

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

**ANALYSIS OF THE TERM OF ADJUSTMENT OF CONDUCT AS MEDIATOR TOOL OF CONFLICT OF ADMINISTRATIVE AND ENVIRONMENTAL SKILLS: THE CASE OF FERNANDO DE NORONHA**

Rogério Piquet Barreira Gonçalves<sup>1</sup>

Maria José de Araújo Lima<sup>2</sup>

**Resumo**

O presente estudo analisa a aplicabilidade do instrumento jurídico do TAC - Termo de Ajustamento de Conduta no espaço insular para mediar o conflito de competências administrativas entre os poderes federal e estadual no processo de gestão ambiental. A pesquisa foi desenvolvida no Arquipélago de Fernando de Noronha. O art. 23 da Constituição Federal, que autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a protegerem o meio ambiente, não apenas executando leis e serviços na sua respectiva esfera, mas também nas demais esferas, em sistema de cooperação, com vista a contribuir para o desenvolvimento sustentável do país. Ocorre que decorridos 20 anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não foi editada a Lei Complementar incumbida de regular a cooperação entre os diversos entes Federativos, prevista no art. 23, da Carta Constitucional. Para solucionar, provisoriamente, o conflito de atribuições, problemática que refletia na concessão das licenças ambientais na ilha, o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Moção nº 22, de 12/07/2001, propôs a celebração de TAC entre o Governo do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Federal e a União, através do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Firmado em 2002, o TAC foi o marco definidor de atribuições dos órgãos públicos ambientais atuantes na localidade. O objetivo do estudo cinge-se em analisar o modelo de repartição de competências administrativas ambientais estabelecidas em Fernando de Noronha, a partir da celebração do TAC, verificando os seus reflexos na qualidade da gestão pública ambiental. As pesquisas de documentos e de campo revelaram a eficácia do TAC, no que tange ao ordenamento das atribuições dos entes públicos federais e estaduais envolvidos na gestão ambiental do Arquipélago. Muito embora a eficácia do TAC tenha sido mitigada intencionalmente pelos gestores públicos da ilha quando da sua celebração e aplicação.

**Palavras – Chave:** Gestão Ambiental; Conflito; Competência; Noronha.

---

<sup>1</sup> Docente da Faculdade Joaquim Nabuco; Pesquisador Associado do IEH; Mestre em Gestão Pública (Ambiental) pelo Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MPANE) - UFPE. E-mail: rogeriopiquet@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Presidente do IEH e Pesquisadora Associada do IEH; Doutora em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo. E-mail: ieh@uol.com.br

## **Abstract**

This search analyze the applicability of the *legal* instrument TAC - Term Adjustment of Conduct in the island space to mediate the conflict of administrative competence between the federal and state government to the environmental management. The research was developed in the archipelago of Fernando de Noronha. The article 23 of the Federal Constitution authorizes the Union, States, the Federal District and the municipalities to act at the same time on environmental constitutional matters, not only in law enforcement services and their level, but also in other levels, thorough cooperation's system, looking at country's sustainable development. After 20 years the promulgation of the Constitution of 1988, not yet published a Complementary Law responsible for regular cooperation between the different federal entities, as says the article 23 of the Constitution. To temporally resolve this conflict of rules, which reflect to the environmental permits granting on the island, the CONAMA - National Environmental Council, by Motion N. 22 of June 12, 2001, has proposed the conclusion of TAC - Term Adjustment of Conduct between the Government of the State of Pernambuco, the Federal Public Ministry and the Union, through IBAMA - Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources. Signed in 2002, the TAC was the landmark defining the attributions of government public levels engaged in environmental location. The objective of this search was to analyze the model of distribution of environment administrative competence established in the archipelago of Fernando de Noronha from the celebration of the Term of Adjustment of Conduct, and verify their impact on the public environment management quality. The field and documental research showed the effectiveness of the Term of Adjustment of Conduct concerning the legal competence of federal and state government involved in the environmental management of the Archipelago although the effectiveness of the TAC has been intentionally mitigated by the island's public administrators when its conclusion and implementation.

