comprometeu a elaborar e aperfeiçoar o seu próprio projeto de desenvolvimento sustentável, baseando-se nos princípios e requisitos estipulados na Agenda 21.

De tal modo, os documentos firmados na Conferência RIO/92 consagram o compromisso do desenvolvimento sustentável, ou seja, a necessidade de adequação do desenvolvimento econômico à preservação ambiental, e vice-versa.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, composta por 27 princípios, demonstra uma preocupação com as desigualdades econômicas e sociais entre os países, trazendo certas determinações para os países em desenvolvimento (princípios 6,7 e 11, por exemplo). Esta Declaração defende o respeito aos interesses de todos, reconhecendo a natureza integral e interdependente da terra, ou seja, afirma que o meio ambiente não pode se ater a territórios, não conhece divisões estatais.¹⁷⁴

De acordo com Barbieri, sobre esse tema:

Inicialmente estava prevista a elaboração de uma Carta Magna da Terra, contendo uma Declaração abrangente dos princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável. Depois, pensou-se em proclamar uma breve Declaração que apenas reafirmasse a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada em 1972 em Estocolmo. Por fim foi aprovado um texto que reafirma e amplia a Declaração de Estocolmo, contendo 27 princípios que objetivam orientar a formulação de políticas e de acordos internacionais que respeitem o interesse de todos, o desenvolvimento global e a integridade do meio ambiente.¹⁷⁵

A Declaração do Rio de 1992, igualmente como a Declaração de Estocolmo, consagra-se pela sua força moral, pois não detém força vinculante ou obrigatória, mas apenas intencional para questões ambientais globais. Assim sua principal função é influenciar a criação de um novo regramento jurídico por meio do direito positivo dos países, direcionados à defesa do meio ambiente.¹⁷⁶

A Declaração de 1992 estabeleceu, como a Declaração de Estocolmo, a responsabilidade dos Estados sobre danos causados ao meio ambiente de outros Estados, instituindo que devem ser desenvolvidas legislações nacionais relacionadas à

¹⁷⁴ BRASIL. **DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf.br>. Acesso em 15 abr. 2007.

¹⁷⁵ BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21**. *Op. Cit.* p. 48.

¹⁷⁶ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. *Op. Cit.* p. 63.

responsabilidade e à indenização das vítimas de danos ambientais. Estabeleceu a obrigação de respeitar e proteger os recursos naturais do ecossistema terrestre, o intercâmbio de conhecimentos por meio de cooperações internacionais, a participação dos cidadãos, a facilitação e estímulo dos estados com a conscientização e participação popular, a promoção da internacionalização dos custos ambientais, e avaliações dos impactos ambientais, a resolução pacífica de controvérsias, a guerra como prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Incentiva, ainda, o papel da mulher e dos jovens.¹⁷⁷

A Declaração em comento consagra o conceito de desenvolvimento sustentável (disseminado na Declaração de Estocolmo e conceituado pelo relatório Brundtland), em seu princípio três e quatro¹⁷⁸, fato esse que contribuiu para a proteção ao meio ambiente somada ao desenvolvimento humano.

Igualmente, a Declaração se referiu em 12 princípios ao desenvolvimento sustentável e defende em seu princípio 25 que “A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis”¹⁷⁹. Com esta ideia incentiva o desenvolvimento econômico, exercido com respeito ecológico e preocupação com as necessidades das gerações presentes e futuras, através de cooperações internacionais.

Guido Soares entende que os princípios contidos nas Declarações de 1972 e 1992 constituem princípios gerais do direito internacional, pois decorrem da necessidade de formação de um costume internacional, e são protetores de valores das gerações presentes e futuras, se consolidando como guias para a unificação dos direitos internos dos Estados.¹⁸⁰

A Declaração do Rio consagra, ainda, em seu princípio 15¹⁸¹, o princípio da precaução, que já havia sido adotado pelo Brasil, no artigo 225, parágrafo primeiro, da Constituição Federal de 1988. Para Norma Sueli Padilha este princípio é o fundamento

¹⁷⁷ BRASIL. DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL. *Op. Cit.*

¹⁷⁸ **Princípio 3:** O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras. **Princípio 4:** A fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada. **DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL.** *Op. Cit.*

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades.** *Op. Cit.* p. 199/200.

¹⁸¹ **Princípio 15:** Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental. **DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL.** *Op. Cit.*

base para a construção da normatividade ambiental, uma vez em que recomendada a necessidade de cautela com os riscos da atividade humana.¹⁸²

A Declaração consagra o princípio da prevenção (princípio 17) na medida em que determina avaliações de impacto ambiental, para atividades que possam produzir impactos negativos consideráveis, que igualmente já fora adotado pelo Brasil (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981; Resolução do CONAMA 1/86; artigo 225, parágrafo primeiro, inciso IV, da Constituição Federal). Consagra, ainda, o princípio do poluidor-pagador (princípio 16), o princípio da responsabilidade comum (princípios 6, 7 e 12.), o princípio da responsabilidade integral (princípio 13), o princípio da participação (princípio 10), o princípio da informação (princípio 18 e 19).

A Declaração destaca a importância do papel da mulher e dos povos indígenas na conquista da sustentabilidade, bem como da necessidade de mobilização dos jovens do mundo na luta por um futuro melhor (princípios 21, 21 e 22). Defende a solução pacífica de conflitos nos princípios 23, 24, 25 e 26, e defende a soberania das nações sobre a sua biodiversidade, consagrando o princípio da cooperação (princípio 2).¹⁸³

A Agenda 21 é um documento de planejamento para enfrentamento dos desafios da sustentabilidade nos próximos séculos.¹⁸⁴ A agenda 21 foi transformada em Programa 21 pela ONU e buscou traçar, por todo o século XXI, ações que devem ser empreendidas pelos Estados, com um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental, com princípios válidos para todos os países, contudo com exigências distintas. Esta possui a vantagem “de ser um documento capaz de ser entendido nas esferas locais, sem perder de vista a sua dimensão global.”¹⁸⁵

A Agenda 21 é um documento normativo, entretanto sem a efetividade de um tratado internacional ou de uma declaração. Trata-se de uma lista de prioridades às quais os Estados se comprometeram a executar.¹⁸⁶ Essa Agenda envolve problemas estruturais amplos, que demandam maior consenso e soluções integradas de médio e longo prazo, estabelece a cooperação e parceria, a educação e desenvolvimento individual, a inclusão social, a equidade e o fortalecimento dos grupos socialmente

¹⁸² PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos **constitucionais do direito ambiental brasileiro**. *Op. Cit.* p. 65.

¹⁸³ *Ibidem.* p. 70.

¹⁸⁴ *Ibidem.* p. 71.

¹⁸⁵ BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21**. *Op. Cit.* p. 91.

¹⁸⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito constitucional internacional**. *Op. Cit.* p. 662.

vulneráveis, planejamento, informações como pressupostos necessários à formação da sociedade sustentável e solidária.

Como afirma Norma Sueli Padilha:

A Agenda 21 é um amplo e complexo documento, elaborado pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, que estabelece um programa global de política de desenvolvimento sustentável, estabelecendo diretrizes para a cooperação bilateral e multilateral na sua implementação, referindo a temas como política demográfica, pobreza, educação, saúde, abastecimento de água potável, saneamento, tratamento de esgotos e detritos, agricultura, gerenciamento de recursos hídricos, do solo e das florestas.¹⁸⁷

A Agenda 21 é construída por 40 capítulos, distribuídos em quatro seções, que se referem às dimensões sociais econômicas do desenvolvimento, a conservação e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento, ao fortalecimento do papel dos principais grupos sociais e a descrição das bases para ação, objetivos, atividades e meios e implementação.¹⁸⁸

Por meio dessa Agenda, procurou-se identificar os problemas prioritários, os recursos e os meios necessários para enfrentá-los, bem como as metas a serem atingidas nas próximas décadas. Destaca-se como um programa para o desenvolvimento e o meio ambiente da Terra, um pacto entre os três setores da sociedade: o governamental, o produtivo e o civil organizados.¹⁸⁹

Coube a cada país elaborar a sua própria Agenda 21. No Brasil este processo ocorreu entre 1996 a 2002, e foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável – CPDS. A partir de 2003, a Agenda brasileira entrou em fase de implementação, e, atualmente, encontra-se em processo de aplicação.

O programa de ações da Agenda 21 brasileira traduz um novo modelo de cidadania, que, sem desprezar a democracia representativa, avança para possibilitar a democracia participativa por meio de diferentes formas de envolvimento da sociedade civil no planejamento governamental das políticas de sustentabilidade. Esse programa foi incorporado como programa do Plano Plurianual – PPA 2004/2007 do governo

¹⁸⁷ PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos **constitucionais do direito ambiental brasileiro**. *Op. Cit.* p. 72.

¹⁸⁸ *Ibidem.* p. 73.

¹⁸⁹ CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável. Dimensões e Desafios**. *Op. Cit.* p. 55.

brasileiro, adquirindo força política institucional, reforçando sua importância na construção da sustentabilidade ambiental.¹⁹⁰

Desta forma, a sociedade globalizada vem buscando aperfeiçoar sua relação com o meio ambiente e o desenvolvimento, atendendo as necessidades humanas sem desprezar a natureza.

Dando continuidade à busca do consenso mundial sobre as questões globais que envolvem o meio ambiente, realizou-se em setembro de 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, com o intuito de reafirmar os compromissos assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO/92, após dez anos de sua realização.¹⁹¹

Na Cúpula os países reafirmaram os princípios da Conferência do Rio e da Agenda 21, primando pelo desenvolvimento sustentável, cujos pilares fundamentais foram lançados na Declaração RIO/92, quais sejam: o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente, nos âmbitos local, nacional, regional e global.¹⁹²

Da Cúpula da Terra resultaram dois documentos principais: a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, que expressa os compromissos e os rumos para implementação do desenvolvimento sustentável; e o Plano de Aplicação, que estabelece metas e ações de forma a guiar a implementação dos compromissos assumidos pelos países.¹⁹³ Em ambos os documentos resultantes da Cúpula, os Estados reunidos assumiram a responsabilidade coletiva de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável reconhece que a globalização oferece oportunidades e desafios ao desenvolvimento sustentável, que a globalização apresenta novas oportunidades para o comércio, o avanço da tecnologia, o crescimento da economia mundial e a melhoria nos padrões de vida. Ao mesmo tempo, permanecem sérios desafios, incluindo sérias crises financeiras, insegurança, pobreza, exclusão e desigualdade dentro e entre as sociedades. A

¹⁹⁰ PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. *Op. Cit.* pp. 74/76.

¹⁹¹ *Ibidem.* p. 97.

¹⁹² *Ibidem.* p. 97.

¹⁹³ JURAS, Ilidia da A. G. Martins. **RIO + 10 – O PLANO DE AÇÃO DE JOANESBURGO**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/207993.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2011.

globalização deve ser completamente inclusiva e equitativa, o que requer diversas ações.¹⁹⁴

O Plano de Aplicação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável pondera que para o desenvolvimento sustentável ser efetivado em todos os níveis, é essencial a implementação da Agenda 21 e dos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

Nesse diapasão, as medidas para fortalecer tal quadro devem atingir os seguintes objetivos: fortalecimento dos compromissos com o desenvolvimento sustentável; integração das dimensões econômica, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável, de maneira balanceada; fortalecimento da Agenda 21, incluindo a mobilização de recursos financeiros e tecnológicos, bem como programas de capacitação, particularmente para países em desenvolvimento; fortalecimento da coordenação, coerência e monitoramento; promoção do estado de direito e fortalecimento das instituições governamentais; aumento da efetividade e da eficiência por meio da limitação da superposição e duplicação de atividades de organizações internacionais; estímulo à participação e efetivo envolvimento da sociedade civil na implementação da Agenda 21; capacitação para o desenvolvimento sustentável em todos os níveis; fortalecimento da cooperação internacional.¹⁹⁵

Entretanto, nos dizeres de Norma Sueli Padilha “na verdade, não houve nenhum avanço efetivo quanto a um programa de ações concretas, para lograr o desenvolvimento sustentável global”.¹⁹⁶

O que demonstra uma necessidade de ações efetivas na seara do meio ambiente, buscando unir a preservação ecológica, com o bem estar social e desenvolvimento econômico.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ocorreu no Brasil, entre 20 a 22 de junho de 2012, marcando o 20º aniversário da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), que ocorreu no Rio de Janeiro em 1992.

O principal objetivo dessa Conferência foi assegurar um empenho político para possibilitar a efetivação do desenvolvimento sustentável. Nessa esfera o Brasil apresentou contribuição para o processo preparatório da Conferência, com as visões e

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ *Ibidem.*

¹⁹⁶ PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos **constitucionais do direito ambiental brasileiro**. *Op. Cit.* p. 99.

propostas iniciais, temas e objetivos do Brasil. O documento foi elaborado a partir dos trabalhos da Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, com base em extensas consultas à sociedade e a órgãos do Governo.¹⁹⁷

O documento de contribuição apresentado pelo Brasil trouxe em seu bojo temas como desafios novos e emergentes do desenvolvimento sustentável, economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, estrutura institucional do desenvolvimento sustentável, programa de proteção socioambiental global, dentre outros ligados à essa mesma temática.

De acordo com o documento entregue,

No plano ambiental, o mundo passou por mudanças significativas: o aumento da concentração na atmosfera de gases de efeito estufa foi acompanhado do reconhecimento de que o aquecimento global é um fenômeno determinante para o futuro da humanidade e elemento a ser considerado na elaboração de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que o crescimento desordenado das cidades apresentava suas consequências negativas, a revolução nas telecomunicações – principalmente a ampliação do acesso ao telefone celular e a expansão da internet – trazia enorme impacto positivo nos campos social e político.

Na América Latina, entre os indicadores positivos de meio ambiente, ainda segundo a CEPAL, pode-se mencionar que a proporção de áreas protegidas terrestres aumentou de 10% para 21%; a intensidade de emissões de CO₂ reduziu-se de 0,67 para 0,59 (toneladas/dólar do PIB); e o consumo de substâncias que afetam a camada de ozônio caiu de 75 para 5 mil toneladas anuais (em Potencial de Esgotamento de Ozônio).

No Brasil, os elementos em destaque nos últimos anos foram o dinamismo econômico aliado ao combate à pobreza, o crescimento do emprego formal, a melhor distribuição de renda, a melhora na segurança alimentar e nutricional, o enfrentamento da mudança do clima – com compromissos voluntários e planos setoriais ousados de redução de emissões –, a conservação da biodiversidade, a ampliação e diversificação da matriz energética, com ênfase em fontes renováveis, a existência de movimentos sociais fortes e avanços na equidade de gênero, entre outros.

Entretanto, o País ainda apresenta desafios compatíveis com seu estágio de desenvolvimento, como aprimorar a qualidade da educação, intensificar o progresso científico e tecnológico, promover urbanização mais adequada e maior desenvolvimento rural.¹⁹⁸

As expectativas do Brasil para a Conferência Rio+20 foram apresentadas no aludido documento, com uma série de conclusões com vistas a contribuir para que o desenvolvimento sustentável possa se fortalecer como paradigma para todos os atores relevantes nas áreas econômica, social e ambiental. Deste modo, o equilíbrio entre os

¹⁹⁷ BRASIL. DOCUMENTO DE CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA À CONFERÊNCIA RIO+20. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/brasil>>. Acesso em 10 jul. 2012.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

três pilares do desenvolvimento sustentável poderá ser fortalecido nas seguintes dimensões¹⁹⁹:

1) No nível de ações nacionais e locais, a elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável formuladas pelos próprios países, regiões e municípios, concebidas em função das especificidades nacionais e locais, com a clara identificação do que deve e pode ser feito;

2) No nível multilateral, avanços significativos no fortalecimento do desenvolvimento sustentável do ponto de vista da ação, da governança e da informação, por meio de:

a) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que determinarão as áreas nas quais se devem concentrar os esforços nacionais e a cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento sustentável, levando-se em consideração a equidade entre as nações;

b) Estrutura de governança, que assegure que o conceito de desenvolvimento sustentável seja devidamente considerado como paradigma por todas as organizações e agências especializadas do sistema das Nações Unidas, incluindo o Banco Mundial, o FMI e a OMC. Essa estrutura poderá promover a preparação de relatórios integrados do já amplo conhecimento setorial (energia, finanças, população, meio ambiente, agricultura, entre outros), melhorando a interpretação dos nexos entre os diferentes setores e possibilitando ações coerentes nas áreas econômica, social e ambiental.

O documento final da Conferência (*The future we want* - O futuro que queremos) reafirmou os princípios e ações já previstas em documentos anteriores, mencionados, demonstrando que a efetivação do desenvolvimento sustentável demanda uma ação conjunta entre os Estados, de avanços tecnológicos, da erradicação da pobreza, melhorias em: saneamento básico, da qualidade da água, fontes de energia, turismo, transporte, trabalho e emprego. Igualmente, foi incluída a preocupação com os oceanos e mares, com a alteração climática, com o consumo moderado, educação e com os Estados menos desenvolvidos que demandam de uma atuação conjunta internacional, entre outros.²⁰⁰

Portanto, a Conferência Rio+20 ratificou a necessidade da afirmação pragmática do desenvolvimento sustentável ligado à dignidade da vida humana.

Constata-se, através da evolução histórica internacional, a importância do princípio do desenvolvimento sustentável, por este se constituir como direito humano

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ BRASIL. **O futuro que queremos**. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/>>. Acesso em 20 jul. 2012.

reconhecido na terceira geração, bem como estar expressamente inserido na Constituição Federal do Brasil de 1988.

O direito ao desenvolvimento sustentável, que une meio ambiente ecologicamente preservado ao desenvolvimento econômico e social, é reconhecido internacionalmente como direito humano de terceira geração, ligado à qualidade de vida de todos os cidadãos. Sendo, conseqüentemente, um dever de todos os Estados soberanos bem como da população promover práticas econômicas e sociais preocupadas com o meio ambiente, dispostas a atender às necessidades da sociedade e do meio ambiente.

A preocupação mundial com desenvolvimento sustentável ligado à dignidade da vida humana, princípio amplamente reconhecido internacionalmente, espera as ações efetivas dos Estados e da população, em decorrência da responsabilidade solidária na preservação ambiental, para que a vida possa ser digna e perpetuada em um cenário de igualdade social, econômica e ecológica.

3.2 O Princípio do Desenvolvimento Sustentável e a Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos; e partidos políticos.

O desenvolvimento sustentável tem como fundamentação a busca da ponderação constitucional dos interesses sociais, econômicos e ambientais. Neste vértice, o aproveitamento coerente dos recursos naturais e a conservação ambiental devem andar unidos. Nesse sentido cita-se Ignacy Sachs:

Nosso problema não é retroceder aos modos ancestrais de vida, mas transformar o conhecimento dos povos dos ecossistemas, decodificado e recodificado pelas etnociências, como um ponto de partida para a invenção de uma moderna civilização de biomassa, posicionada em ponto completamente diferente da espiral de conhecimento e do progresso da humanidade.²⁰¹

De acordo com José Afonso da Silva a Constituição Federal de 1988 defende a conciliação de dois valores aparentemente conflitantes, em busca de

²⁰¹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. *Op. Cit.* p. 30.

realização do bem-estar e da boa qualidade de vida.²⁰² Assim, a conciliação desses dois valores versa a promoção do desenvolvimento sustentável, que consistente na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

No mesmo sentido esse autor afirma que:

Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado como *sustentável*.²⁰³

Por sua vez, Ignacy Sachs ensina que: “O uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidariamente fincadas no ambiente natural”.²⁰⁴

Ressalta-se que o desenvolvimento sustentável é um dos alicerces do Direito Constitucional e Ambiental, sendo expressamente previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, como direito fundamental.²⁰⁵

Dessa forma a partir do artigo 225 da Constituição Federal, pode se abstrair o princípio do desenvolvimento sustentável. O entendimento doutrinário está no fato de que esse princípio está ligado com o direito à vida que está expressa no artigo 5º *caput* da Constituição e também na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 3º, ou seja, trata-se do direito à sadia qualidade de vida um dos requisitos indispensáveis a existência digna do ser humano.²⁰⁶

O desenvolvimento sustentável também está previsto no art. 170 da Constituição Federal, que trata da ordem econômica e financeira que assegura o

²⁰² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009. p. 26.

²⁰³ *Ibidem*. p. 27.

²⁰⁴ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. *Op. Cit.* p. 31.

²⁰⁵ Art. 225, CF. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²⁰⁶ OLVEIRA, Fernando Souza; SILVA, Pedro Anderson da. **PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1432/1368>>. Acesso em 20 mai. 2011.

desenvolvimento econômico e social em observância a preservação e defesa do meio ambiente. Assim a ordem econômica deve estar fundada apenas na livre iniciativa, na livre concorrência, na propriedade privada, e também na defesa do consumidor e do meio ambiente.

Entre os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, nessa ótica, citam-se a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, e a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (arts. 2º e 4º da Lei n.º 6.938/81).

Para Luís Roberto Gomes, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos desdobramentos da proteção do direito à vida, pois salvaguarda das condições ambientais necessárias à vida digna.²⁰⁷

Destaca-se que a expressão meio ambiente, de acordo com o mencionado artigo 225 da Constituição Federal, não retrata apenas a ideia de espaço, de simples ambiente, mas, pelo contrário, vai além, para significar, ainda, o conjunto de relações (físicas, químicas e biológicas) entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, abrigo e regência de todas as formas de vida existentes nesse ambiente.²⁰⁸

Este princípio deve ser entendido como basilar e orientador dos sistemas normativos na ordem interna ou internacional. É característica primordial do Estado Democrático de Direito, e lhe atribui respeitabilidade e a possibilidade de instituir que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direitos deixará de ser apreciada pelo Poder Judiciário, e até por outra corte, desde que em respeito aos princípios constitucionais, assegurando efetivamente a proteção dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais, como integrantes da estrutura do Estado Democrático de Direito, reclamam não apenas as declarações nas Constituições, mas uma tutela ou uma garantia por parte dos Estados que façam com que sejam efetivamente respeitados e realizados na dinâmica da vida social.²⁰⁹

²⁰⁷ GOMES, Luís Roberto. **Princípios Constitucionais de Proteção ao Meio Ambiente**. Revista de Direito Ambiental. V. 16. São Paulo: RT, 1999. p. 166.

²⁰⁸ MARINHO, Karoline Lins Câmara Marinho; FRANÇA, Vladimir da Rocha. **O princípio do desenvolvimento sustentável na constituição federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32502/31716>>. Acesso em 10 mai. 2011.

²⁰⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 139.

Isso, pois, as transformações e a crescente complexidade das relações sociais, demandam da inserção da questão ambiental nos assuntos econômicos, como forma de efetivar o valor constitucional de sustentabilidade.

O reconhecimento do desenvolvimento sustentável como princípio constitucional, inclusive direcionador da ordem econômica, estimula o desenvolvimento de atividades sustentáveis, necessitando, todavia, de uma aplicação concreta e duradoura.

Como atividade econômica se destaca o turismo, que está diretamente ligado ao objeto da presente pesquisa, por ser o cruzeiro marítimo uma atividade de turismo que envolve diretamente o meio ambiente. Nessa seara, o turismo deve ser reconhecido como fator inerente ao desenvolvimento sustentável, e igualmente encontra guarida na Constituição Federal de 1988, como restará esclarecido.

3.3 A Relação do Turismo com o Desenvolvimento Sustentável

É sabido que o desenvolvimento socioeconômico e cultural de amplas regiões pode ser motivado pelo turismo, entretanto, quando realizado de maneira desordenada, representa uma ameaça ao patrimônio natural e pode comprometer a qualidade ambiental.²¹⁰

Entretanto, toda atividade turística deve ser planejada de acordo com o desenvolvimento local, com o respeito à identidade cultural. Dessa forma, o turismo pode ser reconhecido como uma atividade apta minimizar as disparidades sociais e econômicas, com o amplo favorecimento a economia, bem como a valorização e reprodução da identidade local.

O turismo é expressamente abordado, pela primeira vez, em texto constitucional, precisamente no art. 180 da Constituição Federal de 1988, no Capítulo I, que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica.²¹¹

Igualmente, na Constituição encontram-se vários artigos relacionados ao turismo, enquanto atividade econômica para fins de lazer de lazer. Como exemplo, cita-se o artigo 217, que determina ser dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados. Ainda no mencionado

²¹⁰ SEABRA, L. **Turismo Sustentável: Planejamento e Gestão**. In Cunha, S.B. & Guerra A.J.T. (eds.), *A questão Ambiental. Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2009.

²¹¹ Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

artigo, destaca-se o § 3º, que instituiu: “O poder público incentivará o lazer como forma de promoção social”.

No mesmo sentido o art. 227, estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Assim, o turismo atua como fator social de um processo de inclusão de pessoas na sociedade, promovendo práticas desportivas como o incentivo ao lazer.

As atividades de turismo, quando desempenhadas de forma programada e em respeito aos ditames constitucionais, geram empregos e renda, com repercussões nos âmbitos sociais, culturais e econômicos, em respeito ao meio ambiente.

Segundo a ordem constitucional, o turismo é considerado como um setor relevante no desenvolvimento da economia nacional. De tal modo, como as demais atividades econômicas, ao turismo se aplicam os princípios elencados no art. 170 da Carta Magna, dentre os quais, a defesa do meio ambiente.

Desta forma a atividade de turismo deve respeitar os limites ambientais, além de agregar o bem estar social, onde a relação entre turismo e meio ambiente é irrefutável.

Nelson Nery afirma que a ordem econômica está vinculada ao desenvolvimento econômico em concomitância do social. Para atingir tal desiderato, a atividade econômica precisa ser planejada de maneira integrada, onde a atuação econômica estatal deverá ser integrada a um planejamento ambiental que racionalize o aproveitamento energético, aquático e que esteja comprometido com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. A atuação econômica também precisa estar integrada à pesquisa científica e tecnológica, em que toda a orientação está voltada para a promoção do bem estar dos cidadãos.²¹²

Em observância ao comando constitucional fixado no art. 180, em 1º de janeiro de 2003, foi criado o Ministério do Turismo, passando o turismo²¹³ a compor as

²¹² NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 639.

²¹³ Turismo - Considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras (BRASIL. Lei n.º - 11.771, de 17 de setembro de 2008).

questões prioritárias do Estado brasileiro. Este segmento econômico tem contribuído para tornar o Brasil mais conhecido pelos estrangeiros e pelos próprios brasileiros, além de acionar uma imensa oportunidade de trabalho e renda em diferentes pontos do território do país.²¹⁴

De acordo com o Ministério do Turismo, no cenário interno, o turismo tem muito a contribuir para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do País.²¹⁵ São vários os efeitos e impactos do turismo, entre esses, segundo Rita de Cássia Cruz, podem ser identificados:

Os impactos do turismo em ambientes naturais estão associados tanto à colocação de infra-estrutura nos territórios para que o turismo possa acontecer com a circulação de pessoas que a prática turística promove nos lugares. Meios de hospedagem edificados em áreas não urbanizadas bem como outras infra-estruturas a eles associados podem representar riscos importantes de desestabilização dos ecossistemas em que se inserem.²¹⁶

Da mesma forma, a legislação infraconstitucional passou a disciplinar esse segmento da atividade econômica, ressaltando, igualmente, a importância da proteção do patrimônio ambiental.

Na legislação ordinária federal, merece referência a Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, que, no art. 2º, Parágrafo único, prescreve que as viagens e estadas turísticas devem promover movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.

A mencionada Lei contém outros dispositivos tratando da compatibilidade da atividade turística com a proteção do meio ambiente. E, nesse sentido, em seu art. 5º, inciso VIII, Parágrafo único, estabelece entre seus objetivos:

Art. 5º [.....]

[.....]

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

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

²¹⁴ BRASIL. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010**. Disponível em <www.ministeriodoturismo.gov.br>. Acesso em 28 de mar. de 2012.

²¹⁵ BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo – 2007/2010**. Brasília, 2007.

²¹⁶ CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Introdução a geografia do turismo**. São Paulo: Roca, 2001. p. 31.

Ainda a mesma Lei, no art. 6º, VI, VII, VIII e X, determina que o Plano Nacional de Turismo a ser elaborado pelo Ministério do Turismo, deve observar:

- Art. 6º [.....]
 [.....]
 VI - a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico;
 VII - a atenuação de passivos socioambientais eventualmente provocados pela atividade turística;
 VIII - o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não;
 [.....]
 X - a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo.

Como se pode constatar, dos textos normativos acima destacados, o legislador pátrio ressalta o turismo como fonte de desenvolvimento econômico e social do país, mas adverte a necessidade de sua operacionalização de forma sustentável, o que importa em evitar ou minimizar os impactos ambientais negativos da atividade e maximizar os aspectos socioeconômicos e ecológicos positivos, como forma de assegurar às gerações futuras usufruírem dos mesmos benefícios.

Reinaldo Dias adverte que,

O impacto do turismo sobre o meio ambiente é inevitável. O que se pretende é mantê-lo dentro de limites aceitáveis, para que não provoque modificações ambientais irreversíveis e não prejudique o prazer do visitante ao usufruir o lugar.²¹⁷

Entre os indicadores de sustentabilidade das atividades turísticas podem ser indicadas as ferramentas utilizadas no sistema de gestão, planos de monitoria e avaliação para dimensionar as mudanças nos aspectos considerados mais importantes da sustentabilidade de uma região. Nesse sentido, turismo sustentável é a atividade que satisfaz as necessidades dos turistas e as necessidades socioeconômicas das regiões receptoras, enquanto a integridade cultural, a integridade dos ambientes naturais e a diversidade biológica são mantidas para o futuro.²¹⁸

O turismo náutico é uma atividade econômica capaz de impulsionar o desenvolvimento local e regional, com a geração de emprego e renda, promoção do bem

²¹⁷ DIAS, Reinaldo. **Turismo sustentável e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 21.

²¹⁸ BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteiros do Brasil: Turismo e Sustentabilidade**. Brasília: 2007. p. 126.

estar social, nos limites da capacidade ambiental, como restará comprovado. A sustentabilidade é inerente para que a atividade turística possa elevar os benefícios, em detrimento de possíveis aspectos negativos.

De acordo com o Programa de Regionalização do Turismo, a sustentabilidade é uma função complexa que combina de maneira particular cinco variáveis: interdependência, reciclagem, parceria, flexibilidade e diversidade.²¹⁹

Tal afirmação é de suma importância, uma vez em que a atividade de cruzeiro marítimo representa um segmento significativo para o desenvolvimento econômico e social do país, estimulando os serviços de transporte, alimentação, guias locais, artesanatos, entre outros.

Sob o ponto de vista ambiental, não há dúvida que o turismo realizado por meio de cruzeiros marítimos representa um instrumento de estímulo à compreensão dos turistas sobre a importância de contribuir para a preservação dos recursos naturais e culturais da comunidade visitada, haja vista que a existência destes bens ambientais constitui o elemento motivador do passeio turístico.

²¹⁹ BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteiros do Brasil: Turismo e Sustentabilidade**. *Op. Cit.* p. 25.

4. A CRIAÇÃO E A PROTEÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Este capítulo trata das unidades de conservação, especialmente as denominadas: Parques Nacionais e Áreas de Proteção Ambiental, locais estes tutelados juridicamente e, em relação ao presente estudo, objeto de visitação em decorrência da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha.

Apresenta-se uma abordagem sobre o reconhecimento no âmbito internacional e nacional da importância da criação e proteção das unidades de conservação, discorrendo sobre suas categorias, conceitos, princípios, finalidade de cada uma e limitações de uso, com enfoque na legislação disciplinadora da matéria.

4.1 Reconhecimento Internacional da Importância das Unidades de Conservação

Mundialmente a humanidade, durante séculos, acreditava que os recursos naturais eram infinitos e assim adotou um modelo de desenvolvimento que não levava em conta a preservação dos bens ambientais, acarretando a sua exploração de forma desordenada e até destrutiva.

Assim, a exploração predatória dos recursos naturais adotada ao longo dos anos, aliada com o avanço da industrialização e o crescimento da população, acarretou a aniquilamento de grandes áreas com cobertura florestal, a poluição de rios e mares, perdas de biodiversidade entre outros efeitos maléficos ao meio ambiente, prejudicando, inclusive a sobrevivência do próprio ser humano.

Nesse contexto, alguns países começaram a perceber a necessidade de ser preservar áreas representativas do meio ambiente e seus respectivos recursos naturais.

Foi nos Estados Unidos, em 1º de março de 1872, que se criou a primeira unidade de conservação, ou seja, o *Yellowstone National Park*, tendo como objetivo principal a preservação de atributos cênicos, a significação histórica e o potencial para atividades de lazer e turismo.²²⁰

A criação desse parque serviu como modelo para a constituição desses espaços protegidos em diversos países, com o objetivo de preservar a natureza, como foi

²²⁰ COSTA, Patrícia Cortes. **Unidades de conservação**: matéria-prima do turismo. São Paulo: Aleph, 2002. p. 11.

o caso da criação do Parque Nacional Royal, 1879, na Austrália, e o Parque Nacional Banff, em 1885, no Canadá, sucedidos por outros tantos.

Em 05 de outubro de 1948, foi criada a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), organização internacional, com sede na Suíça, reunindo representação governamentais, da sociedade e do meio científico de vários países, com a finalidade de encorajar e facilitar a cooperação entre os governos, as organizações nacionais e internacionais e as pessoas interessadas na conservação da natureza.

A Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN conceituou área natural protegida, como sendo:

Área de terra ou de mar definida especialmente para a preservação e manutenção da diversidade biológica, assim como os recursos naturais e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos.

Outros fóruns internacionais passaram a abordar essa temática ambiental, a exemplo da Conferência Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento promovida pela ONU na cidade do Rio de Janeiro em 1992, onde foram aprovados vários documentos, dentre os quais a Convenção Sobre a Diversidade Biológica (CDB), confirmada pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo n.º 2, de 1994.

O art. 2º da referida Convenção ressalta que área protegida significa: uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.

