



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Márcia Barbosa Martins

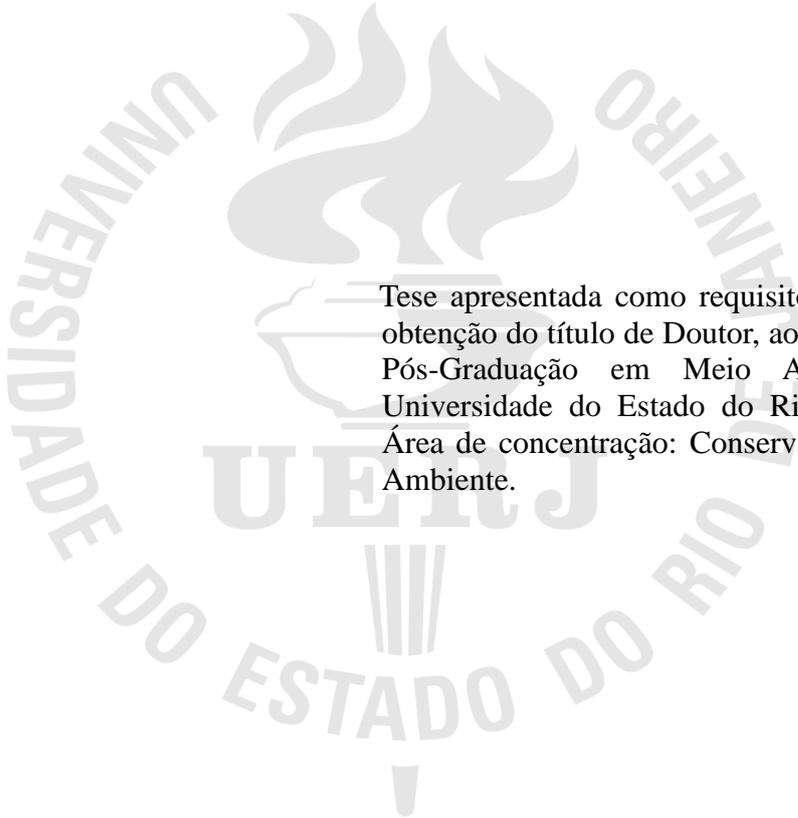
**Uso e ocupação da APA do Pau Brasil/ RJ e APA das Dunas da Lagoinha/CE: do Licenciamento Ambiental ao Processo Judicial**

Rio de Janeiro

2018

Márcia Barbosa Martins

**Uso e ocupação da APA do Pau Brasil/ RJ e APA das Dunas da Lagoinha/CE: do  
Licenciamento Ambiental ao Processo Judicial**



Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Área de concentração: Conservação do Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Gomes Soares

Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo Machado Vilani

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC-A

M386 Martins, Márcia Barbosa.  
Uso e ocupação da APA do Pau Brasil/RJ e APA das Dunas da Lagoinha/CE: do Licenciamento Ambiental ao Processo Judicial / Marcia Barbosa Martins. – 2018.  
126 f.: il.

Orientador: Mário Luiz Gomes Soares.  
Coorientador: Rodrigo Machado Vilani.  
Tese (Doutorado em Meio Ambiente) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. Proteção Ambiental - Teses. 2. Gestão Ambiental - Teses. 3. Unidades de conservação - Teses. I. Soares, Mário Luiz Gomes. II. Vilani, Rodrigo Machado. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. III. Título.

CDU 504.06(813.1)

Márcia França Ribeiro - CRB7/3669 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Márcia Barbosa Martins

**Uso e ocupação da APA do Pau Brasil/ RJ e APA das Dunas da Lagoinha/CE: do  
Licenciamento Ambiental ao Processo Judicial**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Conservação do Meio Ambiente

Aprovada em 4 de setembro de 2018.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Mário Luiz Gomes Soares (Orientador)  
Faculdade de Oceanografia – UERJ

---

Prof. Dr. Rodrigo Machado Vilani (Coorientador)  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Kátia Leite Mansur  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Fábio de Oliveira Matos  
Universidade Federal do Estado do Ceara

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Viviane Fernandez Cavalcanti  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Elza Neffa  
Faculdade de Educação – UERJ

Rio de Janeiro  
2018

## AGRADECIMENTOS

Essa tese de doutorado foi construída com muito apoio e incentivo de várias pessoas (amigos, família e colegas) e entidades que acreditaram na possibilidade de realizar um trabalho conjunto, desta forma não posso deixar de agradecer cada apoio ou palavra amiga ao longo desses anos.

Agradeço primeiro a Deus, pois esses anos de academia são em paralelos aos meus melhores anos com o Senhor, no crescimento da minha fé, e presenciar toda Sua Glória em minha vida, pois cada dificuldade foi um aprendizado. Obrigada, Senhor!

Gostaria de agradecer e dedicar essa tese ao meu avô, Raimundo Mesquita Aires, que foi encontrar com Deus em 2015. Esse homem forte, calado, que em poucas palavras conseguia desmontar a família. Que desde o mestrado brincava comigo, quando sempre fazia a mesma pergunta: - *o que você faz para viver?* E esperava a mesma resposta: - *Vô, sou paga para pensar!* E a Dona Iêda (minha avó), que sempre que me encontra conta essa história! É assim que a mulher mais forte da minha família lembrava dele comigo! Obrigada Vó e Vô (*in memoria*)!

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo financiamento da pesquisa.

Ao Professor Mário Luiz Gomes Soares por me orientar, pela paciência, nesses 5 anos, com minha capacidade de sumir ou, mesmo estando no laboratório, parecer que não estava lá.

Obrigada, Rodrigo Machado Vilani, por aguentar, com paciência mineira, 4 anos de pedidos e solicitações ao telefone e whatsapp. Por me ensinar e acreditar em mim.

A professora Elza Neffa, pela dedicação, paciência, amizade e confiança. Obrigada por todas as nossas conversas e confissões durante viagens, jantares, sovetes, shoppings, visitas de domingo e risadas no Natal!

A professora Katia Mansur por aceitar meu convite desde a qualificação e por ser essa defensora nata e genuína de biodiversidade e construção de um mundo com melhor qualidade ambiental.

Ao Fabio Mato, que conheço há muito tempo e admiro seu trabalho científico, por aceitar por convite para participar da banca de avaliação dessa tese numa situação diferenciada.

Obrigada ao meu mestre, professor Fábio Perdigão Vasconcelos, pela paciência e conversas científicas enriquecedoras, pela orientação e pela força dada em momentos difíceis na construção desse trabalho desenvolvido desde 2008.

A Viviane Fernandes, que antes de ser um membro da minha banca de doutorado, foi uma amiga querida, que me apoiou com muitas conversas científicas e pessoais. Obrigada por aceitar o convite para participar do fechamento dessa pesquisa.

Agradeço a prof.<sup>a</sup> Dra. Helena por aceitar o convite de suplente da banca de defesa a tese de doutorado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente – PPGMA, através das Professoras Lena Geise e Rosane Prado, por conversar e me ajudar quando necessário, e as secretárias Danielle e Jeniffer, por me orientarem nas situações burocráticas da universidade.

Agradeço a todos que fazem parte da família NEMA (Núcleo de Estudos em Manguezais) pelas longas conversas no laboratório ou nas poucas horas de café (todos sabem que eu não tomava café na época) e por me presentear com amigos que quero levar para sempre no coração: Renan Alves, Luciana Costa e Laura Tarquino.

As colegas de doutorado e, agora, amigas Dalila Melo, Michelle Araújo e Patrícia Plácido, pelas longas conversas, apoio e orações. Passamos por muitas situações juntas, muito mais que teses de doutorado. Muito obrigada pelo amor de cada uma de vocês!

Aos amigos mais incondicionais que fiz no Rio de Janeiro, meu grupo *Geografia é amor*, da UFRJ: Hugo Alves, Juliana Pena, Luana Rangel, Luiz Fernando Tavares, Stella Mendes e Sara Neves, pelas conversas, pelos encontros e desencontros, pela união!

Agradeço a minha amiga-irmã Bié (Grazi agora, né!), por estar ao meu lado, por ser minha irmã, amiga e confidente, pelas orações e paciência, por me acolher e cuidar de mim tantas vezes, por me emprestar-me sua família e sua casa!