**Key-words:** Environmental Management; Conflict; Competence; Noronha.

## **1. Introdução**

No mundo globalizado da moderna “sociedade de risco” (KRELL, 2004, p. 18) proliferaram-se os problemas dos governos nacionais, regionais e locais, decorrentes dos novos desafios ligados ao progresso das ciências naturais (energia nuclear, biotecnologia, etc.), a aceleração da degradação e a exaustão dos recursos naturais (água, ar, solo, flora, fauna, paisagens, etc.).

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

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

têm sido consideráveis, mas ainda há muito por fazer no sentido de alcançar a sustentabilidade.

Os conflitos de competências no direito ambiental no Brasil têm origem remota, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de Estocolmo (1972), quando, posicionando-se entre o hemisfério norte - rico e já preocupado com a proteção ambiental - e o hemisfério sul - pobre e preocupado com o seu enriquecimento, o governo federal defendeu o desenvolvimento econômico a qualquer preço, causando grande mal-estar e controvérsia (MILARÉ, 2007).

Com o advento da Lei nº 6.938/81, surgiu o sopro renovador na política orgânica ambiental de longo prazo, com o intuito de eliminar as leis de improvisação e de curto prazo, o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, o qual dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Na mesma década, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), considerada a “Constituição Ambientalista” (SILVA, 1994, p. 26).

A Carta de 88 segue a tendência centrípeta dos Estados Federais, ou seja, a federação brasileira evoluiu do federalismo dual para o federalismo cooperativo<sup>3</sup>, que se caracteriza pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e dos Municípios, e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais, além do exercício de atividades necessárias ao bem estar da população (YOSHIDA, 2008), a exemplo da preservação do meio ambiente, estampado no art. 23 da Constituição Federal vigente.

Nos termos do dispositivo constitucional mencionado (art. 23), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, têm o direito-dever de agirem simultaneamente em relação à matéria ambiental constitucional, não apenas na execução das leis e serviços de sua respectiva esfera, mas também das demais esferas, em sistema de cooperação, tendo em vista o desenvolvimento sustentável do país (YOSHIDA, 2008).

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

---

<sup>3</sup> Enquanto no *federalismo dual* há estrita limitação dos poderes da União e dos Estados-membros às competências expressamente enumeradas, existindo duas esferas paralelas de autoridade, como no federalismo norte-americano em seus primórdios, no federalismo cooperativo há ampliação e prevalência do poder central em detrimento dos poderes dos Estados-membros e preocupação com o desenvolvimento conjunto e integrado de atividades nacionais. União e Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais (CÂMARA, 1981).

Diante desta lacuna legislativa, as soluções encontradas na doutrina são várias, como a eficácia plena da norma constitucional, ou seja, todos os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) passariam a ter competência administrativa ambiental, desde que respeitados os limites territoriais. Entretanto, ainda assim, seria necessária a norma reguladora para indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre os entes da Federação (VITTA, 1998).

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

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

Parte dos doutrinadores ambientais tem defendido a eliminação do conflito com a criação do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Todavia, tal sistema é frágil (VITTA, 1998), pois estabelece uma coordenação mediante meios indutivos, ou seja, funciona através de um mecanismo de oferta de ajuda material através de programas e providências administrativas concebidas nas leis superiores (ex. criação de secretarias e conselhos, elaboração de projetos e planos, alcance de certas metas, etc).

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

O TAC, além de constituir uma espécie de autocomposição<sup>4</sup>, o que por si só enseja maior pacificação social, na medida em que as partes envolvidas celebram o acordo sem a ingerência de terceiros (ex. Poder Judiciário), típica da heterocomposição. Ademais, uma vez celebrado há a formação de um título executivo extrajudicial, que poderá ser executado em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas.

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

## 2. Referencial Teórico

No Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, elaborado pela CIMA – Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado *O Desafio do Desenvolvimento Sustentável*, especificamente no capítulo das Estratégias para o desenvolvimento sustentável, as raízes da crise econômica e ambiental são reveladas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987).