O referido documento ressalta a importância da conservação da diversidade biológica e de seus habitantes naturais, incentivando a prática de educação ambiental, a promoção de estudos científicos e a celebração de parcerias com o objetivo de alcançar os objetivos propostos.²²¹

Desse modo, foi-se ampliando a consciência ecológica de proteger espaços representativos, estimulando a transformação de valores e comportamento dos governos e da sociedade em geral, resultando na instituição de legislação direcionada para a proteção desses bens ambientais.

No Brasil, a primeira iniciativa voltada para a preservação de espaços ambientais ocorreu na época Colonial, no ano de 1808, quando D. João VI, criou, no

²²¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção Sobre a Diversidade Biológica**. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio>. Acesso em 27 out. 2012.

Rio de Janeiro, o Jardim da Aclimação, depois o Real Horto, hoje denominado Jardim Botânico do Rio de Janeiro.²²²

Depois, consecutivas unidades de conservação foram sendo criadas em todo Brasil, pelo governo federal e seguidos pelos demais Entes da Federação.

O governo federal conferiu a administração dessas unidades de conservação a órgãos públicos, sendo que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)²²³, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, assumiu essa missão desde a sua criação, em 22 de fevereiro de 1989, até 28 de agosto de 2007²²⁴, quando foi instituído o Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMbio), passando a ser a autarquia responsável pela administração das unidades de conservação federais.

Assim em 28 de agosto de 2007, por intermédio da Lei n.º 11.516, foi instituído Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com o objetivo de executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, protegendo e fiscalizando as Unidades de Conservação instituídas pela União.

4.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em seu art. 9º, VI, institui entre seus instrumentos que: “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como área de proteção ambiental de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”.

O instrumento supraespecificado constitui uma das formas previstas pelo legislador pátrio para atender o princípio da tutela dos ecossistemas, com preservação de suas áreas protegidas, estabelecido no art. 2º, IV, da PNMA.

Essa obrigação, de criação de espaços territoriais especialmente protegidos, foi recepcionada pela Constituição Federal, no art. 225, §1º, III, quando impõe ao Poder Público:

²²² JOBIM. Leopoldo C. **Os jardins botânicos no Brasil colonial**. Biblioteca do Arquivo do Museu de Lisboa. Lisboa, v. 2, n. 1, p. 91, 1986.

²²³ BRASIL. Lei n.º 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a Extinção de Órgão e de Entidade Autárquica, Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, e dá outras Providências.

²²⁴ BRASIL. Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade e dá outras providências.

Art. 225 ...[...]....

§1º ...[...]....

.....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a pressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Esses espaços especialmente protegidos, por serem constituídos de atributos ambientais merecedores de um tratamento diferenciado de proteção, podem estar situados em áreas públicas ou particulares e, uma vez assim declarados, sujeitam-se ao regime jurídico de interesse público.²²⁵

A Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, veio disciplinar esse inciso I, do art. 225, da Carta Magna, mais os incisos II, III e IV desse mesmo artigo, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), fixando critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Esse diploma legal foi regulamentado posteriormente pelo Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto 2002.

Há de se notar que esses espaços especialmente protegidos, mencionados na legislação infraconstitucional e na Constituição Federal, constituem gênero, da qual as unidades de conservação seriam espécies.

Ressalta-se, também, que antes da edição da Lei n.º 9.985/2000, conhecida como a Lei do SUNC, as diversas categorias de unidades de conservação encontravam-se disciplinadas em normas esparsas dos três níveis de Governo, a exemplo da Resolução n.º 11, de 03 de dezembro de 1987, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), não existindo uma uniformidade de tratamento em relação as finalidades dessas unidades.

Segundo Paulo de Bessa Antunes,

Após longa tramitação, o Projeto de Lei n.º 2.892/92 foi finalmente aprovado pelo Congresso Nacional e se transformou na Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Mediante a edição de tal lei, o legislador ordinário buscou harmonizar as diferentes unidades de conservação existentes no ordenamento jurídico federal, bem como dar cumprimento à Constituição Federal.²²⁶

²²⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. Ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 82.

²²⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 43.

Constituem objetivos primordiais da Lei do SNUC: manter a diversidade biológica no território brasileiro e nas águas jurisdicionais, proteger as espécies ameaçadas de extinção, preservar e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais, preservar e restaurar a diversidade de ecossistemas naturais, entre outros.

As unidades de conservação tem sua definição na Lei do SNUC, como sendo:

Unidade de Conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (inciso I do art. 2º).

Em conformidade com o art. 7º da Lei do SNUC, as unidades de conservação estão divididas em dois grandes grupos, de proteção integral e de uso sustentável.

As unidades de conservação de proteção integral têm por objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC. Já ao objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (§§1º e 2º do art. 7º).

É importante esclarecer a distinção existente entre os termos preservação e conservação, utilizados na Lei do SNUC e comumente ressaltados em questões ambientais. Natasha Bastos, mencionando os ensinamentos de Juracir Perez de Magalhães, ressalta: ‘preservar é manter os ecossistemas intactos e com suas características originais’, ou seja, é vedar em absoluto a utilização da área. Já conservar ‘implica na utilização dos recursos ambientais, mediante manejo, com o propósito de se obter a mais alta qualidade sustentável da vida humana’, o que permite a utilização razoável e bem planejada dos bens ambientais protegidos.²²⁷

As categorias de Unidade de Conservação de usos sustentável são: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta, reserva extrativista, reserva de fauna reserva particular do patrimônio natural e reserva de desenvolvimento sustentável.

²²⁷ BASTOS, Natasha Zadorosny. **Natureza Jurídica da Compensação Ambiental Prevista na Lei do SNUC (9.985/2000)**. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (12: 2008: São Paulo, SP). Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia. p.141.

A área de proteção ambiental e em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações. A área de relevante interesse ecológico em regra é de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana e com características naturais singulares, cujo objetivo é manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas.²²⁸

A floresta é uma área com cobertura florestal onde predominam espécies nativas, cujo principal objetivo é o uso sustentável e diversificado dos recursos florestais e a pesquisa científica. A reserva extrativista é uma área natural com o objetivo principal de proteger os meios, a vida e a cultura de populações tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo.²²⁹

A reserva de fauna é uma área com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, onde são incentivados estudos técnicocientíficos sobre o manejo econômico sustentável dos recursos faunísticos. E a reserva de desenvolvimento sustentável é uma área natural onde vivem populações tradicionais que se baseiam em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais. Por fim, a reserva particular do patrimônio natural que é uma área privada criada para proteger a biodiversidade a partir de iniciativa do proprietário.²³⁰

As categorias de proteção integral são: estação ecológica, reserva biológica, refúgio de vida silvestre, monumento natural e parque. A estação ecológica é uma área destinada à preservação da natureza e à realização de pesquisas científicas. A reserva biológica, destinada à preservação da diversidade biológica, onde podem ser efetuadas medidas de recuperação de ecossistemas alterados e de preservação e recuperação do equilíbrio natural, da diversidade biológica e dos processos ecológicos naturais.

Por sua vez, o parque é uma área destinada à proteção dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, onde podem ser realizadas atividades de recreação, educação e interpretação ambiental, e desenvolvidas pesquisas científicas. O monumento natural é uma área que tem como objetivo básico a preservação de lugares singulares, raros e de grande beleza cênica. O refúgio de vida silvestre é um ambiente natural onde se asseguram condições para a existência ou

²²⁸ BRASIL. Ministério do meio ambiente. **O sistema nacional de unidades de conservação da natureza.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/250/_publicacao/250_publicacao30082011035301.pdf>. Acesso em 10 nov. 2012.

²²⁹ *Ibidem.*

²³⁰ *Ibidem.*

reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.²³¹

Cada uma das categorias de unidades de conservação são detentoras de características e objetivos próprios, para melhor atender as necessidades dos espaços naturais protegidas.

As unidades de conservação podem ser instituídas por ato do Poder Público Federal, estadual e municipal, constituindo o seu conjunto o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Portanto, a Lei n.º 9.985/2000 apenas institui diretrizes para criação dessas unidades, ficando ao encargo da vontade política dos administradores públicos, concretizar implantação dessas áreas protegidas visando à proteção do meio ambiente.

As Unidades de Conservação são criadas por ato do poder público, de acordo com expressa determinação constitucional, assim, ao administrador não é possível deixar de criar em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seis componentes a serem especialmente protegidos. Dessa forma, ao administrador cumpre identificar os espaços merecedores de proteção especial e instituir as Unidades de Conservação aptas a servirem de proteção aos espaços territoriais e seus componentes.²³²

A criação de uma unidade de conservação se processa por meio de estudos técnicos e, em alguns casos, de consulta pública, concretizando sua constituição por meio de decreto específico que identificam a sua denominação, localização, a dimensão geográfica, os objetivos e restrições de uso dos bens ambientais nela constituídos.²³³

As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.²³⁴

A Lei do SNUC, no art. 2º, incisos XVIII e XIX, define zona de amortecimento e corredores ecológicos como sendo:

Art. 2º ...[...]...

.....

XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

²³¹ *Ibidem*.

²³² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. *Op. Cit.* p. 49.

²³³ Art. 22 da Lei do SNUC.

²³⁴ Art. 25 da Lei do SNUC.

XIX - corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Revela assinar que esses dois institutos jurídicos não constituem unidades de conservação, mas somente áreas que lhe são anexas, com papel importante ao cumprimento dos objetivos da respectiva unidade. Contudo, não impedimento legal de uma unidade de conservação exercer também essa função.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes, juridicamente as zonas de amortecimento têm como objetivo conferir maior proteção às Unidades de Conservação.²³⁵

Consta dessa Lei que toda unidade de conservação deve possuir seu planos de manejo, que é um documento técnico que, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, delinea o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à sua gestão.²³⁶

Os planos de manejo são, portanto, instrumentos de planejamento das atividades afetas em todas as unidades de conservação, além de servir como norteadores das ações a serem desenvolvidas pelo órgão gestor desses espaços objeto de proteção especial.

O plano de manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.²³⁷

Encontra-se disponibilizado no endereço eletrônico do ICMBio os Roteiros Metodológicos para elaboração de planos de manejo para as diferentes categorias de unidades de conservação. Como salienta o ICMBio, esses roteiros estabelecem diretrizes institucionais consolidadas em documentos elaborados a partir da experiência e experimentação acumulada no Instituto Chico Mendes.²³⁸

Nas áreas das unidades de conservação são proibidas quaisquer alterações, atividades ou outras formas de utilização em desconformidade com os seus objetivos,

²³⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. *Op. Cit.* p. 82.

²³⁶ Arts. 2º, XVII, e 27 da Lei do SNUC.

²³⁷ Lei do SNUC, arts. 2º, XVII, e 27.

²³⁸ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: <www.icmbio.gov.br>. Acesso em 27 out. 2012.

com o seu plano de manejo e seus regulamentos. Inclusive, até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger.²³⁹

Poderá ser exigido o pagamento de taxa para entrada nas unidades, o art. 35 da Lei do SNUC (9.985/00) especifica a forma de sua aplicação.

Dentre os tipos de unidade de conservação, passa-se, agora, a discorrer sobre os Parques Nacionais e Áreas de proteção Ambiental, uma vez que estas categorias de áreas protegidas são alvos de apreciação neste trabalho.

Os *Parques*, como já salientado anteriormente, representam as primeiras unidades de conservação criadas em todo mundo. Segundo a Lei do SNUC têm por finalidade proteger características extraordinárias da natureza, harmonizando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização desses ambientes para objetivos científicos educacionais, recreativos e lazer, constituindo um grande atrativo turístico no Brasil.²⁴⁰

Os Parques Nacionais são bens de propriedade da União, sendo que o acesso à visitação pública está sujeitos às limitações previstas em regulamento da unidade, em locais previamente estabelecidos para cada tipo de uso, porque existem ambientes considerados de proteção integral onde não são permitidas visitação pública.

O Parque Nacional (PARNA) tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.²⁴¹

Como os parques, por sua própria natureza, estão sujeitos a constantes visitas para fins diversos, principalmente turísticos, necessitam que seus respectivos planos de manejo disciplinem a prática de atividade em seus ambientes, bem ainda definam a sua capacidade de suporte e indiquem quais as estruturas físicas são necessárias para recepcionar o público visitante. A utilização dos parques não pode ensejar qualquer alteração que os altere, haja vista o seu propósito primordial é a preservação do ambiente protegido.

²³⁹ Lei do SNUC, art. 28

²⁴⁰ COSTA, Patrícia Côrtes. **Unidade de Conservação: matéria-prima do Ecoturismo**. 1ª ed: São Paulo: Aleph. 2002. p. 32.

²⁴¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. *Op. Cit.* p. 124.

As unidades de conservação do grupo de Proteção Integral, como é o caso dos parques, devem dispor de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua gestão e formado por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, conforme disciplinado em regulamento e no ato de criação da unidade.²⁴²

No que concerne as *Áreas de Proteção Ambiental* (APA), de acordo com a Lei do SNUC, são áreas relativamente extensas com certo grau de ocupação humana, dotados com atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais, especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas.²⁴³

Paulo de Bessa Antunes observa que o legislador utilizou uma definição abstrata para as APAs, empregando termos ambíguos e poucos explicativos, tais como: “área em geral extensa ou certo grau de ocupação humana”.²⁴⁴

Não obstante isso, o objetivo principal das APAs é de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos usos dos recursos naturais.²⁴⁵

Uma grande característica dessas unidades de conservação é que são implantadas em regiões habitadas, impondo, via de consequência, restrições ao direito de propriedade.

As APAs podem ser constituídas em terras públicas ou particulares, sendo determinadas certas normas de restrição de uso das propriedades privadas. O exercício da atividade econômica, como regra geral, não é proibido nessa espécie de unidade de conservação, devendo a prática dessa atividade ser desenvolvida de forma sustentável e em conformidade com as normas ambientais fixadas pelo órgão responsável pela sua gestão.

Para Toshio Mukaia essa espécie de unidade de conservação aceita as atividades produtivas em seus espaços, sem prejuízo, contudo, da conservação dos recursos naturais. Por conseguinte, essa categoria de unidade de conservação, por suas especificidades, se presta para criação em áreas de cidades.²⁴⁶

Essas unidades devem dispor de um conselho deliberativo presidido pelo órgão responsável pela sua administração, contando com a participação de

²⁴² Lei do SNUC, art.29.

²⁴³ Lei do SNUC, art. 15.

²⁴⁴ ANTUNES. Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 647.

²⁴⁵ Lei do SNUC, art. 15.

²⁴⁶ TOSHIO. Mukai. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004. p. 114.

representantes da sociedade civil organizada, dos setores públicos e da população local, cujo funcionamento deve ser delineado em legislação específica.

Essas multiplicidades de unidades de conservação estão presentes em todos os Estados do Brasil, inclusive no arquipélago de Fernando de Noronha, como é caso de um Parque Nacional Marinho (PARNAMA) e de uma Área de Proteção Ambiental (APA), ambos criados e administrados pelo Governo federal.

O artigo 6º, da Lei do SNUC, estabelece competência dos órgãos que regem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, da seguinte forma:

Como órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

Como órgão central, o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

Como órgãos executores, o Instituto Chico Mendes, e o IBAMA em caráter supletivo, e os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação, nas respectivas esferas de atuação.

A Lei n.º 9605 de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tipifica os comportamentos considerados como crimes e infrações administrativas praticados em desfavor das unidades de conservação fixados as respectivas sanções (Art.40,§2º, 40-A, 70 e 72). As infrações administrativas encontram-se especificadas no Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008.²⁴⁷

4.3 A Identificação do Arquipélago de Fernando de Noronha enquanto Unidade de Conservação

Em decorrência art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988, extinguiu-se o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.

Em conformidade com o art. 96, §§ 1º e 3º²⁴⁸, da Constituição Estadual de Pernambuco, de 05 de outubro de 1989, Fernando Noronha passou então a ser Distrito

²⁴⁷ BRASIL. Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

²⁴⁸ Art. 96 - 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.

§ 1º - O Distrito Estadual de Fernando de Noronha será dirigido por um Administrador-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, com previa aprovação da Assembleia Legislativa.

Estadual do Estado, inclusive, o único Distrito Estadual existente no país, até o momento.

A Lei Estadual de Pernambuco n.º 11.304, de 28 de dezembro de 1995²⁴⁹, no art. 1º e parágrafo único, no que concerne à estruturação e vocação desse Distrito dispõe que o arquipélago de Fernando de Noronha, 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, com personalidade jurídica de direito público interno e dotado de autonomia administrativa e financeira.

O mencionado dispositivo legal igualmente dispõe que o citado Distrito Estadual, entidade autárquica integrante da administração direta do Poder Executivo, exerce sobre toda a extensão da área territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha a jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia próprios de ente público.

O arquipélago em comento conta com uma população fixa de aproximadamente 3.500 (três mil e quinhentos habitantes), concentrada principalmente na localidade de Vila dos Remédios no litoral norte da ilha, onde as fundamentais atividades econômicas são a pesca e o turismo.²⁵⁰

O arquipélago Fernando de Noronha é constituído pela ilha de Fernando de Noronha, tendo por sede a Vila dos Remédios, e por mais vinte ilhas circundantes.²⁵¹ Esse arquipélago possui 18,4 km², situa-se no oceano Atlântico Sul Equatorial, localizado a 345 km da costa brasileira, afastado 350 km de Natal-RN, e 545 km de Recife - PE. E, compreende um total de 21 ilhas e ilhotas, sendo as principais a de Fernando de Noronha, Rata, do Meio e Rasa (Lei n.º 11.304/1995, arts. 2º e 3º).

A área total desse arquipélago é constituída por duas espécies de unidade de conservação: o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, unidade de conservação federal de proteção integral que compreende 70% do arquipélago, e onde

§ 3º - O Distrito Estadual de Fernando de Noronha deverá ser transformado em Município quando alcançar os requisitos e exigências mínimas, previstos em lei complementar estadual.

²⁴⁹ BRASIL. Lei Estadual de Pernambuco n.º 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.

²⁵⁰ MARLIERE, E.R. (2006). **Ilhas Oceânicas: Sentinelas Avançadas do Brasil**. In Alves, R.J.V. & Castro, J.W.A. (eds.). *Ilhas Oceânicas Brasileiras I: da Pesquisa ao Manejo*, p.19-25. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, Brasil, 2006. (ISBN: 85-87166-91-3).

²⁵¹ A área é delimitada pelas seguintes coordenadas: Latitude 03º 45'S e 03º 57' S; e Longitude 032º 19'W e 032º 41'W.

se encontram os principais pontos turísticos e a Área de Proteção Ambiental, que contempla a parte do arquipélago não protegida pelo Parque Nacional Marinho, ou seja, os 30% (trinta por cento) restantes, onde estão localizadas as moradias e as infraestruturas de hotelaria, comércio, serviços públicos.

Como sabido a Lei n.º 11.516/07 instituiu o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. De acordo com o aludido diploma legal o ICMBio, art. 1º, possui as seguintes finalidades:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Portanto cabe ao ICMBio-FN a proteção e conservação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, bem como executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e desempenhar o poder de polícia administrativa ambiental para a proteção do Parque Nacional de Fernando de Noronha.

No que concerne ao parâmetro ambiental que norteia a utilização do espaço do Distrito, prescreve a Lei Estadual de Pernambuco n.º 11.304/95 que o Distrito Estadual de Fernando de Noronha rege-se pelo princípio do desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que atende às necessidades básicas do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades (art. 5º).

Como visto, o princípio do desenvolvimento sustentável foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, com a afirmação do Estado Democrático de Direito. Portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável, adotado no ordenamento jurídico pátrio, que deve orientar a organização e a implementação das atividades da sociedade, importa em compatibilizar de forma harmônica o crescimento

econômico com a conservação do patrimônio ambiental, uma vez que os bens naturais não são inesgotáveis.

Nesse contexto da sustentabilidade dos recursos ambientais e, igualmente, considerando o legislador estadual a grande vocação do arquipélago de Fernando de Noronha para o desenvolvimento da atividade turística, na Lei estadual n.º 11.304, de 14 de novembro de 1995, no art. 8º, atribui ao Distrito competência para:

I - Representar o Poder Executivo Estadual no papel de agente nominativo e regulador das atividades desenvolvidas no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, na forma da legislação federal em vigor; (G.N.)

II - Preservar e proteger o meio ambiente do Arquipélago de Fernando de Noronha, assegurando a integridade do seu ecossistema natural e a diversificação genética das espécies integrantes de sua flora e fauna, terrestre e marinha; (G.N.)

III - Preservar e proteger o patrimônio histórico do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, garantindo a manutenção das características urbanísticas e arquitetônicas das correspondentes épocas históricas;

[.....]

IX - Arrecadar e fiscalizar o recolhimento dos tributos instituídos pelo Estado no âmbito da competência distrital;

[.....]

XI - Garantir as condições necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, adequando-as às peculiaridades locais;

XII - Fomentar o turismo ecológico, assegurando as condições necessárias ao seu desenvolvimento disciplinando e fiscalizando suas atividades de modo a manter o equilíbrio ambiental; (G.N.)

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

[.....]

XVIII - Cuidar da limpeza das vias, dos logradouros públicos e das praias, da higiene pública e da polícia sanitária, assim como da remoção, tratamento, reciclagem e destinação final do lixo e outros resíduos;

[.....]

XXI - Dispor sobre matérias relativas ao transporte interno e de circulação de veículos de acordo com as normas de funcionamento definidas em regulamento;

[.....]

XXIII - Fiscalizar as ações de particulares e aplicar as penalidades cabíveis no caso de infração à legislação administrativa, exercendo o correspondente poder de polícia no território distrital;

Através da análise dos citados dispositivos legais, constata-se, nitidamente, a intenção do Estado de Pernambuco em prescrever medidas voltadas à proteção do meio ambiente do arquipélago de Fernando de Noronha, observando, também, a importância de se promover o turismo ecológico, através da efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável.

Acerca dos tributos, a Lei Estadual n.º 11.304/1995 confere competência a Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no exercício do poder de polícia, para emitir licença e autorização, promover, entre outras, a arrecadação da taxa relativa à preservação ambiental, que incide sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e a preservação dos ecossistemas naturais locais, assim como para o custeio de obras e serviços de infraestrutura, nos termos da lei (arts. 57, I, 58 e 59).

A Lei em epigrafe afirma, no art. 74, a adoção de uma política de preservação e proteção ambiental no arquipélago de Fernando de Noronha, que deve ser executada de forma planejada, permanente e compatível com as leis e regulamentos distritais, estaduais e federais aplicáveis. E, que as ações de preservação do meio ambiente no arquipélago de Fernando de Noronha sejam promovidas de forma integrada entre os órgãos governamentais e entidades privadas, observando o plano de manejo e zoneamento elaborado pela Administração Geral do Distrito. Neste contexto, criou o Conselho Distrital de Meio Ambiente (CONDIMA), órgão colegiado e deliberativo, constituído paritariamente por representantes governamentais e não governamentais, com objetivo de definir a política distrital sobre o meio ambiente (arts. 75,76 e 78).

O mencionado diploma legal conferiu à Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha plena competência para exercer a jurisdição administrativa em todo território do arquipélago, estabelecendo medidas de controle do acesso de pessoas e de fiscalização, inclusive as inerentes ao exercício do poder de polícia, no sentido do cumprimento das normas de preservação, conservação e a proteção ambiental (art. 77).

Ressalta-se que o poder de polícia ambiental exercido pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN) lhe possibilita criar mecanismos jurídicos de controle ambiental, podendo fixar normas disciplinadoras das atividades humanas e sanções administrativas para coibir as condutas antijurídicas.

É possível extrair dos dispositivos legais analisados que o arquipélago de Fernando de Noronha possui competência própria, acompanhada de diversas responsabilidades, para atuar, no âmbito legislativo e administrativo em relação à ordenação do uso do espaço geográfico local, tanto no que diz respeito às questões de ordem ambiental quanto àquelas relacionadas ao turismo.

Portanto, o legislador ao instituir normas de proteção aos bens ambientais existentes em Fernando de Noronha, intenta não só garantir a continuidade de suas funções ecológicas na natureza, igualmente possibilitar que eles possam ser usufruídos

adequadamente, pela coletividade, até mesmo por meio da atividade de turismo, com vistas à sadia qualidade de vida.

Portanto, indiscutível a importância dessa Lei, somada a outras normas jurídicas que tratam de matérias ambientais, porque Fernando de Noronha constitui, hoje, um grande polo turístico, principal fonte econômica do Distrito Estadual, seguido da prestação de serviços.²⁵²

A seguir, passa-se a abordar os aspectos ambientais do arquipélago de Fernando de Noronha que os identifica como um dos principais atrativos turísticos do Brasil.

4.4 Caracterização do Arquipélago de Fernando de Noronha como Polo Turístico

A procura do turismo no arquipélago Fernando de Noronha ocorre porque o potencial desse arquipélago como polo turístico é incontestável pelo fato de ser detentor de riquezas naturais e belezas cênicas exuberantes, as quais se encontram localizadas e protegidas nas unidades de conservação lá implantadas (um PARNMA e uma APA).

A geodiversidade da paisagem, o clima agradável, o espetáculo dos golfinhos, as tartarugas marinhas e as belas praias constituem grandes atrativos turísticos. As limitações impostas ao turismo e a vigilância exercida pelos fiscais do ICMBio é uma das garantias de preservação ambiental da biodiversidade e da geodiversidade local.²⁵³

A atividade turística está prevista no Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) para algumas categorias de unidades de conservação, como é o caso dos Parques Nacionais e das Áreas de Proteção Ambiental, espaços naturais protegidos que existem em Fernando de Noronha.

Os principais pontos turísticos do arquipélago encontram-se situados no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, unidade de conservação federal de proteção integral onde é consentida, segundo a Lei do SNUC, a visitação controlada e fiscalizada para recreação e turismo ecológico, em algumas partes de sua área. Esse Parque abrange área terrestre e marinha, ocupando a maior área do arquipélago, ora administrado pelo ICMBio.

²⁵² BRASIL. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental – FN- Resumo Executivo – Fase 1.**

²⁵³ CASTRO, J. W. A. **Ilhas oceânicas da Trindade e Fernando de Noronha.** Brasil: Uma visão da Geologia Ambiental. Revista da Gestão Costeira Integrada. 2010. 10(3):303-319.

A visitação ao PARNAMAR-FN pode ser realizada por meio de caminhadas, utilizando veículos ou barco, sendo acessíveis aos turistas os seguintes atrativos: mirantes, em locais elevados que possibilitam um amplo e deslumbrante panorama do arquipélago; praias, com locais apropriados para mergulho, onde se pode apreciar a grandeza e beleza da fauna e flora marinhas; trilhas, cujas caminhadas de cunho ecológico são orientadas por guias que repassam informações sobre o meio ambiente visitado, constituindo um trabalho de educação ambiental ao ar livre, tudo isso em locais detentores de vegetações cercadas de morros, que constituem traços característicos da ilha de Fernando de Noronha.

Como enfatizado acima, além do PARNAMAR-FN o arquipélago de Fernando de Noronha possui outra unidade de conservação federal, a Área de Proteção Ambiental, que contempla a parte do arquipélago não protegida pelo Parque Nacional Marinho, ou seja, os 30% (trinta por cento) restantes. Na APA-FN onde estão localizadas as moradias e as infraestruturas de hotelaria, comércio, serviços públicos, entre outras, além de constituir essa unidade de conservação a zona de amortecimento do PARNAMAR-FN.²⁵⁴

De acordo com Plano de Manejo da APA-FN²⁵⁵ são objetivos específicos de manejo dessa unidade de conservação, entre outros:

Criar normas para práticas de mergulho livre e autônomo, que assegurem a utilização adequada dos ambientes marinhos na APA, de acordo com sua capacidade de suporte.

Realizar estudo completo e atualizado sobre a capacidade de suporte da APA.

Promover a instalação e a manutenção de trilhas, sinalização e quiosques, dentre outros equipamentos necessários à estruturação dos roteiros de uso público da APA.

Apoiar a ADEFN no controle do número de cruzeiros marítimos e fiscalização dos procedimentos de manutenção dos navios ancorados do embarque-desembarque e das atividades turísticas realizadas pelos passageiros na ilha, principalmente durante períodos de alta estação. (Grifo nosso).

Participar do processo de padronização da divulgação do produto “Fernando de Noronha” e o comprometimento das operadoras e agências de viagem com o desenvolvimento sustentável da APA.

Atualizar e manter um Banco de Dados – SIG como suporte para o planejamento e monitoramento contínuo da APA.

Promover a conduta consciente dos turistas, por meio da inserção de temas sobre as unidades de conservação (APA e PARNA) no ciclo de palestras realizadas no Centro de Visitantes do IBAMA/TAMAR na UC, de modo a servir como orientação institucional e comunitária, indicando as ações e restrições necessárias ao seu manejo. Apesar da multiplicidade de

²⁵⁴ BRASIL. **Resumo Executivo** - Plano de Manejo, Fase 1, APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo.

²⁵⁵ *Ibidem*.

órgãos e entidades aparentemente afetar a proteção e manejo da APA, devido às iniciais dificuldades de articulação e coordenação, deve-se encarar e promover tal multiplicidade, pois da soma de esforços poderão ser obtidos melhores resultados.

As normas são definidas de forma difusa para toda a UC, mas também de acordo com áreas específicas e com as zonas delimitadas pelo Zoneamento.

As atividades e empreendimentos que são proibidos nessa categoria de unidade de conservação encontram-se assinaladas na Lei n.º 6.902/81, de 27 de abril de 1981²⁵⁶, e no Decreto de criação da APA-FN, não se enquadrando, entre elas, o turismo.

Averigua-se que a atividade turística pode perfeitamente ser desenvolvida dentro da área da unidade de conservação, pois tem sua previsão e disciplinamento previstos no Plano de Manejo da APA-FN.

Conforme prevê o Plano de Manejo da APA, há um zoneamento da unidade de conservação, dividido em dez zonas. Na Zona de Recreação Marinha, adequado para atividade turística, contígua à costa, os atrativos naturais constituem um dos principais elementos de beleza cênica da APA. Nesta Zona podem ser desenvolvidas atividades recreativas marinhas e pesca artesanal, respeitando-se os locais de alimentação e reprodução de tartarugas, de passagem de golfinhos e baleias, de reprodução de tubarões e de maior densidade de peixes e corais, na faixa entre a Baía de Santo Antônio e a Cacimba do Padre.

Outra zona com vocação turística da APA-FN é a Zona Histórico-cultural, onde são encontrados sítios arqueológicos e o centro histórico, bem ainda a Zona Urbana, dispendo de infraestrutura consolidada, de uso residencial, comercial, institucional, serviços, lazer etc.

O Plano de Manejo do PARNAMAR-FN²⁵⁷, no zoneamento estabelecido para o uso das respectivas áreas, prevê, na Zona de Uso Extensivo, o acesso e facilidades para fins educativos e recreativos. Na mencionada Zona estão localizados, na parte terrestre, os mirantes, trilhas e a praia do Leão e, na parte oceânica, áreas de mergulho.

Diante do exposto, pode-se deduzir que, a despeito de a finalidade essencial das unidades de conservação federais implantadas no arquipélago de Fernando de Noronha – PARNAMAR e a APA-FN – seja conservar seus recursos naturais, é

²⁵⁶ BRASIL. Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981 – Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.

²⁵⁷ BRASIL. **Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha**. IBAMA/FUNATURA, 1990.

possível, nas áreas em análise, o exercício de atividades econômicas sustentáveis, a exemplo do turismo ecológico, desde que observadas à capacidade de suporte do ambiente e as normas que disciplinam o processo de gestão desses espaços, especialmente protegidos pela legislação brasileira.

Para que possa ser identificada a capacidade dessas áreas, em face das especialidades do arquipélago em explanação, o governo do Estado de Pernambuco, através do Instituto de Administração e Tecnologia, em 2001, elaborou o Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável, objetivando garantir as condições de exploração sustentável de sua principal atividade econômica, qual seja o turismo.²⁵⁸

O aludido Plano, inclusive, arremata que a atividade turística de Fernando de Noronha deve atender às características do ecoturismo dentro de uma visão de desenvolvimento sustentável, em busca da melhoria da qualidade de vida da comunidade local.

A expressão ecoturismo defende a atividade de mínimo impacto, onde o turista, igualmente, seja responsável pelo ambiente que visita. A ideia do ecoturismo gira em torno de três elementos: desenvolvimento sustentável, educação ambiental e envolvimento das comunidades locais. Nesse sentido a Organização Mundial do Turismo (OMT), em 2002, definiu ecoturismo como:

Todas as formas de turismo em que a motivação principal do turista é a observação e apreciação da natureza, de forma a contribuir para a sua preservação e minimizar os impactos negativos no meio ambiente natural e sociocultural onde se desenvolve.²⁵⁹

Resta, portanto, evidenciado que depois da implantação do PARNAMAR-FN e da APA-FN, pelo governo federal, somada a criação do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, pelo governo de Pernambuco, que disciplinou, por meio da expedição de lei específica, a ordenação do Distrito, restou acentuada a imperiosa necessidade de preservar os bens ambientais do arquipélago e, ao mesmo tempo, a importância de promover o turismo local.

²⁵⁸ BRASIL. **Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha**: ecoturismo e desenvolvimento sustentável. (Relatório final). Recife: Instituto de Administração e Tecnologia (ADM&TEC), 2001.

²⁵⁹ OMT. Organização Mundial do Turismo, 2002. **Declaração de Ecoturismo de Quebec**. Disponível em <http://www.world-tourism.org/sustainable/IYE/quebec/anglais/declaration.html>. Acesso em 10 nov. 2012.

A abordagem do turismo no arquipélago repercutiu positivamente na seara privada, principalmente na sociedade local, com o incremento da economia, que passou a desenvolver ações direcionadas para o turismo, como instalação de pousadas, restaurantes, empresas de turismo e, conseqüentemente, a venda de pacotes turísticos com destino àquele arquipélago.