A minha tia Marluce, que deu um susto grande na família no início do ano de 2017, quando teve um AVC. Pela superação de saúde e de vida, vem aumentando minha fé sempre que a olho vejo como a mão de Deus é poderosa. Gratidão grande por me acolher e deixar na sua vida!! Muito obrigada, tia!

E não podia deixar de agradecer minha família, meu núcleo familiar, Enivaldo Barbosa (pai), Eneide Barbosa (mãe), Istônia Fontes (madrasta), Michelle, Marcelle e Marília (todas Barbosa), por me acolher e entender essa etapa da minha vida. Meu muito obrigada!

... toda ação, uma vez lançada, entra num jogo de interações e retroações no meio em que se dá, e esse jogo pode desviá-la de seus fins e até mesmo levar a um resultado oposto ao que se esperava ... as derradeiras consequências da ação são imprevisíveis

*Edgar Morin*

## RESUMO

MARTINS, Marcia Barbosa. **Uso e ocupação da APA do Pau Brasil/ RJ e da APA das Dunas da Lagoinha/CE: do licenciamento ambiental ao processo judicial.** 2018. 126 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A zona costeira tem sido lugar de ativa produção e reprodução da sociedade, que vem valorando esse espaço de acordo com as atividades econômicas e com a utilização dos recursos naturais. Embora a política brasileira de unidades de conservação, reformulada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, tenha se mostrado eficiente na criação de unidades de conservação, há diversas dificuldades em sua implementação, como: falta de regularização fundiária, carência de funcionários e de infraestrutura e ausência de plano de manejo. Essa tese de doutorado buscou analisar como o processo de licenciamento ambiental, de empreendimentos em Área de Proteção Ambiental – APA, podem gerar processos judiciais, que buscam provar as irregularidades legislativas de obras de engenharia civil, que criam um ambiente desequilibrado ecologicamente. A análise foi realizada a partir de um diagnóstico geoambiental, da caracterização de dois empreendimentos turísticos (resorts) e da análise dos processos judiciais que envolvem os licenciamentos desses empreendimentos turísticos. No entendimento de como algumas atividades turísticas têm se intensificado no litoral brasileiro foram escolhidas a APA do Pau Brasil, localizada no estado do Rio de Janeiro, nos municípios de Cabo Frio e Búzios e a APA das Dunas da Lagoinha, no município de Paraipaba, Estado do Ceará. São duas unidades de conservação costeiras caracterizadas, principalmente, por campos de dunas, que deveriam ser preservados, por serem ecossistemas frágeis, muito dinâmicos, responsáveis pela manutenção de importantes aquíferos e estoque de sedimentos que fazem parte da dinâmica costeira, mas que estão na mira de investidores, nacionais e internacionais. Os dois resorts foram licenciados pelos órgãos estaduais competentes de seus Estados, mas o questionamento dessa tese é como podem ser licenciados quando realmente são analisadas as características físicas e a legislação ambiental brasileira? Para responder esse questionamento foram realizadas análises e reflexões sobre a legislação ambiental brasileira e as legislações dos Estados do Ceará e do Rio de Janeiro que, teoricamente, deveriam balizar o procedimento de licenciamento ambiental para emissão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação de empreendimentos potencialmente poluidores no litoral. A partir dessa etapa entendeu-se porque, separadamente, cada processo de licenciamento ambiental gerou uma Ação Civil Pública que faz esse mesmo questionamento, tendo como réus os empreendedores e órgãos ambientais estaduais licenciadores. Na análise dos processos de licenciamento ambiental e dos processos judiciais, oriundos das Ações Cíveis Públicas nos dois Estados brasileiros, o que se pode perceber é a conivência dos órgãos ambientais estaduais, INEA e SEMACE, no licenciamento ambiental em desacordo com a legislação ambiental brasileira.

Palavras-chave: Unidade de Conservação, Licenciamento Ambiental, Resort, Ação Civil Pública, Processo Judicial.

## RÉSUMÉ

MARTINS, Marcia Barbosa. **Uso y ocupación de la APA del Pau Brasil/RJ y APA de las Dunas da Lagoinha/CE: del licenciamiento ambiental al proceso judicial.** 2018. 126 f. Tesis (Doutorado em Meio Ambiente) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

La zona costera ha sido lugar de activa producción y reproducción de la sociedad, que viene atribuyendo valor a este espacio de acuerdo con las actividades económicas y con la utilización de los recursos naturales. Aunque la Política Brasileña de Unidades de Conservación, reformulada por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación, se mostró eficiente en la creación de unidades de conservación, hay varias dificultades en su implementación: falta de regularización agraria, carencia de funcionarios e infraestructura y ausencia de plan de manejo. Esta tesis de doctorado buscó analizar cómo el proceso de licenciamiento ambiental, de emprendimientos en Área de Protección Ambiental - APA, pueden generar procesos judiciales, que buscan probar las irregularidades legislativas de obras de ingeniería civil, que crean un ambiente desequilibrado ecológicamente. El análisis fue realizado a partir de un diagnóstico geoambiental, de la caracterización de dos emprendimientos turísticos (resorts) y del análisis de los procesos judiciales que involucran los licenciamientos de esos emprendimientos turísticos. En el entendimiento de cómo algunas actividades turísticas se intensificaron en el litoral brasileño fueron elegidas la APA del Pau Brasil, ubicada en el Estado de Rio de Janeiro, en los municipios de Cabo Frio y Búzios y la APA de las Dunas da Lagoinha, en el Estado de Ceará. Ubicada en el municipio de Paraipaba, en la Praia da Lagoinha. Se trata de dos unidades de conservación costeras caracterizadas principalmente por campos de dunas, que deberían preservarse, por ser ecosistemas frágiles, muy dinámicos, responsables por el mantenimiento de importantes acuíferos y son el stock de sedimentos que forman parte de la dinámica costera, pero que están en el punto de miradas inversores, nacionales e internacionales. Los dos resorts fueron licenciados por los órganos estatales competentes de sus Estados, pero el cuestionamiento de esa tesis es: ¿Cómo pueden ser licenciados cuando realmente se analizan las características físicas y la legislación ambiental brasileña. Para responder a este cuestionamiento se realizaron análisis y reflexiones sobre la legislación ambiental brasileña y las legislaciones de los Estados de Ceará y de Río de Janeiro que, teóricamente, deberían balizar el procedimiento de licenciamiento ambiental para emisión de licencia previa, licencia de instalación y licencia de operación de emprendimientos potencialmente contaminantes en el litoral. A partir de esa etapa se entendió porque, separadamente, cada proceso de licenciamiento ambiental generó una Acción Civil Pública que hace ese mismo cuestionamiento, teniendo como reos a los emprendedores y organismos ambientales estatales licenciantes. En el análisis de los procesos de licenciamiento ambiental y de los procesos judiciales, oriundos de las Acciones Civiles Públicas en los dos Estados brasileños, lo que se puede percibir es la connivencia de los órganos ambientales estatales, INEA y SEMACE, en el licenciamiento ambiental en desacuerdo con la legislación ambiental brasileña.

Palabras clave: Unidades de Conservación; Licenciamiento Ambiental; Resort; Acción Civil Pública; Proceso Judicial

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Porcentagem de Resorts no litoral brasileiro por Região .....	14
Figura 2 –	Mapa de Localização dos Resorts no Litoral Brasileiro do ano de 2016 .....	15
Figura 3 –	Mapa Mental da Tese .....	19
Figura 4 –	Mapa de Localização da APA do Pau Brasil .....	41
Figura 5 –	Mapa de Localização da APA das Dunas da Lagoinha .....	44
Figura 6 –	Mapa das Unidade Geoambientais da poligonal do Resort Reserva Però dentro da poligonal da APA do Pau Brasil .....	49
Figura 7 –	Mapa das Unidades Geoambientais da APA das Dunas da Lagoinha .....	50
Figura 8 –	Localização das unidades habitacionais, lazer e comerciais do Resort Però .....	53
Figura 9 –	Planta do projeto de implantação do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort .....	56
Figura 10 –	Zoneamento da APA do Pau Brasil (2002) .....	65
Figura 11 –	Página da internet da Organização Não Governamental Viva Rio – Fundadores e Amigos do Viva Rio .....	66
Figura 12 –	Linha do tempo do Licenciamento Ambiental do Resort Costa do Però .....	87
Figura 13 –	Linha do tempo do Licenciamento Ambiental do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort .....	91
Figura 14 –	Resultado da Consulta de Embargos e Autos de Infração no site do IBAMA .....	102