Descobriu-se que era necessária a adoção de um novo estilo de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, ou seja, nos ditames da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987, p. 89).

Muito embora tenha sido revelado o caminho, a trajetória é difícil, segundo o Banco Mundial, a “consecução de desenvolvimento sustentado e equitativo continua sendo o maior desafio que faz frente à raça humana” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1).

---

<sup>4</sup> Os litígios podem ser dirimidos através da heterocomposição, ou seja, a solução imposta pelo Estado-Juiz sobre as partes em conflito judicial, ou a auto-composição, que é fundada no acordo de vontades, pressupondo pacificidade e liberdade.

As mudanças envolvem, inclusive, a postura do homem frente à natureza, pois, muitas vezes se questiona: “A natureza é vista como um estoque de matéria-prima para exploração prometética pelos humanos, ou como útero maior da vida, no qual os humanos têm o seu ser e cujos ritmos e leis devem respeitar?” (GOULET, 1997, pp. 76-77)

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

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

O sistema federativo adotado no Brasil, através do texto Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988), evoluiu do federalismo dual para o federalismo cooperativo, entretanto, é gerador de situações nas quais as características básicas são a indefinição jurídica, a incerteza e a instabilidade (ANTUNES, 2007).

A Constituição Federal vigente, em seu art. 23, inciso VI (BRASIL, 1988), estabelece que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente, e no parágrafo único do aludido determina que Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Ocorre que a lacuna legislativa, decorrente da ausência da aludida Lei Complementar tem gerado, segundo a doutrina, a existência de “zona cinzenta” (SILVEIRA, 2003, p. 15) no ordenamento jurídico ambiental brasileiro vigente, a qual dificulta a divisão de competências em matéria administrativa entre os entes federativos das diferentes esferas.

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

Todavia, “não há possibilidade jurídica de instalação obrigatória do SISNAMA” (KRELL, 2004, p. 109). Assim, na prática, o ente público mais forte (ex. a União) seduz os demais entes mais fracos (ex: Estados, Municípios e Distrito Federal) para o convênio, se utilizando de meios indutivos, gerando uma “exagerada administração por convênios”, o que

exacerba a dependência da esfera local<sup>5</sup>, resultando no comprometimento da lógica federalista instituída na Carta Magna vigente.

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

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

O segundo (negativo) é aplicado na hipótese em que o exercício da competência administrativa pelo administrador público possa resultar ganhos de imagem junto à opinião pública ou mesmo ganhos econômicos, com a instalação de empreendimento econômico desejado (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2007).

A fulga do licenciamento ambiental dos empreendimentos (in) desejáveis, d'outra banda, a busca pelos licenciamentos politicamente atrativos.

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

Para melhor compreender a Lei do SNUC, é preciso destacar que o sistema surgiu de um conflito sério de interesses: de um lado a atividade ilimitada e expansiva de exploração de recursos naturais, de outro a necessidade de garantir a manutenção das bases naturais, para a existência do homem e para a própria continuidade da atividade econômica expansiva que se quer represar (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2007).

As Unidades de Conservação que integram o SNUC dividem-se em dois grupos (Unidade de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável), com características específicas (art. 7º, I e II).

Muito embora as UC's, em tese, devessem ser resguardadas por legislação mais rígida, tem sido um hábito latino-americano criar UC's, tanto as de uso indireto como as de

---

<sup>5</sup> A este respeito ver: FISHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização, 1987, p. 25. apud KRELL, Andreas J., **Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental**. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 95.

uso direto, e abandoná-las à sua própria sorte. Noronha, por exemplo, estava entre as 44 áreas protegidas de uso indireto, representando 55% das UC do Brasil sem Plano de Manejo (DOUROJEANNI, 2001).