Nesse contexto, o cruzeiro marítimo é um segmento da atividade turística atraente, em função de a própria embarcação constituir um dos atrativos, motivador do deslocamento do cruzeirista.

A prática desse tipo de turismo, que está em plena expansão em todo o mundo, no Brasil tem um grande diferencial, haja vista o país apresentar extraordinárias condições naturais favoráveis à realização de cruzeiros, tendo um amplo litoral, com mais de 07 (sete) mil quilômetros, banhado pelo oceano Atlântico, possuir um clima tropical e uma paisagem natural esplendorosa.²⁶⁰

Afora esses aspectos, a viagem de cruzeiro marítimo ao arquipélago de Fernando de Noronha permite aos cruzeiristas usufruir das vantagens oferecidas por essa modalidade turística. Soma-se a isso, o fato de o turista poder conhecer, em escalas do itinerário do passeio oferecido, outros pontos turísticos, como Recife, Natal e Fortaleza, sem precisar se hospedar nos lugares visitados.

Portanto, a atividade de cruzeiro marítimo representa um segmento significativo para o desenvolvimento econômico e social do país, com destaque ao arquipélago de Fernando de Noronha que tem no turismo sustentável uma das maiores rendas aos ilhéus, estimulando os serviços de transporte, alimentação, guias locais, artesanatos, entre outros.

Sob o ponto de vista ambiental, não há dúvida que o turismo realizado por meio de cruzeiros marítimos representa um instrumento de estímulo à compreensão dos turistas sobre a importância de contribuir para a preservação dos recursos naturais e culturais da comunidade visitada, haja vista que a existência destes bens ambientais constitui o elemento motivador do passeio turístico.

Feitas essas considerações sobre a viabilidade ambiental do turismo no arquipélago de Fernando de Noronha, demonstrando não haver incompatibilidade com a legislação protetoras das duas unidades de conservação lá implantadas nem com a as

²⁶⁰ SAAB, W.G.L.; GIMENEZ, L.C.P.; RIBEIRO, R.M. **Supermercados no Brasil: O Movimento das Empresas Menores**. BNDES Setorial, Brasília, nº 24. 2000. p. 01.

normas disciplinadoras da administração daquele Distrito Estadual, passa-se a tecer algumas considerações sobre a atividade de cruzeiro marítimo, como fator de desenvolvimento econômico, haja vista que é esse tipo de transporte de viagem que, entre outros, conduz turistas a Fernando de Noronha, o qual constitui alvo de atenção deste trabalho.

5. TURISMO NÁUTICO DE PASSAGEIROS: CRUZEIRO MARÍTIMO

O transporte aquaviário se consubstancia como um fator fundamental na economia mundial, além de estar inteiramente ligado a questões ambientais e sociais. Parte da doutrina divide os modais de transporte em: aquaviário, terrestre e aéreo.

Por sua vez o transporte aquaviário compreende todo e qualquer tipo de transporte que envolva vias aquáticas e pode ser dividido em: marítimo, fluvial e lacustre, realizados, respectivamente, em mares e oceanos, rios e lagos. Desde já, afunila-se o objeto deste estudo, qual seja o cruzeiro marítimo de passageiros, que será posteriormente abordado.

O objetivo específico deste capítulo é, além de trazer noções básicas a respeito do Direito Marítimo, traçar um panorama geral a respeito do turismo náutico de passageiros, ou seja, do cruzeiro marítimo, com vistas a analisar seus aspectos legais, sociais, econômicos e ambientais, para posteriormente buscar enquadrar tal atividade no conceito de desenvolvimento sustentável.

5.1 Noções de Direito Marítimo

Inicialmente, o Direito Marítimo deve ser entendido como o conjunto de normas jurídicas que regulamenta toda e qualquer atividade originada da utilização dos bens e meios para navegação e da exploração das águas marítimas e interiores, seja qual for a sua finalidade e objetivo.

De acordo com Ignacio Arroyo, *“El Derecho marítimo es el conjunto de relaciones jurídicas que nacen o se desarrollan con el mar. Por conseguinte, el mar y lo marítimo constituyen los criterios delimitadores de la matéria.”*^{261,, 262}

Theophilo de Azevedo Santos de forma pioneira admitiu que o Direito Marítimo não se aplica somente à navegação no mar, mas também nos rios, apesar do Código Comercial prever o registro de embarcação destinada à navegação em alto-mar.²⁶³

A doutrina clássica prefere incluir no Direito Marítimo as normas sobre a navegação em dois subconjuntos, um público e outro privado.

²⁶¹ Tradução livre do autor: O Direito Marítimo é o conjunto de relações jurídicas que nascem ou se desenvolvem com o mar. Por conseguinte, o mar e o marítimo constituem os critérios delimitadores da matéria.

²⁶² MARTÍNEZ, Ignacio Arroyo. **Compendio de derecho marítimo**. MARTÍNEZ, Ignacio Arroyo. **Compendio de derecho marítimo**. 3ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2009. p. 25.

²⁶³ SANTOS, Theophilo de Azevedo. **Direito da navegação**. Rio de Janeiro: Forense, 1964. p. 10.

As normas que dispõem sobre comércio e indústria da navegação são de natureza privada e regulada pela parte não revogada do Código Comercial e legislação especial. Por outro lado, são de natureza pública, as normas que regulam o tráfego marítimo e a segurança das embarcações e das pessoas, que sofre forte influência dos tratados internacionais.

O Direito Marítimo se consubstancia como um ramo do direito autônomo que se consagra em torno das relações provenientes da prática de comércio marítimo. A respeito da autonomia o legislador constituinte originário colocou tal disciplina no patamar constitucional, em face do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988, assim inexistente polêmica quanto à existência ou autonomia do Direito Marítimo.²⁶⁴

Em sentido favorável a autonomia do Direito Marítimo, o doutrinador Januário Gomes, alega que a especialidade da navegação marítima determinou, ao longo dos séculos, especificidades de regime face às regras, designadamente comerciais terrestres, que criam um sistema, mais ou menos organizado, de princípios e regras em nível de direito privado marítimo.²⁶⁵

Assim, suas normas regem as relações jurídicas relativas à navegação e ao comércio marítimo, em torno do tráfego e tráfico marítimo, ou seja, regulam o comércio e a navegação, em suma todas as relações nascidas da utilização e exploração do mar, tanto na superfície quanto na profundidade.

Esta disciplina apresenta dois fatores fundamentais, de acordo com Eliane Octaviano Martins, a saber:

Fator econômico, retratado no caráter empresarial mercantil e nas regras atinentes à normatização da atividade empresarial e ao tráfico marítimo; fator político, concernente ao tráfego marítimo e à intervenção dos Estados nas regras da navegação, da jurisdição, da soberania e da segurança da navegação.²⁶⁶

As normas do tráfego regulamentam a jurisdição, a soberania, a segurança da navegação e a salvaguarda da vida humana, do navio e da carga, bem como as normas ambientais.

²⁶⁴ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Marítimo: aspectos introdutórios**. In CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (organizador). *Direito marítimo mande in Brasil*. São Paulo: Lex Editora, 2007. p. 66.

²⁶⁵ GOMES, Manoel Januário da Costa. **O ensino do direito marítimo**. O saltar das amarras do direito da navegação marítima. Coimbra: Almedina, 2005. p. 141.

²⁶⁶ MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de Direito marítimo**. Volume I. *Op. Cit.* p. 03.

Por sua vez, as normas do tráfico regem o comércio marítimo, a atividade empresarial do transporte marítimo e conseqüentemente a exploração do navio como meio de transporte. O tráfico compreende o comércio marítimo, a atividade do transporte marítimo e a exploração do navio como meio de transporte.

O Direito Marítimo se confronta com normas de natureza pública e privada, logo possui natureza jurídica mista.

As fontes do direito marítimo são de natureza pública e privada, nacional e internacional. De acordo com Sampaio de Lacerda, para fins propedêuticos deve-se ponderar distribuídas as normas do Direito Marítimo da seguinte forma:

a) normas de direito **público marítimo**, ou melhor, do direito marítimo administrativo e penal, compreendendo as normas relativas à Marinha Mercante, à Polícia dos Portos, à organização e funcionamento dos Tribunais Marítimos.

b) normas de direito **internacional marítimo**: público ou privado. As primeiras regulam a liberdade dos mares, o direito e obrigações entre beligerantes e neutros. As segundas ocupam-se em solucionar os conflitos de leis derivados da navegação marítima.

c) normas de direito **comercial marítimo ou de direito marítimo privado**, ou ainda de direito civil marítimo que são as que regem a armação e expedição de navios e as relações decorrentes dos fatos inerentes à navegação.²⁶⁷

O Direito Marítimo não se resume ao estudo jurídico das operações do transporte por mar, como visto esse ramo engloba as relações decorrentes das pessoas e dos bens que delas participam.

O Direito Marítimo por ser de natureza jurídica mista e ter fontes nacionais e internacionais, públicas e privadas, finda por asseverar a desenvoltura de diversas relações, e se enlaça com outros ramos do direito, marcado, portanto pela interdisciplinaridade. Ou seja, toda a atividade marítima abrange e desenvolve relações comerciais e internacionais, envolvendo contratos marítimos, direitos trabalhistas, relações de consumo, sobreposição de normas nacionais e internacionais, direito internacional, e, com destaque, as normas ambientais.

No que tange às normas ambientais, Eliane Octaviano Martins afirma que o Direito Marítimo Ambiental pode ser percebido no campo do Direito internacional e nacional. No primeiro caso, a segurança marítima e a proteção do meio ambiente influenciam cada vez mais as relações econômicas internacionais e a competitividade da

²⁶⁷ LACERDA, J. C. Sampaio de. **Curso de Direito Privado da Navegação**. Vol.1. 3ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1984.

indústria naval, destacando-se a importância das normativas ambientais. Assim, a temática do meio ambiente e da navegação sustentável contribuiu para a globalização do direito internacional, ao operar uma intrusão na esfera dos assuntos reservados à regulamentação interna e exclusiva dos Estados.²⁶⁸

Uma vez em que a navegação possui uma inegável importância no cenário econômico, social e ambiental global na atualidade e a prática dessa atividade envolve ações obrigatórias de prevenção e controle de poluição marinha, o Direito Marítimo, em decorrência de sua natureza jurídica mista, possui como um de seus objetos a questão da segurança ambiental, com vistas a promover o tráfego sustentável.

5.2 Aspectos Relevantes de Cruzeiros Marítimos

A navegação possui uma inegável importância no cenário econômico, social e ambiental global na atualidade. A prática dessa atividade envolve questões referentes a navio, a equipamentos obrigatórios de segurança, a práticas de prevenção e controle de poluição marinha, ao estímulo a economia local, a geração de empregos e oportunidades de trabalhos especializados para atender a demanda do mercado aquaviário, entre outros.

A navegação se consubstancia através da locomoção de uma embarcação em águas, de forma segura. Portanto, entender os elementos que compõem a navegação é imprescindível para assegurar o seu desenvolvimento sustentável.

Ressalta-se que o presente trabalho utiliza a expressão embarcação como gênero, pois a legislação é silente na definição de navio, ficando a carga da doutrina tal tarefa.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM III) concluída em Montego Bay (Jamaica), em 10 de dezembro de 1982, que entrou em vigor no Brasil por meio do Decreto n.º 1.530, em 16 de novembro de 1994, não define navio, com o objetivo de evitar controvérsias em face das inovações tecnológicas, assim, utiliza os termos navio e embarcação indiscriminadamente.

A Lei n.º 9.537/97, de 11 de novembro de 1997, em seu art. 2º, inciso V, conceitua embarcação como: “toda construção, inclusive as plataformas flutuantes, e quando rebocadas as fixas, sujeita a inscrição na Autoridade Marítima e suscetível de se

²⁶⁸ MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de Direito marítimo**. Volume I: teoria geral. 4 ed. Barueri: Manole, 2013. p. 12.

locomover na água, por meios próprios ou não, transportando pessoas ou coisas.” Por sua vez, o Código Comercial brasileiro de 1850 usa um conceito amplo de embarcação, ainda, expressões de embarcação e navio como sinônimos.

Entretanto, a doutrina majoritária, tende a distinguir navio de embarcação, com o termo “navio” sendo empregado para a espécie de embarcação utilizada na indústria da navegação, ou seja, o elemento primordial de diferenciação para a destinação econômica.

De acordo com o Murilo Fonseca,

Embarcação: É uma construção feita em materiais apropriados de modo à flutuar e destinada a transportar pela água pessoas e coisas.

Navio: Construção de grande porte, feita em materiais apropriados de modo à flutuar e destinada a transportar pela água pessoas e coisas.

Barco: Tem o mesmo significado de Embarcação, ou seja, qualquer construção feita em materiais apropriados de modo à flutuar e destinada a transportar pela água pessoas e coisas.²⁶⁹

A Convenção para Unificação de Certas Regras Jurídicas Relativas à Assistência e Salvamento Marítimo, feita em Bruxelas, em 23 de Setembro de 1910, estabelece, no art. 1º, alínea “b”, que: “*Navio* significa qualquer embarcação ou estrutura capaz de navegar”. Assim utiliza o termo navio de forma geral, sem distinção entre embarcação.

O Protocolo Adicional à Convenção de Palermo sobre Tráfico Internacional de Pessoas para fins de Migração, internalizada no Brasil pelo Decreto n.º 5.016/2004, no art. 3º, letra ‘d’, define navio, da seguinte forma:

O termo ‘navio’ significa todo o tipo de embarcação, incluindo embarcações sem calado²⁷⁰ e hidroaviões, utilizados ou que possam ser utilizados como meio de transporte sobre a água, com exceção dos vasos de guerra, navios auxiliares da armada ou outras embarcações pertencentes a um Governo ou por ele exploradas, desde que sejam utilizadas exclusivamente por um serviço público não comercial.

De acordo com Eliane Octaviano Martins,

A restrição da concepção de navio como embarcação destinada ao transporte por mar é encontrada, ademais, na definição proposta no art. 1º da Convenção Internacional para Unificação de Certas Regras em Matéria de

²⁶⁹ FONSECA, Murilo M. **Arte Naval**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Serviço de documentação geral da Marinha, 1989. p. 01.

²⁷⁰ Calado é a distância vertical entre a superfície da água e a parte mais baixa da embarcação no ponto considerado.

Conhecimentos Marítimos, que estabelece navio como toda embarcação destinada ao transporte de mercadorias por mar.²⁷¹

Igualmente a Lei n.º 2.180, de 05 de fevereiro de 1954, que regula o Tribunal Marítimo, no art. 11, considera embarcação mercante toda construção utilizada como meio de transporte por água e destinada à indústria da navegação, quaisquer que sejam as suas características e lugar de tráfego.

Por sua vez a Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000, define navio, no artigo 2º, inciso V, da seguinte forma: “navio: embarcação de qualquer tipo que opere no ambiente aquático, inclusive hidrofólios, veículos a colchão de ar, submersíveis e outros engenhos flutuantes;”.

Para Celso Mello, no Direito Internacional Público a navegação marítima tem maior importância que a fluvial ou a lacustre. Por outro lado, a palavra navio é empregada em sentido amplo nessa matéria, isto é, abrangendo navios propriamente ditos e as embarcações. Assim, este autor, afirma que: “as ilhas artificiais não são navios a não ser que se encontrem em processo de deslocamento. A sua tripulação geralmente não é de marítimo, principalmente as plataformas fixas.”²⁷²

Assim, embarcação é gênero, do qual o navio é espécie, ou seja, embarcações são construções destinadas ao tráfego marítimo, fluvial ou lacustre, dotados ou não de propulsão própria. Já o navio é a espécie de embarcação destinada ao transporte, à navegação marítima.

Portanto, o navio é uma espécie do gênero embarcação, destinada à navegação marítima, fluvial ou lacustre, dotada ou não de propulsão própria, mas que realize percurso sobre as águas, transportando para qualquer fim pessoas ou coisas.

Quanto à sua natureza jurídica, o navio é bem móvel *sui generis*. Para Eliane Octaviano Martins da natureza jurídica no navio, inserem-se dois elementos: o enquadramento de bem móvel *sui generis* e a configuração de *res conexa*, ou seja, um todo indivisível.²⁷³

De acordo com o Código Civil, o navio deve ser entendido como bem móvel, através da interpretação do artigo 82²⁷⁴ do referido diploma legal, igualmente

²⁷¹ MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de Direito marítimo**. Volume I. 3 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Manole, 2008. p. 139.

²⁷² MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 12º ed. rev. e aum. 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 1196.

²⁷³ MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Curso de Direito marítimo**. Volume I. *Op. Cit.* p. 139.

²⁷⁴ Art. 82. “São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração substancial ou da destinação econômico-social.”

nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se constata do teor da decisão proferida no Recurso Especial n.º 792.444/RJ: “Os navios, por força do art. 82 do CC/1916, são considerados bens móveis”.

Contudo, o navio é bem móvel que se sujeita ao regime jurídico de bem imóveis quando há previsão legal, nas seguintes hipóteses: prova de propriedade, mediante registro marítimo e a transferência de propriedade (Lei n.º 7.652, de 03 de fevereiro de 1988), os casos de venda judicial (Código Comercial, arts. 477 e 478) e o fato de navio ser suscetível de hipoteca naval.

O Brasil é um país maritimamente privilegiado, já que conta com uma costa de 8,5 (oito vírgula cinco) mil quilômetros navegáveis. Dessa forma, o transporte marítimo de cargas responde, atualmente, por mais de 80% (oitenta por cento) do comércio mundial de mercadorias e se constitui como fator imprescindível na globalização.²⁷⁵

Para tanto nesse país existem 44 (quarenta e quatro) principais portos, onde se inclui desde portos de hidrovias (ou fluviais) até terminais especializados. São 25 (vinte e cinco) portos comerciais, incluindo portos menores, além de três complexos industriais portuários típicos, seis terminais especializados e três portos hidroviários.²⁷⁶

De acordo com o Ministério do Turismo, apesar de o Brasil possuir um litoral de 7.367 quilômetros de extensão, 35.000 quilômetros de vias internas navegáveis, 9.260 quilômetros de margens de reservatórios de água doce, como hidroelétricas, lagos e lagoas, além do clima ameno, ainda não se aproveita sua grande vocação para o turismo náutico.²⁷⁷

A atividade náutica de turismo, ou seja, o cruzeiro marítimo, possui características próprias, motivo pelo qual não se trata de uma mera utilização da embarcação como meio de transporte de passageiros, de outro vértice, engloba a relação típica de turismo em sede de embarcação.

Turismo pode ser entendido, de acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT), como as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e

²⁷⁵ MAGALHÃES, Petrônio Sá Benevides. **Transporte marítimo: cargas, navios, portos e terminais**. São Paulo: Aduaneiras, 2010. p. 13.

²⁷⁶ *Ibidem*. p. 45.

²⁷⁷ BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. – 2. ed. – Brasília: Ministério do Turismo, 2008. p. 14.

estadias em lugares distintos do seu entorno habitual, por um período consecutivo, inferior a um ano, por lazer, negócios e outros.²⁷⁸

Por sua vez, o turismo náutico pode ser entendido como uma espécie de atividade de navegação caracterizada pela utilização de embarcações com a finalidade da movimentação turística. O turismo náutico contempla os cruzeiros internacionais e nacionais, passeios, excursões e outras viagens via quaisquer tipos de embarcações náuticas para fins turísticos.²⁷⁹

A primeira embarcação construída exclusivamente para viagens de cruzeiros foi a *Prinzessin Victoria Luise*, encomendada por Albert Ballin, gerente de Hamburg-America Line, em 1990. Foi Albert Ballin o primeiro a utilizar navios transatlânticos em longos cruzeiros para o Sul durante a pior fase da estação de inverno do Atlântico Norte.²⁸⁰

Outras companhias o acompanharam em seguida e algumas construíram navios projetados para se transformarem facilmente de transatlânticos de verão para navios de cruzeiros no inverno. Assim, a atividade de cruzeiros cresceu gradualmente fora da tradição transoceânica, que não fazia percursos de menos de quatro dias.²⁸¹

A proibição da navegação de cabotagem para navios de bandeiras estrangeiras inibiu a inclusão do Brasil nas rotas de viagem dos armadores estrangeiros até agosto de 1995, quando foi liberada no litoral brasileiro para embarcações de turismo, a partir da publicação da Emenda Constitucional n.º 07, de 15 de agosto de 1995.

A Emenda Constitucional n.º 07/1995, que alterou o art. 178 da Constituição Federal, ao permitir, que a lei, na ordenação do transporte aquático, estabeleça as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras, possibilitou o acelerado desenvolvimento de cruzeiros marítimo no país, por conta do uso de frota internacional.

A abertura constitucional à navegação interior por embarcações estrangeiras foi decorrência da afirmação do Estado Democrático de Direito, igualmente chamado de

²⁷⁸ BRASIL. OMT – Organização Mundial do Turismo. **Turismo Internacional: uma perspectiva global**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

²⁷⁹ BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. *Op. Cit.* p. 15.

²⁸⁰ MAGALHÃES, Petróneo Sá Benevides. **Transporte marítimo: cargas, navios, portos e terminais**. *Op. Cit.* p. 211.

²⁸¹ *Ibidem.* p. 212.

Estado Constitucional, com a soma das liberdades conquistadas com o Estado Liberal mais a busca pela justiça social, do Estado Social.²⁸²

A Lei n.º 9.432, de 06 de janeiro de 1997, veio para regulamentar o artigo 178 da Constituição Federal, no que concerne ao transporte de mercadorias e permite a abertura do mercado à embarcações estrangeiras, desde que afretadas por empresas brasileiras, quando da inexistência ou indisponibilidade de embarcações de bandeira brasileira.²⁸³

De acordo com a legislação brasileira, com destaque na Lei n.º 9432/97, apenas empresas nacionais de transporte marítimo podem ter autorização para o transporte de cargas entre portos brasileiros.

Por sua vez, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) e dispõe sobre a ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte. Cria, também: a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (artigo 1º).

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) é órgão da Administração indireta, de regime autárquico especial, independência administrativa e autonomia financeira e funcional, com sede e foro no Distrito Federal, com a possibilidade de instalar unidades administrativas regionais.

Dentro da esfera de atuação da Antaq, de acordo com lei de criação dessa agência, pode-se propor a divisão da seguinte forma:

1. Competência normativa: Elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da

²⁸² GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções.** *Op. Cit.* p. 20.

²⁸³ “Art. 7º. As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9º e 10. Art. 9º O afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos: I - quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;”

infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores. Estabelecer normas e padrões a serem observados pelas autoridades portuárias, nos termos da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para exploração dos portos organizados em obediência ao disposto na Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Estabelecer padrões e normas técnicas relativos às operações de transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas. Propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária e de prestação de serviços de transporte aquaviário.

2. Competência de outorga, permissão e autorização: Celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos. Autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas, encaminhando ao Ministro de Estado dos Transportes, se for o caso, propostas de declaração de utilidade pública para os atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre. Reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte aquaviário celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes. Cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições avençadas nos contratos de concessão quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União e arrendados nos termos do inciso I do art. 4º da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

3. Competência fiscalizatória: Controlar, acompanhar e proceder à revisão e ao reajuste de tarifas, nos casos de serviços públicos de transporte de passageiros, fixando-as e homologando-as, em obediência às diretrizes formuladas pelo Ministro de Estado dos Transportes, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda. Supervisionar a participação de

empresas brasileiras e estrangeiras na navegação de longo curso, em cumprimento aos tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

4. Competência representativa: Representar o Brasil junto aos organismos internacionais de navegação e em convenções, acordos e tratados sobre transporte aquaviário, observadas as diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais.
5. Competência de planejamento: Elaborar o seu orçamento e proceder à respectiva execução financeira. Promover estudos referentes: a demanda de transporte aquaviário e de serviços portuários; aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados; e à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras.

De acordo com sua lei de regência, como restou referido, a Antaq possui a competência de editar normas e regulamentos nos âmbitos de sua atuação e competência, ou seja, regulamentar o transporte aquaviário de cargas. A aludida competência está de acordo com o *caput* do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, que determina: “como agente normativo regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

No que tange à Antaq, essa atua na navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; nos portos organizados; nos terminais portuários privativos e no transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas (art. 23, Lei n.º 10.233/2001).

De forma didática, pode-se dividir a esfera de atuação da Antaq nas seguintes áreas:

1. Navegação interior interestadual e internacional, de passageiros, cargas e travessias.
2. Navegação Marítima e de Apoio Longo Curso, Cabotagem, Apoio Marítimo e Apoio Portuário.
3. Instalações Portuárias, como Portos Públicos, Terminais Portuários Privativos, Estações de Transbordo de Cargas, Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte e Terminais Turísticos.

A Resolução n.º 912 da Antaq, de 23 de novembro de 2007, aprova a norma para outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto apenas na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional.

Ou seja, a Antaq detém atuação no transporte marítimo de passageiros apenas na navegação interior interestadual e internacional, não possuindo qualquer ingerência no turismo em águas marítimas (mares e oceanos). Com o objetivo de melhor explicar essa afirmação, importante é esclarecer as áreas de navegação.

A Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional (LESTA)²⁸⁴, determina que cabe à autoridade marítima promover a implementação e a execução desta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio (art. 3º).

A mencionada Lei estabelece, também, que são atribuições da autoridade marítima elaborar normas para o tráfego e permanência das embarcações em águas nacionais, bem como sua entrada e saída de portos, atracadouros, fundeadouros e marinas (art. 4º). Assim, no exercício de suas atribuições, a Diretoria dos Portos e Costas emite as Normas da Autoridade Marítima (NORMAM) disciplinando o transporte de embarcações.

De acordo com as normas da autoridade marítima, ao ser inscrita, a embarcação deve ser classificada de acordo com suas características e emprego previsto.

²⁸⁴ Apenas na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que ocorreu em 1973, em Montego Bay (Jamaica), foi possível definir os espaços marítimos com as respectivas jurisdições dos Estados soberanos. O Brasil assinou a mencionada Conferência em 1982, ratificou em 1988 e promulgou pelo Decreto-Lei n.º 1530, de 22 de junho de 1995. No Brasil, a Lei n.º 8.617, de 04 de janeiro de 1993 trata das águas brasileiras e dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.

Com base na NOMAM n.º 03, de 26 de maio de 2003, que trata dos amadores e embarcações de esporte e recreio deve-se inscrever a embarcação para navegação interior ou para navegação de mar aberto. Tem-se, também, a NOMAM n.º 01, de 11 de maio de 2005, que trata das embarcações empregadas na navegação em mar aberto, e a NOMAM n.º 02, de 14 de outubro de 2005, que trata das navegações empregadas na navegação interior.

A Lei n.º 9.537/97 descreve a diferença entre navegação em mar aberto em interior, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, ficam estabelecidos os seguintes conceitos e definições:

XI - Navegação em mar aberto - a realizada em águas marítimas consideradas desabrigadas;

XII - Navegação Interior - a realizada em hidrovias interiores, assim considerados rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas;

Murilo Fonseca ²⁸⁵ explica que a navegação pode se dividir quanto à área marítima, como:

Navegação costeira - É a que se faz tomando pontos em terra como guia, faróis, torres, picos, ilhas, pontas e outras referências geográficas, constantes das cartas náuticas.

Navegação de cabotagem - É a navegação mercante realizada em águas costeiras de um só país, ou em águas marítimas limitadas.

Navegação de longo curso - É a navegação mercante realizada em alto mar, através dos oceanos, unindo portos de diversos países e continentes.

Navegação fluvial - É a que se faz em rios e canais interiores.

Navegação interior - É a que se efetua no interior dos continentes, utilizando-se rios, lagos e canais interiores, e compreende a navegação fluvial e a navegação lacustre.

Navegação lacustre - É a que se faz em lagos, lagoas e represas.

Navegação marítima - É a que se faz nos mares e oceanos.

A navegação interior é a realizada em águas consideradas abrigadas, dentro dos limites estabelecidos pela Capitania dos Portos local, para esse tipo de navegação. Já a navegação de mar aberto é a que é realizada em águas marítimas consideradas desabrigadas.

A navegação costeira é realizada entre portos nacionais e estrangeiros dentro do limite da visibilidade da costa, não excedendo a 20 milhas náuticas. E a navegação oceânica, também definida como sem restrições (SR), isto é, aquela realizada entre

²⁸⁵ FONSECA, Murilo M. *Arte Naval. Op. Cit.* p. 244

portos nacionais e estrangeiros fora dos limites de visibilidade da costa e sem outros limites estabelecidos.

Os tipos de navegação de mar aberto são: longo curso, cabotagem e apoio marítimo.

A própria Lei n.º 9.432, de 08 de janeiro de 1997, define, no art. 2º, navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de travessia, da seguinte forma:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições:

VII - navegação de apoio portuário: a realizada exclusivamente nos portos e terminais aquaviários, para atendimento a embarcações e instalações portuárias;

VIII - navegação de apoio marítimo: a realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos;

IX - navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores;

X - navegação interior: a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional;

XI - navegação de longo curso: a realizada entre portos brasileiros e estrangeiros;

XIV - navegação de travessia: aquela realizada:

a) transversalmente aos cursos dos rios e canais;

b) entre 2 (dois) pontos das margens em lagos, lagoas, baías, angras e enseadas;

c) entre ilhas e margens de rios, de lagos, de lagoas, de baías, de angras e de enseadas, numa extensão inferior a 11 (onze) milhas náuticas;

d) entre 2 (dois) pontos de uma mesma rodovia ou ferrovia interceptada por corpo de água.

Em conformidade com a Lei em epígrafe, entende-se navegação de longo curso a realizada entre portos brasileiros e estrangeiros, ou seja, a navegação internacional, entre portos de países diferentes. A navegação de cabotagem é realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. Assim é a navegação nacional, entre portos marítimos do mesmo país. Entende-se como navegação costeira, feita em águas de um país. De acordo com Murilo Fonseca, “Navegação de cabotagem, é a navegação mercante feita ao longo da costa marítima ou em áreas marítimas limitadas.”²⁸⁶

²⁸⁶ FONSECA, Murilo M. *Arte Naval. Op. Cit.* p. 138.

A navegação de apoio marítimo é realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na Zona Econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos.

A navegação de travessia e aquela realizada transversalmente aos cursos dos rios e canais, entre 02 (dois) pontos das margens em lagos, lagoas, baías, angras e enseadas, entre ilhas e margens de rios, de lagos, de lagoas, de baías, de angras e de enseadas, numa extensão inferior a 11 (onze) milhas náuticas, e entre 02 (dois) pontos de uma mesma rodovia ou ferrovia interceptada por corpo de água.

Navegação de travessia é a que se faz quer nas águas fluviais e lacustres, quer nas interiores marítimas.²⁸⁷ Assim, linha de navegação de travessia é o serviço de transporte aquaviário de travessia, executado na ligação de dois pontos, aberto ao público, de natureza regular e permanente.

Dessa forma, percebe-se que a navegação pode ser dividida em águas interiores e mar aberto, e, igualmente, os tipos de navegação de mar aberto são: longo curso, cabotagem e apoio marítimo.

Portanto, como se pode ver, a Antaq não opera sobre o cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, por esse se constituir no transporte marítimo de passageiros em águas marítimas, que poderá ser de cabotagem ou de longo curso, a depender da singradura que será percorrida pelo navio.

No que tange ao turismo náutico, após o ano de 1995, esse segmento passou a ser objeto das políticas de turismo, com a criação da Câmara Temática de Segmentação, no âmbito do Conselho Nacional, instituído-se o Grupo Técnico Temático de Turismo Náutico, dando início a discussões sobre aspectos conceituais, de estruturação, legislação, fomento e promoção do segmento.²⁸⁸

Segundo dados da Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas (ABREMAR), o número de turistas neste tipo de viagem de lazer tem aumentado cerca de 25% ao ano desde 1999 (um aumento maior que o crescimento mundial que é de 10%).²⁸⁹

²⁸⁷ LEAL, Abinael Moraes. **Dicionário de termos náuticos**. Disponível em: <http://www.boteco1.com/index.php?option=com_glossary&func=view&Itemid=43&catid=50&term=NAVEGA%C7%C3O+DE+TRAVESSIA>. Acesso em 09 jan. 2012.

²⁸⁸ BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. *Op. Cit.* p. 15.

²⁸⁹ ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas. **Cruzeiros Marítimos**. Estudo de perfil e impactos econômicos no Brasil. Disponível em: <<http://abremar.com.br/pdf/ESTUDO.pdf>>. Acesso em 15 mai. 2011.

Na última década, constatou-se vultoso aumento do fluxo de cruzeiros marítimos na costa brasileira, com a ampliação da oferta de leitos nos navios e de rotas por parte dos armadores. Na temporada 2010/2011, foram contabilizados cerca de 800 mil cruzeiristas que geraram impactos econômicos significativos para o País. Parte desse incremento se justifica pelo controle da inflação, maior formalização do mercado de trabalho e aumento da renda da população brasileira, registrando-se maior procura por viagens a lazer. Segundo a *Cruise Lines International Association* – CLIA, o Brasil é hoje o quinto maior mercado de cruzeiros marítimos do mundo.²⁹⁰

Esse segmento turístico tem apresentado nos últimos anos uma taxa de crescimento em ascensão: comparando-se a temporada de 2004/2005 com a mais atual, 2011/2012, percebe-se em sua demanda um aumento superior a 541%. Verifica-se uma única redução na taxa de crescimento nesse período, na temporada de 2010/2011 comparativamente a anterior 2009/2010, quando a atividade cresceu apenas 10%, tornando a crescer, logo em seguida, a uma taxa em torno dos 12%.²⁹¹

Atualmente, existem quatro operadoras que atuam no Brasil a serviço de dez companhias de cruzeiros, que utilizam 17 (dezessete) navios, a saber: MSC Cruises, a Costa Cruises, a Sun & Sea e a CVC Cruzeiros.