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Fases principais da entrevista narrativa .....	35
Quadro 2 –	Unidades Geoambientais encontradas nas APA Pau Brasil (RJ) e APA das Dunas da Lagoinha (CE) .....	46
Quadro 3 –	Legislação Pertinente ao estudo de caso .....	57
Quadro 4 –	Linha do Tempo Processo Judicial do Resort Costa do Perú .....	99
Quadro 5 –	Linha do Tempo Processo Judicial do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort .....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanentes
CECA	Comissão Estadual de Controle Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EVA	Estudo de Viabilidade Ambiental
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
GIZC	Gestão Integrada da Zona Costeira
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEA	Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
LI	Licença de Instalação
LP	Licença Prévia
LO	Licença de Operação
LCRH	Laboratório de Climatologia e Recursos Hídricos
MPF	Ministério Público Federal
MPF	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDP	Plano Diretor Participativo
PDF	Programa Saúde da Família
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PCA	Plano de Controle Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMACE	Superintendência Estadual de Meio Ambiente
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
TGS	Teoria Geral do Sistema
UC	Unidade de Conservação
UCs	Unidades de Conservação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
ZOCs	Zonas de Ocupação Controlada

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1	<b>METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	20
2	<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: APAS E “SEUS” RESORTS</b> .....	38
2.1	<b>APA do Pau Brasil</b> .....	38
2.2	<b>APA das Dunas da Lagoinha</b> .....	42
2.3	<b>Caracterização das Unidades Geoambientais (características físicas)</b> .....	45
2.4	<b>Descrição do Projeto Arquitetônico dos Resorts</b> .....	51
3	<b>CONSTRUIR OU NÃO CONSTRUIR: LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PROCESSO JUDICIAL</b> .....	57
3.1	<b>Legislação pertinente</b> .....	58
3.1.1	<u>Legislação Federal</u> .....	59
3.1.2	<u>Legislação Estadual</u> .....	74
3.1.3	<u>Legislação Municipal</u> .....	80
3.2	<b>Processo de Licenciamento Ambiental</b> .....	87
3.2.1	<u>Licenciamento Ambiental do Resort Costa do Peró: caminho para Licença de Instalação – LI do Club Med Peró</u> .....	87
3.2.2	<u>Licenciamento do Ambiental do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort</u> ..	91
3.3	<b>Processo Judicial - resultado do licenciamento ambiental</b> .....	92
3.3.1	<u>Processo Judicial do Resort Costa do Peró</u> .....	93
3.3.2	<u>Processo Judicial Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort - Fortalisboa Promoção Imobiliária LTDA</u> .....	101
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	108
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116
	<b>ANEXO A - Licença Prévia N° FE012863-07 – Club Med</b> .....	122
	<b>ANEXO B - PEC N° 65/2012</b> .....	124

## INTRODUÇÃO

A zona costeira tem sido lugar de ativa produção e reprodução da sociedade, que vem valorando esse espaço de acordo com as atividades econômicas e com a utilização dos recursos naturais. Embora a política brasileira de unidades de conservação, reformulada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000), tenha mostrado eficiência na criação de unidades de conservação, Medeiros et al (2011) afirmam que há diversas dificuldades em sua implementação, como: falta de regularização fundiária, carência de funcionários e infraestrutura, ausência de plano de manejo. Estas dificuldades geram problemas na gestão dessas unidades de conservação, somados ao desconhecimento/despreparo dos gestores ou não aplicação/insuficiência das ferramentas de gestão, que se traduzem na ilegalidade dos processos de licenciamento de empreendimentos autorizados em áreas ambientalmente impróprias – sensíveis à degradação e de alta vulnerabilidade frente às atividades antrópicas– e em áreas ilegais ou com impedimento legal – estão enquadradas ou definidas por algum ato legal que as protejam ou determine uso diferente ao licenciado. Exemplos dessas situações serão estudados nessa tese de doutorado.

Na perspectiva de uma parcela da sociedade que tem suas atividades voltadas para o uso inadequado dos recursos naturais, algumas atividades do Turismo têm influência no uso e na ocupação das Unidades de Conservação – UCs. Sob o discurso de contemplação da natureza, favorece a construção de trilhas em locais inadequados, hotéis, resorts e segundas residências, que geram impactos socioambientais negativos, muitas vezes irreversíveis, dos quais resultam conflitos sociais, econômicos, jurídicos e ambientais, que demandam intervenções que sejam capazes de contribuir para a mitigação da problemática explicitada, como os casos abordados na presente tese, de licenciamentos ambientais para construção de empreendimentos turísticos de grande porte no interior de unidades de conservação.

O processo de urbanização brasileira ocorreu, primeiramente, em áreas costeiras, essa tendência histórica continua até os dias de atuais (ARAÚJO *et al*, 2008). Por estar num espaço privilegiado, na interação entre os ambientes terrestres, aquáticos e aéreos, a zona costeira apresenta-se rica, com alta diversidade de paisagens associadas a inúmeros ecossistemas frágeis, desempenhando funções primordiais na manutenção da flora e fauna terrestre e aquática, de sistemas ambientais, como as praias, dunas, falésias, restingas, estuários etc. Essa diversidade de paisagens propicia uma gama de possibilidades diferentes de uso e ocupação da área. Na zona costeira são desenvolvidas atividades como pesca, navegação, comércio, indústria, lazer, turismo e instalação de centros urbanos, sendo a principal área de vida de

nossa população, competindo muitas vezes pelo mesmo espaço, com interesses, percepções e projetos muitas vezes antagônicos, que podem gerar conflitos. (VASCONCELOS, 2005)

O presente estudo, na busca de compreender um modelo de conservação viável, leva em consideração os princípios da sustentabilidade apresentados por Sachs (1993), que são: a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, f) programas de educação.

Analisando os princípios da sustentabilidade sugerido por Sachs (1993) esse estudo entende que conservar a paisagem e a biodiversidade natural deve ser o objetivo de todos para garantir sua existência e das gerações futuras. Pressupõe, assim, que a criação de Unidades de Conservação é uma das ferramentas disponíveis para a busca dessa sustentabilidade. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e seus princípios serão norteadores das análises a serem conduzidas, pois estabelecem critérios para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (SNUC, 2000). Portanto, os princípios do SNUC serão o fio condutor de muitas discussões ao longo desse estudo.

A atividade turística no Brasil ganha impulso a partir da década de 1950, seguindo uma tendência mundial do pós-segunda grande guerra. Essa atividade em todo o mundo tem na zona costeira seu grande foco de interesse e investimentos (MESPELIER & BLOC-DURAFFOUR, 2015). O Brasil com mais de 8.500 km de litoral tem campo farto para o desenvolvimento do turismo de sol e praia. Os investidores têm encontrado espaço e incentivo dos municípios litorâneos, desde a década de 1990, para se estabelecerem, ampliando ou criando novas áreas de lazer.