Em verdade, Fernando de Noronha se enquadrava em quase todos grupos de problemas típicos das UC's: situação fundiária conflituosa, ausência de planos de manejo e sua aplicação, carência de autonomia administrativa, falta de participação efetiva na gestão e pessoal (DOUROJEANNI, 2001).

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

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

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

### **3. Gestão Pública do Arquipélago de Fernando de Noronha**

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

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

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

Enquanto a segunda é aplicada na hipótese em que o exercício da competência administrativa possa resultar ganhos de imagem junto à opinião pública ou mesmo ganhos econômicos, com a instalação de empreendimento econômico desejado (TRENNEPOHL, C.; TRENNEPOHL, T., 2007).

### **3.1 (In) Aplicabilidade do Tac na Gestão Administrativa Ambiental**

O TAC - Termo de Ajustamento de Conduta ou CACEL - Compromisso de Ajustamento às Exigências Legais “é um instrumento legal destinado a colher do causador do dano ao meio ambiente, entre outros interesses difusos e coletivos, um título executivo de obrigação de fazer e não fazer, mediante o qual, o responsável pelo dano assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixadas no próprio termo” (DE MIO; FERREIRA FILHO; CAMPOS, 2006, p. 92).

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

O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990), em seu art. 81, conceitua os interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos, e interesses ou direitos individuais homogêneos, nos seguintes termos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.  
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;  
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;  
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

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

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

No âmbito objetivo, os interesses difusos são indivisíveis, ou seja, não podem ser satisfeitos ou lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares. São

insusceptíveis de apropriação individual, bem como de transmissão (seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*), renúncia e transação<sup>6</sup>.

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

A relação direta com o desenvolvimento econômico torna complexa a solução das questões ambientais, tornando insuficientes os instrumentos legais restritos, fundados em padrões técnicos e em teorias de responsabilidades (DE MIO; FERREIRA FILHO; CAMPOS, 2006).

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

Em princípio “a marca da indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais impediria a transação, tendo em vista que o objeto desta alcança apenas os direitos patrimoniais de caráter privado, suscetíveis de circulabilidade” (MILARÉ, 2005, p. 976).

Todavia, diante “de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos” (MILARÉ, 2005, p. 976).

Ademais, o legitimado detém indisponibilidade sobre o conteúdo processual e não sobre o conteúdo material, não podendo a princípio transigir sobre direitos do qual não é titular, mas conveniências de ordem prática recomendam a mitigação da indisponibilidade da ação civil pública. Por fim, impõe-se frisar que a jurisprudência vem interpretando a transação de forma restritiva, não a aceitando como meio de renúncia ou de extinção de obrigações (MAZZILLI, 2006).

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

---

<sup>6</sup> “Os bens jurídicos tuteláveis pelas ações coletivas são os difusos ‘transindividuais’, com indeterminação absoluta dos titulares (= não tem titular individual e a ligação entre os vários titulares difusos decorre de mera circunstância de fato. Ex. morar na mesma região)... Em decorrência de sua natureza: a) são insusceptíveis de apropriação individual; b) são insusceptíveis de transmissão, seja por ato *inter vivos*, seja *causa mortis*; c) são insusceptíveis de renúncia ou de transação” (ZAVASCKI, 2006, p. 46).

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

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

deve se entender que a transação em matéria de meio ambiente não por objeto o próprio meio ambiente, direito difuso e indisponível. Em relação a esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é impossível transigir. Será objeto da transação em matéria de meio ambiente a forma de adoção das medidas destinadas à sua recuperação, ou, ainda, o estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, de tal forma que o ecossistema seja preservado de agressões (FINK, 2002, p. 120).

E dentro dos instrumentos para realização da transação o TAC é a ferramenta mais importante na defesa do meio ambiente, “na medida em que possibilita estabelecer a obrigação de fazer (ou não fazer), para sanar o problema que deu origem ao inquérito civil (promovido pelo Ministério Público para apurar a pertinência de instaurar a ação civil pública), seria a demora do processo normal e com o resguardo de sanções para o caso de não cumprimento das cláusulas estabelecidas” (HAHN, 2003, p. 104).