Quanto à forma de classificação dessa espécie de turismo, de acordo com o Ministério do Turismo, a depender do local onde ocorre, o turismo náutico pode ser caracterizado como: turismo fluvial, turismo em represas, turismo lacustre e turismo marítimo.²⁹² O cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, em Pernambuco, caracteriza-se como turismo marítimo, como restou esclarecido, motivo pelo qual não há ingerência da Antaq nessa espécie de transporte de passageiros.

O conceito atual de cruzeiros foi lançado por Ted Ariston, fundador da Carnival Cruise Lines quando adquiriu o navio Mardi Gras na década de setenta e o modificou em classe única, com a ideia de transformar um cruzeiro marítimo em férias com vinte e quatro horas de diversão. Eram chamados de The Fun Ships. Hoje, os navios de cruzeiros são considerados verdadeiros resorts flutuantes, reunindo em um só

²⁹⁰ ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas. **Cruzeiros Marítimos**. *Op. Cit.*

²⁹¹ SOBRAL. Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos**. In. Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 345.

²⁹² BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. *Op. Cit.* p. 16.

espaço: bons restaurantes, serviço de transporte, lazer, boas acomodações, serviço, lojas, e conforto com a possibilidade de mudar de paisagem.²⁹³

Os cruzeiros marítimos realizados com origem e destino em portos brasileiros denominam-se de cabotagem, já os efetivados entre portos brasileiros e portos estrangeiros, nomeiam-se como de longo curso.

O navio de cruzeiros é um navio de passageiros utilizado para viagens e lazer, onde a própria excursão e as atrações do navio constituem parte da navegação de turismo, o aspecto transporte é apenas um dos que integram essa atividade de turismo.

Os navios de turismo náutico operam na maior parte das vezes em rotas em que os passageiros retornam a seu ponto original, conhecidas como viagens redondas. Entretanto, ainda existem alguns navios que operam em percursos longos e não retornam ao mesmo porto por vários meses, isso ocorre no Brasil, por exemplo, com os navios que permanecem uma temporada e depois retornam para a Europa.

Além de proporcionar lazer, a atividade de turismo náutico gera significativos impactos econômicos regionais, em decorrência do aumento do fluxo de turistas na cidade, geração de empregos, estímulo à entrada de divisas, promoção do destino em âmbitos nacional e internacional, entre outros.²⁹⁴

De acordo com Petrônio Magalhães: “Os navios de cruzeiros são organizados muito mais como hotéis flutuantes, com equipe completa de funcionários para hospitalidade, além dos tripulantes usuais.”²⁹⁵

Petrônio Magalhães, ainda, afirma que:

A atividade de cruzeiros marítimos possui características específicas que recomendam o emprego de palavras com significado mais preciso. Os roteiros saindo de um porto e escalando outros portos no mesmo país denominam-se de “domésticos” e, quando incluírem origem-destinos ou escalas em outros países, são denominados de “internacionais”. Não há propriamente “rotas”, mas “roteiros” nos cruzeiros marítimos; o termo rota aplica-se mais propriamente aos serviços regulares de transporte (ou *liners*) seja de carga ou de passageiros, enquanto o roteiro designa o itinerário a ser percorrido pela viagem de turismo.²⁹⁶

A finalidade da movimentação turística náutica se dá sob dois enfoques:

²⁹³ CHACHA, J. **Cruzeiros marítimos e fluviais no Brasil: novas oportunidades à vista**. Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudoCompleto.asp?idconteudo=7497>>. Acesso em 15 mar. 2012.

²⁹⁴ ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas. **Cruzeiros Marítimos**. *Op. Cit.*

²⁹⁵ MAGALHÃES, Petrônio Sá Benevides. **Transporte marítimo: cargas, navios, portos e terminais**. *Op. Cit.* p. 213.

²⁹⁶ *Ibidem.* p. 232.

Como finalidade da movimentação turística: toda a prática de navegação considerada turística que utilize os diferentes tipos de transportes aquaviários, cuja motivação do turista e finalidade do deslocamento sejam a embarcação em si, levando em conta o tempo de permanência a bordo.

Como meio da movimentação turística: o transporte náutico é utilizado especialmente para fins de deslocamento, para o consumo de outros produtos ou segmentos turísticos, o que não caracteriza esse segmento.²⁹⁷

No turismo náutico, os serviços mais utilizados são os de: restaurantes, animação noturna, atividades esportivas e naturais, compras, visitas culturais – circuitos turísticos e roteiros turísticos diversificados.²⁹⁸

Há uma diversidade de programação de entretenimento, com serviços de massagens, tratamentos de beleza, salão de cabeleireiros, lojas e outros serviços. Sem mencionar que ainda existem cruzeiros com festas temáticas, que oferecem serviços específicos e programação direcionada, como o cruzeiro de carnaval, e de personagens famosos.

Portanto, percebe-se que o turismo náutico, ou cruzeiro marítimo, engloba o aspecto navegação e transporte de pessoas, como igualmente, o aspecto do turismo, que está presente no lazer e no divertimento ofertado no interior desses navios.

5.3 Aspectos Legais da Atividade de Cruzeiro Marítimo

Ressalta que, diferente do transporte de cargas, no transporte marítimo de passageiros em águas marítimas a Antaq não regulamenta²⁹⁹ essa atividade, como já esclarecido anteriormente.

Desta forma, o turismo marítimo de passageiros prescinde de autorização da Antaq. Assim, entre os marcos legais dessa atividade de turismo mencionam-se, primeiramente no que tange à prestação de serviços turísticos de modo geral, a aplicação de alguns dispositivos legais pertinentes a meios de hospedagem, operação e agenciamento turístico, transporte, eventos, entre outros.

²⁹⁷ BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. *Op. Cit.* p. 16.

²⁹⁸ *Ibidem.* p. 17.

²⁹⁹ Regulação não se confunde com regulamentação. A primeira pode ser entendida, de acordo com Maria Sílvia Zanella Di Pietro, no enfoque econômico como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado. E, no enfoque jurídico, conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público. DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Função social da propriedade pública**. In Luiz Guilherme da Costa Wagner Júnior. (Org.). Estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari. 1 ed. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2003, v. 1, p. 385/408. p. 209.

De acordo com o Ministério do Turismo, entre outras obrigações as empresas devem realizar o cadastramento no Ministério do Turismo, que se encontra disponível no endereço eletrônico do MTur: www.cadastur.turismo.gov.br.³⁰⁰

O CADASTUR é o Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor do turismo, que é executado pelo Ministério do Turismo, em parceria com os órgãos oficiais de turismo nos 26 (vinte e seis) Estados do Brasil e no distrito federal, e permite o acesso a diferentes dados sobre os prestadores de serviços turísticos cadastrados.³⁰¹

Ainda, as relações de consumo na área de turismo são protegidas pela Constituição Brasileira e regidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social.³⁰²

Há a atuação direta da Autoridade Marítima, a Diretoria dos Portos e Costas, através das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM), de acordo com a Lei n.º 9.537/97. A mencionada Lei dispõe que são atribuições da autoridade marítima elaborar normas para o tráfego e permanência das embarcações em águas nacionais, bem como sua entrada e saída de portos, atracadouros, fundeadouros e marinas (art. 4º).

Assim, destaca-se a NORMAM n.º 03, de 26 de maio de 2003, que trata, das dos amadores, embarcações de esporte e/ou recreio e para cadastramento e funcionamento das marinas, clubes e entidades desportivas náuticas.

De acordo com o NORMAM retro, compete à Diretoria de Portos e Costas (DPC) estabelecer as normas de tráfego e permanência nas águas nacionais para as embarcações de esporte e/ou recreio, sendo atribuição das Capitania dos Portos a fiscalização do tráfego aquaviário, nos aspectos relativos à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana e à prevenção da poluição ambiental.³⁰³

Essa mesma norma jurídica classifica a embarcação de acordo com suas características e emprego previsto, da seguinte maneira: para *navegação interior*, isto é, aquela realizada em águas consideradas abrigadas, dentro dos limites estabelecidos pela capitania local para esse tipo de navegação; e para *navegação de mar aberto*, a que é realizada em águas marítimas consideradas desabrigadas.

³⁰⁰ BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. *Op. Cit.* p. 20.

³⁰¹ BRASIL. CADASTUR. Disponível em: < <http://cadastur.turismo.gov.br/cadastur/index.action>>. Acesso em 16 out. 2011.

³⁰² BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas**. *Op. Cit.* p. 25.

³⁰³ BRASIL. NORMAM-03. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_03/N_03.htm>. Acesso em 15 mai. 2011. p. 11.

De acordo com o tipo de embarcação, a NORMAM n.º 03/2003, divide em: balsa, barcaça, bote, chato, escuna, flutuante, hovercraft, jangada, lancha, saveiro, traineira, veleiro, iate, moto aquática e similares e demais embarcações.

É exatamente essa NORMAM que determina os procedimentos que devem ser seguidos pelas embarcações de turismo náutico. Portanto, essas devem observar os seguintes procedimentos:

1. Inscrição na Capitania dos Portos, suas agências ou delegacias, entretanto as embarcações miúdas sem propulsão e os dispositivos flutuantes destinados a serem rebocados, com até dez metros de comprimento, estão dispensados da inscrição.
2. Registro no Tribunal Marítimo sempre a arqueação bruta da embarcação exceder a 100 (cem) toneladas, dispensadas aquelas de médio porte estão de registro no Tribunal Marítimo.
3. Contratação pelo armador ou proprietário de seguro obrigatório de danos pessoais causados por embarcações ou por suas cargas (DPEM).

Por sua vez, a NORMAM n.º 04, de 30 de abril de 2003, estabelece as regras da Autoridade Marítima para operação de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras e dos procedimentos para elas obterem o direito de prestação de serviços de turismo náutico, com exceção daquelas empregadas em esporte e/ou recreio.

De acordo com a mencionada Norma da Autoridade Marítima os requisitos gerais para operação de transporte de passageiros na navegação em mar aberto, são: a) parecer favorável do órgão federal responsável pela atividade de turismo; b) emissões do Atestado de Inscrição Temporária (AIT), do Cartão de Tripulação de Segurança (CTS), e da Declaração de Conformidade para Operar em águas brasileiras; e c) comprovação da aquisição do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas (DPEM).

Por sua vez, a documentação necessária para operação de transporte de passageiros na navegação interior, são: a) Certificado de Autorização de Afretamento (CAA); b) Atestado de Inscrição Temporária – AIT; c) Cartão de Tripulação de Segurança – CTS; e d) Declaração de Conformidade para Operar em águas brasileiras.

Compete ao órgão federal responsável pelo controle das atividades de transporte marítimo interior, a Antaq, mediante a emissão do CAA, autorizar o

afretamento da embarcação estrangeira para efetuar o transporte de passageiros na navegação interior.

A NORMAM n.º 04/2003 também estabelece que para embarcações com arqueação bruta (AB) inferior a 500, a solicitação de Inscrição Temporária deverá ser requerida por empresa de navegação do ramo do turismo náutico, devidamente cadastrada no órgão federal responsável pela atividade de turismo. Já as embarcações com AB superior a 500 serão consideradas como sendo empregadas no transporte de passageiros.

A aludida NORMAM, seguindo o critério supra, prescreve as exigências indispensáveis para o turismo náutico, que são: a) parecer favorável do órgão federal responsável pela atividade de turismo; b) Atestado de Inscrição Temporária – (AIT); c) Cartão de Tripulação de Segurança (CTS); e d) Declaração de Conformidade para Operar em águas brasileiras. E ressalta que compete a Diretoria dos Portos e Costas (DPC) autorizar a Inscrição Temporária da embarcação, mediante apresentação de parecer do órgão federal competente.

Compete à Diretoria dos Portos e Costas (DPC) autorizar a Inscrição Temporária da embarcação, após a realização de perícia e a emissão da Declaração de Conformidade.

Salienta-se que, de acordo com a mesma NORMAM, os navios de passageiros em cruzeiros marítimos de cabotagem (domésticos), e as embarcações estrangeiras empregadas na navegação de longo curso (internacionais), são isentos da citada Inscrição Temporária, desde que não estejam fretadas por empresas brasileiras de navegação.

No que tange à relação de trabalho, destaca-se a Resolução Normativa do Ministério do Trabalho n.º 71, de 05 de setembro de 2006, que disciplina a concessão de visto a marítimo estrangeiro empregado a bordo de embarcação de turismo estrangeira que opere em águas jurisdicionais brasileiras.

De acordo com a aludida Resolução o marítimo que trabalhar a bordo de embarcação de turismo estrangeira em operação em águas jurisdicionais brasileiras, sem vínculo empregatício no Brasil, estará sujeito às normas especificadas na Resolução n.º 71/2006. Além disso, só é exigido visto de entrada no país ao marítimo estrangeiro que não seja portador da Carteira de Identidade Internacional de Marítimo ou documento equivalente. E se equipara ao marítimo qualquer pessoa portadora da Carteira de

Identidade Internacional de Marítimo que exerça atividade profissional a bordo de embarcação de turismo estrangeira.

A Resolução n.º 71/2006 determina, da mesma forma, que aquele que não for portador da Carteira de Identidade Internacional de Marítimo válida ou documento equivalente deverá obter o visto de trabalho previsto no art. 13, inciso V, da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, a partir de autorização do Ministério do Trabalho e Emprego.

A referida Resolução esclarecer que depois de março de 2007, a embarcação de turismo estrangeira deverá contar com um mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de brasileiros em funções técnicas e em atividades a serem definidas pelo armador ou pela empresa representante do mesmo, a partir do 31º (trigésimo primeiro) dia de operação em águas jurisdicionais brasileiras.

E com o intuito de sanar questões relacionadas à legislação trabalhista aplicável, a Resolução em comento determina que aqueles brasileiros recrutados apenas para trabalhar durante a temporada de cruzeiros no Brasil deverão ser contratados de acordo com a legislação trabalhista brasileira aplicável à espécie.

Outro ponto relevante a ser considerado é a questão da atracação³⁰⁴ e do fundeio³⁰⁵ de embarcações de turismo, que, igualmente, seguem as determinações da Autoridade Marítima, a Diretoria dos Portos e Costas.

É a Diretoria dos Portos e Costas, órgão da Marinha do Brasil, que determina e autoriza a localidade de fundeio do navio de turismo, em conformidade com a legislação marítima vigente.

A definição do local de fundeio é estabelecida em Carta Náutica. No Brasil todas as cartas são produzidas pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) do Ministério da Marinha. Essas cartas, quando atualizadas, ficam disponíveis digitalmente no Centro de Hidrografia da Marinha.³⁰⁶

³⁰⁴ Atracação - ato ou efeito de um navio atracar num porto ou terminal privativo, a fim de realizar a operação de carregamento e descarregamento de mercadoria. BRASIL. Governo Federal. **Glossário Portuário**. Disponível em: <<http://www.portosempapel.gov.br/sep/glossario-portuario>>. Acesso em 05 dez. 2012.

³⁰⁵ Área de fundeio - Local onde a embarcação lança âncora. Também chamado fundeadouro. BRASIL. Governo Federal. **Glossário Portuário**. *Op. Cit.*

³⁰⁶ BRASIL. Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN). Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/chm/cartas/download/cartasbsb/cartas_eletronicas_Internet.htm>. Acesso em 08 abr. 2012.

Essas cartas são os documentos cartográficos que resultam de levantamentos de áreas oceânicas, mares, baías, rios, canais, lagos, lagoas, ou qualquer outra massa d'água navegável e que se destinam a servir de base à navegação.³⁰⁷

A NORMAM n.º 08, de 16 de dezembro de 2003³⁰⁸, leva em consideração para fins de definição do local de fundeio da embarcação, os interesses da segurança da navegação, da salvaguarda da vida humana no mar e a prevenção da poluição ambiental.

Portanto, o navio apenas poderá fundear em local definido em Carta Náutica da região, com vistas à proteção do meio ambiente e a promoção da segurança no tráfego aquaviário.

Apenas a Autoridade Marítima possui competência para elaborar as Cartas Náuticas e definir os pontos de fundeio. Tal afirmativa é importante na medida em que os navios de cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha não atracam no Porto de Santo Antônio, mas fundeiam nas proximidades do arquipélago, em local previamente definido pela Marinha, como restará analisado mais adiante neste trabalho.

A Diretoria dos Portos e Costas supervisiona o tráfego de embarcações, através do Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo – SISTRAM, que tem como objetivos a salvaguarda da vida humana no mar, o cumprimento da legislação nas águas jurisdicionais brasileiras e o Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM), em emergências e em situações de conflito, como estabelece a citada NORMAM n.º 08/2003.³⁰⁹

Ainda, de acordo com a NORMAM n.º 08/2003, as embarcações mercantes (sejam de carga ou de passageiros), ao entrarem e ao saírem de qualquer porto brasileiro, deverão comunicar sua chegada e a sua saída à Capitania dos Portos, por meio de documentação específica (Parte de Entrada e de Saída).

A comunicação de saída e de entrada de embarcação requer o protocolo na Capitania dos Portos de autuação local dos seguintes documentos: Lista de Pessoal Embarcado, Lista de Passageiros, Declaração de Carga, Rol de equipagem, Declaração de Bens da Tripulação e Declaração Marítima de Saúde. E mencionada comunicação

³⁰⁷ BARROS, G.L.M. *Navegar é fácil*. Petrópolis – RJ: Catedral das Letras, 2006, p. 294.

³⁰⁸ BRASIL. **Normas da Autoridade Marítima para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras**. Disponível em <https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_08/N_08.htm>. Acesso em 08 abr. 2012.

³⁰⁹ BRASIL. **Normas da Autoridade Marítima para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras**. *Op. Cit.*

deve ser efetuada sempre antes da saída da embarcação do porto ou até seis horas antes do atracamento, caso haja algum impedimento.

Por fim, ressalta-se que a ausência de cumprimento da comunicação em anotação é considerada como infração administrativa, de acordo com o art. 23, VI, do Decreto n.º 2596, de 18 de maio de 1998, que regulamenta a Lei n.º 9.537/97, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional.

Portanto, o turismo náutico deve repetir todos os aspectos legais aqui mencionados, estando sujeito à fiscalização da Autoridade Marítima, dentre outros órgãos que, no decorrer deste trabalho serão elencados.

5.4 Aspectos Econômicos e Sociais do Cruzeiro Marítimo

Uma vez que o desenvolvimento deve constituir a busca do crescimento econômico nos limites da preservação do meio ambiente, aliado ao desenvolvimento social, torna-se imprescindível analisar a atividade de turismo náutico (cruzeiro marítimo) sobre esse crivo. O desenvolvimento de qualquer atividade econômica que aglutine esses três aspectos é um desafio, mas necessário, sob o ponto de vista ambiental. E, neste sentido, Capra afirma que:

O principal desafio deste século – para os cientistas sociais, os cientistas da natureza e todas as pessoas – será a construção de comunidades ecologicamente sustentáveis, organizadas de tal modo que suas tecnologias e instituições sociais – suas estruturas materiais e sociais – não prejudiquem a capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida.³¹⁰

No aspecto econômico ressalta-se que, além de proporcionar lazer à população demandante, todo segmento turístico traz inúmeros impactos econômicos para a região onde está sendo implementado, impactos tanto positivos como negativos.

O emprego é o setor mais beneficiado pela atividade de cruzeiros marítimos no Brasil. Conforme dados da ABREMAR (2012), a estimativa é de que, para cada US\$7 mil (sete mil dólares) deixados no país, abre-se um novo posto de trabalho.³¹¹

De acordo com a ABREMAR, além dos empregos em escritórios regionais das operadoras de vendas, marketing e atendimento a clientes dos cruzeiros marítimos, são gerados postos de trabalho durante toda a temporada. Em especial nos terminais

³¹⁰ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: Ciência para uma vida sustentável. CIPOLLA, Marcelo Brandão, tradução. São Paulo: Cultrex, 2005. p. 17.

³¹¹ SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 348.

portuários e na cidade como um todo (comércio, bares, restaurantes, receptivo, transporte, *souvenirs* e atrativos turísticos em geral), além dos navios que, por vezes, precisam repor muitos dos insumos necessários para as suas operações, movimentando toda a cadeia de serviços locais. Ressalta-se, ainda, que o ambiente do navio favorece o intercâmbio cultural com a tripulação de diferentes nacionalidades, a qualificação profissional e oportunidade de trabalho no exterior.³¹²

Na temporada 2010/2011 os cruzeiros marítimos pelo Brasil geraram, aproximadamente, 20.638 postos de trabalho na economia brasileira, sendo 5.603 tripulantes dos navios e 15.035 gerados de forma direta e indireta pelos gastos dos turistas nas cidades portuárias e na cadeia produtiva de apoio ao setor.³¹³

Outro impacto positivo importante é a alavancagem da economia local, gerada pelo movimento de pessoas nos destinos. A ABREMAR aponta que a temporada 2010/2011 contou com 20 navios, que transportaram 792.752 cruzeiristas, sendo 693.723 brasileiros e 99.029 estrangeiros. Esses números comprovam que a atividade contribui para o turismo interno e como também para a entrada de turistas estrangeiros no País.³¹⁴

A ABREMAR identificou que os impactos totais (diretos e indiretos dos armadores e dos cruzeiristas) foram de R\$1,3 bilhão, sendo R\$ 791,6 milhões gerados pelos gastos dos armadores com compras de suprimentos, custos portuários e combustíveis e R\$ 522,5 milhões gerados pelos gastos dos cruzeiristas nos portos de embarque/desembarque e de trânsito, na temporada marítima de 2010/2011. Os setores que mais se beneficiaram pelos gastos dos cruzeiristas e tripulantes no Brasil foram o de comércio varejista e o de alimentos e bebidas. Dos R\$ 522,5 milhões gastos na economia local, R\$ 172,6, foram gastos na atividade comércio varejista e R\$ 155,1 milhões, aproximadamente 30% dos gastos totais, foram direcionados ao setor de alimentos e bebidas, com aumento de vendas de até 40% no comércio local.³¹⁵

Como pondera Eryka Sobral:

Desse modo, aumenta a renda no destino turístico, ocorrendo uma espécie de exportação invisível na economia nacional, em que, os consumidores e não a mercadoria é que se deslocam. Permitindo com tal transição, muitas vezes, uma redistribuição social da renda, de regiões mais desenvolvidas para menos desenvolvidas.

³¹² ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas. **Cruzeiros Marítimos**. *Op. Cit.*

³¹³ *Ibidem.*

³¹⁴ *Ibidem.*

³¹⁵ *Ibidem.*

A atividade de cruzeiros marítimos torna-se, igualmente, responsável por proporcionar o chamado efeito multiplicador, que ocorre devido ser essa atividade constituída de uma gama de serviços, que possuem, por sua vez, uma grande variedade de fornecedores. E é dessa forma que se torna possível identificar neste segmento do turismo verdadeiramente um efeito multiplicador seccionado em cinco características: multiplicador de renda, do emprego, do produto, de importações e de impostos, que geram impactos diretos, indiretos e induzidos.³¹⁶

Eryka Sobral esclarece que:

Pela ótica do chamado efeito multiplicador de renda, os impactos caracterizam-se pelos seguintes aspectos:

Diretos: gerados a partir das despesas locais nos portos de embarque/desembarque, através dos cruzeiristas e tripulantes, impactando os setores locais de passeios turísticos, alimentação e bebidas, transporte e *souvenires* (lembranças ou presentes em geral).

Indiretos: por necessitarem de fornecedores, os cruzeiros, por via de sua cadeia de compras em bens e serviços demandam e geram renda em outros setores da economia. Dentre seus insumos estão: compras de suprimentos, que se dividem em corporativos, quando envolve material de escritório, computadores etc.; compras técnicas, que envolvem peças de motor, tapetes etc.; compras de hotel, demandando alimentos, bebidas e outros insumos. Além desses, despesas com combustível, serviços de atracagem, impostos (como taxas portuárias), empregados e entre outros.

Induzidos: representados pela série de gastos originados das remunerações dos empregados, seja propriamente na área turística ou outra do segmento comercial.

Contudo, através do que afirma Dias (2005) *apud* Pinho (2011) sobre o turismo, pode-se concluir que quando um cruzeirista injeta fundos na economia de um destino, ocorre um efeito econômico muito maior do que a quantia gasta inicialmente, e assim, este efeito passa a dinamizar a economia, promovendo o crescimento de diversos outros setores que não estão diretamente ligados a ele.

Entre as oportunidades que se encontram na atividade de turismo náutico, citam-se: promoção dos destinos turísticos, geração de postos de trabalho, movimentação da cadeia de suprimentos e serviços e expansão de nicho de mercado.

Um possível efeito econômico negativo que pode ser identificado nos cruzeiros marítimos é a empregabilidade sazonal, pois se trata de um segmento turístico que ocorre em períodos temporários.

³¹⁶ SOBRAL. Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos.** *Op. Cit.* p. 351.

Assim, grande é o emprego temporário que gera nas cidades portuárias, e o efeito sobre isso é o desestímulo ao trabalho tradicional, por remunerar relativamente menos que a atividade ligada ao turismo.³¹⁷

Outro impacto negativo que pode ser identificado é a priorização do investimento local em infraestrutura turística, porquanto otimista com os resultados que podem surtir através da atividade turística. Dessa maneira, a necessidade de melhorias e de construção de equipamentos turísticos faz com que o investimento em algumas necessidades fundamentais para a região sejam tratados sem a devida urgência.³¹⁸

Como barreiras ao impulso da atividade de turismo marítimo, podem ser citados: precariedade da infraestrutura portuária, pois o sistema portuário necessita de intervenções e investimentos públicos e privados, especialmente nos terminais de passageiros; elevadas taxas operacionais praticadas pelos portos; burocracia na administração pública com a existência de diferentes agentes envolvidos na operação, com suas respectivas competências e atribuições, que torna o processo mais custoso, lento e burocrático.

De acordo com a ABREMAR, os gastos dos armadores incluem tarifas portuárias, impostos, compras de suprimentos, combustível, água, entre outros. Já os gastos dos cruzeiristas e tripulantes, nos portos de embarque/ desembarque e trânsito, englobam compra de passeios turísticos, alimentos e bebidas, transporte, souvenir e presentes em geral.³¹⁹

Mesmo elencando impactos positivos e negativos de forma geral que devem ser sempre analisados e ponderados em casos concretos, os Eryka Sobral, comenta:

Como se pode observar em toda a conjuntura explanada até então, os impactos positivos são os que se sobressaem, na prática, com relação aos negativos e isso é o que dinamiza o setor turismo na economia e o que pode explicar o crescente desejo do segmento cruzeiros marítimos por algumas localidades. Cabe, portanto, às autoridades locais cautela na expansão dos insumos à atividade, direcionando e não sendo direcionado por este crescimento.³²⁰

³¹⁷ SOBRAL. Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 352.

³¹⁸ SOBRAL. Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 353.

³¹⁹ ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas. **Cruzeiros Marítimos**. *Op. Cit.*

³²⁰ SOBRAL. Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 354.

Como o presente estudo é desenvolvido com base em um estudo de caso, especificamente na atividade de turismo náutico com destino a Fernando de Noronha, todos esses aspectos econômicos serão abordados tendo como marco a temporada marítima de 2012, período este objeto de estudo ambiental.

5.5 Aspectos Ecológicos do Cruzeiro Marítimo e as Normas de Prevenção de Poluição

Nem toda atividade portuária é de alto risco, assim como nem toda navegação oferece riscos ambientais.³²¹

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, no art. 3º, incisos II e III, definiu degradação e poluição de forma abrangente, visando proteger não só o meio ambiente, mas também a sociedade, a saúde e a economia da seguinte forma:

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Merece nota o fato de que a poluição ambiental é uma espécie de degradação decorrente de atividade humana. Por outro lado, a degradação ambiental pode ocorrer por fatores da natureza ou ocasionados pelo homem.

Por sua vez, a poluição marinha de acordo com a Convenção Montego Bay, Decreto n.º 1.530, de 22 de junho de 1995, deve ser entendida como:

A introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio ambiente marinho, incluindo estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entraves às atividades marítimas, incluindo a pesca e outras utilizações legítimas do mar, alteração na qualidade da água do mar, no que se fere à sua utilização e deteriorização dos locais de recreio.³²²

³²¹ GILBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo Teoria e prática do direito marítimo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p . 396.

³²² Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - CNUDM. art. 1º, n. 14.

A Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, considera, no art. 54, crime quem causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, punível com a pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

A Convenção sobre Direito Montego Bay trata de forma específica da proteção e da preservação do meio marinho. Eliane Octaviano Martins ensina que:

Atente-se ademais que a Convenção de Montego Bay classifica seis formas específicas de poluição marinha: i) poluição de origem terrestre, denominada de poluição telúrica (art. 207); ii) poluição proveniente de atividades relativas aos fundos marinhos sob jurisdição nacional (art. 208; 3); iii) poluição proveniente de atividades no leito do mar, nos fundos marinhos, e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional (espaços esses denominados pela mesma Convenção de Área, cf. art.1o., §1.º, inciso 1) (art.209); iv.) poluição por alijamentos (art. 210); v) poluição proveniente de embarcações (art. 211) e vi) 6. poluição proveniente da atmosfera ou através dela (art. 212) dispondo normas relativas às formas de poluição do meio marinho.³²³

Cerca de 82% da poluição marinha decorre de atividades terrestres, como emissão de poluentes, descargas industriais, agrotóxicos, acúmulo de lixo, poluição carregada pelos rios. Os 18% provem de: navios e embarcações – 9%, lançamento de resíduos no mar – 8% e atividades marítimas – 1%.³²⁴

A poluição por terra é causada por substâncias nocivas derramadas diretamente a partir da terra ou levadas pelos cursos de água ou emanando de qualquer outra fonte situada em terra firme ou estruturas artificiais.³²⁵ Como exemplos, cita-se: esgotos, nutrientes, compostos orgânicos sintéticos, sedimentos, lixo e plástico, metais, petróleo e outros.

Pelo exposto, pode-se constatar que os navios, dentre os quais os que realizam cruzeiros, provocam pouquíssimo dano ao meio ambiente marinho, comparado com outras fontes poluidoras.

³²³ MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Direito Marítimo Ambiental: Poluição marinha e responsabilidade internacional.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6849>. Acesso em 09 out. 2012.

³²⁴ ONU. United Nations Environment Programme – UNEP (Pnuma). Training Manual of International Environment Law, 2006. p. 157.

³²⁵ ROCHA, Mário de Melo. **A avaliação de impacto ambiental como princípio de direito do ambiente nos quadros internacional e europeu.** Porto: Universidade Católica, 2000. p. 231.

A Convenção Montego Bay, em seu art. 207, trata da poluição de origem terrestre, e determina que os Estados devem adotar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho proveniente de fontes terrestres, incluindo rios, estuários, dutos e instalações de descarga, tendo em conta regras e normas, bem como práticas e procedimentos recomendados e internacionalmente acordados.

A poluição proveniente de embarcações é conceituada por Dario Almeida Passos de Freitas como:

É a poluição causada pelo transporte e pelas atividades marítimas, resultantes de operações que, por muito tempo, foram consideradas habituais e normais, como a descarga de lixo de navios, água de evacuação, mercadorias deterioradas, águas de lavagem das cisternas, óleos e, ainda, pelos acidentes marítimos.³²⁶

A poluição oriunda de navios e embarcações refere-se ao vazamento de petróleo e seus derivados, produtos químicos, lixo despejado, emissão de fumaça e introdução de espécies exóticas, pela água de lastro ou pela fixação em seus cascos.³²⁷

A poluição marinha, de acordo com as origens, pode-se dividir em: poluição de origem terrestre, poluição proveniente da exploração dos fundos marinhos e seu subsolo, poluição por alijamento e poluição proveniente de embarcações.

A obrigação de evitar e controlar a poluição por alijamento encontra-se, primeiramente estabelecida na Convenção Montego Bay, art. 210, que estabelece: “Os Estados devem adotar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho por alijamento”.

O alijamento foi sempre considerado como uma prática aceitável em decorrência da crença de que o mar tinha capacidade de absorver todos os detritos nele depositados, diante da capacidade de autodepuração.³²⁸

Alijamento deve ser entendido como todo despejo deliberado no meio marinho de resíduos e outras substâncias, efetuado por embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar, bem como todo afundamento deliberado no mar (Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000, art. 2º, inciso XVI).

³²⁶ KISS, Alexandre. **Direito internacional do ambiente**. Lisboa: Centro de Estudos Jurídicos, 1996. p. 111.

³²⁷ FREITAS, Dario Almeida Passos de. **Poluição marítima**. Curitiba: Juriá, 2009. p. 17.

³²⁸ BELLAN, Gérard e Peres. **La pollution des mers**. Paris: 1979. p. 45.

A Lei n.º 9.966/00 (Lei do Óleo) define Lixo Marinho, no art. 2º, inciso XV, da seguinte forma: “todo tipo de sobra de víveres e resíduos resultantes de faxinas e trabalhos rotineiros nos navios, portos organizados, instalações portuárias, plataformas e suas instalações de apoio.”

Segundo a Resolução n.º 2.190, de 28 de julho de 2011, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), resíduos de embarcação devem ser entendidos como:

Resíduos sólidos, semissólidos ou pastosos, e líquidos gerados durante a operação normal da embarcação, tais como: resíduo hospitalar ou de saúde, água de lastro suja, água oleosa de porão, mistura oleosa contendo químicos, resíduos oleosos (borra), água com óleo resultante de lavagem de tanques, crosta e borra resultantes da raspagem de tanques, substâncias químicas líquidas nocivas, esgoto e águas servidas, lixo doméstico operacional, resíduos de limpeza de sistemas de exaustão de gases e substâncias redutoras da camada de ozônio.

A Convenção Montego Bay não considera alijamento o lançamento direto ou indireto de detritos ou outras matérias resultantes ou derivadas da exploração normal de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções instaladas no mar, bem como o seu equipamento, a não ser que transportados com o fim de sua eliminação (art. 1º, parágrafo primeiro, inciso 5º).

A Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras matérias (Decreto n.º 87.566, de 16 de setembro de 1982) aplicada, inclusive, para afundamento por navio, no art. 3º, item a, informa o que se entende por alijamento, e no mesmo artigo, item b, informa o que se exclui do conceito de alijamento, da seguinte forma:

- a) Por "alijamento" se entende:
 - i - todo despejo deliberado, no mar, de resíduos e outras substâncias efetuado por embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar;
 - ii - todo afundamento deliberado, no mar, de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar.
- b) o "alijamento" não inclui:
 - i - o despejo no mar de resíduos e outras substâncias, que sejam acidentais, em operações normais de embarcações, aeronaves, plataformas e outras construções no mar, e de seus equipamentos, ou que delas se derivem, exceto os resíduos ou outras substâncias transportadas por ou para embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar, que operem com o propósito de eliminar as ditas substâncias ou que se derivem do tratamento dos citados resíduos ou outras substâncias nas ditas embarcações, aeronaves, plataformas ou construções;
 - ii - a colocação de substâncias para fins diferentes do seu próprio despejo, sempre que a dita colocação não seja contrária aos objetivos da presente Convenção.

A Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Navios – MARPOL³²⁹ é a principal convenção internacional sobre a prevenção da poluição do meio ambiente marinho por embarcações. Ela é a combinação de dois tratados adotados em 1973 e 1978, respectivamente, e atualizados por emendas ao longo dos anos.

A MARPOL se aplica a todos os tipos de navios (art. 2.4), excepcionadas apenas as embarcações de guerra e suas auxiliares. A Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000, também trata da poluição do meio ambiente marinho, águas interiores e hidrovias e consolida a internalização dos princípios da MARPOL 73/78.

A MARPOL é dividida em seis anexos: hidrocarbonetos/óleo (Anexo 01); substâncias líquidas nocivas a granel (Anexo 02); substâncias nocivas transportadas por mar (Anexo III); poluição por esgotos (Anexo IV); poluição por lixo (Anexo V); poluição do ar causadas por navios (Anexo VI).

A Regra 2 do Anexo IV (MARPOL) determina que esses dispositivos deverão se aplicar aos seguintes navios empregados em viagens internacionais:

1. navios novos, com arqueação bruta igual ou maior que 400; e
2. navios novos, com arqueação bruta menor de 400, que estejam certificados para transportar mais de 15 pessoas; e
3. navios existentes, com arqueação bruta igual ou maior que 400, cinco anos depois da entrada em vigor deste Anexo; e
4. navios existentes, com arqueação bruta menor de 400, que estejam certificados para transportar mais de 15 pessoas, cinco anos depois da entrada em vigor deste Anexo.

Percebe-se que o mencionado Anexo IV é aplicável aos navios de turismo náutico que transportam mais de 15 passageiros, ou seja, todos os navios de cruzeiro com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha.

Anexo IV da Convenção MARPOL 73/78 trata das Regras para a Prevenção da Poluição Causada Por Esgoto dos Navios, trazendo as seguintes definições:

Esgoto significa:

1. a descarga e outros rejeitos provenientes de qualquer tipo de instalações sanitárias ou mictórios;
2. a descarga proveniente de compartimentos médicos (farmácias, enfermarias, etc.), feita através de pias, banheiras e dals ou embornais localizados naqueles compartimentos;
3. a descarga provenientes de compartimentos que contenham animais vivos; ou;
4. outras descargas de água quanto misturadas com as descargas mencionadas acima.

³²⁹ Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Navios – MARPOL de 1973, alterada pelo protocolo de 1978, promulgada pelo Decreto n.º 2.508, de 04 de março de 1998.

Tanque de armazenamento significa um tanque utilizado para a coleta e armazenagem de esgoto.

A Regra 8 do Anexo em comento prescreve, no tocante a poluição marinha por esgoto, que:

Será proibida a descarga para o mar de esgotos sanitários, exceto quando: a) O navio descarregar esgotos sanitários desintegrados e desinfetados, utilizando um sistema aprovado pela Administração, em conformidade com a regra 3, parágrafo 1, alínea a), a uma distância superior a 4 milhas marítimas da terra mais próxima, ou a mais de 12 milhas marítimas da terra mais próxima se o esgoto sanitário não for desintegrado ou desinfetado, desde que, em qualquer caso, o esgoto sanitário que tenha sido armazenado num tanque de retenção não seja descarregado instantaneamente, mas sim a um débito moderado, quando o navio segue a sua rota a uma velocidade não inferior a 4 nós; o débito de descarga será aprovado pela administração, com base em normas elaboradas pela Organização;

Ainda, o Anexo IV institui que as autoridades dos Estados onde os navios estiverem em porto ou num terminal podem inspecionar e fiscalizar o cumprimento deste anexo, com o intuito de manter os procedimentos essenciais de bordo com relação à prevenção da poluição por esgoto.

O Anexo V da MARPOL trata do descarte de lixo fora e dentro de áreas especiais, dos requisitos especiais para o descarte de lixo, das facilidades de recepção em áreas especiais, do controle do Estado nas áreas de Porto para averiguação dos requisitos operacionais, dos cartazes informativos a bordo das embarcações, dos planos de gerenciamento de lixo e da manutenção de registros com relação ao lixo, dentre outros.

Segundo a Regra 1, item 3, Anexo V, área especial significa uma área marítima em que, por motivos técnicos reconhecidos com relação as suas condições oceanográfica e ecológica e às características específicas do seu tráfego, é exigida a adoção de métodos especiais obrigatórios para a prevenção da poluição marinha por lixo.

Segundo o aludido regramento as áreas especiais são as seguintes: Mar Mediterrâneo, Mar Báltico, Mar Negro, Mar Vermelho, Área dos Golfos, Mar do Norte, Antártico e Grande Caribe (incluindo Golfo do México e Mar do Caribe). Nestas áreas é ilegal o despejo de qualquer tipo de lixo, exceto o de alimentos que podem ser despejados além das 12 milhas da costa.

O Anexo V da MARPOL estabelece a obrigatoriedade de todos os navios com Arqueação Bruta maior que 400 ou que transporte mais 15 pessoas terem o Plano

de Gerenciamento do Lixo, onde nele estará designada a pessoa responsável pelo tratamento dos resíduos. Esses navios são obrigados a possuir, também, o Livro de Registro do Lixo, onde nele são inseridos todas as informações de destino, quantidade, tipo de lixo e a posição e local onde foram despejados, podendo, ainda, serem incinerados ou enviados para terra, consoante Regra 9, Anexo V da MARPOL.

A MARPOL, no Anexo V, regra 3, trata do alijamento de lixo fora das áreas especiais. Desta forma é proibido o lançamento no mar de todos os tipos de plásticos, inclusive, mas não se restringindo a estes, cabos sintéticos, redes de pesca sintéticas, sacos plásticos para lixo e cinzas de incineradores provenientes de produtos plásticos que possam conter resíduos tóxicos ou de metais pesados.

Mesmo sendo estritamente proibido o alijamento de qualquer espécie de plástico, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) aponta que, atualmente, existem 3.000 fragmentos de material plástico por Km² em todos os oceanos, onde cerca de 70% de todos os detritos alijados no mar são materiais plásticos.³³⁰

Por sua vez, o lançamento no mar dos lixos permitidos, quando possível, deverá ser feito o mais longe possível da terra mais próxima, mas, em qualquer situação, ele será proibido se a distância da terra mais próxima for inferior a 25 milhas náuticas para o material utilizado no escoramento da carga, em forros e revestimentos e material de embalagens que flutuem. E de 12 milhas náuticas para restos de comida e todos os outros tipos de lixo, inclusive papéis, trapos, vidros, metais, garrafas, louças e rejeitos semelhantes.

Apenas existem três exceções quanto à limitação de permissão de alijamento de resíduos, segundo a Regra 6 do Anexo V, quais sejam:

a) ao lançamento de lixo ao mar feito por um navio, por necessidade, com a finalidade de garantir a segurança do mesmo e das pessoas a bordo, ou de salvar vidas humanas no mar; ou

(b) ao escapamento de lixo decorrente de uma avaria sofrida pelo navio ou pelos seus equipamentos, desde que antes e depois da ocorrência da avaria tenham sido tomadas todas as precauções razoáveis com a finalidade de evitar ou minimizar o escapamento; ou

(c) à perda acidental de redes de pesca sintéticas, desde que tenham sido tomadas todas as precauções razoáveis para evitar aquela perda.

³³⁰ Disponível em: <<http://www.unep.org/regionalseas/marinelitter/about/distribution/default.asp>>. Acesso em 09 out. 2012.

A Regra 7 (sete) do Anexo V (MARPOL) instituiu o dever do Governo de cada Parte da Convenção comprometer-se a assegurar o provimento de instalações para o recebimento de lixo nos portos e terminais, sem causar atrasos indevidos aos navios, e de acordo com as necessidades dos navios que as utilizam.

Nesse mesmo sentido a Lei n.º 9.966/2000, no art. 5º, estabelece:

Todo porto organizado, instalação portuária e plataforma, bem como suas instalações de apoio, disporá obrigatoriamente de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição, observadas as normas e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente.

Destarte, deverá haver a recepção de resíduos nos portos, como forma de minimizar o alijamento de resíduos ao mar, mesmo quando permitido. Os navios devem entregar seus resíduos nas instalações de recepção antes de abandonar o porto, notificando a autoridade portuária sobre os resíduos que vão descarregar, e devem pagar uma tarifa obrigatória para cobrir os custos das instalações de recepção, de acordo com a mencionada Lei do Óleo.

Assim, percebe-se que os dispositivos da MARPOL e da Lei do Óleo exigem o fornecimento de instalações e de serviços para recepção de resíduos provenientes de navios e de embarcações nos portos. O intuito maior é que não haja o alijamento de substâncias e resíduos ao mar, evitando assim qualquer forma de poluição marinha ou possível ameaça dessa.

Nesse sentido a MARPOL instituiu, além disso, o *Port State Control* – Controle Estatal Portuário, garantindo a possibilidade de inspeção de navios visitantes de qualquer nacionalidade. E, concede aos Portos autonomia para deter os navios sob suspeita até a eliminação satisfatória do risco de dano ao meio ambiente.

Tal regramento está em conformidade com a Lei n.º 9.537/97 (Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário - LESTA), que estabeleceu várias atribuições para a Autoridade Marítima, com vista a evitar a poluição marinha proveniente de embarcação, e revê que sejam estabelecidos os requisitos preventivos e normativos pertinentes, a fim de evitar a poluição marítima.³³¹

Com vistas a possibilitar Controle Estatal Portuário a LESTA determina que:

³³¹ Art. 4º São atribuições da Autoridade Marítima:

VII - estabelecer os requisitos referentes às condições de segurança e habitabilidade e para a prevenção da poluição por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

Art. 5º. A embarcação estrangeira, submetida à inspeção naval, que apresente irregularidades na documentação ou condições operacionais precárias, representando ameaça de danos ao meio ambiente, à tripulação, a terceiros ou à segurança do tráfego aquaviário, pode ser ordenada a:

- I - não entrar no porto;
- II - não sair do porto;
- III - sair das águas jurisdicionais;
- IV - arribar em porto nacional.

Portanto, percebe-se a existência de uma série de regras e obrigações que visam evitar a poluição ou risco e ameaça de poluição por navios e embarcações em geral, até mesmo as de turismo, podendo a Autoridade Marítima, diante dessas situações, tomar medidas que obstem a atividade marítima de determinada embarcação, em face da tutela do meio ambiente.

Outra forma de poluição, advinda de embarcações, é em decorrência da utilização da água de lastro. De acordo com Carla Gilbertoni,

Lastró consiste em qualquer material utilizado para dar peso e/ou manter a estabilidade de um objeto. Na navegação marítima o navio utiliza-se da água de lastro em seus tanques para garantir a estabilidade, o balanço e a integridade estrutural quando se desloca descarregado. Estas águas são coletadas em estuários e portos em várias partes do mundo. Quando o navio é carregado, a água é lançada ao mar”.³³²

A água de lastro é utilizada pelos navios para compensar a perda de peso decorrente, sobretudo, do desembarque de cargas. O uso da água de lastro faz parte dos procedimentos operacionais usuais do transporte aquaviário moderno, sendo fundamental para a sua segurança. Através da sua utilização planejada, é possível controlar o calado e a estabilidade do navio, de forma a manter as tensões estruturais do casco dentro de limites seguros. A captação e o descarte da água de lastro ocorrem principalmente em áreas portuárias, permitindo a realização das operações de desembarque e embarque de cargas nos navios.³³³

Até ao início do século XX era usada areia, madeiras e rochas com o fim de conferir estabilidade à embarcação quando essa se locomove descarregada. Com o aparecimento de embarcações com cascos de aço, surgiu um novo desafio para os projetistas e dono das embarcações, qual seja encontrar uma forma mais eficiente de colocar lastro no navio com segurança e praticidade.

³³² GILBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. *Op. Cit.* p 404.

³³³ ANTAQ. **Meio Ambiente - Água de lastro**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/MeioAmbiente_AguaDeLastro.asp>. Acesso em 16 out. 2012.

Então surgiu a ideia de colocar a água do mar dentro dos porões do navio para aumentar o seu peso, o que, do ponto de vista de engenharia de operação, foi uma sábia ideia, porque, como o casco de aço passou a ser completamente vedado, a água colocada em seu interior poderia ficar retida, aumentando o peso do navio, e, assim, proporcionando a estabilidade necessária. A partir desse momento, ficou decidido que a água do mar seria utilizada em substituição ao lastro sólido, passando a ser conhecida como água de lastro.

O transporte marítimo movimenta mais de 80% das mercadorias do mundo e transfere internacionalmente entre 3 e 5 bilhões de toneladas de água de lastro a cada ano. Um volume similar pode, também, ser transferido por ano domesticamente, dentro dos países e regiões. A água de lastro é absolutamente essencial para a segurança e eficiência das operações de navegação modernas, proporcionando equilíbrio e estabilidade aos navios sem carga. Entretanto, isso pode causar sérias ameaças ecológicas, econômicas e à saúde. Tal movimento proporciona o transporte diário de cerca de sete mil espécies entre as diferentes regiões do mundo.³³⁴

Entre os riscos ambientais da utilização errada da água de lastro, cita-se: desequilíbrio ecológico (perda de biodiversidade); disseminação de doenças; transporte de doenças epidêmicas e/ou produtos tóxicos, bactérias e micróbios; interferência direta no desenvolvimento das espécies marinhas ou retirá-las de seu habitat; transferência, entre países, de espécies estranhas, com alteração de ecossistemas; prejuízos econômicos, entre outros.

Estima-se que, o movimento de água de lastro proporcione o transporte diário de pelo menos 7.000 espécies entre diferentes regiões do globo. A grande maioria das espécies levadas na água de lastro não sobrevive à viagem por conta do ciclo de enchimento e despejo do lastro, e das condições internas dos tanques, hostis à sobrevivência dos organismos. Mesmo para aqueles que continuam vivendo depois da jornada e são jogados no mar, as chances de sobrevivência em novas condições ambientais, incluindo ações predatórias e/ou competições com as espécies nativas, são bastante reduzidas. No entanto, quando todos os fatores são favoráveis, uma espécie introduzida, ao sobreviver e estabelecer uma população reprodutora no ambiente

³³⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Água de lastro**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agua-de-lastro/contexto>>. Acesso em 16 out. 2012.

hospedeiro, pode se tornar invasora, competindo com as espécies nativas e se multiplicando em proporções epidêmicas.³³⁵

Acredita-se que foi por meio da água de lastro de navios que o embrião da cólera, antes restrito a países como a Índia, chegou a outras regiões, infestando o Peru e, em 1991, a epidemia chegou ao Brasil, pela Amazônia, na fronteira com aquele país.³³⁶

Existem algumas invasões de espécies alienígenas que são históricas tais como: mexilhão-zebra nos EUA, dinoflagelados na Austrália, e água-viva carnívora nos EUA que resultaram em prejuízos da ordem de US\$ 10 milhões e tiveram profundas e largas repercussões ecológicas. Nos Estados Unidos, identificou-se o mexilhão Zebra pela primeira vez na década de 80, que se proliferou pelas águas dos rios rapidamente, causando sérios danos ao ecossistema, sendo este proveniente de água de lastro.³³⁷

Nos anos 90 mais de 3.000 espécies de animais e plantas foram transportadas diariamente ao redor do mundo e está provado que o número de espécies introduzidas mediante a água de lastro está crescendo continuamente. Mais de 40 espécies apareceram nos Grandes Lagos desde 1960, mais de 50 na Baía de São Francisco desde 1970.³³⁸

Como exemplos de espécies aquáticas exóticas, citam-se: os Mexilhões Dourado e Zebra, Caranguejo Verde, Cólera, Estrela do Mar do Pacífico Norte, Alga Marinha Asiática, Água Viva, Dinoflagelados, Comb Jelly e Espartina. No Brasil, verifica-se que houve uma invasão do mexilhão proveniente da água de lastro dos navios. Do estuário da Bacia do Prata, ele se expandiu rapidamente para os trechos superiores da Bacia do rio Paraná, invadindo principalmente os grandes rios, numa velocidade de cerca de 240 km/ano. Em 2001, sua presença foi reportada na Usina de Itaipu e, em 2002, foi encontrado nas usinas hidrelétricas (Porto Primavera e Sérgio Motta) à jusante do Rio Paraná, em São Paulo. O impacto do mexilhão dourado no Brasil tem sido grande e tem causado problemas de saúde pública, entupimento de tubulações, filtros de usinas hidroelétricas e bombas de aspirações de água, degradação das espécies nativas e problemas relacionados com a pesca.³³⁹

De acordo com a NORMAM n.º 20, de 14 de junho de 2005, Norma da Autoridade Marítima para o Gerenciamento da Água de Lastro de Navios,

³³⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Água de lastro**. *Op. Cit.*

³³⁶ GILBERTONI. Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. *Op. Cit.* p. 406.

³³⁷ ANTAQ. **Meio Ambiente - Água de lastro**. *Op. Cit.*

³³⁸ *Ibidem.*

³³⁹ *Ibidem.*

historicamente, não se sabe quando esse processo, que pode ser chamado de bioinvasão, começou a ser desencadeado. Entretanto, sabe-se que, com o avanço tecnológico do transporte marítimo, as embarcações tornaram-se maiores, mais rápidas e passaram a ser utilizadas com maior frequência, permitindo, assim, a redução do tempo das viagens e a intensificação das práticas comerciais.

No Brasil, o gerenciamento da água de lastro é tratado pela NORMAM n.º 20/2005 da Diretoria de Portos e Costas, pelas Resoluções da Diretoria Colegiada da ANVISA (que serão infra-apontadas) e pela Lei n.º 9.966/00 (Lei do Óleo).

De acordo com a legislação nacional, além de possuírem o Plano de Gerenciamento da Água de Lastro e de realizarem a troca oceânica caso haja intenção de deslastrear, os navios devem fornecer à Autoridade Marítima e à ANVISA o Formulário sobre Água de Lastro devidamente preenchido.³⁴⁰

A Lei n.º 9.966/2000 (Lei do Óleo) define lastro limpo como a água de lastro contida em um tanque que, desde que transportou óleo pela última vez, foi submetido à limpeza em nível tal que, se esse lastro fosse descarregado pelo navio parado em águas limpas e tranquilas, em dia claro, não produziria traços visíveis de óleo na superfície da água ou no litoral adjacente, nem produziria borra ou emulsão sob a superfície ou sobre o litoral adjacente (art. 2º, XVII).

A Diretoria dos Portos e Costas, como Autoridade Marítima, é uma das instituições brasileiras responsáveis pela prevenção e controle da poluição marinha gerada por navios. A Marinha do Brasil também está vinculada a três instituições muito envolvidas com o controle da poluição marinha, como a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Internacional Marítima (CCA-IMO), a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), ambas com suas Secretarias estabelecidas na Marinha, e a Representação Permanente do Brasil na Organização Marítima Internacional (IMO).

A NORMAM n.º 08/2003 determina que: “Os navios que descarregarem suas águas de lastro nas águas jurisdicionais brasileiras, deverão observar o contido nas Normas da Autoridade Marítima para o Gerenciamento de Água de Lastro de Navios – NORMAM n.º 20/DPC”.

³⁴⁰ ANTAQ. Meio Ambiente - Água de lastro. *Op. Cit.*

Por sua vez a NORMAM n.º 20/2005 estabelece os requisitos referentes à prevenção da poluição por parte das embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), no que tange ao Gerenciamento da Água de Lastro.

Essa última NORMAM determina que todo navio equipado com tanques ou porões de água de lastro que entre ou navegue em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), deve:

- 1) Realizar a troca da água de lastro a pelo menos 200 milhas náuticas da costa e em águas com pelo menos 200 metros de profundidade;
- 2) Trocar a água de lastro se estiver engajado em navegação comercial entre bacias hidrográficas distintas e sempre que a navegação for entre portos marítimos e fluviais;
- 3) Utilizar para a troca da água de lastro o método seqüencial, o método do fluxo contínuo ou método de diluição.

Ainda, de acordo com a NORMAM n.º 20/2005, todo navio nacional ou estrangeiro que utiliza água como lastro deve possuir um Plano de Gerenciamento da Água de Lastro com o propósito de fornecer procedimentos seguros e eficazes para esse fim. Este Plano deve ser incluído na documentação operacional do navio, devendo, ainda, ser específico para cada navio e conter os seguintes itens:

- a) procedimentos detalhados de segurança para o navio e tripulação associados ao gerenciamento da Água de Lastro;
- b) descrição detalhada das ações a serem empreendidas para programar o gerenciamento da Água de Lastro;
- c) indicação dos pontos onde serão coletadas as amostras da Água de Lastro,
- d) presença de oficial a bordo responsável por assegurar que o Plano seja corretamente implementado;
- e) escrito no idioma de trabalho do navio; se o idioma usado não for inglês, francês ou espanhol, uma tradução para um destes idiomas deverá ser incluída.

Do mesmo modo, é proibida a descarga de água de lastro nas áreas ecologicamente sensíveis e em Unidades de Conservação (UC), em outras áreas cautelares estabelecidas pelos órgãos ambientais ou sanitários e nas águas jurisdicionais brasileiras (AJB), quando plotadas em carta náutica.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) possui competência, dentre outras, de instituir normas relativas à vigilância sanitária e de exercer a fiscalização nos portos e promover, em conjunto com os órgãos que cuidam do meio ambiente, a gestão ambiental portuária.

A ANVISA entende que as áreas portuárias são estratégicas para a saúde pública, não somente pela sua exposição a agentes etiológicos responsáveis pelo surgimento de doenças, mas também pela possibilidade desta área viabilizar a instalação e disseminação desses agentes em função da ausência de boas práticas de prestação de serviços ou produção de bens instalados.

A Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) n.º 217, de 21 de novembro de 2001, aprova regulamento técnico para embarcações de transporte, define responsabilidade das empresas, dispõe sobre a água de lastro e regula as condições de transporte.

Com base na supracitada RDC a embarcação, quando da solicitação de Livre Prática³⁴¹, deverá entregar à autoridade sanitária o Formulário de Água de Lastro devidamente preenchido, de modo a ser processado o controle e fiscalização da troca e despejo de água de lastro.

A Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n.º 72, de 29 de dezembro de 2009, dispõe sobre o Regulamento Técnico que trata das medidas de controle sanitário instalados nos portos em território nacional e nas embarcações que por eles transitam, com vistas à promoção da saúde. A referida RDC considera água de lastro como: “a água colocada em tanques de uma embarcação com o objetivo de alterar o seu calado, mudar suas condições de flutuação, manter a sua estabilidade e melhorar sua manobrabilidade;” (art. 4º, I).

A mencionada Resolução estabelece que somente poderá transitar no território nacional embarcações fluviais, lacustres e marítimas, em condições higiênico-sanitárias satisfatórias, devendo ser disponibilizado à autoridade sanitária, no momento da entrada da embarcação em um Porto de Controle Sanitário, a documentação sanitária da embarcação.

Dessa forma, há uma supervisão contínua da utilização por parte das embarcações da água de lastro, visando a evitar a poluição ambiental e possibilitar a ampla fiscalização.

Outra forma de poluição advinda de embarcações é a poluição por derramamento ou vazamento de óleo. Ressalta-se que a mencionada poluição é decorrente, em sua grande maioria, de navios petroleiros, o que não é objeto de estudo

³⁴¹ ANVISA. RDC n.º 72/09, art. 4º, XX - livre prática: permissão emitida pelo órgão de vigilância sanitária federal competente, para uma embarcação operar embarque e desembarque de viajantes, cargas ou suprimentos.

deste trabalho. Entretanto, em face da importância do tema, torna pertinente pincelá-lo, sem a pretensão de esgotar o tema.

Estima-se que sejam desejadas anualmente nos oceanos cerca de um milhão de toneladas de óleo, provenientes de vazamento de poços, terminais portuários e limpeza de tanques. Os derramamentos de óleo, em sua maioria, são caracterizados por uma camada de óleo escorregadia na superfície do mar, com movimentos guiados pela ação do vento.³⁴²

As marés negras são resultantes de grandes derramamentos ocasionados por acidentes que geram consequências ambientais.

Destaca-se, pela relevância dos efeitos e do impacto ambiental, a seguinte cronologia das marés negras ocorridas no mundo, incluindo o nome do navio, a nacionalidade, o acidente e o derrame: Petroleiro Torrey Cânion (1967), derramamento de 123 mil toneladas de petróleo; Amoco Cadiz (1978), derramamento de 230 mil toneladas de crude. Exxon Valdez: (1989) derrame de 41 mil toneladas no Alasca (EUA); Haven (1992), derrame de 144 mil toneladas de petróleo; Sea Empress (1996), derrame de cerca de 70 mil toneladas de petróleo; Érika (1999), 20 mil toneladas de petróleo bruto *Prestige* (2002), cerca de 20 mil toneladas de petróleo.³⁴³

Entre os impactos negativos previstos, de um modo geral, os ecossistemas são sempre afetados, em maior ou menor grau, conforme a gravidade e as consequências, como alteração de pH, diminuição de oxigênio dissolvido e diminuição do alimento disponível e estas atingem sempre maior relevância em ecossistemas fragilizados, ou quando as medidas de combate do derrame se revelam insuficientes.³⁴⁴

Eliane Octaviano Martins cita as convenções das quais o Brasil é signatário, no que concerne a prevenção de poluição por óleo:

1. Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, 1969 (Decreto Legislativo nº 74 de 30.09.76);

2. Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage – CLC), Bruxelas, 1969, promulgada pelo Decreto nº 79.437 de 28.03.77;

3. Convenção de Basiléia Sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, 1989, aprovada pelo

³⁴² GILBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. *Op. Cit.* p. 402.

³⁴³ MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Pré-sal, segurança marítima e desenvolvimento sustentável. Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2473, 9 abr.2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14655>>. Acesso em 16 out. 2012.

³⁴⁴ PONS, Oliveira. **Derramamentos de petróleo e consequências para o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.arvore.com.br>>. Acesso em 30 mar. 2012.

Decreto Legislativo nº 34 de 16.06.92 e promulgada pelo Decreto nº 875 de 19.07.93;

4. Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo (regulamentada pelo Decreto nº 83.540, de 04.06.79);

5. Convenção sobre Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (com emendas), Londres, Cidade do México, Moscou, Washington, 1972 (aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 4/87 e promulgada pelo Decreto nº 2.508 de 04.05.98, com a adoção dos protocolos e de todos os anexos);

6. Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol), Londres (OMI), 1973 (aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 4/87 e promulgada pelo Decreto nº 2.508 de 04.05.98, com a adoção dos protocolos e de todos os anexos).

7. Protocolo de 1978, relativo à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol), Londres (OMI), promulgada pelo Decreto nº 2.508/98, da mesma forma que o mencionado no item anterior (este protocolo e a convenção mencionada no item anterior são conhecidos como Convenção Marpol 73/78, ou Convenção Marpol).

8. Convenção Internacional sobre Preparo, Prevenção, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, Londres (OMI), 30 de novembro de 1990 (Convenção OPRC, assinada pelo Brasil em 3 de abril de 1991 e promulgada pelo Decreto nº 2.870 de 10.12.98).³⁴⁵

A Lei n.º 9.478, de 06 de agosto de 1997, dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, traz em seu art. 1º, como objetivos:

- IV - proteger o meio ambiente...;
- VIII - utilizar fontes alternativas de energia;
- XII – incrementar a participação dos biocombustíveis ...;
- XVIII - mitigar as emissões de gases...

A mencionada Lei determina que a Agência Nacional do Petróleo (ANP) terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente (art. 8º, IX).

Dessa forma, percebe-se que a preservação ambiental é um dos objetivos e uma das finalidades da política energética nacional.

Entre as forma de controle e prevenção de poluição por óleo cita-se a Portaria do IBAMA n.º 28, de 1º de março de 2001, que instituiu o Programa Nacional de Vigilância para Prevenção e Monitoramento de Derrames de óleo e implementa o

³⁴⁵ MARTINS, Eliane Maria Octaviano. **Pré-sal, segurança marítima e desenvolvimento sustentável.** *Op. Cit.*

Sistema de Vigilância e Monitoramento com a função de dotar o IBAMA da infraestrutura técnica e operacional necessária ao cumprimento do disposto na Lei n.º 9.966/00.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n.º 23, de 07 de dezembro de 1994, trata do Licenciamento ambiental das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo.

Ainda, a Lei n.º 9.966/00, em seu art. 7º, determina que:

Os portos organizados, instalações portuárias e plataformas, bem como suas instalações de apoio, deverão dispor de PLANOS DE EMERGÊNCIA INDIVIDUAIS para o combate á poluição por óleo e substâncias nocivas ou perigosas, os quais serão submetidos à aprovação do órgão ambiental competente.

A Resolução do CONAMA n.º 398, de 12 de junho de 2008, estabelece o Conteúdo Mínimo do Plano Emergencial Individual como requisito para a concessão da licença ambiental, da seguinte forma:

Art. 3º: A apresentação do Plano de Emergência Individual dar-se-á por ocasião do licenciamento ambiental e sua aprovação quando da concessão da Licença de Operação (LO), da Licença Prévia de Perfuração (LPper) e da Licença Prévia de Produção para Pesquisa (LPpro), quando couber.

Observa-se que as marinas, clubes náuticos, pequenos atracadouros, instalações portuárias publicas de pequeno porte e instalações similares que armazenem óleo ou que abasteçam embarcações em seus cais, e as sondas terrestres deverão possuir um Plano de Emergência Individual Simplificado.

Menciona-se que o Projeto de Lei nº 4.296, 14 de março de 2001, propõe alteração na Lei n.º 9.966/00 e a desativação gradual de navios de casco simples que transportam petróleo e derivados nas águas de jurisdição nacional, como forma de evitar acidentes marítimos e, logo, a poluição. Essa medida é decorrente da Convenção MARPOL, Anexo I, Regra 19, que trata das prescrições relativas ao casco duplo e ao fundo duplo para petroleiros entregues em 06 de Julho de 1996 ou depois.

O Anexo I da MARPOL, estabelece, ainda a obrigatoriedade de lastro segregado (apenas utilizado para a água de lastro) para os navios petroleiros de 70.000 toneladas de porte bruto ou mais, entregues depois de 31 de dezembro de 1979.

Portanto, depreende-se que o transporte aquaviário, seja de cargas seja de pessoas, é uma atividade amplamente regulada e fiscalizada, possuindo todos os requisitos para ser considerada uma atividade sustentável sob o aspecto ambiental.

Anota-se que o transporte aquaviário é o que possui menor índice de acidentes, ou seja, 01 acidente nas hidrovias, para 125 nas ferrovias e 2.171 nas rodovias. Ainda, esse tipo de transporte, emite menos dióxido de carbono, com a seguinte proporção: 20kg a cada mil toneladas transportadas, para 34kg do transporte ferroviário e, 116kg do transporte rodoviário. Além disso é mais barato, uma vez em que a construção de um quilômetro de rodovia custa a média de 900 mil reais, um quilômetro de ferrovia - 2,8 milhões de reais, e a mesma proporção de uma hidrovia, apenas 230 mil reais.³⁴⁶

Desta forma, o diretor-geral da Antaq, Fernando Fialho, defendeu no dia 26 de novembro de 2011, durante palestra no I Simpósio Infra-Estrutura e Logística no Brasil – Desafios para um país emergente, realizado no Senado Federal, o melhor aproveitamento das hidrovias e uma maior participação do modal na matriz de transportes do país.³⁴⁷

Outro ponto a assinalar é que a ANVISA divulga no término de cada temporada marítima um ranking (classificação) com a categorização sanitária dos navios de cruzeiro que ficam na costa brasileira durante toda a temporada. A lista classifica os navios em quatro categorias: A, B, C e D, de acordo com o grau de risco para saúde que cada embarcação apresentou na primeira fiscalização realizada pela Agência, na chegada desses cruzeiros ao Brasil.

A classificação dos navios de cruzeiros em uma das quatro categorias considerou dois quesitos variáveis: o índice de conformidade e a pontuação de risco. O primeiro corresponde à porcentagem dos itens do roteiro de inspeção que foram atendidos pela embarcação. Já o segundo é a somatória dos valores de cada item do roteiro de inspeção que não foi cumprido, de acordo com o risco envolvido. Este índice pode variar de zero (navios com maior índice de segurança possível) a 5 mil (navio com menor índice de segurança possível).³⁴⁸

³⁴⁶ Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/navegando/navegandonov08.htm#D1>>. Acesso em 01 dez. 2011.

³⁴⁷ Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/navegando/navegandonov08.htm#D1>>. Acesso em 01 dez. 2011.

³⁴⁸ ANVISA. **Cruzeiros: 70% das embarcações atendem regulamentação sanitária.**

Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/anvisa+portal/anvisa/sala+de+imprensa/assunto+de+interesse/no>>

Ressalta-se que todos os navios de cruzeiro que circulam na costa brasileira passam por inspeções sanitárias da ANVISA. Nestas inspeções, realizadas de surpresa, os fiscais da Agência verificam todos os controles da embarcação referentes à segurança sanitária dos alimentos preparados e da água para consumo humano, ofertados a bordo.