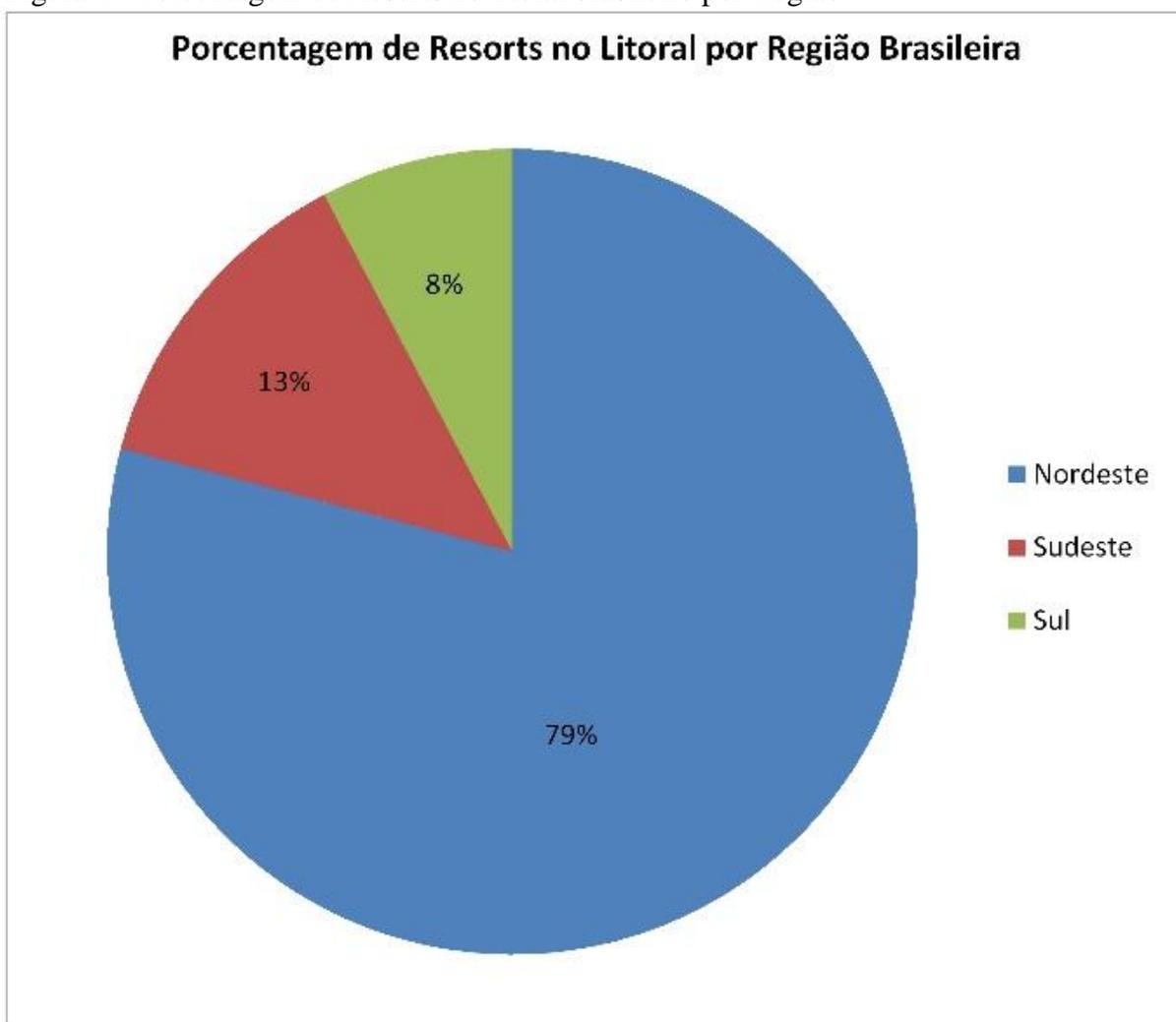
Relacionando a ocupação do litoral pelas atividades turísticas, Coriolano (2007) afirma que o litoral foi fragmentado em grandes e pequenas porções e privatizado para o uso das segundas residências e das redes hoteleiras, em especial dos resorts. A ocupação de unidades de conservação no litoral por resort é o tema central dessa pesquisa, por isso foi feito um mapeamento desses empreendimentos no Brasil. Para isso foi analisada a definição de resort, que de acordo com o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem é todo “hotel com infraestrutura de lazer e entretenimento que disponha de serviços de estética, atividades físicas, recreação e convívio com a natureza no próprio empreendimento” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016, p. 06).

A tendência de ocupação da zona costeira por *resorts* é igual para todo o Brasil, como é indicada na pesquisa **Resorts no Brasil** da *BSH International*. O marco do início de

construção dos *resorts* no Brasil é o ano de 1981 (ROIM; GONÇALVES, 2012), tendo alcançado em meados da década de 2000 cerca de 45 empreendimentos e 14.915 unidades habitacionais. Em 2014, o território brasileiro contava com 119 empreendimentos e cerca de 27.000 unidades habitacionais ((ROIM; GONÇALVES, 2012), sendo quase o triplo de ofertas de resorts no Brasil e quase o dobro em números de unidades habitacionais comparados os dados da década de 2000. A maior concentração desse tipo de empreendimento é na região Nordeste (BSH INTERNATIONAL, 2014).

Nos dados alcançados nessa pesquisa, no ano de 2016, o número de resorts no litoral brasileiro era de 91 empreendimentos (ABR, 2016; PORTAL DO TURISMO, 2016; REVISTA ÉPOCA, 2016, REVISTA VIAGEM E TURISMO, 2016; SITE TERRA, 2016). Esses empreendimentos estavam distribuídos da seguinte forma: 79% dos empreendimentos no Nordeste, 13% no Sudeste e 8% na Região Sul, como mostra a Figura 1.

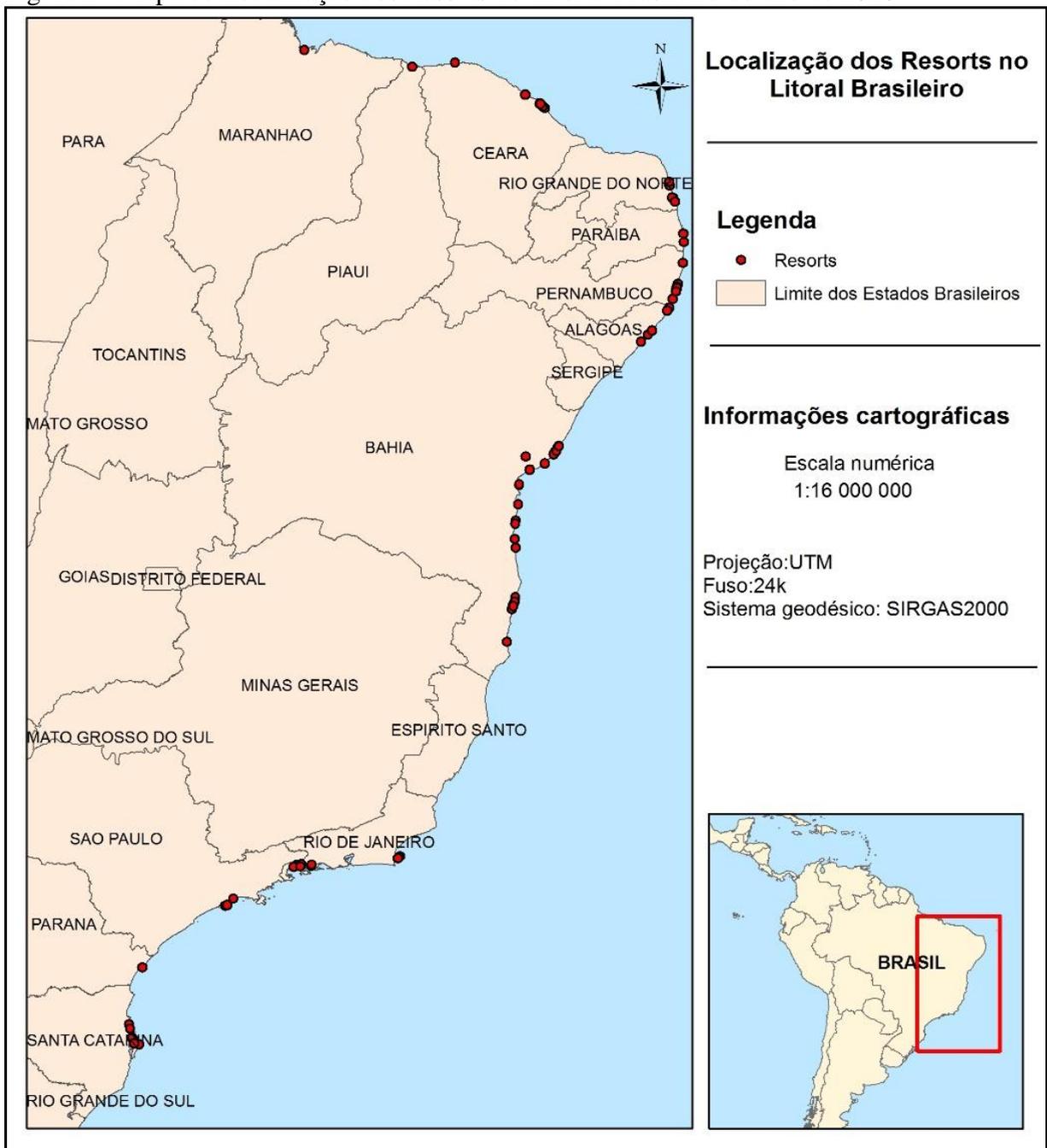
Figura 1 - Porcentagem de Resorts no litoral brasileiro por Região.



Fonte: Adaptado de ABR, 2016; Portal do Turismo, 2016; Revista Época, 2016, Revista Viagem e Turismo, 2016; Site Terra, 2016.