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

sendo objeto do compromisso de ajustamento de conduta, necessariamente, direito indisponível, a utilização do termo transação ao mesmo não se mostra adequado, uma vez que aquele possui, em verdade, a natureza jurídica de acordo (em sentido estrito), espécie do gênero acordo (em sentido amplo), do qual ambos (transação e acordo em sentido estrito) fazem parte (AKAOUI, 2008, p. 102).

Assim, conforme destacado no Referencial Teórico, embora haja discordância doutrinária quanto à aplicabilidade do TAC nas relações envolvendo o meio ambiente, devido à indisponibilidade do objeto ou decorrente da natureza jurídica do instrumento, acordo ou transação, é preponderante na doutrina a possibilidade de uso do Termo de Ajustamento de Conduta na seara ambiental.

Ademais, “nos parece que o compromisso de ajustamento de conduta que obtenha por meio de suas cláusulas o efetivo resguardo do meio ambiente cumpre o mais importante dos princípios constitucionais do Direito Ambiental, qual seja, o princípio da preservação” (AKAOUI, 2008, p. 106).

### 3.2 Gestão Pública de Fernando de Noronha Antes do TAC

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

Após o PRODETUR, todo o Estado de Pernambuco, inclusive suas adjacências oceânicas, como Fernando de Noronha, em compassos diferentes, porém com a mesma tônica, focaram seus esforços em “utilizar as potencialidades naturais e culturais das diferentes localidades para propiciar o desenvolvimento do Nordeste” (ARRUDA; PIRES; LANDIM Apud LIMA; MONTEIRO, 2005, p. 1).

O governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, ao assumir a gestão do Estado, elaborou no início do seu mandato (janeiro de 1999), a “Proposta de Ação para um Desenvolvimento Sustentável de Fernando de Noronha”, ou um Projeto de Governo para os quatro anos de gestão, como definiu o Administrador da ilha da época em entrevistas, Sérgio Salles. Ele destacou a vocação econômica, visível e inquestionável, de Fernando de Noronha, para o ecoturismo, em razão do seu rico acervo de patrimônio natural e cultural, em boa parte preservado e protegido pelas normas ambientais, especialmente na área do Parque Nacional Marinho.

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

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

O despertar para o turismo da ilha, após o PRODETUR, e os novos horizontes lançados pelo Administrador de Fernando de Noronha com o Governador do Estado gerou uma enxurrada de requerimentos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos, conforme os gráficos dos instrumentos usados para o controle ambiental, constantes no Relatório Semestral de atividades de setembro /2001 a fevereiro/2002, elaborado pela CPRH – Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, em estudo sobre a Sistematização do Licenciamento Ambiental como Subsídio à Gestão Ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha.

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

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

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

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

Qual foi a essência da minha visão... Eu disse, eu vou correr risco, mas alguém tem que mandar. A pior coisa de um lugar é quando ninguém manda nele. Porque vira bagunça. O ilhéu se sentia proprietário, a União se sentia proprietária, mas não mandava. O ilhéu não podia fazer o que queria. O estado era proprietário, mas também não mandava, e era uma bagunça grande e estava a população desordenada na ilha, todo mundo fazendo o que queria, fazendo essas puxadinhas completamente inadequadas.<sup>7</sup>

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

### **3.3 Gestão Pública de Fernando de Noronha Após o TAC**

O TAC possibilitou a elaboração do Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo, que estabeleceu os princípios ou preceitos que estabelecem, regulamentam e esclarecem as atividades a serem desenvolvidas na APA, ou seja, firmou os procedimentos gerais a serem adotados na UC – Unidade de Conservação, de

---

<sup>7</sup> Entrevista concedida em 20 de abril de 2009, entrevistado: Sérgio José Salles Vaz (Ex-gestor da ilha)

modo a servir como a orientação institucional e comunitária, indicando as ações e restrições necessárias ao seu manejo.