Outras áreas e serviços de importância sanitária, como águas recreativas (piscinas, hidromassagens, etc.), limpeza de cabines e ambientes, gerenciamento de lixo, sistema de tratamento de esgoto, controle de vetores/animais peçonhentos e salão de beleza, também são averiguados.

As fiscalizações sanitárias de navios de cruzeiro seguem um mesmo roteiro de inspeção para todas as embarcações. No caso da constatação de irregularidades, as embarcações só são liberadas para continuar a navegação de rotina após a correção dos problemas.

Na temporada marítima 2011/2012 maioria das embarcações encontra-se na categoria B, ou seja, com boas condições sanitárias (acima da média). Quatro navios apresentaram excelentes condições e foram englobadas no padrão A da ANVISA.³⁴⁹

Ressalta que o navio utilizado na temporada marítima com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, foi o *Ocean Dream*³⁵⁰. De acordo com a fiscalização e critérios adotados pela ANVISA, o aludido navio teve o índice de conformidade sanitária de 93%, ficando na classificação B de padrão de qualidade.

Ante o exposto resta evidente que a atividade de turismo náutico é amplamente regulada e vastamente fiscalizada por diversos órgãos ambientais.

A partir do panorama geral exposto no presente capítulo, torna-se possível o ingresso na análise de caso concreto específico, qual seja do turismo náutico com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, em Pernambuco.

ticias/anvisa+divulga+ranking+de+seguranca+sanitaria+de+navios+de+cruzeiros>. Acesso em 10 jun. 2012.

³⁴⁹ ANVISA. **Cruzeiros: 70% das embarcações atendem regulamentação sanitária.** *Op. Cit.*

³⁵⁰ O navio *Ocean Dream* possui as seguintes características: 35.000 Toneladas, bandeira de Malta, 205m de comprimento, 26,33m de largura, 8,5m de calado.

6. ANÁLISE DO CRUZEIRO MARÍTIMO COM DESTINO AO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA - PE

O presente capítulo está embasado no Estudo Ambiental dos Impactos da Atividade de Cruzeiro Marítimo no Arquipélago de Fernando de Noronha-PE. O mencionado estudo ambiental foi elaborado em atendimento ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado pela empresa responsável pela consecução desse turismo náutico em Fernando de Noronha (BCR – *Brazilian Cruises Representation* Ltda), perante o Ministério Público Federal e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

O estudo ambiental teve como objetivo identificar e avaliar os impactos ambientais gerados pela demanda de turismo de navegação, efetivado mediante cruzeiro marítimo, no arquipélago de em referência. Esse estudo teve duração de cinco meses (março a julho de 2012) e está fundamentado legislação ambiental, marítima e de turismo, dados técnicos, pesquisa bibliográfica e de campo, mapas, cartas e fotografias colhidas em pontos estratégicos da investigação.

O Estudo Ambiental dos Impactos da Atividade de Cruzeiro Marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha-PE foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar (dois biólogos, dois advogados, um engenheiro ambiental, um técnico de segurança de trabalho e dois economistas) sob a coordenação geral da autora do presente do trabalho.

Conforme está descrito no preâmbulo do citado TAC, os estudos e as outras exigências estabelecidas naquele instrumento contratual visam, tão somente, à adoção de medidas de prevenção e de adequação do empreendimento turístico de operação de navio transatlântico nas unidades de conservação federais, ou seja, o Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) e a Área de Proteção Ambiental (APA), ambas situadas em Fernando de Noronha.

O aludido TAC prevê a feitura do estudo ambiental, sob a responsabilidade do empreendedor, direcionado à análise dos impactos nos meios econômico, físico e biótico, decorrentes da operação de cruzeiro marítimo na mencionada ilha. A ilha, a que se reporta o citado TAC, é a principal do arquipélago de Fernando de Noronha, denominada com o mesmo nome, sendo a única habitável, onde está localizada a sede do Distrito Estadual.

A Cláusula Terceira, alíneas “zI” e “zII”, do citado TAC trata das questões ambientais delineadas pelo ICMBio, a serem analisadas no estudo em comento, a saber:

- Impactos do fundeio do navio;
- Impactos da operação de transbordo de passageiros para o porto;
- Impactos do aumento da circulação de veículos nas vias públicas;
- Impactos da visitação nas praias, trilhas e mirantes - bióticos e abióticos;
- Impactos do aumento dos resíduos sólidos como lixo e esgoto para a rede pública;
- Impacto econômico nos setores produtivos;
- Avaliação individualizada bem como propostas de mitigação dos impactos apresentados;
- Avaliação do número de visitantes e sua adequação às condições de qualidade ambiental e da experiência do visitante.

Consta, ainda, desse instrumento, que o ICMBio forneceria à empresa o Termo de Referência, que tem por fim nortear a elaboração do estudo ambiental requisitado. Entretanto, o citado órgão não entregou o mencionado documento, tendo em substituição acatado o Plano de Trabalho apresentado pela empresa empreendedora do cruzeiro marítimo.

Como visto, o ICMBio foi instituído pela Lei n.º 11.516/2007, e tem a missão institucional de executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação (UC). A mencionada Lei confere ao ICMBio, além disso, fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia³⁵¹ ambiental para a proteção das unidades de conservação federais.

Portanto, o estudo ambiental foi embasado nas exigências constantes no TAC e na metodologia aprovada pelo ICMBio constante do Plano de Trabalho apresentado pelo empreendedor.

³⁵¹ **Poder de Polícia:** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização (Definição trazida pelo **Código Tributário Nacional**, BRASIL, Lei n.º 5. 172, de 25 de outubro de 1966, em seu artigo 78).

6.1 Aspectos Legais do Cruzeiro Marítimo no Arquipélago de Fernando de Noronha – PE

A atividade de cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, Pernambuco, sob a responsabilidade da empreendedora BCR – *Brazilian Cruises Representation* Ltda., é desenvolvida ininterruptamente, ano a ano, desde 1989.

A cada temporada, esse turismo marítimo é promovido por um único navio transatlântico. Destaca-se que a temporada marítima de cruzeiro ocorre, geralmente, entre os meses de outubro a abril, executando o navio, a maior parte das vezes, cinco viagens mensais.

O cronograma é tempestivamente aprovado pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN) e pela chefia do PARNAMAR-FN e APA-FN. Destaca-se que a temporada marítima objeto do estudo em glosa (2011/2012) iniciou-se em outubro de 2011 e terminou em março de 2012.

O cruzeiro tem como rota Recife/Natal/Fernando de Noronha/Recife ou Recife/Natal/Fortaleza/Fernando de Noronha/Recife, iniciando-se a viagem no porto da cidade do Recife, Pernambuco, com último destino à ilha de Fernando de Noronha onde a embarcação fica fundeada, a meia milha náutica da ínsula, por um período de dois dias, retornando, em seguida, ao porto de origem para desembarque dos passageiros. em regra, a singradura do primeiro roteiro do cruzeiro é de cinco dias, enquanto as viagens que incluem a cidade de Fortaleza tem duração de sete dias.

Merece ressaltar que, em vista de o tipo do navio utilizado no cruzeiro ser sempre de grande porte, o ponto de sua fundeio fica localizado em águas marítimas ao norte da ilha de Fernando de Noronha e não no Porto de Santo Antônio local, porque esse se presta tão somente para ancoradouro de embarcações de pequeno porte.

É a Diretoria dos Portos e Costas, órgão da Marinha do Brasil, que determina e autoriza a localidade de fundeio do navio de turismo, em conformidade com a Lei nº 9.537/97. No caso concreto, a área marítima autorizada de fundeio para navio cruzeiro que vai a Fernando de Noronha é sempre a mesma e está estabelecida em Carta Náutica elaborada pela Diretoria dos Portos e Costas.³⁵²

A área de fundeio fica a meia milha náutica ou 800 metros da área do porto situado na ilha de Fernando de Noronha e a 400 metros da área do PARNAMAR. Com base na Carta Náutica o local de ancore do navio cruzeiro não está inserido em qualquer

³⁵² BRASIL. **Diretoria de Hidrografia e Navegação Marinha do Brasil**. Carta Náutica do Arquipélago de Fernando de Noronha, 3ª edição atualizada em 2010.

unidade de conservação, inclusive está situado em águas marítimas adjacentes ao arquipélago de Fernando de Noronha.

A Carta Náutica de Fernando de Noronha está em atualização, encontrando-se, portanto, disponível apenas em formato físico, e pode ser solicitada na Diretoria dos Portos e Costas.

Somente a Marinha possui competência para estabelecer procedimentos ligados à segurança da navegação. Nesse sentido, o Capitão-de-Mar-e-Guerra dos Portos de Pernambuco, Jorge Augusto Baltazar de Lara, em 23 de outubro de 2006, foi questionado acerca de *Proposta para Operação de Transatlântico no Arquipélago Fernando de Noronha em 2007*, apresentada pelo Conselho da APA-FN, cuja resposta à CPRH, via e-mail, parte integrante da Ação Civil Pública n.º 0004236-62.2011.4.05.8300, que tramitou na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, foi da seguinte forma:

2. Pelo exposto, esse Conselho não tem competência e autoridade para tratar de matérias afetas à segurança da navegação como:

a) estabelecimento de limite para o número de navios fundeados (ancorados) em águas adjacentes ao arquipélago de Fernando de Noronha;

b) estabelecimento de número máximo de passageiros em uma embarcação. Poderá sim, limitar o número de passageiros que desembarcam em Fernando de Noronha;

c) estabelecimento de limite de tempo (horas) para uma embarcação permanecer fundeada; e

d) estabelecimento de rotas de aproximação e afastamento do AFN, bem como áreas e pontos de fundeio.

3. O Comando do 3º Distrito Naval através desta Capitania dos Portos e dos Navios do Grupamento Naval do Nordeste, tem enviado os seus melhores esforços no sentido de manter a fiscalização do tráfego marítimo na área do arquipélago de Fernando de Noronha, para o desenvolvimento sustentável e segurança da navegação na região.

4. Ainda sobre a proposta em comento, não estamos de acordo com a reserva de cabines na embarcação para qualquer pessoa sem pagamento, por não guardar relação de causa e efeito com os propósitos dessa norma e sugerir obtenção de privilégio ou vantagem indevida.

5. Concluindo, solicita-se que sejam tomadas providências para suprimir do documento todas as matérias que tratam da navegação, a fim de evitar interferência em assuntos de competência da Autoridade Marítima, desrespeitando o Direito Marítimo e prejudicando a livre navegação em áreas permitidas.

Como se pode constatar da correspondência em referência, a Capitania dos Portos de Pernambuco ressalta a sua competência institucional para definir a área de fundeio de navio nas águas marítimas brasileiras.

Assim que o navio do cruzeiro fundeia em águas marítimas confinantes às de Fernando de Noronha, comunica sua chegada e a sua saída à Diretoria dos Portos da

área de jurisdição daquele arquipélago, informando a posição da embarcação, o motivo de seu ancorar, a hora estimada de partida e o porto de destino, fornecendo a lista de pessoal embarcado e de passageiros, em cumprimento à NORMAM n.º 08/2003.

Ademais, por ocasião do aporte do navio, a BCR, empreendedora do cruzeiro, informa imediatamente à Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (ADEFN) o número de passageiros embarcados, para efetuar o pagamento da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), instituída pelo Governo de Pernambuco, mediante a Lei n.º 10.403, de 29 de dezembro de 1989, alterada pela Lei n.º 11.704, de 29 de novembro 1999.

A referida Taxa de Preservação Ambiental, visa assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do arquipélago. É exigida a todas as pessoas, não residente ou domiciliadas naquela localidade, que estejam em visita, de caráter turístico, sendo calculada em razão dos dias de permanência. A cobrança deste tributo é de competência da ADEFN. A empreendedora do cruzeiro marítimo não está obrigada ao pagamento da Taxa de Ancoragem, também prevista na citada Lei, porque o navio não atraca no porto de Fernando de Noronha.

O navio empregado nesse cruzeiro turístico nem sempre é o mesmo, pois depende do tipo da embarcação arrendada pela empresa armadora para o período de cada temporada. No entanto, a embarcação utilizada tem sempre, em média, capacidade para receber 1000 (mil) passageiros e 500 (quinhentos) tripulantes.

A temporada marítima objeto do estudo ambiental (2011/2012) utilizou navio *Ocean Dream*, com as seguintes características: 35.000 Toneladas, bandeira de Malta, 205m de comprimento, 26,33m de largura, 8,5m de calado.

Os navios de cruzeiro possuem um Projeto de Controle de Poluentes que abrange um sistema de tratamento de esgotos sanitários, em respeito a Convenção MARPOL. A MARPOL estabelece a obrigatoriedade de todos os navios com Arqueação Bruta maior que 400 ou que transporte mais 15 pessoas terem o Plano de Gerenciamento do Lixo, onde nele estará designada a pessoa responsável pelo tratamento do lixo (Regra 9, Anexo V da MARPOL).

Conforme está previsto no TAC acima comentado, as viagens de cruzeiro não podem acontecer nas datas onde ocorre um grande número de visitantes à ilha de Fernando de Noronha, precisamente no período de ano novo (30 e 31 de dezembro e 01 e 02 de janeiro), carnaval (domingo a sexta-feira) e semana santa (de quinta-feira a sábado).

Está previsto, também, nesse TAC, no transcorrer de cada viagem, a bordo do navio, a realização de duas palestras de educação ambiental, promovidas por representantes da ADEFN, com distribuição de folhetos ilustrativos sobre o arquipélago, a custos da empresa empreendedora do cruzeiro, visando, com isso, a possibilitar a sensibilização dos passageiros e da tripulação da embarcação para a importância da conservação e preservação dos bens ambientais existentes no arquipélago.

Seguindo a determinação constante na Cláusula Terceira do TAC em comento, os passageiros são também orientados acerca do tratamento que deve ser dado aos resíduos sólidos por eles produzidos, tanto no navio como durante os passeios no arquipélago de Fernando de Noronha, visando a evitar que os possíveis detritos gerados venham a ocasionar poluição marinha ou terrestre.

Nesse sentido, o Diário de Bordo³⁵³, periódico emitido diariamente e disponibilizado aos passageiros e tripulantes do navio, contém informações recreativas e de atrativos a bordo, orientações educativas ambientais, dentre as quais a coleta seletiva e a segurança marítima. Além disso, são afixados cartazes em diversas áreas da embarcação com informações sobre a mesma temática ambiental.

Em relação ao número de turistas do cruzeiro que desembarcam em Fernando de Noronha, conforme registra o Termo de Ajustamento de Conduta, é permitido, a cada dia, apenas 700 (setecentas) pessoas, sendo que 350 (trezentas e cinquenta) delas podem fazer passeios aos pontos turísticos por terra, enquanto, simultaneamente, as outras 350 (trezentas e cinquenta) podem utilizar os atrativos marítimos. Depois, há a inversão dos passeios, sempre respeitando o número máximo de turistas permitido em atividades recreativas nos locais terrestres e marítimos.

A esse respeito, estabelece a alínea “p” da Cláusula Terceira do TAC que o número de passageiros e de tripulantes que desembarca na ilha e retorna à embarcação deve ser monitorado, mediante um sistema de controle realizado no próprio navio do empreendedor. Esses dados devem ser de fácil acesso à fiscalização dos competentes órgãos públicos, bem ainda tem que definir, em tempo real, o quantitativo de turistas e tripulantes em passeio náutico e terrestre.

³⁵³ O Diário de Bordo utilizado nos navios de turismo não se confunde com o Diário da Navegação conceituado pelo Código Comercial (Lei n.º 556, de 25 de junho de 1850, em seu art. 504), que contém informações náuticas a cargo do comandante do navio.

Dois tripulantes realizam esse controle, conferindo e anotando em formulário específico o número de pessoas que estão desembarcando, dividindo-as em dois grandes grupos: passeios marítimos e terrestres. Afora esses dados, em cada operação do navio no arquipélago de Fernando de Noronha, são registradas e disponibilizadas, também, informações sobre as palestras que ocorrem a bordo do navio (local, dia, horário, palestrante), bem como o número exato dos passeios negociados.

No final de cada operação, a empreendedora envia essa documentação ao órgão ambiental licenciador (CPRH) e ao PARNAMAR/ICMBio. Na última temporada (2011/2012), o ICMBio disponibilizou, nos dias de passagem do navio no arquipélago, um fiscal no interior do navio exclusivamente para acompanhar o desembarque dos passageiros e tripulantes do cruzeiro para efetuarem os passeios aquáticos e terrestres em Fernando de Noronha, no sentido de averiguar o cumprimento dos limites fixados, não havendo registro em contrário.

Além disso, durante todo o tempo em que houver turistas procedentes do navio em terra, a empreendedora responsável pela realização do cruzeiro marítimo deve manter 02 (dois) guias em cada ponto de visitação turística, cujos locais estão especificados no Plano de Visitação que integra o TAC (alínea “K” da Cláusula Terceira do TAC). Esses condutores devem se apresentar devidamente uniformizados, com crachás de identificação e caracterizados como pertencentes à operação turística do transatlântico, os quais devem ser capacitados para esclarecer, informar e evitar o descumprimento de normas ambientais pelos visitantes em Fernando de Noronha.

Esses guias são custeados pela empreendedora responsável pelo cruzeiro que utiliza funcionários de empresas de turismo sediadas na própria ilha de Fernando de Noronha, como é o caso da ACITUR, ABATUR e NORTAX, onde essa medida estimula os empregos locais.

Em relação às visitas aos atrativos turísticos que se encontram dentro do PARNAMAR-FN, segundo essa última Cláusula do TAC citada, deverão ser guiadas por condutores autorizados pela respectiva unidade de conservação, conforme lista a ser fornecida pelo ICMBio-FN, durante todo o período em que o uso público é permitido (das 8h às 18h).

Estão listados na Autorização de Operação de Turismo e no Plano de Visitação, ambos emitidos pela Administração Estadual do Distrito de Fernando de Noronha (ADEFN), os roteiros previamente estabelecidos dos principais atrativos terrestres e marítimos locais, objeto dos passeios turísticos. Todas as atividades

turísticas náuticas devem ter início e fim no próprio transatlântico, não podendo haver embarque ou desembarque desses passeios no Porto de Fernando de Noronha, de acordo com a alínea “s”, Cláusula Terceira, do TAC.

Ao desembarcarem na ilha de Fernando de Noronha para a realização dos passeios turísticos terrestres, os passageiros do cruzeiro fazem uso dos veículos da empresa NORTAX, estabelecida na ilha, no total aproximado de 130 automóveis.

Como se denota do explicitado acima, em defesa ao meio ambiente do arquipélago de Fernando de Noronha, os competentes órgãos públicos com atuação local, como é o caso do ICMBio e da ADEFN estabelecem para a empresa empreendedora as condições para a consecução do turismo proveniente do cruzeiro naquela localidade. Essas medidas implementadas de gestão ambiental só vem evidenciar que tal atividade turística não é desenvolvida de forma aleatória, mas sim sob total controle e fiscalização e segundo as determinações administrativas previamente fixadas e executadas.

Destaca-se que Fernando de Noronha constitui destino do cruzeiro marítimo em referência por ser uma localidade com vocação para visitação turística e lazer, havendo uma grande demanda de pessoas interessadas em usufruir desse ambiente, tanto brasileiros, como estrangeiros. Isso ocorre pelo motivo de a ilha possuir paisagens naturais lindíssimas, agregar vários atrativos de diversão, contemplação, descanso e possibilitar o turismo ecológico, entre outros entretenimentos para crianças, jovens e adultos, além de oferecer boa gastronomia.

Releva assinalar que, diante da exuberância de seus recursos naturais, o arquipélago de Fernando de Noronha recebeu, em 2001, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO³⁵⁴) o título de “Sítio do Patrimônio Mundial Natural”³⁵⁵, o que constitui mais um motivo para despertar o interesse de visitação por parte de turistas³⁵⁶ de todas as nacionalidades.

³⁵⁴ **UNESCO** é um organismo integrado na Organização das Nações Unidas (ONU), criado, em 1946, a fim de promover a paz mundial, através da cultura, educação, comunicação, as ciências naturais e as ciências sociais. Dentre os principais objetivos da UNESCO está o de definir e proteger o Patrimônio da Humanidade Cultural ou Natural (conceito estabelecido em 1972 e que entrou em vigor em 1975). Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/unesco/>>. Acesso em 19 de mar. de 2012.

³⁵⁵ **Patrimônio Natural:** Nos termos do art. 2º da **Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural da UNESCO**, firmada em 17 de outubro a 21 de novembro de 1972, são considerados patrimônio natural os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; as formações geológicas e fisiográficas, e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal

Afora esses aspectos, a viagem de cruzeiro marítimo ao arquipélago de Fernando de Noronha possibilita aos passageiros as vantagens oferecidas por essa modalidade turística, como o acesso a várias atividades com comodidade e segurança e diversificação dos roteiros, seja embarcado, em terra e mar. Soma-se a isso, o fato de o turista poder conhecer, em escalas do itinerário do passeio oferecido, outros pontos turísticos, como Recife, Natal e Fortaleza, sem precisar se hospedar nos lugares visitados.

6.2 O Licenciamento e as Autorizações Públicas Necessárias para a Realização do Cruzeiro

Como já mencionado anteriormente neste trabalho, o licenciamento ambiental possui base principal no art. 10 da Lei nº 6.938/1981 e na Lei Complementar n.º 140/2011³⁵⁷ e na Resolução do CONAMA n.º 237/97.

Há a previsão no procedimento prévio para a concessão da licença ambiental da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), como obrigatório para aqueles empreendimentos ou atividades considerados efetivos ou potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, conforme está previsto no art. 225, §1, IV, da Constituição Federal, cujas regras para sua confecção estão definidas na legislação infraconstitucional disciplinadora da matéria.

Pontua-se, contudo, que a atividade de cruzeiro marítimo em análise, não se encontra elencada em norma legal como de significativo impacto ambiental, nem assim considerada pelo órgão ambiental estadual licenciador (CPRH), quando expediu todas

excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369por.pdf>>. Acesso em 19.3.2012.

³⁵⁶ **Visitante nacional** – toda a pessoa, qualquer que seja a sua nacionalidade, que reside num país e que se desloca a um lugar situado nesse país e cujo motivo principal da visita é diferente do de aí exercer uma atividade remunerada. **Turistas nacionais** – visitantes com uma permanência no local visitado, pelo menos de 24 horas mas não superior a um ano e cujos motivos de viagem podem ser agrupados em prazer, férias, desportos ou negócios, visita a parentes e amigos, missão, reunião, conferência, saúde, estudos, religião. **Excursionistas nacionais** – visitantes que permanecem no local visitado menos de 24 horas. Organização Mundial do Turismo – OMT, 2002. **Declaração de Ecoturismo de Quebec**. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/sustainable/IYE/quebec/anglais/declaration.html>>. Acesso em 05 de jun. 2012.

³⁵⁷ **BRASIL. Lei Complementar n.º 140/2011**. 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.

as licenças licença ambientais, durante quase vinte anos, nem pelo IBAMA, órgão ambiental federal, quando se manifestou nos autos do processo judicial (Ação Civil Pública) n.º 0004236-62.2011.4.05.8300, que tramitou na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco.

Em conformidade com a peça inicial da Ação Civil Pública em referência, postulou o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República em Pernambuco:

Em face do exposto, o Ministério Público Federal requer a Vossa Excelência:

I – o recebimento desta petição inicial e dos documentos que a instruem, reunidos nos autos do Inquérito Civil n.º 1.26.000.000605/2009-85;

II – a concessão de medida liminar a fim de que a ré se abstenha imediatamente de expedir licenças ambientais ou qualquer outro tipo de autorização ambiental para atividades turísticas de navio transatlântico em Fernando de Noronha;

III – a citação da ré, na forma da lei, para, querendo, contestar a presente ação, com as advertências de praxe, inclusive quanto à confissão de matéria de fato, em caso de revelia, e para produzir as provas que quiser;

IV – a condenação da ré Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH para que, confirmada a medida liminar na sentença, **abstenha-se do exercício de licenciador das atividades de navio transatlântico de turismo em Fernando de Noronha e repasse ao IBAMA todos os processos em que referidas autorizações/licenças forem solicitadas;**

V – a fixação de multa diária pelo descumprimento dos itens “II” e “IV”, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida em prol do Fundo Nacional do Meio Ambiente;

VI – a condenação da ré no pagamento de custas e despesas processuais, inclusive aquelas decorrentes de perícias.

Sobre o pedido do MPF/PE, assim se posicionou o IBAMA, representado pela Procuradoria Federal Especializada da 5ª Região:

O IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, autarquia federal, vem, pela presente, dizer que não tem interesse em integrar a lide.

Mais ainda, manifesta o IBAMA o seu entendimento de que a competência para licenciar os cruzeiros de navio de que cuida a presente ação civil pública é da CPRH e não dele, IBAMA.

O IBAMA construiu esse entendimento após manifestação de sua Diretoria de Licenciamento Ambiental, da sua Procuradoria especializada e do próprio Presidente da autarquia.

[.....]

Em primeiro lugar, cabe destacar que a atividade de transporte marítimo, em princípio, não está sujeita a licenciamento ambiental, por não implicar significativo impacto ambiental – ao contrário da atividade dos portos, essa sim submetida ao licenciamento ambiental. A Resolução CONAMA n.º 237/1997 só exige expressamente o licenciamento nos casos de transporte de cargas perigosas.

Por outro lado, como visto da manifestação da sua Diretoria de Licenciamento, o IBAMA entende que o impacto de tal atividade não é de âmbito nacional ou regional – o que seria difícil imaginar, considerando inclusive que normalmente o impacto da atividade, do ponto-de-vista ambiental, não é tido sequer por significativo.

[.....]

Portanto, embora louve o IBAMA o empenho e zelo do MPF a respeito do assunto versado nos autos, sugere, a despeito disso, que a presente ação seja julgada improcedente e que seja revogada a liminar concedida por esse ilustrado e culto juízo.

A empresa empreendedora responsável pela consecução do cruzeiro marítimo com destino a Fernando de Noronha, interviu no processo para informar ao juízo que existiam provas que, mesmo não tendo sido anexadas pelas partes, eram imprescindíveis ao julgamento da lide. Entre essas a existência de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado pela empreendedora e pelo ICMBio, com interveniência do MPF/PE patrono da ACP que previa a execução de um estudo ambiental específico (não o EIA/RIMA), após a elaboração do Termo de Referência pelo ICMBio, como previsto no TAC.

A intervenção do empreendedor responsável pela consecução do cruzeiro³⁵⁸, como terceiro na referida Ação Civil Pública ocorreu para esclarecer fatos e anexar provas indispensáveis ao devido julgamento da lide.

Em sua petição acima destaca também, a empreendedora que, não obstante a atividade de cruzeiro marítimo em referência efetivar-se em águas de domínio da União, conforme é o entendimento do firmado pelo Ministério do Meio Ambiente e, da mesma forma, pelo IBAMA, a competência em matéria de licenciamento ambiental é definida não considerando a titularidade do bem afetado, mas sim a magnitude do impacto ambiental direto. Esta assertiva encontra-se consubstanciada essencialmente na Lei n.º 6.938/81 (art. 10), na Resolução do CONAMA n.º 237/97, no Parecer n.º 312/MMA/2004 da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e na Orientação Jurídica Normativa do IBAMA n.º 15/2010.

Salientou a empresa empreendedora que, no caso concreto, o IBAMA considera como não sendo de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional a operação dessa atividade turística náutica desenvolvida em bem de dominialidade da União. Inclusive, sob o ponto de vista ambiental, atribui o impacto da

³⁵⁸ O empreendedor estava devidamente representado por meio de sua advogada que é autora do presente trabalho.

atividade sequer significativo, assim sendo não é obrigatório o Estudo de Impacto Ambiental.

Chamou a atenção, ainda, a empreendedora, para o fato de que a exigência de elaboração de EIA/RIMA como condicionante a emissão de licença ambiental ou autorizações das atividades de navios de transatlânticos de turismo em Fernando de Noronha não tem também guarida legal, como bem se pronunciamento do IBAMA nesse sentido, cuja autarquia federal tem a importante missão institucional de executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente em âmbito nacional.

Em relação à problemática ambiental narrada pelo MPF na exordial, o empreendedor como terceiro estranho a lide, ainda elucidou que alguns fatos, que não foram trazidos aos autos por nenhuma das partes litigantes, os quais são imprescindíveis ao fiel julgamento da lide, quais sejam:

1. A BCR, *Brazilian Cruises Representation* firmou com o MPF/PE, o ICMBio e o IBAMA/PE, **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em 04 de janeiro de 2011 (Anexo 02), o qual enumera todas as condicionantes ambientais visando a assegurar que a BCR desenvolva o turismo náutico na Ilha de Fernando de Noronha de forma sustentável.**

O referido TAC constituiu parte integrante da Licença de Operação nº 05.10.11.034183-7, emitida pela CPRH (**Anexo 03**).

2. O MPF/PE, devidamente representado pela Procuradora da República, Dra. Mona Lisa Duarte Abdo Aziz Ismail, acompanhou todo o processo de negociação e formalização do TAC em comento, tudo devidamente documentado pelo empreendedor (**Anexo 04**).

3. A Chefe do ICMBio/FN, órgão federal responsável pela gestão e fiscalização ambiental das unidades de conservação do arquipélago de Fernando de Noronha, registra, em e-mail dirigido à advogada da BCR (**Anexo 05**), que o TAC contempla todas as condicionantes ambientais, de modo a possibilitar que a BCR desempenhasse os cruzeiros de navios de forma ambientalmente correta naquele arquipélago.

4. O TAC encontra-se em plena vigência.

5. Enumera esse Termo de Ajustamento de Conduta (**Anexo 02**) uma série de condicionantes a ser observada pela BCR para a consecução da atividade turística náutica, dentre as quais a realização de um estudo ambiental, no transcorrer da temporada marítima de turismo de 2010/2011 (aliena Z, Cláusula Terceira, do TAC). Entretanto, o ICMBio, surpreendentemente, não elaborou nem enviou à BCR o Termo de Referência – TR, para nortear a elaboração do mencionado estudo ambiental, mesmo tendo se comprometido no TAC. O Termo de Referência é um documento comumente utilizado no processo de licenciamento ambiental, quando se identifica a necessidade da realização de estudo ambiental pelo empreendedor (Resolução CONAMA 01/86, art. 5º, parágrafo único).

6. O descaso do ICMBio na consecução do estudo ambiental mencionado no item anterior só leva ao entendimento de que tal exigência idealizada e defendida por aquele órgão, na realidade, era dispensável.

7. A BCR, diante do descumprimento do TAC pelo ICMBio, em respeito à Cláusula Terceira, item “b” do instrumento contratual, comunicou a ocorrência ao MPF/PE, para fins das providências cabíveis (**Anexo 06**).

8. A BCR, operadora de cruzeiros marítimos em Fernando de Noronha, comprometeu-se no TAC a desenvolver o estudo ambiental

exigido, não o tendo feito por conta unicamente de negligência do próprio ICMBio.

9. Durante a temporada marítima passada, a BCR através do navio *Bleu de France*, respeitou integralmente todos os itens do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, diferente do ICMBio. Inclusive, o ICMBio realizou fiscalização no interior do mencionado Navio e nada de errado constatou, apenas ratificou que o transatlântico desenvolveu o turismo sustentável no mar e em terra, na Ilha de Fernando de Noronha.

10. A atitude desrespeitosa do ICMBio em não atender as diversas intimações desse Juízo, vem colaborar para mostrar que são os funcionários daquele órgão federal que estão tumultuando o procedimento do licenciamento ambiental da atividade em epígrafe, cuja atividade vem sendo executada pela BCR, empreendedora, sobre à luz da legislação ambiental e observadas às exigências estabelecidas pelos competentes órgãos públicos.

11. Portanto, como se pode concluir dos fatos aqui narrados, instruídos com a documentação comprobatória, os cruzeiros marítimos promovidos pela BCR, com destino a Fernando de Noronha, foram devidamente licenciadas pelo órgão ambiental estadual competente – CPRH, cujo procedimento administrativo estabeleceu condicionantes ambientais e contou com a estreita participação e anuência de outros órgãos públicos interessados com a questão, como é o caso do IBAMA, do ICMBIO e do próprio MPF, autor da Ação Civil Pública.

Por fim, em sua petição requereu, a empreendedora, que não fosse prejudicada na consecução dessa atividade turística de cruzeiro pela exigência desnecessária de um EIA/RIMA, posto que já exista um estudo ambiental fixado em TAC, que não havia ainda sido realizado por conta de o ICMBio não ter elaborado o Termo de Referência (TR), indispensável para a execução desse estudo e conforme está previsto no TAC.

A decisão proferida pela Justiça Federal foi no sentido de que:

Portanto, ante a inexistência de relevante impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, conforme entendimento dos órgãos ambientais, não há como ser afastada a competência da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH para o licenciamento da atividade de cruzeiros transatlânticos em Fernando de Noronha.

Ademais, não há nos autos qualquer elemento que indique que efetivamente a CPRH não tem atuado de forma regular e lícita na condução de referido procedimento, sendo mister destacar que, diante da inexistência de relevante impacto ambiental, não poderia a agência estadual exigir a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA) ao empreendedor, como entende o MPF.

A Ação Civil Pública foi julgada improcedente, com a resolução do mérito, nos termos supra, em face do reconhecimento da inexistência de significativo impacto ambiental proveniente da atividade de cruzeiros de turismo em Fernando de Noronha.

O MPF/PE, inconformado, apelou da decisão, não tendo, contudo, a CPRH (órgão ambiental licenciador), através da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, contra arrazoadado o mencionado recurso do *Parquet*.

O Ministério Público Federal recorreu da sentença alegando, inicialmente, preliminar de nulidade da sentença pela presença de terceiro (a empreendedora) estranho à lide, pois não houve manifestação da magistrada admitindo tal empresa na demanda.