No ano de 2003, Cruz (2003) afirma que 40% dos *resorts* do Brasil estavam instalados no litoral da Bahia, mas no ano 2016, esse índice caiu para 35%, pois houve um crescimento no número de empreendimentos nessa categoria em outras áreas do litoral nordestino. Ainda no ano de 2016, o Nordeste apresenta 50% dos *resorts* instalados e funcionando no Brasil (Figura 2).

Figura 2 - Mapa de Localização dos *Resorts* no Litoral Brasileiro do ano de 2016.



Fonte: Adaptado de ABR, 2016; PORTAL DO TURISMO, 2016; REVISTA ÉPOCA, 2016, REVISTA VIAGEM E TURISMO, 2016; SITE TERRA, 2016.

No entendimento de como algumas atividades turísticas tem se intensificado no litoral brasileiro foram escolhidas as duas áreas de estudo dessa tese. São duas unidades de conservação costeiras caracterizadas, principalmente, por campos de dunas, que deveriam ser preservados, por serem ecossistemas frágeis, muito dinâmicos, responsáveis pela manutenção de importantes aquíferos e são estoque de sedimentos que fazem parte da dinâmica costeira, mas que estão na mira de investidores, nacionais e internacionais.

### **A escolha dos objetos**

Ainda na graduação tive a oportunidade de ser estagiária da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará – SEMACE, no ano de 2008. O estágio foi no Núcleo de Controle Ambiental – NUCAM, setor responsável pelo licenciamento ambiental no Estado do Ceará. Foi nesse período que tive oportunidade de acompanhar o licenciamento de vários empreendimentos e chegaram ao meu conhecimento informações sobre o processo de licenciamento do *Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort*, que estava sendo construído na Área de Proteção Ambiental das Dunas da Lagoinha, no município litorâneo de Paraipaba. Era um processo longo, com vários estudos e diversos números de processos diferentes, que serão descritos no CAPÍTULO 03 dessa tese.

Nessa época, eu cursava o último ano de bacharelado em Geografia, na Universidade Estadual do Ceará, justamente naquele período em que é preciso decidir em que área seguir dentro do curso de graduação, o que mais gosta de estudar, e me encantei pelos processos de licenciamento. Assim escolhi o objeto de estudo do mestrado e que futuramente viria a ser objeto dessa tese de doutorado.

Conheci a Praia da Lagoinha no início da década de 2000, lembro-me de ser uma praia tranquila, com poucas barracas e pouco fluxo de turistas. No ano de 2006 tive a oportunidade de voltar à praia e conheci uma nova dinâmica com mais turistas, pois tinha se tornado rota de visita, com mais barracas, restaurantes e outros serviços voltados ao turismo e vilegiatura.

Com objeto de estudo escolhido e o tema definido, fui aprovada na seleção do Curso de Mestrado, no ano 2009, no Departamento de Geografia, na Universidade Federal do Ceará – UFC, e no ano 2010 tive a oportunidade de cursar a disciplina Geologia Sedimentar, como aluna visitante, no Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense – UFF, no Estado do Rio de Janeiro.

A disciplina basicamente era uma aula de campo, de 4 (quatro) dias na Região dos Lagos, litoral norte do Estado do Rio de Janeiro. Foi quando, pela primeira vez, fui à Praia do

Peró e visitei o campo de Dunas do Peró, na APA do Pau Brasil. Na aula, o Prof. Dr. Guilherme Borges Fernandez relatou sobre um projeto de um empreendimento voltado para o turismo (resort) na área e que o licenciamento estava parado por conta de um processo judicial numa ação conjunta de Ministério Público e Ação Social. Identifiquei uma área com as mesmas características físicas da Praia da Lagoinha, no Estado do Ceará, e com problema semelhante no processo de licenciamento.

No último semestre do mestrado fiz uma visita à Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro, e pude visitar novamente a APA do Pau Brasil, fui informada que o empreendimento (resort) Reserva Peró continuava embargado após várias tentativas judiciais do empreendedor de reverter a decisão da justiça local. Assim, decidi que esse seria o segundo objeto de estudo no doutorado.

### **Objetivos**

O objetivo geral dessa tese de doutorado nasceu da hipótese que legislação específica ambiental brasileira não é suficientemente ampla, possibilitando a atuação do Ministério Público Federal – PMF. Assim, essa tese objetiva fazer uma análise de como um processo administrativo de licenciamento ambiental pode gerar processos judicializado, objetivando a preservação dos recursos naturais na zona costeira. Essa análise será feita a partir da apresentação dos licenciamentos ambientais de dois empreendimentos turísticos e seus processos judiciais.

### **Objetivos Específicos**

- a. Realizar um diagnóstico geoambiental identificando vulnerabilidade e potencialidades das unidades geoambientais das UCs estudadas;
- b. Caracterizar os empreendimentos turísticos (resorts) e identificar os impactos decorrentes das obras, a partir da análise do processo de licenciamento ambiental;
- c. Analisar os processos judiciais que envolvem os licenciamentos desses empreendimentos turísticos, para compreender como o judiciário brasileiro julga questão sobre licenciamento ambientais.

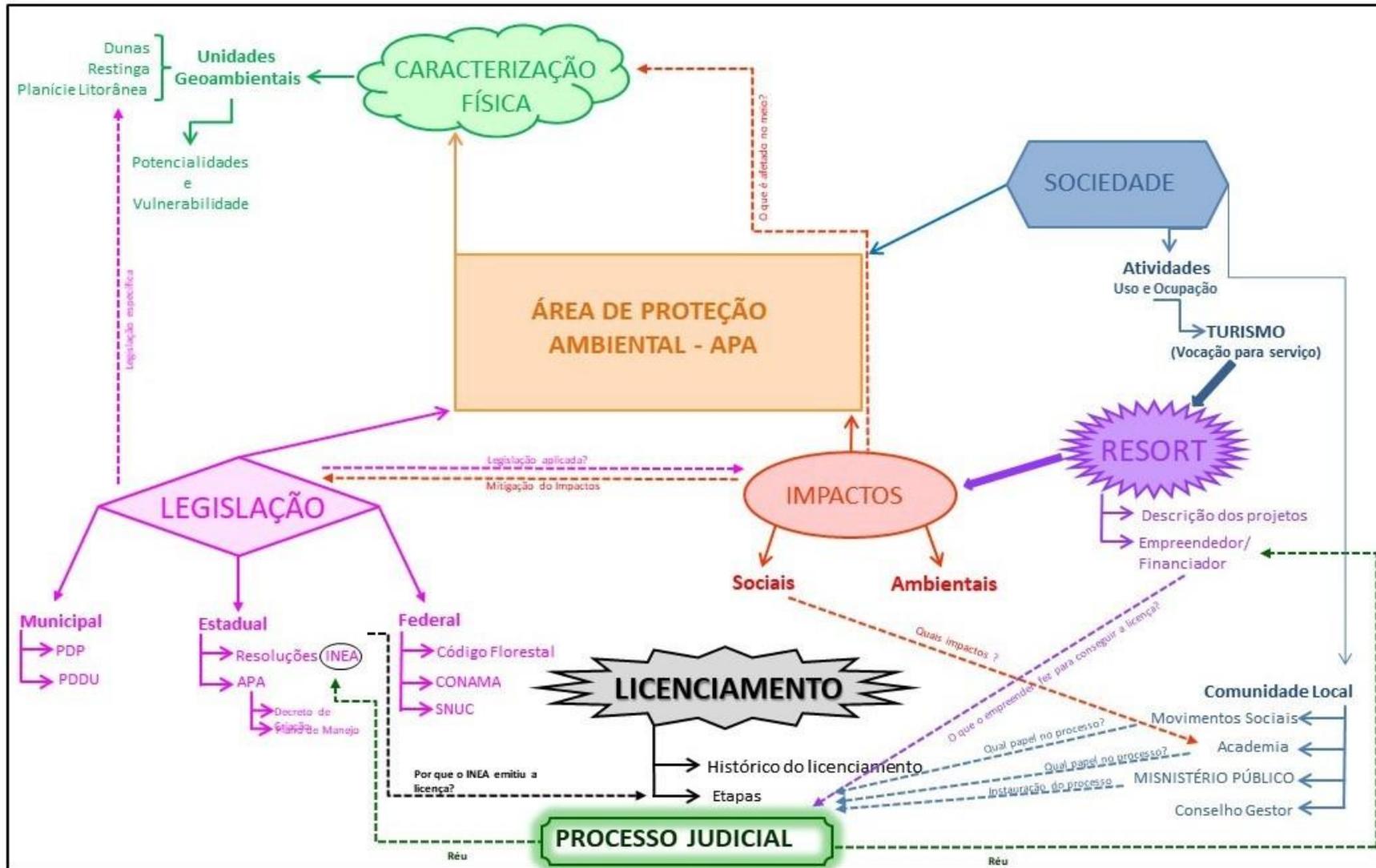
### **Desenho da tese: Mapa Mental**

A necessidade de organizar as ideias soltas nos cadernos e papeis, de forma a uni-las e ligá-las me fez criar um Mapa Metal, que segundo Bovo e Hermann (2005) é essencialmente um diagrama hierarquizado de informações, no qual pode-se facilmente identificar as relações e os vínculos entre as informações (Figura 3).