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

Foi, foi um marco para viabilizar. Mas o TAC foi um acordo, como o próprio nome Termo de ajustamento, entre as partes, pra administrar enquanto não saía o plano de manejo. Porque o plano de manejo tava perdido pelo Ibama, sem prazo. Havia não sei quantos anos e eles não tinham viabilizado. O negócio tava meio morto. E o TAC zerou a responsabilidade do Ibama em elaborar o Plano de Manejo. Foi daí que ele partiu, inclusive demorou que só diabo.

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

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

Outra coisa errada[...] Realmente foi uma coisa que a gente até fazia[...] Já tava com uma relevância grande, estava quase que como coisas consolidadas, que na prática talvez não pudessem ser feitas. Daí os conflitos. O que é que houve de fato? Foi um conflito de interesses. Foi uma coisa que veio pro bem, mas foi por força de conflito de interesses.<sup>8</sup>

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

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

---

<sup>8</sup> Entrevista concedida em 21 de abril de 2009, entrevistado: Edrise Ayres Fragoso (ex-Administrador de Fernando de Noronha)

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

Então foi isso que gerou o TAC. O tormento iniciou quando começou a aparecer investimentos sem a participação deles. Isso é notório lá, existem alguns investimentos lá que são feito óleo na água, não se misturam. A pousada dos Estambucos, na qual ele é só o sócio, foi um dos poucos grandes conflitos porque os caras sentiram que perderam espaço dentro da ilha. Não tem nenhum sentimento ambiental, é só interesse econômico. Eles são os maiores ambientalistas para defender o deles. Agora a coisa está o inverso, estão odiando o plano de manejo porque está impedindo as coisas que eles queriam fazer e agora não podem. Antes eles fizeram muita coisa, e como não existia nenhuma gestão ambiental na ilha, existia essa omissão geral, ninguém brigava pra isso. Aí pra poder se defender da investida do poder econômico externo, jogaram o meio-ambiente pra cima e daí surgiu a intervenção do MPF, e conseqüentemente o TAC. Mas agora eles já estão se sentindo restringidos. Para aqueles mais conservadores, a lei veio depois deles. Eles estão lá antes da lei, então eles podem tudo[...] Os de fora é que não podem, aí tem que respeitar a lei. Em resumo é isso, eles não dizem isso claramente, mas o sentimento geral da parte mais conservadora é esse. Eles provocaram esse negócio, que foi uma coisa benéfica, mas o interesse não era ambiental, o interesse era econômico, pra questão de reserva de mercado, é a pura realidade.<sup>9</sup>

Pontos positivos e negativos da elaboração do TAC foram confirmados inclusive pelo ex-Administrador de Fernando de Noronha, Sérgio José Salles Vaz, gestor marcado pelo perfil ousado e empreendedor, durante entrevista (em 20.04.2009), nos seguintes termos:

Não[...] Quem faz é ele e o resto assina. Quem fez foi Marco Antônio Costa, que era até o Procurador da República à época. Não sei se é ainda. Foi ele quem fez isso. Logicamente, a gente mandou para a Procuradoria, a Procuradoria deu uma analisada, fez uns ajustes, teve várias reuniões, tiraram algumas coisa, e deu pra engolir o sapo.

Mas também tem um ponto positivo, porque da mesma forma que impões limites ao Estado, à ação do estado, do gestor público, ele impões grandes limites ao privado. Claro que ele traz o viés da União, porque como é MPF, na cabeça dele aquilo é terra da União, que a gestão tem que ser da União, tem que estar sujeito ao plano de manejo feito Ibama, com licenciamento do Ibama. Tanto que ele colocou nesse parecer aqui, e o nosso procurador questiona, diz que o licenciamento pode ser dado pelo CPRH. Aí tem esses conflitos. A visão dele é que tem que ser federal. Traz um conjunto de restrições à ação do Estado, mas ao mesmo tempo, como a União federal está mais afastada da realidade local. A lei, ela se aplica sobre uma determinada área, mas as condições locais, tanto que às vezes mudam com o tempo[...]