Em relação ao mérito, o MPF alegou a ocorrência de irregularidades nos processos de licenciamento ambiental levados a cabo pelo CPRH, sendo necessária a realização de EIA/RIMA para a concessão das referidas licenças, dado o grave risco de impacto ambiental gerado pela atividade de navio transatlântico no arquipélago de Fernando de Noronha. Além disso, entende que devendo ser reconhecida a competência do IBAMA para licenciar tal atividade, seja pela abrangência do impacto ambiental, seja pelo fato de a atividade ser desenvolvida em unidades de conservação federal – PARNAMAR e APA/Fernando de Noronha.

O acórdão, proferido pelo desembargador da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, foi no sentido de acatar a apelação do MPF com a anulação da sentença proferida pelo juízo de primeiro grau, por entender que, de fato, que aquele juízo, não se pronunciou acerca da intervenção do terceiro.

O acórdão determinou, também, que fosse realizada perícia técnica, formada por comissão multiprofissional entre os órgãos envolvidos e, se for o caso, com a presença de técnicos e especialistas das Universidades Federais localizadas no Estado de Pernambuco, para determinar a ocorrência ou não e o respectivo alcance do impacto ambiental na região do arquipélago de Fernando de Noronha com a presença de navios transatlânticos em circulação na região.

Entretanto, como está demonstrado neste trabalho, a diligência apontada no acórdão foi antecipadamente cumprida pelo empreendedor com a realização do estudo ambiental aqui amplamente comentado.

A respeito da decisão proferida na apelação retro, cabe neste trabalho registrar que a CPRH em relação à mencionada Ação Civil Pública, como órgão ambiental licenciador da atividade objeto da lide, tem o dever de se posicionar em todas as fases do processo, através da Procuradoria Geral do Estado.

Observa-se, também, que o Ministério Público Federal/PE tomou conhecimento do estudo ambiental efetivado pela empreendedora, conforme cópia

enviada, por intermédio da advogada da empreendedora, ao e-mail da procuradora da República patrona da Ação Civil Pública, no dia 06 de agosto de 2012, portanto, bem antes da data do julgamento da apelação em que figura como apelante, que foi em 31 de outubro de 2012.

Inclusive o estudo ambiental em referência, que não é um EIA/RIMA, tem sua previsão em TAC onde o citado *Parquet* atuou na condição de interventor.

Nota-se que, já passado mais de quatro meses de recebendo da cópia do referido estudo ambiental, a mencionada Procuradora da República, não esboçou qualquer comentário sobre o trabalho recebido, ou seja, nem para a empresa empreendedora do cruzeiro marítimo nem nos autos da referida Ação Civil Pública, conforme consulta efetuada sobre do andamento do citado processo judicial via on-line, na segunda semana de dezembro de 2012.

Ressalta-se que o estudo ambiental foi devidamente protocolado no ICMBio, em julho, e na CPRH, em agosto de 2012, tendo sido, ainda, como já dito anteriormente, comunicado ao MPF, com o envio do estudo digitalizado ao e-mail institucional da Procuradora da República responsável.

Entretanto nenhuma das partes litigantes informou à justiça a realização do estudo ambiental nos termos previstos pela TAC, o que impossibilita que a justiça tenha conhecimento dos reais impactos da atividade de cruzeiro no arquipélago em análise, mesmo sendo a realização do estudo o próprio objeto da lide e obrigação prevista no TAC.

A ausência de análise do estudo ambiental que aponta os reais impactos da atividade de cruzeiro marítimo no mencionado arquipélago, sendo esse estudo pioneiro no Brasil, pelos órgãos públicos, e a ausência de protocolo desse estudo nos autos da Ação Civil Pública, são atitudes que afrontam diretamente o princípio da eficiência exigido nas ações das entidades públicas, bem ainda prejudicam o bom andamento da máquina judiciária com tramitação de processos cujas demandas podem ser totalmente desnecessárias.

Nesse sentido, mais uma vez, o empreendedor achou por bem intervir na ação em tela, com o intuito de informar em juízo que a diligência apontada no acórdão foi antecipadamente cumprida com a realização do estudo ambiental nos termos exigidos pelo ICMBio e aprovado pelo MPF/PE que constam no TAC, cujo instrumento vem sendo monitorado pelo *Parquet*.

Através da comunicação do empreendedor acerca da realização do supracitado estudo ambiental, requer o empreendedor o término da ação, pois como restou demonstrado a atividade do cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha não se caracteriza como sendo de significativo impacto ambiental e, ainda, que a competência licenciatória não era do IBAMA, quando das licenças de operações deferidas pela CPRH, órgão ambiental estadual de Pernambuco.

O pedido acima da empreendedora ainda está pendente de análise.

No que concerne ao licenciamento ambiental da atividade de cruzeiro marítimo a Resolução CONAMA n.º 239/1997, ainda em vigor, em seu Anexo que relaciona todas as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, não faz nenhuma menção a atividade em referência, seja de forma explícita ou implicitamente.

No entanto, a Lei do Estado de Pernambuco n.º 14.249, de 17 de dezembro de 2010³⁵⁹, em seu Anexo I, item 6, subitem 6.4, com alterações introduzidas pela Lei n.º 14.549, de 21 de dezembro de 2011, estabelece a obrigatoriedade do licenciamento de *transporte marítimo de passageiros*, como é o caso de cruzeiro turístico referenciado neste trabalho.

Nos termos do art. 3º, I, dessa Lei estadual, compete a CPRH “conceder licenças e autorizações ambientais, bem como exigir e aprovar estudos relativos à Avaliação de Impactos Ambientais;”

Conforme dispõe o art. 4º, §1º, dessa Lei estadual, os empreendimentos e as atividades sujeitos ao licenciamento ambiental estão relacionadas nos seus Anexos I e II, sem prejuízo de outros dispositivos legais suplementares.

Como já abordado anteriormente neste trabalho, o navio que realiza o cruzeiro com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha sequer fundeia ou trafega nas águas jurisdicionais daquele Distrito Estadual, que é constituído por duas unidades de conservação federais (PARNAMAR e APA).

Inclusive, durante o período em que o navio fica ancorado em águas marítimas adjacentes ao citado arquipélago, enquanto os cruzeiristas realizam passeios no arquipélago, não foi identificado, no estudo ambiental realizado, qualquer tipo de impacto provocado pela embarcação com repercussão em Fernando de Noronha. Por

³⁵⁹ BRASIL. Lei n.º 14.249, de 17 de dezembro de 2010. Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências.

consequente, competência licenciatória da referida atividade é, sem dúvida, do órgão ambiental do Estado de Pernambuco.

Soma-se a isso, o fato de que, o estudo ambiental comprovou que o local de fundeio do navio que realiza esse cruzeiro é definido pela Marinha e fixado em Carta Náutica, sendo para esse fim, em cumprimento a Lei n.º 9.537/97, observados todos os cuidados com a segurança da navegação, da salvaguarda da vida humana no mar e a prevenção da poluição ambiental.

A este respeito, nota-se que, o Ministério Público, em sua petição inicial da ACP não se preocupou em pedir que a Marinha fosse chamada para compor a lide, pois, certamente, em seu pronunciamento em juízo, tinha dirimido as questões suscitadas pelo *Parquet* sobre o impacto ambiental provocado por esse navio de cruzeiro.

Ressalta, que, conforme descreve o TAC e já foi devidamente analisado neste trabalho, as viagens do cruzeiro a Fernando de Noronha são esporádicas e limitadas.

Outro aspecto importante observar sobre o licenciamento ambiental desse cruzeiro marítimo, como também está destacado no estudo ambiental em comento, é que o órgão ambiental estadual licenciador (CPRH) não precisa solicitar ao ICMBio, que administra as unidades de conservação de Fernando de Noronha, a prévia autorização para efeito de conceder a licença de tal atividade, que é considerada de não significativo impacto ambiental. Basta, tão somente o órgão licenciador cientificar o órgão responsável pela administração da unidade de conservação, nos termos que prescreve a Resolução CONAMA n.º 428, de 17 de dezembro de 2010.³⁶⁰

Por fim, como tratado no Capítulo 1 deste trabalho, há que se notar que a Lei Complementar n.º 140/2011, que revogou a Resolução do CONAMA n.º 237/1997, no que diz respeito à competência executiva licenciatória ambiental dos entes federados, entre outras providências, fixou regras para o licenciamento de atividades ou empreendimentos considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos ambientais.

Em relação às unidades de conservação federais classificadas como Parque Nacional (PARNA) e Área de Proteção Ambiental (APA), que interesse ao caso concreto, prescreve essa Lei Complementar que, a implantação dessas atividades e

³⁶⁰ CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). **Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE**. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 48 e 49.

empreendimentos em áreas do PARNA, a competência licenciatória é sempre da União (Art. 7º, inciso XIV, alínea “d”).

Por sua vez, na hipótese de APA, estabeleceu alguns critérios para definição da competência do ente federado que independe da titularidade da unidade. Para as APAS federais, leva-se em conta a localização da APA e o tipo de empreendimento ou atividade, nos seguintes termos: no que concerne a localização: a) APA localizada no Brasil e em país limítrofe; e b) APA localizada em 2 (dois) ou mais Estados.

Quanto ao tipo da atividade ou empreendimento localizados em APA:

a) de caráter militar, excetuando-se os casos previstos em ato do Poder Executivo;

b) aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999;

c) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

d) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (art. 7º alíneas "a", "b", "e", "f" e "h" do inciso XIV, e art. 12, Parágrafo único).

Assim sendo, em face as condicionantes legais acima, primeiramente, há a considerar que a atividade turística em área de parque nacional, a exemplo da atividade de cruzeiro, não está sujeita ao licenciamento ambiental, pois não existe norma jurídica federal dispendo sobre essa obrigação.

Em segundo lugar, as atividades turística em área de APA, não se enquadram em nenhuma das situações previstas na Lei Complementar n.º 140/2011 que a competência licenciatória é da União.

Portanto, como exaustivamente demonstrado, com amparo na legislação retro e no estudo ambiental mencionado, a atividade de cruzeiro marítimo que em seu percurso contempla visitação dos cruzeiristas ao arquipélago de Fernando de Noronha não está sujeita a licenciamento ambiental processado na esfera da União, por meio de seu órgão licenciador, o IBAMA, mas sim pelo órgão ambiental estadual.

6.3 Aspectos Ambientais, Econômicos e Sociais da Atividade do Cruzeiro em Fernando de Noronha com base no Estudo Ambiental Realizado pela Empresa Empreendedora do Passeio Turístico

O estudo ambiental efetivado pela empresa empreendedora do cruzeiro marítimo para Fernando de Noronha, em atendimento a condicionante imposta no Termo de Ajustamento de Conduto já mencionado neste trabalho, tinha por fim identificar os impactos ambientais em relação ao: fundeio do navio; do transbordo de passageiro do navio para o porto; do aumento de resíduos para a rede pública da visitação nas praias, trilhas e mirantes (bióticos e abiótico); da circulação de veículos nas vias públicas; impactos econômico nos setores produtivos; e avaliação do número de visitantes sua experiência e adequação às condições de qualidade ambiental.

Em relação aos impactos ambientais do fundeio do navio expõe esse estudo que a sua localização é em águas marítimas brasileiras, fora do arquipélago de Fernando de Noronha, ao norte de sua ilha principal e não no porto de Santo Antônio, cujas estruturas não comportam embarcação de grande porte.

Como bem está constatando no estudo, o local de fundeio do navio está fora dos limites da APA de Fernando de Noronha, do Parque Nacional Marinho e de sua Zona de Amortecimento. Logo, fora das águas jurisdicionais do arquipélago de Fernando de Noronha.³⁶¹

Como resultado da pesquisa, no que diz respeito ao fundeio do navio, não foram constatados impactos potencialmente negativos a partir dos dados analisados. A análise de água e sedimento marinho indicaram parâmetros abaixo do limite máximo permitindo pela legislação, confirmando que o navio está em conformidade com as normas legais, não sendo constatada, com os dados analisados, a ocorrência de descarte irregular de esgoto, efluente, óleos e graxas nas proximidades do arquipélago.

No tocante a análise do transbordo de passageiro do navio para o porto, a estrutura portuária da ilha de Fernando de Noronha é formada por um cais de concreto armado, com 50 metros de comprimento, protegido por um molhe, para a atracação de pequenos barcos que fazem o transporte de cabotagem para o local. O Porto de Santo Antônio possui também um atracadouro, para o embarque e o desembarque de passageiros advindos de barcos turísticos, de pesca e esporte e também funciona como

³⁶¹ DANTAS, Danielli Matias de Macedo. **Impacto do fundeio do navio**. *Op. Cit.* p. 104/107

escala para passeios terrestres de turistas oriundos de navios de cruzeiro que ficam fundeados na área externa do molhe.³⁶²

O Porto de Santo Antônio engloba diversas atividades econômicas, como lojas de artesanato, alugueis de equipamentos de mergulho, transporte de combustíveis, cargas de alimentos, materiais de limpeza, roupas, medicamentos, material de construção; inclusive servindo como local para descarga de resíduos sólidos do arquipélago para o continente, através de embarcação específica. Os barcos de passeio, pesca esportiva, pesca artesanal e transporte de cargas também concentram suas atividades de abastecimento e descarga no porto de Santo Antônio.³⁶³

Uma vez em que o início e término dos passeios aquáticos provenientes de passageiros advindos do cruzeiro marítimo ocorre através do próprio navio de cruzeiro, não sendo necessária utilização de escala no Porto de Santo Antônio, contribui para não sobrecarregar as estruturas portuárias. As embarcações buscam os turistas no navio, realizam os passeios, e os trazem de volta ao navio. O transbordo (descida de turistas do navio de cruzeiro para o Porto de Santo Antônio) dos cruzeiristas para o porto ocorre vinculado à compra de passeios terrestres ou de forma livre, caso turistas ou tripulantes do navio desejem realizar passeios em terra.³⁶⁴

Como esclarecido, os passeios aquáticos e os terrestres devem obedecer o limite máximo de 350 pessoas simultaneamente em terra e 350 pessoas no mar. na temporada marítima objeto do estudo ambiental, em todas as escalas do navio em Fernando de Noronha foi constatado o respeito a limitação de desembarque.

Conforme constatado, o transbordo de passageiros do navio para o Porto de Santo Antônio ocorre de forma bem ordenada e segue as diretrizes estabelecidas pela Administração da ilha como forma de não gerar uma sobrecarga na área portuária.³⁶⁵

Quanto à análise dos riscos do transbordo, afirma no estudo ambiental que: “Quanto aos riscos que podem estar associados ao tráfego de embarcações que realizam

³⁶² ELABORE. **Estudo e Determinação da Capacidade 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.** Produto 2 – Diagnóstico. Brasília, 2008.

³⁶³ ELABORE. **Estudo e Determinação da Capacidade 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.** *Op. Cit.*

³⁶⁴ BELTRÃO, Relva. **Transbordo de passageiro do navio para o porto.** In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 165.

³⁶⁵ *Ibidem.* p. 170.

o transporte de passageiros até o porto destaca-se: colisões, derramamento de combustíveis, acidentes com passageiros e turistas na água”.³⁶⁶

Ao analisar de forma específica esses riscos, o pesquisador encarregado da análise constata que:

O risco de acidente com o navio no território de Fernando de Noronha é mínimo, haja vista o controle rígido, pois o cruzeiro deve permanecer no máximo 37 horas ancorado nas proximidades da ilha, podendo ancorar após as 6 horas, bem como é permitida a ancoragem de apenas um transatlântico turístico em área circunvizinha ao arquipélago de Fernando de Noronha, conforme cláusula estabelecida no TAC. Além disso, as operações marítimas não podem coincidir com datas em que há grande quantidade de visitantes no arquipélago, de acordo com o Plano de Visitação do Arquipélago de Fernando de Noronha, em que consta a autorização de operação de turismo n.º 01/2011 ADEFN, concedida à Operadora BCR.

Quanto à possibilidade de derramamento de combustível essa é ínfima. Diante as palestras e orientações realizadas no navio e dos equipamentos de segurança, como escada com degraus antiderrapante e plataforma flutuante para realização de transbordo de passageiros do navio, provido com guarda corpo e apoio de pessoal devidamente treinado, para acompanhar esse transbordo, pode-se dizer que o risco de acidentes com cruzeiristas na água é mínimo. Caso ainda ocorra alguma situação de emergência a tripulação do navio está capacitada para realizar o resgate, além de haver materiais de salvamento suficientes para a proteção dos turistas. Além das orientações, uma ação bastante relevante, é que os turistas são informados previamente que, dependendo das condições climáticas, não haverá transbordo de passageiros, para evitar acidentes.³⁶⁷

Por fim, conclui-se que a operação de transbordo de passageiros é segura, por conta de:

Ao avaliar os riscos inerentes à operação do transbordo de passageiros do navio *Ocean Dream* e ressaltando-se que o procedimento seguido é o mesmo em todas as temporadas marítimas, pode-se constatar que há bastante segurança, seja referente ao turista que se desloca para a ilha, através do Porto de Santo Antônio, para realizar passeios terrestres, ou os passageiros que realizam passeios marítimos, com saída diretamente do navio, com possibilidade bastante remota de ocorrer acidente, devido às ações implementadas.

O fluxo dos turistas do navio *Ocean Dream* (temporada 2011-2012) para o porto de Santo Antônio através das embarcações foi realizado com total respeito ao Plano de Visitação ao arquipélago de Fernando de Noronha e conforme Autorização de Operação de Turismo nº 001/2011 expedida pela ADEFN, seguindo os navios de cruzeiro da BCR o mesmo princípio.³⁶⁸

³⁶⁶ ARAÚJO, Ewerton Batista. **Análise de Riscos do Transbordo de Passageiros para o Porto.** In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 175.

³⁶⁷ ARAÚJO, Ewerton Batista. **Análise de Riscos do Transbordo de Passageiros para o Porto.** *Op. Cit.* p. 175/178.

³⁶⁸ *Ibidem.* p. 196.

No que concerne a análise do “Impacto do aumento de resíduos sólidos, como lixo e esgoto, para a rede pública” está assinalado que, no tangente ao tratamento de efluentes, a ilha de Fernando de Noronha conta com um sistema de tratamento de esgoto composto pelas Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) Boldró e Cachorro, que estão localizadas respectivamente na praia do Boldró e na praia do Cachorro (FADURPE, 2012). Esse sistema tem como função tratar as águas residuárias da rede de esgoto das casas, pousadas, restaurantes e de pontos públicos, como banheiros químicos.³⁶⁹

Ressalta que em locais de visitação, a existência de banheiros químicos que são utilizados para substituir banheiros comuns, o que demonstra a precariedade da infraestrutura sanitária existente.³⁷⁰

Chama a atenção para o fato de que foi constatado que no ano de 2011, entre os meses de janeiro e agosto, foi registrada a entrada de 39.920 turistas, entre os que chegam por via aérea e marítima. Afirma-se, ainda que:

Os turistas que chegam por avião ficam hospedados em pousadas, diferente dos cruzeiristas que pernoitam no próprio navio, e demandam de água para higiene e afins, sobrecarregando a infraestrutura disponibilizada pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), já que a demanda por água e energia aumenta, além da geração de efluentes e resíduos que se torna maior. Ainda que os passageiros do cruzeiro não demandam recursos hídricos da ilha, uma vez que não utilizam água doce para banho e poucos utilizam os banheiros químicos e banheiros de estabelecimentos como bares e restaurantes dispostos na ilha, já que a maioria dos passeios em terra possui cerca de 3 horas de duração. Dessa forma, o impacto do turista do navio na geração de efluente sanitário a ser tratado não é significativo.³⁷¹

Como anteriormente apontado em decorrência da MARPOL, os navios de cruzeiro possuem um Projeto de Controle de Poluentes que abrange um sistema de tratamento de esgotos sanitários.

Reportando-se ao mencionado documento constata-se que o sistema de tratamento adotado pelo navio de cruzeiro *Ocean Dream* satisfaz o que preconiza a Convenção MARPOL na Regra 8, do Anexo IV da MARPOL³⁷², que define o seguinte:

[...] será proibida a descarga para o mar de esgotos sanitários, exceto quando: a) O navio descarregar esgotos sanitários desintegrados e

³⁶⁹ COIMBRA, Camila Dias. **Impacto do aumento de resíduos sólidos, como lixo e esgoto, para a rede pública**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 214.

³⁷⁰ *Ibidem*. p. 215.

³⁷¹ *Ibidem*. p. 216.

³⁷² *Ibidem*. p. 216.

desinfectados, utilizando um sistema aprovado pela Administração, em conformidade com a regra 3, parágrafo 1, alínea a), a uma distância superior a 4 milhas marítimas da terra mais próxima, ou a mais de 12 milhas marítimas da terra mais próxima se o esgoto sanitário não for desintegrado ou desinfectado, desde que, em qualquer caso, o esgoto sanitário que tenha sido armazenado num tanque de retenção não seja descarregado instantaneamente, mas sim a um débito moderado, quando o navio segue a sua rota a uma velocidade não inferior a 4 nós; o débito de descarga será aprovado pela administração, com base em normas elaboradas pela Organização; ou [...].

Quanto aos resíduos sólidos verificou-se que o navio segue a coleta seletiva, com a promoção de um trabalho de educação ambiental nesse sentido, uma vez em que os turistas são instruídos a não desembarcar com lanches ou qualquer alimento com embalagem descartável, para não gerar resíduo na ilha e contribuir com a economia local.

Os visitantes provenientes do navio de cruzeiro são orientados a retornar o lixo produzido na ilha ao navio, colaborando com sua sustentabilidade. Existindo um controle rígido na questão de geração dos resíduos e efluentes por parte dos navios de cruzeiro.

Com base nos dados coletados, está anotado no estudo em destaque não haver impacto significativo para geração de efluentes para as vias públicas de Fernando de Noronha e os efluentes gerados no navio recebem tratamento adequado, não sendo realizado nenhum tipo de descarte durante sua permanência nas proximidades do arquipélago.

Inclusive no que diz concerne à utilização de água de lastro, restou comprovado que essa é utilizada em atendimento às normas ambientais, sem nenhuma troca indevida nas proximidades do arquipélago.

No que diz respeito aos impactos bióticos e abióticos da visitação nas praias, trilhas e mirantes identificou-se, primeiramente, nos espaços das únicas duas unidades de conservação de Fernando de Noronha a localização de cada um desses pontos visitados pelos turistas advindos dos cruzeiros, como retrata o quadro abaixo:³⁷³

³⁷³ BELTRÃO, Relva Ferraz. **Impacto da visitação nas praias, trilhas e mirantes - bióticos e abióticos.** In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 237.

VISITAÇÃO							
APA-FN							
TERRESTRE	Porto de Santo Antônio ³⁷⁴	Praia da Conceição	Forte São Pedro do Boldró	Mirante do Boldró	Mirante da Cacimba do Padre	Vila dos Remédios	-
MARÍTIMO	Porto de Santo Antônio	Praia do Cachorro ³⁷⁵	Praia da Conceição ³⁷⁶	Praia da Cacimba do Padre ³⁷⁷	-	-	-
PARNAMAR-FN							
TERRESTRE	Baía do Sueste	Mirante e praia do Sancho	Mirante do Leão	Forte São Joaquim	Mirante das Caracas		
MARÍTIMO	Morro da Viuvinha ³⁷⁸	Baía dos Porcos ³⁷⁹	Baía do Sancho ³⁸⁰	Baía dos Golfinhos ³⁸¹	Ponta da Sapata ³⁸²	Ilhas Secundárias ³⁸³	Áreas do PARNAMAR definidas pelo ICMBio ³⁸⁴

O estudo apontou que os principais impactos ambientais decorrentes da visitação nas praias, trilhas e mirantes detectados dizem respeito à realização de passeios terrestres e aquáticos nos ambientes naturais do arquipélago de Fernando de Noronha, como o desgaste de trilhas, geração de resíduos pelos visitantes, aglomeração de pessoas em determinados locais de visitação.

Nesse ponto, o estudo apontou que o controle do embarque e desembarque dos passageiros e tripulantes do navio não ultrapassa a capacidade de suporte da ilha, ainda que segue o limite estabelecido no TAC, sendo, nessa temporada esse controle acompanhado por fiscais do ICMBio a bordo do navio de cruzeiro.

Constatou-se, ainda que a devida manutenção das trilhas realizada pela empresa EcoNoronha, que os visitantes provenientes do navio de cruzeiro são orientados a retornar o lixo produzido na ilha ao navio, o que colabora com a sustentabilidade.³⁸⁵

A análise do impacto do aumento da circulação de veículos nas vias públicas fundamentado nos roteiros realizados pelos cruzeiristas, constatou que grande parte dos itinerários terrestres realizados pelos turistas advindos do navio são pré-

³⁷⁴ Local de transbordo de passageiros.

³⁷⁵ Rota do passeio marítimo, cujo único ponto permitido para banho é a Baía do Sancho.

³⁷⁶ *Ibidem.*

³⁷⁷ *Ibidem.*

³⁷⁸ Mergulho rebocado.

³⁷⁹ Rota do passeio marítimo.

³⁸⁰ Único local permitido para banho durante realização de passeio marítimo.

³⁸¹ Rota do passeio marítimo.

³⁸² *Ibidem.*

³⁸³ *Ibidem.*

³⁸⁴ Mergulho autônomo e NAVI.

³⁸⁵ CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). **Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE**. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 380.

definidos pela Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e os passeios são vendidos no próprio navio. Por conta disso, assevera-se que:

O fato de a maioria dos passeios, incluindo os terrestres, serem previamente agendados permite que a quantidade média de passeios terrestres utilizando veículos automotivos não sofra grandes alterações, já que os prestadores de serviço da ilha estarão cientes da quantidade de passeios que vão realizar.³⁸⁶

Identifica-se os possíveis impactos decorrentes do aumento da circulação de veículos como sendo:

- *Atropelamentos de espécimes da fauna local* - Este impacto não é considerado significativo, pois em Fernando de Noronha há poucas espécies de mamíferos terrestres, animais mais suscetíveis a atropelamentos (RODRIGUES et al., 2002). Além disso, as espécies encontradas no arquipélago estão presentes em abundância e caso venham a acontecer atropelamento, rapidamente a taxa de mortalidade será compensada pela reprodução (BENNETT, 1991; HODSON & SNOW, 1965).

- *Emissões atmosféricas dos veículos e arraste de material depositado* - Este impacto pode ser evidenciado, pois há fluxo de carro em todas as épocas do ano, intensificando-se em algumas delas. O componente predominante, nessas condições, é o material particulado, que é inerte, e, portanto não trará problemas de intoxicação à população, que poderá receber essa carga de pó, com a possibilidade de problemas de menor gravidade apenas a pessoas alérgicas. Os principais mecanismos destas emissões estão relacionados ao arraste eólico de materiais pelo trânsito de veículos de cargas. (CPEA, 2009).

- *Deterioração das vias* - Este impacto é decorrente da circulação de veículos, podendo ser influenciado com o aumento do fluxo. Em face de ser um impacto previsto da utilização regular da via, existem tributos específicos como IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), no qual a arrecadação é revertida na conservação e infraestrutura da malha viária.

- *Atropelamento de pessoas ou colisão entre veículos* - Com risco reduzido devido a implantação de lombadas e placas de sinalização por parte da ADEFN e Departamento de Estradas de Rodagem (DER).

- *Geração de renda para os moradores da ilha que trabalham com turismo* - Evidentemente, a presença de turistas na ilha acarreta aumento de renda dos moradores, como descrito no item relativo aos impactos econômicos.³⁸⁷

No impacto econômico nos setores produtivos buscou-se identificar as vertentes econômicas e sociais da atividade do turismo náutico no arquipélago de Fernando de Noronha.

Há nota de que entre os destinos mais procurados para turismo no Brasil está o paradisíaco arquipélago de Fernando de Noronha. E que esse segmento turístico

³⁸⁶ COIMBRA, Camila Dias. **Impacto do aumento da circulação de veículos nas vias públicas.** In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012. p. 300.

³⁸⁷ *Ibidem.* p. 340/341.

tem apresentado nos últimos anos uma taxa de crescimento em ascensão: comparando-se a temporada de 2004/2005 com a mais atual, 2011/2012, percebe-se em sua demanda um aumento superior a 541%. Verifica-se uma única redução na taxa de crescimento nesse período, na temporada de 2010/2011 comparativamente a anterior 2009/2010, quando a atividade cresceu apenas 10%, tornando a crescer, logo em seguida, a uma taxa em torno dos 12%.³⁸⁸

Assinala que economia do arquipélago de Fernando de Noronha é basicamente voltada ao setor de serviços que responde por 84,93% de toda a sua produção e onde prepondera a atividade turística.³⁸⁹

A dependência econômica em torno do setor de serviços – destacando as atividades ligadas ao turismo – se deve ao fato de o arquipélago ser uma área protegida pela legislação ambiental, o que implica em severas restrições ao uso dos limitados recursos naturais da ilha, e, assim, à prática de outras atividades econômicas. O que, por consequência, leva sua população, a se empregar, basicamente, no trabalho com hospedagem, alimentação, comércio específico para a recepção do turista, execução de passeios e transporte interno. Devido sua localização, impõe dificuldades logísticas, o que encarece produtos e serviços, com seu abastecimento dependendo fundamentalmente do continente.³⁹⁰

A atividade de cruzeiro marítimo gera uma série de gastos com taxas públicas, porque para visitar a ilha, o cruzeirista deve pagar a Taxa de Preservação Ambiental (TPA)³⁹¹, que atualmente custa R\$ 43,43, obrigatória a maiores de cinco anos, e que deve ser paga diariamente no período de permanência do turista. Essa taxa vem inclusa no pacote do cruzeiro, devendo ser paga também por visitantes que vêm à ilha de avião. Além da TPA, existem outros encargos financeiros referentes a taxas voltadas à visitação, como a taxa de entrada no PARNAMAR, que no dia 1º de agosto de 2012 foi atualizada, passando a valer R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) para turistas

³⁸⁸ SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda. **Impacto econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 340/341.

³⁸⁹ *Ibidem.* p. 358.

³⁹⁰ MIRANDA, G. **Arquipélago de Fernando de Noronha vive no ritmo da natureza**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/turismo/886570-arquipelago-de-fernando-de-noronha-vive-no-ritmo-da-natureza.shtml>> Acesso em: 10 mai. 2012.

³⁹¹ A TPA foi instituída pela Lei n.º 10.430, de 29 de dezembro de 1989, modificada pela Lei n.º 11.305, de 28 de dezembro de 1995.

brasileiros, e R\$130,00 (cento e trinta reais), para turistas estrangeiros, sendo válida por dez dias.³⁹²

Na temporada marítima objeto do presente estudo, a taxa de acesso ao Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, era no valor de R\$10,00 (dez reais) por passageiro embarcado, com as ressalvas da Portaria do Ministério do Meio Ambiente n.º 366, de 07 de outubro de 2009, que determina, em seu art. 2º, serem isentos de pagamento de ingresso visitante brasileiro ou ao estrangeiro que demonstre possuir residência permanente no Brasil com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos; crianças com até 12 (doze) anos de idade incompletos, desde que acompanhadas de um adulto; estudantes e acompanhantes cujo estabelecimento de ensino regular agende previamente junto à administração das unidades de conservação a realização de atividades de educação ambiental; populações tradicionais extrativistas beneficiárias da unidade de conservação; colaboradores ou membros de instituições colaboradoras; pesquisadores autorizados pelo Instituto Chico Mendes para realizar pesquisas na unidade de conservação; servidores de órgãos públicos, desde que a serviço; guias de turismo, devidamente regularizados pelo Ministério do Turismo, no exercício de suas atividades profissionais, e condutores de visitantes cadastrados de acordo com os critérios estabelecidos pela chefia da unidade de conservação.

O estudo dos impactos econômicos do cruzeiro nos setores produtivos tem por referência a temporada 2011/2012, analisados os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, da atividade nos seguintes setores: hospedagem, alimentação, passeios e *souvenirs* para a população residente da ilha. E, de forma conclusiva afirma-se:

A média apurada para os gastos dos passageiros em terra é de, no mínimo, R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), por dia e por local de escala. Isso implica afirmar que, ao se multiplicar esse valor pelos 16.418 passageiros da temporada, obtém-se, no mínimo, R\$ 2.462.700,00 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil e setecentos reais), destinados a Fernando de Noronha. Sem mencionar que essa movimentação financeira contribui indiretamente para o aumento e/ou manutenção de empregos diversos nos municípios visitados e adjacências, através do efeito multiplicador da economia. Só de encargos financeiros a temporada 2011/2012 arrecadou um montante de R\$844.020,80 (oitocentos e quarenta e quatro mil e vinte reais e oitenta centavos), com a TPA, apresentando a maior representatividade conforme demonstrado na Tabela 23, custando em 2012, R\$ 43,43 (quarenta e três reais e quarenta e três centavos). Esta tem por principal objetivo assegurar a manutenção das condições ambientais do arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e

³⁹² SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda. **Impacto econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 359.

permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual³⁹³. Por último, se observa a taxa de visitação ao PARNAMAR, custando na referida temporada R\$ 10,00 (dez reais) a cada cruzeirista, conforme ressaltado. Como demonstrado, com intuito de preservar o meio ambiente e possibilitar o desenvolvimento socioeconômico dos moradores da ilha, a BCR sempre contrata os serviços de empresas do próprio arquipélago. Na temporada de 2011/2012 através da contratação de prestadora de serviço local.³⁹⁴

Portanto, de acordo com pesquisa realizada, a demanda de empresas locais e, conseqüentemente da mão de obra nativa, o navio consegue impactar economicamente de forma positiva o emprego e a renda local. Assim, as atividades do cruzeiro estimulam os diversos segmentos da ilha: associações de taxis, barcos e passeios, mergulho, outras atividades marítimas, comércio, restaurantes e bares, sendo os mais importantes os descritos a seguir:

Nos impactos na mão de obra local o estudo apontou que a temporada 2011/2012 contou com 322 moradores da própria ilha envolvidos diretamente com o receptivo dos passageiros do navio *Ocean Dream*, isto é, aproximadamente 10% da população local envolvida com o segmento cruzeiro marítimo. Observam-se impactos positivos na mão de obra decorrentes da operação direta do navio, mesmo frente ao fato da existência de uma empregabilidade especializada e temporária de não originários da ilha, como os tripulantes. Considerando-se o efeito multiplicador da renda, esses 10% podem se transformar em 40,3% da população nativa, quando se contemplam as famílias das pessoas que trabalharam diretamente na operação do navio. Ou seja, percebe-se o efeito multiplicador de renda promovido através do segmento cruzeiro marítimos, que conseqüentemente dinamiza toda a economia local.³⁹⁵

Por fim, a grande importância do navio para a economia local é justamente a garantia de uma demanda certa por serviços da mão de obra do arquipélago, o que torna a temporada de cruzeiros marítimos tão esperada.