A ideia principal era pensar na ocupação das Unidades de Conservação – UCs (objetos de estudo), esse é o motivo de estarem no centro do mapa mental, e a partir dela pode-se visualizar entradas e saídas de informações. Considerando saída como informações sobre as UCs em estudos (APA das Dunas da Lagoinha e APA do Pau Brasil): **CARACTERÍSTICAS FÍSICA**, considerando suas unidades geoambientais.

Para as setas que indicam fluxo de entrada estão informações sobre fatores que podem alterar o uso e ocupação das UCs, que são: **SOCIEDADE** sendo um breve histórico do papel social no uso e ocupação da área, descrevendo as atividades antrópicas nas áreas, sendo um elo à construção do **RESORT**, nesse item tem a apresentação dos empreendimentos, do processo de licenciamento e algumas condicionantes. A apresentação dos resorts será feita como um subitem do capítulo da caracterização física das UCs, apresentando assim as áreas e os objetos de estudo. Sem seguida será elencada a **LEGISLAÇÃO** (leis, decretos, **CONAMAS** e normas) que deveriam regulamentar sobre os objetos de estudo e descrito os **PROCESSOS JUDICIAIS** gerados dos licenciamentos ambientais irregulares.

Figura 3 - Mapa Mental da Tese



Fonte: Elaboração própria (MARTINS, 2016).

## 1. METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

A metodologia é o instrumento pelo qual o pesquisador realiza suas ações para alcançar os objetivos da pesquisa. O caminho metodológico é o coração da pesquisa, ou seja, o movimento propulsor que permite ao pesquisador conhecer seu campo de estudo e as maneiras de desvendar seu objeto de pesquisa.

Em linhas gerais, a escolha do método é em função do tema e do público que foi entrevistado, acompanhado ou abordado, uma vez que a realidade local e a percepção dos atores envolvidos puderam influenciar o modo de ver e de pensar do pesquisador. Neste estudo, discutiu-se acerca dos caminhos percorridos ao longo da realização da pesquisa. Serão abordadas técnicas e instrumentos da construção e levantamento dos dados com destaque para a o levantamento de dados existentes sobre as áreas de estudo, o acompanhamento dos processos de gestão das APAs através das reuniões dos conselhos gestores, a coleta de opiniões dos sujeitos envolvidos, através de entrevistas abertas e a aplicação de técnicas de análise ambiental, com mapeamento das áreas de estudo.

O objeto de estudo são duas Áreas de Proteção Ambiental – APA, a APA do Pau Brasil, no estado do Rio de Janeiro, e a APA das Dunas da Lagoinha, no estado do Ceará, áreas de grande interesse para diversas atividades, entre elas o turismo, através da construção de resorts.

### **Percurso Metodológico**

A pesquisa teve por objetivo analisar dois casos, utilizando como campo de investigação duas APAs localizadas em regiões distintas do Brasil, uma no Sudeste e outra no Nordeste. Cada uma delas com realidades socioambientais diferentes, mas submetidas a uma mesma legislação federal sobre o disciplinamento de usos e ocupações.

O percurso metodológico caracteriza o estudo como de natureza descritivo-analítica, de abordagem predominantemente qualitativa, apresentando dados coletados sobre as áreas, seu tamanho, o índice de ocupação, áreas desmatadas pelo homem. Foram levantados dados primários e secundários, a partir da análise da vasta bibliografia disponível sobre o tema e sobre a área. Os dados primários foram obtidos a partir do contato com os atores envolvidos, ou seja, gestores das APAs, gestores públicos, moradores locais e etc. Para esses dados foram utilizadas perguntas-base que, aplicadas nas conversas/entrevistas, os entrevistados podiam se expressar livremente sobre os temas abordados pelo entrevistador.

Este estudo, dividido em duas etapas, foi realizado por meio de dados documentais e bibliográficos, e por uma pesquisa de campo a fim de averiguar o tema abordado e a realidade geográfica das áreas de estudo. Na primeira etapa, fez-se o levantamento bibliográfico, com a finalidade de analisar o que já foi pesquisado e escrito a respeito da área e do tema. Recorreu-se, também, a referências em livros e artigos. Segundo Cervo e Bervian (2002).

“A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir das referências teóricas publicadas em documentos. Busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existente sobre um determinado assunto, tema ou problema. Este tipo de pesquisa é o meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio de estado de arte sobre determinado tema” (CERVO; BEVIAN, 2002).

Na fase inicial da pesquisa foi privilegiado o conhecimento teórico. Realizou-se um levantamento minucioso sobre unidades de conservação, unidades geoambientais, licenciamento ambiental e vulnerabilidade e potencialidade ambiental. Para tanto, fez-se uso da pesquisa bibliográfica, que se encontra na Fundamentação Teórica deste documento.

Em seguida, foi feita uma busca documental da legislação vigente, em três etapas: primeiro na escala Federal, das leis, decretos, resoluções etc. que regem o meio ambiente e a zona costeira brasileira; a segunda na escala Estadual, especificamente na legislação dos Estados do Rio de Janeiro e do Ceará, onde estão as duas APAs estudadas; e a terceira na escala Municipal, buscando as legislações específicas dos municípios de Cabo Frio (RJ) e Paraipaba (CE).

Ressalta-se, aqui, a grande dificuldade na busca da legislação municipal, visto que, a guarda de documentos e a sua catalogação nos municípios são precárias. Outra grande dificuldade foi a coleta de dados dos processos de licenciamento e dos processos judiciais, sendo coletadas parte dos documentos a partir da disponibilização de dados pelos órgãos ambientais, entrevistados e publicações do Diários Oficiais.

### ***Locus da pesquisa***

Por se tratar da análise de dois estudos de caso, o *locus* da pesquisa são duas áreas distintas, a APA do Pau Brasil, no Estado do Rio de Janeiro e a APA da Lagoinha, no Estado do Ceará.

A análise do *locus* foi realizada de maneira transversal e interdisciplinar, ou seja, observando-se no *locus* as suas características gerais em três aspectos: Unidade de Conservação, Unidades Geoambientais e Legislação Ambiental Pertinente.

## Unidades de conservação

A costa brasileira apresenta diversos ambientes litorâneos em seus 8.500 km de linha de extensão, como praias, dunas, falésias, cordões litorâneos, restingas, manguezais e estuários. Esses ambientes são elementos comuns ao longo do litoral, cada um deles apresentando sua dinâmica ambiental própria, muitas vezes interligada, resultando num cenário privilegiado de paisagens exuberantes. Esses atrativos naturais estão sujeitos aos interesses humanos, portanto, sofrem todos os dias com os impactos das ações antrópicas.

A urbanização brasileira sempre ocorreu primeiro em áreas costeiras e essa tendência histórica continua (ARAÚJO et al, 2008), por estar num espaço tão privilegiado, na interação entre os ambientes terrestres, aquáticos e aéreos, a zona costeira torna-se rica em diversidade de paisagens associadas a inúmeros ecossistemas frágeis, desempenhando funções primordiais na manutenção da flora e fauna terrestre e aquática.