Então ele trouxe muito limite à ação da gestão pública no local, e limitou logicamente o poder de ocupação do solo. Tem um lado positivo e tem um lado negativo. Tem um lado positivo porque teoricamente você preserva mais, mas ao mesmo tempo, impõe limitações ao processo de desenvolvimento. Na minha visão, e é uma questão conceitual, eu tenho a visão do desenvolvimento sustentável. Ele precisa acontecer. Se você simplesmente proíbe, ele vai voltar àquela ação

---

<sup>9</sup> Ibid.

clandestina. Obedece um ano, dois[...] Agora mesmo a PF prendeu um bocado de gente que estava desobedecendo, já construindo antes do dia, porque está simplesmente proibido. É muito melhor você deixar que se faça. Agora, coloque regras rígidas ambientais, que aí ele investe, ele bota tecnologia limpa de geração de tratamento de rejeitos, de geração de energia.<sup>10</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV - situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade. (Lei nº 9.985/00, art. 27)

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

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

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida em 20 de abril de 2009, entrevistado: Sérgio José Salles Vaz (Ex-gestor da ilha)

#### 4. Considerações Finais

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

Neste sentido tem se posicionado a doutrina jurídica ambiental majoritária nacional, dentre outros Mazzilli (2006) e Milaré (2005; 2007), destacando que o compromisso de ajustamento de conduta se harmoniza com o princípio ambiental mais forte da Carta Magna vigente, qual seja o princípio da preservação do meio ambiente.

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

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

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

Vale destacar que, se a indefinição das funções administrativas ambientais dos diferentes níveis governamentais da Federação Brasileira, decorrente da ausência da Lei Complementar prevista no art. 23 da Constituição Federal é uma realidade nacional, encontrada em todos os rincões do país, interferindo na qualidade da gestão ambiental, no caso do Arquipélago de Fernando de Noronha, a sua situação geográfica insular, associada a sua importância como celeiro de espécies (animais e plantas) endêmicas, bem como a condição de

mosaico de Unidades de Conservação (UC's estaduais e federais sobrepostas), reguladas por legislação peculiar e rigorosa (SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Lei nº 9.985/00), potencializam em muito o problema.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Referências

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BANCO MUNDIAL. World Development Report 1992. Nova York: Oxford University Press, 1992.

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

CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 18, n. 71, pp. 23-42, jul./set. 1981

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Our Common Future. New York: Oxford University Press, 1987.

DE MIO, Geisa Paganini; FERREIRA FILHO, Edward; CAMPOS, José Roberto. O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta para resolução de Conflitos ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, Ano 10, n. 39, pp. 92-102, jul./set. 2005.

DOUROJEANNI, Marc J.. **Biodiversidade**: a hora decisiva. Revisão do texto Maria José Maio Fernandes Naime. Curitiba: UFPR, 2001.

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

GOULET, Denis. Desenvolvimento autêntico: fazendo-o sustentável. In: **MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS**. Clóvis Cavalcanti (Org.). São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

HAHN, Claudete M. “ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA). **Revista de Direito Ambiental**, Ano 8, n. 32, out./dez. 2003.

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

LEI nº 9.985/00, art. 27. Lei das Unidades de Conservação. SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

LEI nº 8.078/90. Código de Defesa do Consumidor.

LIMA, Maria José de Araújo; MONTEIRO, Márcia Lima de Azevedo. **Conservação**: um ato humano. Fortaleza: SEMACE; IEH, 2005.

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

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

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

Plano de Gestão da ilha do Governador Jarbas Vasconcelos. **Proposta de Ação para um Desenvolvimento Sustentável de Fernando de Noronha**. Janeiro/1999.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2007.

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

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e Competência em Matéria Ambiental. In: LEITURAS COMPLEMENTARES DE DIREITO AMBIENTAL. Bahia: Edições Podium, 2008.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

---

\* Submissão: 10/11/2009

Aceite: 15/03/2010