Mesmo que alguns cruzeiristas ou tripulantes não comprem passeios turísticos, apenas pela escala que o navio faz na ilha, isso já movimenta a economia da região com o traslado de embarque e desembarque realizado por embarcações locais, o uso de táxis, vans, compras em lojas, supermercados, farmácias e no comércio em geral, além do consumo em bares e restaurantes, ou seja, com a escala em si já se percebe uma mão de obra direta ou indiretamente impactada.

³⁹³ Vid. Lei nº 10.430/89, arts. 83 e 84, em que são explanados a finalidade e o fator gerador da TPA no Arquipélago de Fernando de Noronha.

³⁹⁴ SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda. **Impacto econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 375.

³⁹⁵ *Ibidem.* p. 372.

Nos impactos na renda local, por setor, o estudo apontou que, diante dos dados da pesquisa *in loco*, constatou-se que os cruzeiristas na temporada 2011/2012 gastaram em média R\$ 168,00 (cento e sessenta e oito reais), com compras de *lembrancinhas*, por pessoa no período de escala no arquipélago de Fernando de Noronha. Multiplicando pelos 16.418 cruzeiristas que realizaram escala em Fernando de Noronha na temporada 2011/2012, consegue-se injetar, assim, um montante médio de R\$ 2.758.224,00 (dois milhões, setecentos e cinquenta e oito mil e duzentos e vinte e quatro reais) na economia local provenientes do consumo de *souvenirs*.³⁹⁶

Em face das constatações, conclui que:

Fernando de Noronha, apresentando mais de 70% de seu PIB municipal determinado pelo setor de serviços, foi diagnosticado como bastante beneficiado economicamente pela chegada da temporada dos cruzeiros marítimos. Como já foi dito, verificou-se que, para a prestação de serviços na ilha, a operadora BCR contrata empresas locais, e consegue impactar de forma positiva diretamente emprego e renda na economia local. Na temporada atual, 10% da população do arquipélago foi impactada, o que se transforma em 40,3%, quando se considera as famílias das pessoas que trabalharam diretamente na operação do navio.

Com relação à renda gerada na temporada 2011/2012, o montante calculado foi de aproximadamente, R\$5.780.209 (cinco milhões, setecentos e oitenta mil, duzentos e nove reais), apenas com gastos diretos pelos setores de passeios, alimentação e *souveniers*. Foi identificado um impacto direto econômico nulo no setor de hospedagem, sendo essa utilizada por uma quantidade mínima de cruzeiristas, pois a maioria deles retorna no final do dia ao navio para pernoitar, aproveitando o seu conforto e as diversas opções de entretenimento. Entretanto, como o cruzeiro possibilita que parcela significativa dos passageiros conheça a ilha pela primeira vez, desenvolve uma função promocional, pois muitos retornam para esse destino de avião, podendo gerar um aspecto positivo, a longo prazo, para o setor de hospedagem.

Além dos impactos diretos por setor, com montantes estimados através de pesquisa *in loco*, verificou-se o total gasto com taxa de impostos, gerando uma receita própria de R\$1.456.904,74 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e seis mil, novecentos e quatro reais e setenta e quatro centavos) para a manutenção do arquipélago.

Por fim, objetivando estimar os impactos econômicos provocados em Fernando de Noronha, maiores foram os impactos positivos da chegada de turistas pelo segmento cruzeiros marítimos, vez que, mesmo apresentando impacto nulo do setor de hospedagem, setor de grande importância no PIB municipal, contribui na redução de gastos futuros, ao garantir economia de água, tratamento de esgoto, economia de energia e descarte de lixo.³⁹⁷

³⁹⁶ SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda. **Impacto econômico nos setores produtivos**. *Op. Cit.* p. 377.

³⁹⁷ *Ibidem*. p. 378.

Portanto, o estudo ambiental, averiguou que, em relação ao meio socioeconômico, vários benefícios para população noronhense estão relacionados com a temporada marítima, como geração de recursos, utilização de mão-de-obra nativa, pagamento de taxa de visitação que serve para melhorar a infraestrutura existente e adequar as condições ambientais. São muitos os impactos positivos, por dinamizar segmentos da economia como passeios marítimos e terrestres, ligados diretamente à operação marítima, portanto gera emprego e renda para os moradores do arquipélago.

Assim sendo, constatou-se que o cruzeiro marítimo promovido com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha é realizado em completa concordância com o princípio do desenvolvimento sustentável, pois é promovido em acordo com as normas ambientais de prevenção de poluição, com a promoção do bem estar social com a utilização de empresas e mão de obra local, e do desenvolvimento econômico em diversos setores do arquipélago, com benefícios para população local em respeito ao meio ambiente.

7. RESULTADOS FINAIS

Ao findar esta pesquisa é possível obter uma maior compreensão acerca de cruzeiro marítimo, com destaque ao cruzeiro com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, no que diz respeito às normas legais que amparam e disciplinam a execução dessa atividade e os aspectos socioeconômicos e ecológicos resultantes do seu desenvolvimento.

No que diz respeito à legislação aplicável ao caso concreto examinado, restou evidenciado o tratamento especial dado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 à proteção do meio ambiente, conjugado com o desenvolvimento econômico, alicerçada essa nova ordem constitucional em princípios.

Como demonstrado, os princípios ambientais, muitos dos quais originários de declarações internacionais e recepcionados pelo próprio texto constitucional e pela legislação infraconstitucional, são instrumentos que veiculam os limites e o conteúdo valorativo do ordenamento jurídico, influenciando a concretização e interpretação das normas. Além disso, permitem a atualização do sistema jurídico, e tornam possível a adaptação do direito à complexidade social.

Dentre esses princípios, demonstrou-se a evolução histórica e doutrinária do princípio do desenvolvimento sustentável, sendo sua efetividade imprescindível para assegurar a qualidade de vida das atuais e futuras gerações, bem ainda, em face de sua importância como instrumento norteador da consecução das atividades econômicas.

No que concerne ao aspecto legal, com destaque à legislação ambiental, marítima e do turismo, a pesquisa doutrinária e legislativa assinalou que o transporte marítimo de passageiros, no caso o de navio cruzeiro, é uma atividade amplamente fiscalizada, existindo uma série de normas que visam à prevenção da poluição ambiental. Igualmente, constatou-se que a atividade de turismo náutico fomenta amplamente o desenvolvimento social e econômico, com a promoção dos destinos turísticos, para fins de lazer, geração de postos de trabalho, expansão de mercado e com efeito multiplicador de renda, entre outros.

Verificou-se, ainda, com base no estudo ambiental referenciado neste trabalho alusivo ao mencionado cruzeiro marítimo promovido com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, que esse turismo náutico é desempenhado em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável, haja vista que a consecução da atividade contempla de forma satisfatória e conjuntamente a junção das

vertentes econômica, social e ecológica, conforme demonstrado na análise técnica do citado estudo.

O estudo em evidência demonstrou que o turismo decorrente desse cruzeiro marítimo contribui para a geração de renda e oportunidade de emprego e, via de consequência, uma melhor qualidade de vida do contingente humano envolvido na atividade de cruzeiro, inclusive de parte significativa dos moradores da ilha de Fernando de Noronha. Igualmente, essa atividade de turismo colabora com o incremento da receita do Estado de Pernambuco, mediante o pagamento de tributos.

Restou confirmado, também, nesse estudo que o navio de cruzeiro fundeia em local autorizado pela competente Autoridade Marítima, a Diretoria dos Portos e Costas, situado fora das águas marítimas do arquipélago de Fernando de Noronha. E que a Autoridade Marítima ao determinar o ponto de fundeio leva em consideração, conforme previsto na legislação da Marinha, à salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação e a prevenção da poluição ambiental.

Em relação ao lugar de fundeio do navio, o estudo ambiental em destaque indica que os impactos ambientais são de pequena monta, não afetando as áreas duas unidades de conservação do arquipélago, notadamente o PARNAMAR E APA.

Ademais, conforme documentação da Autoridade Marítima referenciado nesse estudo ambiental somente a Marinha é competente para estabelecer procedimentos voltados à segurança da navegação no arquipélago de Fernando de Noronha, notadamente no que diz respeito à fixação de áreas e pontos de fundeio, limitação do número de navios ancorados em águas adjacentes ao arquipélago e do tempo de sua permanência, definição do número máximo de passageiros em uma embarcação, e para promover a demarcação de rotas de aproximação e de afastamento do navio em relação ao arquipélago de Fernando de Noronha.

Outro aspecto importante constatado é que o turismo é um segmento importante para o desenvolvimento econômico e social, constituindo instrumento de promoção da diversidade cultural e da preservação da biodiversidade. E, é notória a vocação turística do Distrito Estadual do arquipélago de Fernando de Noronha, desde que desenvolvida sob o enfoque do princípio do desenvolvimento sustentável, reconhecia, inclusive, pelo Estado de Pernambuco em sua legislação. Até mesmo, os textos normativos federais que tratam da criação e operacionalização do PARNAMAR e da APA de Fernando de Noronha preveem a possibilidade da prática de atividades turísticas em seus espaços.

Retratam as análises técnicas realizadas pela equipe multidisciplinar do Estudo Ambiental a não identificação de impactos negativos significativos com relação ao fundeio do navio (cuja área encontra-se fora dos limites do arquipélago). Da mesma forma, não foi observada a ocorrência desse tipo de impacto nos ambientes do arquipélago de Noronha, em decorrência das operações de transbordo de passageiros para o porto, na visitação dos cruzeiristas às praias, trilhas e mirantes nem em decorrência do aumento da circulação de veículos por conta dos passeios turísticos, ou quando do aumento de resíduos e efluentes para as vias públicas durante a curta passagem dos turistas na ilha, conforme especificado nos respectivos itens do estudo.

Importante frisar que foi averiguado que durante toda a temporada marítima o ICMBio, por intermédio dos gestores e demais funcionários de suas unidades de conservação em Fernando de Noronha, a Autoridade Marítima, a ANVISA e a CPRH, exerce um amplo controle da atividade de cruzeiro, com vistas a assegurar a proteção dos bens ambientais.

Acerca do licenciamento ambiental da atividade em estudo, com base na Lei do SNUC e a Resolução CONAMA n.º 428, de 17 de dezembro de 2010, a temporada de cruzeiro marítimo com destino a Fernando de Noronha, não necessita de prévia autorização do ICMBio, para fins de ser expedida a licença ambiental, apenas, aquele Instituto deve ser cientificado pelo órgão licenciador.

No entanto, as práticas de turismo em áreas do PARNAMAR estão sujeitas a prévio consentimento do órgão, além de ser necessário ser efetuado o pagamento de taxa de visitação por cada visitante.

A atividade de cruzeiro marítimo não é considerada na legislação ambiental federal nem na legislação do Estado de Pernambuco como significativo impacto ambiental. A esse respeito, posicionou-se órgão ambiental federal (IBAMA) e o estadual (CPRH), nos autos da Ação Civil Pública n.º 0004236-62.2011.4.05.8300, que tramitou na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, no sentido de não ser preciso a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para efeito do licenciamento da atividade.

Ressalta-se que a empreendedora responsável pelo cruzeiro ao arquipélago de Fernando de Noronha, atuando na proteção do meio ambiente, nos termos do caput do art. 225 da Constituição Federal, custeia a realização de palestras de educação ambiental para os passageiros e a tripulação, e a confecção de folhetos ilustrativos sobre o arquipélago, objetivando a possibilitar a sensibilização dos cruzeiristas para a

importância da conservação e preservação dos bens ambientais lá existentes, da coleta seletiva do lixo e do tratamento que deve ser dado aos resíduos por eles produzidos e sobre a segurança marítima.

Por conseguinte, não obstante constituírem espaços especialmente protegidos o Parque Nacional Marinho e a Áreas de Proteção Ambiental, unidades de conservação que englobam toda a área terrestre e aquática do arquipélago de Fernando de Noronha, o uso dessas categorias unidades de conservação é perfeitamente compatível com o turismo, inclusive aquele proveniente de cruzeiro marítimo.

8. CONCLUSÃO

Após as constatações esmiuçadas, é possível fazer as conclusões a seguir expostas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através da afirmação do Estado Democrático de Direito, esculpiu o princípio do desenvolvimento sustentável, reconhecendo o direito ao meio ambiente não poluído como direito fundamental.

No entanto, o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente não poluído, diretamente ligado à proteção à dignidade da pessoa humana, ainda carece de reconhecimento prático. Logo, se torna imprescindível estudar as atividades econômicas, com vistas a adequá-las ao viés da sustentabilidade.

Assim, o presente trabalho procurou responder a seguinte questão que tem provocado controvérsia jurídica de ordem ambiental: a atividade de cruzeiro marítimo com visitação ao arquipélago de Fernando de Noronha, em Pernambuco, é de significativo impacto ambiental, ensejando a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), sendo a competência licenciatória do órgão ambiental federal, ou não está sujeita a obrigatoriedade desse estudo, atendendo perfeitamente o princípio de desenvolvimento sustentável albergado pela Constituição Federal, estando correto o licenciamento ambiental processado pelo órgão estadual de Pernambuco?

A pesquisa desenvolvida analisou essa questão fundamentada na legislação ambiental internacional e nacional, no Direito Marítimo e do Turismo, na doutrina, na jurisprudência e em estudo ambiental sobre os impactos ambientais dessa atividade, realizado pela empresa empreendedora desse cruzeiro em 2012, que foi entregue as competentes autoridades públicas interessadas da PFR/MPF/PE, do ICMBio e da CPRH.

Conclui, nesse contexto analisado, que a atividade em questão é um inegável vetor de desenvolvimento da economia, da promoção da justiça social e não acarreta o desequilíbrio ambiental das únicas duas unidades de conservação do arquipélago de Fernando de Noronha, o Parque Nacional Marinho e a Área de Proteção Ambiental, isto é, sua execução encontra-se em plena sintonia com o princípio de desenvolvimento sustentável consagrado pela Constituição Federal (*caput* do art. 225 e art. 170, VI) e pela legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei da Política Nacional

do Meio Ambiente (“A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana...:”. Art. 2º da Lei n.º 6.938/81).

Verifica-se que esse cruzeiro marítimo está sujeito ao licenciamento ambiental processado pela CPRH, órgão ambiental de Pernambuco, nos termos da Lei n.º 14.249/2010, o que assim vem ocorrendo. Inclusive, na legislação federal, especialmente a Resolução CONAMA n.º 237/1997, ainda em vigor, não há sequer previsão da obrigatoriedade do licenciamento ambiental de tal atividade.

Em conformidade com a competência matéria ambiental estabelecida pela Carta Magna (art. 23), somada aos comandos da Lei Complementar n.º 140/2011, da Resolução CONAMA n.º 237/1997 e da Lei estadual n.º 14.249/2010, o licenciamento ambiental dessa atividade deve continuar sendo processado pelo órgão ambiental do Estado de Pernambuco, pois não existe nenhuma norma legal dispendo em contrário.

A consecução dessa atividade coaduna-se com os princípios de desenvolvimento sustentável e de proteção do meio ambiente norteadores da gestão do Distrito Estadual de Fernando de Noronha conforme explicitamente previstos na Lei n.º 11.304/1995 do Estado de Pernambuco.

Além disso, os navios utilizados no cruzeiro marítimo abordado neste trabalho cumprem rigorosamente as normas da Autoridade Marítima, no tocante ao fundeio da embarcação em águas marítimas circunvizinhas a área de jurisdição do arquipélago de Fernando de Noronha, bem ainda as normas de prevenção e controle de poluição ambiental.

A problemática ambiental levantada pelo MPF/PE na Ação Civil Pública n.º 0004236-62.2011.4.05.8300, referenciada neste trabalho, a respeito da incompetência da CPRH, órgão de Pernambuco, para efetuar o licenciamento ambiental dessa atividade de cruzeiro e da necessidade da elaboração de EIA/RIMA sobre a consecução desse turismo náutico, como demonstrado no decorrer desta pesquisa, é totalmente improcedente, carecedora de amparo legal.

Esse conflito suscitado pelo MPF/PE em juízo, no que diz respeito à competência material ambiental licenciatória, expressa os diferentes entendimentos que ainda paira sobre essa matéria, fruto da ausência de uma efetiva gestão compartilhada dos órgãos que atuam na defesa do meio ambiente.

Só por meio de mais diálogo entre o Poder Público e os representantes da sociedade civil e de um contínuo trabalho de capacitação dos gestores ambiental é que será possível atender a contento o princípio de desenvolvimento sustentável, harmonizando o crescimento econômico com o equilíbrio ecológico e, assim, dispor de um meio ambiente sadio, em benefício de toda coletividade atual e futura.

Portanto, em síntese, esta tese sustenta: a completa conformidade da atividade turística de cruzeiro marítimo com destino ao arquipélago de Fernando de Noronha, à luz dos mandamentos constitucionais ambientais de competência e do princípio do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas. **Cruzeiros Marítimos**. Estudo de perfil e impactos econômicos no Brasil. Disponível em: <<http://abremar.com.br/pdf/ESTUDO.pdf>>. Acesso em 15 mai. 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. **Direito constitucional econômico**. Curitiba: Juruá, 2004.

ANTAQ. **Meio Ambiente - Água de lastro**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/MeioAmbiente_AguaDeLastro.asp>. Acesso em 16 out. 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

_____, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ANVISA. **Cruzeiros: 70% das embarcações atendem regulamentação sanitária**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/anvisa+portal/anvisa/sala+de+imprensa/assunto+de+interesse/noticias/anvisa+divulga+ranking+de+seguranca+sanitaria+de+navios+de+cruzeiros>>. Acesso em 10 jun. 2012.

ARAÚJO, Ewerton Batista. **Análise de Riscos do Transbordo de Passageiros para o Porto**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BARBÉRIO, Alessandro Luiz. **A proteção da água de lastro no direito brasileiro**. In CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (organizador). *Direito marítimo manda em Brasil*. São Paulo: Lex Editora, 2007.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. 7 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

BARROS, G.L.M. **Navegar é fácil**. Petrópolis – RJ: Catedral das Letras, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18 ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

BASTOS, Natasha Zadorosny. **Natureza Jurídica da Compensação Ambiental Prevista na Lei do SNUC (9.985/2000)**. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (12: 2008: São Paulo, SP). *Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia*.

BELLAN, Gérard e Peres. **La pollution des mers**. Paris: 1979.

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. **A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988**. *Revista de Informação Legislativa*, n. 159, jul./set., 2003.

BELTRÃO, Relva Ferraz. **Impacto da visitação nas praias, trilhas e mirantes - bióticos e abióticos**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). *Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE*. Olinda: Livro Rápido, 2012.

_____, Relva. **Transbordo de passageiro do navio para o porto**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). *Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE*. Olinda: Livro Rápido, 2012.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem**. In BENJAMIN, Antonio Herman. *Congresso internacional de direito ambiental*. São Paulo: IMESP, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

_____, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: Ed. UnB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. CADASTUR. Disponível em: <http://cadastur.turismo.gov.br/cadastur/index.action>. Acesso em 16 out. 2011.

BRASIL. **DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO**. Disponível em: <http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>. Acesso em 15 abr. 2007.

BRASIL. **DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf.br>. Acesso em 15 abr. 2007.

BRASIL. **Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN)**. Disponível em: https://www.mar.mil.br/dhn/chm/cartas/download/cartasbsb/cartas_eletronicas_Internet.htm. Acesso em 08 abr. 2012.

BRASIL. **Diretoria de Hidrografia e Navegação Marinha do Brasil**. Carta Náutica do Arquipélago de Fernando de Noronha, 3^o edição atualizada em 2010.

BRASIL. **DOCUMENTO DE CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA À CONFERÊNCIA RIO+20**. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/brasil>. Acesso em 10 jul. 2012.

BRASIL. Governo Federal. **Glossário Portuário**. Disponível em: <http://www.portosempapel.gov.br/sep/glossario-portuario>. Acesso em 05 dez. 2012.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: www.icmbio.gov.br. Acesso em 27 out. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Água de lastro**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agua-de-lastro/contexto>. Acesso em 16 out. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção Sobre a Diversidade Biológica**.

BRASIL. Ministério do meio ambiente. **O sistema nacional de unidades de conservação da natureza.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/250/_publicacao/250_publicacao30082011035301.pdf>. Acesso em 10 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteiros do Brasil: Turismo e Sustentabilidade.** Brasília: 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo náutico: orientações básicas.** Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. – 2. ed. – Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo – 2007/2010.** Brasília, 2007.

BRASIL. **Normas da Autoridade Marítima.** Disponível em <<https://www.dpc.mar.mil.br/noram>>. Acesso em 08 abr. 2012.

BRASIL. **O futuro que queremos.** Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/>>. Acesso em 20 jul. 2012.

BRASIL. OMT – Organização Mundial do Turismo. **Turismo Internacional: uma perspectiva global.** 2. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

BRASIL. **Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha:** ecoturismo e desenvolvimento sustentável. (Relatório final). Recife: Instituto de Administração e Tecnologia (ADM&TEC), 2001.

BRASIL. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental – FN- Resumo Executivo – Fase 1.**

BRASIL. **Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.** IBAMA/FUNATURA, 1990.

BRASIL. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010.** Disponível em <www.ministeriodoturismo.gov.br>. Acesso em 28 de mar. de 2012.

BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php> Acesso em 25 abr. 2007.

BRASIL. **RELATÓRIO BRUNDTLAND**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 15 abr. 2012.

BRASIL. **Resumo Executivo** - Plano de Manejo, Fase 1, APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável. Dimensões e Desafios**. São Paulo: Papyrus, 2003.

CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). **Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE**. Olinda: Livro Rápido, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 2º ed. Coimbra: Almedina, 1998.

_____, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6º edição revista. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. **La Giurisdizione Costituzionale della Libertá**. 3 ed. Milano: Giuffrè, 1976.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. CIPOLLA, Marcelo Brandão, tradução. São Paulo: Cultrex, 2005.

CASTRO, J. W. A. **Ilhas oceânicas da Trindade e Fernando de Noronha**. Brasil: Uma visão da Geologia Ambiental. Revista da Gestão Costeira Integrada. 2010. 10(3):303-319.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Marítimo: aspectos introdutórios**. In CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de (organizador). Direito marítimo mande in Brasil. São Paulo: Lex Editora, 2007.

CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CHACHA, J. **Cruzeiros marítimos e fluviais no Brasil: novas oportunidades à vista**. Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=7497>>. Acesso em 15 mar. 2012.

COIMBRA, Camila Dias. **Impacto do aumento da circulação de veículos nas vias públicas**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012.

COIMBRA, Camila Dias. **Impacto do aumento de resíduos sólidos, como lixo e esgoto, para a rede pública**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012.

COSTA, Patrícia Côrtes. **Unidade de Conservação: matéria-prima do Ecoturismo**. 1ª ed: São Paulo: Aleph. 2002.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Introdução a geografia do turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DANTAS, Danielli Matias de Macedo. **Impacto do fundeio do navio**. In Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE. Olinda: Livro Rápido, 2012.

DANTAS, Ivo. **Constituição & Processo**. 2º edição. Curitiba: Juruá, 2007.

_____, Ivo. **Direito constitucional econômico**. 1º Ed. 3º tir. Curitiba: Juruá, 2003.

_____, Ivo. **Novo direito constitucional comparado**. 3º edição. Curitiba: Juruá, 2010.

_____, Ivo. **Princípios constitucionais e interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Kumen Juris, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Função social da propriedade pública**. In Luiz Guilherme da Costa Wagner Júnior. (Org.). Estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari. 1 ed. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2003, v. 1, p. 385-408.

_____, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Reinaldo. **Turismo sustentável e meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003.
Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio>. Acesso em 27 out. 2012.

ELABORE. **Estudo e Determinação da Capacidade 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**. Produto 2 – Diagnóstico. Brasília, 2008.

FARIAS, Talden. **Aspectos gerais do licenciamento ambiental**. Disponível em: <www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito.../297>. Acesso em 10 nov. 2012.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Direito Ambiental brasileiro: princípio da participação**. Recife: Nossa Livraria, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. Ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003.

FONSECA, Murilo M. **Arte Naval**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Serviço de documentação geral da Marinha, 1989.

FREITAS, Dario Almeida Passos de. **Poluição marítima**. Curitiba: Juriá, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GILBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GOMES, Manoel Januário da Costa. **O ensino do direito marítimo**. O saltar das amarras do direito da navegação marítima. Coimbra: Almedina, 2005.

GOMES, Luís Roberto. **Princípios Constitucionais de Proteção ao Meio Ambiente**. Revista de Direito Ambiental. V. 16. São Paulo: RT, 1999.

GOMES, Luiz Flávio; VIGO, Luis Rodolfo. **Do Estado de direito constitucional e transconstitucional: riscos e precauções** (navegando pelas ondas evolutivas do Estado e da justiça). São Paulo: Premier Máxima, 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas. 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 4º ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Princípios constitucionais na perspectiva de uma teoria fundamental**. In PAMPLONA FILHO, Rodolfo; JÚNIOR, Dirley da Cunha (Coordenadores). Temas de teoria da constituição e direitos fundamentais. Bahia: Edições PODIVM, 2007.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional** – A sociedade aberta dos interpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Poro Alegre: Sérgio Antonio Fabris: 1997.

JOBIM, Leopoldo C. **Os jardins botânicos no Brasil colonial**. Biblioteca do Arquivo do Museu de Lisboa. Lisboa, v. 2, n. 1, p. 91, 1986.

JURAS, Ilidia da A. G. Martins. **RIO + 10 – O PLANO DE AÇÃO DE JOANESBURGO**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/207993.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2011.

KISS, Alexandre. **Direito internacional do ambiente**. Lisboa: Centro de Estudos Jurídicos, 1996.

_____, Alexandre. **Os direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução.** In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (org.). Princípios da precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LACERDA, J. C. Sampaio de. **Curso de Direito Privado da Navegação.** Vol.1. 3ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1984.

LEAL, Abinael Morais. **Dicionário de termos náuticos.** Disponível em: <http://www.boteco1.com/index.php?option=com_glossary&func=view&Itemid=43&catid=50&term=NAVEGA%C7%C3O+DE+TRAVESSIA>. Acesso em 09 jan. 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **O acesso à Justiça como direito humano e fundamental.** In Revista Trabalhista: Direito e processo. Ano 7, n. 26. São Paulo: LTr Editora Ltda., 2008.

LEITE, José Rubens Maroto; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2002.

LOTUFO, Renan. **A função social da propriedade na jurisprudência brasileira.** In TEPEDINO, Gustavo (org.). Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional. São Paulo: Atlas, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente.** Revista de Informação Legislativa, n. 131, jul./set., 1996.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro,** 6ª. Ed. Malheiros Editores, SP. 1996.

MAGALHÃES, Petrônio Sá Benevides. **Transporte marítimo: cargas, navios, portos e terminais.** São Paulo: Aduaneiras, 2010.

MARINHO, Karoline Lins Câmara Marinho; FRANÇA, Vladimir da Rocha. **O princípio do desenvolvimento sustentável na constituição federal de 1988.** Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32502/31716>>. Acesso em 10 mai. 2011.

MARLIERE, E.R. (2006). **Ilhas Oceânicas: Sentinelas Avançadas do Brasil**. In Alves, R.J.V. & Castro, J.W.A. (eds.). *Ilhas Oceânicas Brasileiras I: da Pesquisa ao Manejo*, p.19-25. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, Brasil, 2006. (ISBN: 85-87166-91-3).

MARTÍNEZ, Ignacio Arroyo. **Compendio de derecho marítimo**. MARTÍNEZ, Ignacio Arroyo. **Compendio de derecho marítimo**. 3º Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2009.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito marítimo**. Volume I: teoria geral. 4 ed. Barueri: Manole, 2013.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Direito Marítimo Ambiental: Poluição marinha e responsabilidade internacional**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6849>. Acesso em 09 out. 2012.

_____, Eliane Maria Octaviano. **Curso de Direito marítimo**. Volume I. 3 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Manole, 2008.

_____, Eliane Maria Octaviano. **Pré-sal, segurança marítima e desenvolvimento sustentável. Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2473, 9 abr.2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14655>>. Acesso em 16 out. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 11ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. Ed. RT, São Paulo, 1980.

_____, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 12º ed. rev. e aum. 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 1v.

MELO, J. Reforma do Porto de Fernando de Noronha foi concluída. Limpeza achou 50 pneus jogados ao mar. **Jornal do Comércio**. Recife, 07 jan. 2012. Disponível em: <http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2012/01/07/reforma_do_porto_

de_fernando_de_noronha_foi_concluida_limpeza_achou_50_pneus_jogados_ao_mar_122123.ph>. Acesso em: 05 jun. 2012.

MENDONÇA, J.J. Florentino Santos; FLORENTINO, Deluse Amaral Rolim. **Instrumentos para a efetivação do acesso à justiça**. Recife: Bagaço, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina, jurisprudência, glossário. 7. Ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, G. **Arquipélago de Fernando de Noronha vive no ritmo da natureza**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/turismo/886570-arquipelago-de-fernando-de-noronha-vive-no-ritmo-da-natureza.shtml>> Acesso em: 10 mai. 2012.

MIRANDA, Jorge. **Sobre o Direito Constitucional Comparado**. . Extraído das lições de Direito Constitucional Comparado ministradas na Universidade Católica em 1977-1978. Texto publicado: “Sobre o Direito Constitucional Comparado”. Separata de Direito e Justiça, 1981/1986. v. 2.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. In Revista de Direito Ambiental nº 02, abril-junho/1996.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. Décima terceira edição. São Paulo: Atlas S.A.:2003.

NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. **NORBERTO BOBBIO: teoria política e direitos humanos**. Rev. Filos., v. 19, n. 25, p. 361-372, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, Fernando Souza; SILVA, Pedro Anderson da. **PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1432/1368>>. Acesso em 20 mai. 2011.

OMT. Organização Mundial do Turismo, 2002. **Declaração de Ecoturismo de Quebec.** Disponível em <<http://www.world-tourism.org/sustainable/IYE/quebec/anglais/declaration.html>>. Acesso em 10 nov. 2012.

ONU. **Global Environment Outlook 2007.** *The flagship publication from the United Nations Environment Programme* Disponível em: <<http://brasilpnuma.org.br/outros/geo2007.htm>>. Acesso em 26 abr. 2007.

ONU. **PREFACE - Global Environment Outlook 2007.** The flagship publication from the United Nations Environment Programme. Disponível em: <http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2007/PDF/4_Preface72dpi.pdf>. Acesso em 25 abr. 2007.

ONU. **United Nations Environment Programme – UNEP (PNUMA).** Training Manual of International Environment Law, 2006.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAIM, Maurício Carneiro. **Lei complementar nº 140/11: primeiras impressões.** Disponível em: <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>. Acesso em 19 nov. 2012.

PEREIRA, Henrique Albino. **Competência para fiscalizar na Lei Complementar nº 140/11. Jus Navigandi,** Teresina, ano 17, n. 3363, 15 set. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22623>>. Acesso em 5 dez. 2012.

PONS, Oliveira. **Derramamentos de petróleo e conseqüências para o meio ambiente.** Disponível em: <<http://www.arvore.com.br>>. Acesso em 30 mar. 2012.

PRIEUR, Michel. **Droirt de l'environnement.** Paris: Dalloz, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Mário de Melo. **A avaliação de impacto ambiental como princípio de direito do ambiente nos quadros internacional e europeu.** Porto: Universidade Católica, 2000.

SAAB, W.G.L.; GIMENEZ, L.C.P.; RIBEIRO, R.M. **Supermercados no Brasil: O Movimento das Empresas Menores**. BNDES Setorial, Brasília, nº 24. 2000.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Theophilo de Azevedo. **Direito da navegação**. Rio de Janeiro: Forense, 1964.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção ambiental**. 2 ed.rev.e atual. São Paulo: Editora Revista os Tribunais, 2012.

SARTORI, Giovanni. **Como hacer ciencia política**. Espanha: Taurus, 2011.

SEABRA, L. **Turismo Sustentável: Planejamento e Gestão**. In Cunha, S.B. & Guerra A.J.T. (eds.), *A questão Ambiental. Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editora, 1999.

_____, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7º Edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001.

SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda Sobral. **Impacto Econômico nos setores produtivos**. In. Campos, Ingrid Zanella Andrade (coordenação). *Estudo ambiental dos impactos da atividade de cruzeiro marítimo no arquipélago de Fernando de Noronha – PE*. Olinda: Livro Rápido, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

TOSHIO, Mukai. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

UNEP. **What UNEP does**. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=493&ArticleID=5391&l=en>. Acesso em 05 jun. 2012.

UNESCO. **Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural da UNESCO**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369por.pdf>. Acesso em 19.3.2012.

UNESCO. **Declaração de Ecoturismo de Quebec**. Disponível em: <http://www.world-tourism.org/sustainable/IYE/quebec/anglais/declaration.html>. Acesso em 05 de jun. 2012.

VAN BELLEN, Hans Michel. **Indicadores de sustentabilidade - uma análise comparativa**. 2º Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ZAZZALI, Jorge Caillaux. **A propósito de los valores de La sustentabilidad: lenguaje, derecho y desarrollo sustentable**. In BENJAMIN, Antonio Herman. Congresso internacional de direito ambiental. São Paulo: IMESP, 2002.