A presente pesquisa leva em conta os princípios do Desenvolvimento Sustentável dando importância ao fato de que é necessário conservar a paisagem e a biodiversidade natural, com o objetivo de garantir sua existência para as gerações futuras. Pressupõe também que Unidades de Conservação são ferramentas indispensáveis ao Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Brasil, 2000) deve ser o princípio norteador das análises referentes ao uso adequado e à conservação do ambiente, pois essa lei estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

O processo de ocupação da zona costeira brasileira trouxe muitas consequências negativas para o meio ambiente. Atualmente, o poder público e os atores sociais locais não conseguem acompanhar o crescimento acelerado da urbanização, portanto, não havendo respostas compatíveis com a velocidade de crescimento urbano, através de ações e de políticas públicas que resultem em infraestrutura para dar suporte a essa expansão.

A ampliação das estruturas urbanas necessárias para acompanhar o crescimento populacional, como estradas, redes elétricas, escolas, saneamento básico, hospitais e etc., não ocorre na mesma escala de crescimento e adensamento populacional, resultando na forma precária em que muitos brasileiros vivem, contribuindo para uma maior pressão sobre o ambiente natural e causando inúmeros impactos ambientais adversos.

A conservação da natureza, como atitude, é um modo de gestão equilibrada de *habitats* e não um conjunto isolado de normas de proteção de espécies, animais ou vegetais (FADIGAS, 2007), por isso são criadas unidades de conservação para a manutenção do

patrimônio natural, seguindo uma linha de conservação dos ecossistemas que ainda não foram afetados por nossa sociedade, que busca exacerbadamente satisfazer os patamares cada vez maiores do seu bem-estar. Essa busca incessante, denominada genericamente de crescimento econômico, deixa um questionamento: o desenvolvimento sustentável é dividido igualmente entre “desenvolvimento” para a sociedade e “sustentável” para o meio ambiente? (MARTINS et al, 2010). Esse questionamento foi realizado há 8 anos e continua sem resposta.

Para melhor entender o que se vivencia hoje em termos de discussão e evolução da legislação que rege o tema meio ambiente, é preciso fazer um breve histórico pontuando e discutindo em quais circunstâncias o pensamento humano evoluiu para a preocupação com o que se considera como lugar ocupado, e conseqüentemente, para lugar protegido legalmente. Considerando lugar como:

[...] um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, uma possibilidade de uso social com um dado potencial produtivo, o qual permite uma abordagem vocacional que desvendaria suas vantagens e desvantagem (em face de cada uso) em comparação a outros lugares. [...] tomado como uma riqueza natural, representada por uma dada quantidade de recursos naturais ali depositados e por um conjunto de características que podem ser agrupados nos conceitos geográficos de posição e situação [...]. (MORAES, 2007)

Os lugares estão sendo repetidamente modificados e consumidos pelas necessidades humanas. Dentro das prioridades de crescimento econômico, inicia seu processo de descaracterização, que se acelerou a partir da revolução industrial. O avanço da sociedade sobre a natureza é tão intenso que suscita o nascimento de projetos de criação de áreas protegidas.

A primeira unidade de proteção da natureza foi o Parque Nacional Yellowstone, criado em 1872, simbolizando o início da forma de organização social e da consciência com a natureza, hoje conhecida, buscando preservar áreas intocadas para contemplação, e, também, para as gerações futuras, segundo a Constituição Federal Brasileira.

No Brasil, a primeira tentativa de criação de áreas de proteção foi em 1876, entretanto sem obtenção de êxito. Em 1896, no Brasil, é desapropriado o Engenho Pedra Branca, dando lugar ao Horto Florestal de São Paulo, primeira área protegida nacional, inspirador da criação pioneira do Serviço Florestal, que tinha como objetivo conservar e controlar a exploração das florestas remanescentes.

Na mesma época, outros países seguiram esse modelo e instituíram áreas de proteção, como o Canadá, 1885; Austrália e México, 1898; Argentina, 1903; Equador, 1934; No Brasil o movimento conservacionista continua com a criação em 1914 dos Parques de Sete

Quedas e da Ilha do Bananal, por decreto, sendo criados os primeiros parques nacionais do país. Infelizmente esses projetos nunca saíram do papel, não foram concretizados. (GUERRA, 2009)

Em 1934, foi aprovado o 1º Código Florestal do Brasil, juntamente com os Códigos das Águas e o Código de Caça e Pesca, dando um pontapé inicial para que a conservação da natureza no Brasil fosse conduzida como política nacional. Mas apenas em 1937, no governo de Getúlio Vargas, foi criado o primeiro parque nacional ativo, o Parque Nacional de Itatiaia, tendo sua poligonal abrangendo áreas nos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em 1946 no estado do Ceará foi criada a primeira floresta nacional como área protegida de uso direto, a Floresta Nacional Araripe-Apodi.

Em 15 de setembro de 1965 foi aprovada a Lei Nº 4.771/65, que instituiu o Novo Código Florestal do Brasil. Essa lei veio para aperfeiçoar e atualizar o 1º Código Florestal do Brasil. O Novo Código Florestal brasileiro sofre profundas transformações ao longo desses 45 anos de sua promulgação, principalmente pelas leis Nº 7.803/1989 e Nº 11.284/2006 e pela Medida Provisória Nº 2.166-67 de 2001. Atualmente Código Florestal do Brasil entrou em vigor 2012, com a Lei Nº 12.651 de 25 de maio de 2012.

A Constituição Federativa do Brasil promulgada em 1988 dispensa atenção às áreas protegidas através do Art. 225, Parágrafo 1º em seu inciso III que diz:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

....

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;

Com o intuito de regulamentar o artigo 225 da Constituição, que trata da criação de áreas protegidas, o Congresso Nacional aprova a Lei Nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que, além de regulamentar os incisos constitucionais, cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação no Brasil.

A APA do Pau Brasil foi criada em 2002, após a Lei do SNUC, mas a APA das Dunas da Lagoinha foi criada em 1999, embora seja anterior à legislação Federal que criou o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza – SNUC, em 2000, esse sistema encampou todas as unidades de conservação existentes. Deste modo, a APA das Dunas da

Lagoinha passou a incorporar o grupo de Unidade de Uso Sustentável, que “compatibiliza a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais” (BRASIL, 2000). Para fim de entendimento correto da proposta de criação de uma APA e sua função, foram definidos, a partir do SNUC (BRASIL,2000), segue abaixo dois termos importantes:

“**conservação da natureza**” que é o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

“**uso sustentável**” que é a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. (BRASIL, 2000)

## **Unidades Geoambientais**

A definição de Unidade Geoambiental é um conceito científico, como veremos a seguir. Entretanto, no Brasil, esse conceito é disciplinado em um dispositivo legal, o Decreto Nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004) que Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Essa lei em seu Artigo Segundo afirma:

“Art. 2º Para os efeitos deste Decreto são estabelecidas as seguintes definições:

...

XV - unidade geoambiental: porção do território com elevado grau de similaridade entre as características físicas e bióticas, podendo abranger diversos tipos de ecossistemas com interações funcionais e forte interdependência”.

A identificação das Unidades Geoambientais nessa pesquisa foi realizada a partir da análise de dados e da percepção no campo sobre o espaço geográfico, de forma integrada, observando os aspectos físicos e antrópicos em conjunto, através da análise geoambiental. A análise geoambiental é descrita por Souza (2005) como:

“... a análise geoambiental é uma concepção integrativa que deriva do estudo unificado das condições naturais que conduz a uma percepção do meio em que vive o homem e onde se adaptam os demais seres vivos”. (SOUZA, 2005)

Esse conceito nos conduz a uma noção de integridade, de conjunto, que se baseia na ideia de um todo que pode ser observado como uma paisagem, resultado da Análise Ambiental Geossistêmica. Deste modo, as Unidades Geoambientais foram identificadas a

partir da percepção e definição de paisagem, sendo utilizada no presente estudo, a definição de Bertrand (1969), que afirma:

A paisagem não é a simples adição de elementos geográficos dispartados. É, numa determinada porção do espaço, o resultado da combinação dinâmica, portanto instável, de elementos físicos, biológicos e antrópicos que, reagindo dialeticamente, uns sobre os outros, fazem da paisagem um conjunto único e indissociável em perpétua evolução”. (Bertrand, 1969, p.01)

Nessa análise Bertrand enumera elementos imprescindíveis, como a noção de escala e a classificação dos elementos específicos do clima, geologia, solos, relevo e vegetação, assim como o uso e a ocupação do solo para o conhecimento de paisagem, sendo o produto final uma delimitação geográfica.

Analisar a paisagem implica em observar o conjunto de componentes naturais nos diversos aspectos, abrangendo a geologia, o relevo, o clima, a hidrologia, o escoamento superficial e a infiltração da água, a pedologia, a cobertura vegetal e a presença de uma fauna que interage com o meio físico, criando um sistema ecológico singular para cada lugar.

Muitos autores discutem paisagem abordando diversos ângulos de visão, principalmente por tratar-se de um conceito difuso, muito amplo. Segundo Moreira e Silva (2012), a paisagem é vista como um produto do intelecto de quem analisa, cada grupo social pode interpretar de forma diferente. Esses autores afirmam:

“O termo paisagem possui um significado mais amplo e complexo do que apenas o valor estético, referindo-se a tudo que a vista abarca, a ambientes construídos ou naturais, mas também é composta por elementos intangíveis e inclui valores e significados (MOREIRA; SILVA, 2012, p. 241).

A análise da paisagem requer obrigatoriamente uma análise da unidade geoambiental, que segundo Souza e Carvalho (2009) prescinde da análise de um conjunto de componentes, processos e sistemas do meio físico-geográfico, que são na verdade um geossistema.

O Geossistema tem sua origem na Teoria Geral dos Sistemas - TGS. A TGS surgiu com os trabalhos do biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy, em 1937. Esta teoria não busca solucionar problemas ou solucionar práticas, mas apenas criar conceitos sobre como pode ser analisada as paisagens locais como sendo uma parte de um todo, para que possam ser aplicados na realidade do que foi fornecido pela experiência em diversas paisagens na Terra. Na TGS, o estudo de sistemas tem como princípio básico a conectividade. Nesse sentido, o sistema é um conjunto de elementos interdependentes, cada qual com uma ou mais funções específicas, funcionando de forma interconectada. Eles podem ser abertos, quando há troca de

energia e matéria com o meio, ou fechados, quando não há a referida troca. Nos sistemas naturais predominam os sistemas abertos.

O conceito de geossistema proposto por Bertalanffy, que foi revisado por Sotchava em 1963, definiu Geossistema como “sistemas naturais, de nível local, regional ou global, nos quais o substrato mineral, o solo, os seres vivos e a água estão interconectados pela troca de matéria e energia”. Esse autor, em 1978, complementa seu conceito quando afirma “É uma classe particular de sistemas dirigidos, sendo o espaço terrestre de todas as dimensões, onde os componentes individuais da natureza se encontram numa relação sistêmica uns com os outros e, com uma determinada integridade, interatuam com a esfera cósmica e com a sociedade humana”. (SOTCHAVA, 1978)

Desta forma, o geossistema é o potencial ecológico de determinada porção do espaço geográfico onde há uma exploração biológica, podendo influenciar ou ser influenciado por fatores sociais e econômicos.

Outra contribuição à discussão sobre geossistema foi apresentada por Christofolletti, em 1999. Ele afirma que o geossistema “resulta da combinação de um potencial ecológico (geomorfologia, clima, hidrografia), uma exploração biológica (vegetação, solo e fauna) e uma ação antrópica, não apresentando, necessariamente, homogeneidade fisionômica, e sim um complexo essencialmente dinâmico”. (CHRISTOFOLETTI, 1999).

Deste modo, a Geografia Física dispõe de elementos para analisar a paisagem, decompondo em unidades geoambientais que nos permite classificar e categorizar os ambientes onde estão instalados os dois resorts em análise.

Caracterizar as Unidades de Conservação estudadas em unidades geoambientais permite obter uma clareza das características físicas locais, das potencialidades e vulnerabilidades. Assim como da dinâmica ambiental local, facilitando, inclusive, a identificação da legislação pertinente que deve ser analisada por essa tese, já que na própria legislação há características físicas a que remetem no texto, como: dunas, falésias, tabuleiro litorâneo e eolianitos.

## **Licenciamento Ambiental**

A Lei Federal nº 6.938 (Política Nacional do Meio Ambiente), de 31 de agosto de 1981, em seu Art. 8º, “estabelece normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA” (BRASIL, 1981). Essa é a primeira vez que a legislação brasileira remete diretamente a algum

tipo de licenciamento para construções causadoras de modificação ao ambiente. Assim, torna-se um instrumento do processo de licenciamento ambiental, segundo Art. 9º da mesma legislação.

Inspirado na *National Environmental Policy Act*, de 1969, do Estados Unidos da América, que lista as atividades de grande potencial poluidor que devem apresentar uma *environmental impact statement* (declaração de impacto ambiental), o Brasil, no Artº 9º, inciso III, da Lei Federal nº 6.938, torna necessária a Avaliação de Impacto Ambiental (OLIVEIRA, 1999). Por sua vez, ao AIA foi estabelecida pela Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, pois foi considerado necessário estabelecer “as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da AIA como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiental.” (BRASIL, 1986)

Os impactos ambientais podem ser positivos e negativos, com magnitudes diversas e temporalidade variável. Desta forma é necessário considerar a importância dos impactos ambientais em sua intensidade e na temporalidade, observando seus efeitos no presente e no futuro (MARTINS, 2011). A Resolução CONAMA nº 001 define impacto ambiental como:

[...] impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais.

O impacto causado por um empreendimento é analisado durante o licenciamento ambiental, que é um mecanismo de controle exercido pelo Estado sobre as atividades dos cidadãos com a finalidade de proteger a todos. Esta é uma função estatal essencial, pois só o Estado tem o poder de controlar, fiscalizar e licenciar empreendimentos com a finalidade de proteger, como “parte da tutela administrativa preventiva, ou seja, visa à preservação do meio ambiente, prevenindo a ocorrência de impactos negativos minorando ao máximo.”(FINK, ALONSO, DAWALIBI, 2004, in MACHADO, 2010).

O modelo de licenciamento ambiental brasileiro foi inspirado no modelo da Europa, que tem uma alta densidade populacional e uma área territorial pequena, necessitando de um modelo mais delineado e elaborado. A partir desse modelo é escrita a Resolução CONAMA Nº 237 de 19 de dezembro de 1997, que nasceu da necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento, visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria

contínua. Além da necessidade da regulamentação e estabelecimento de critérios para o exercício da competência para o licenciamento.

O conceito normativo do licenciamento ambiental é apresentado pela Resolução CONAMA N°237/97, como:

**I - Licenciamento Ambiental:** procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (BRASIL, 1997)

A Lei Complementar 140/2011 define licenciamento ambiental como sendo um “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” (BRASIL, 2011). Segundo Fiorillo (2017), não é apenas um ato administrativo simples, mas várias etapas de atos administrativos, que lhe confere uma condição de procedimentos administrativos de um órgão público ambiental.

O órgão público ambiental responsável pelo procedimento administrativo de licenciamento ambiental, poderá exigir os estudos ambientais, quando cabível para a emissão da licença ambiental, que é definida juntamente com Estudos Ambientais, segundo a Resolução CONAMA N° 237/97, como:

**II - Licença Ambiental:** ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

**III - Estudos Ambientais:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (BRASIL, 1997)

As licenças ambientais são diferentes e emitidas pelo órgão ambiental competente em etapas diferentes do processo de licenciamento ambiental, de acordo com a mesma Resolução CONAMA citada acima:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e

projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. (BRASIL, 1997)

A CONAMA 01/86 determina, em seu Art. 5º, que o estudo ambiental “além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais”:

Art. 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, no que couber ao Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconômica, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.  
Parágrafo único. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental, o órgão estadual competente; ou a SEMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.(BRASIL, 1981)

O órgão ambiental licenciador responsável e competente em emitir as licenças ambientais sempre foi motivo de conflitos entre as esferas federal, estadual e municipal, pois alguns entes não se sentem responsáveis em licenciar determinados tipos de atividades, como foi o caso da Carcinicultura (criação em cativeiro de camarão) no Estado do Ceará, que na década de 2000 passou por um conflito de competência, quando a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará – SEMACE acreditava ser de competência do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e vice-versa. Esse impasse de competência somou 2 anos sem emissão de nenhuma nova licença ou renovação de licença ambiental para essa atividade.

Na busca de resolver esse tipo de conflito, foi promulgada a Lei Complementar – LC Nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que:

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.

A LC 140 foi escrita de forma que os papéis dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, no processo de licenciamento ambiental, sejam claros e não se sobreponham. Segundo Bezerra e Gomes (2017), a problemática da competência para conduzir o licenciamento ambiental de determinadas atividades e a problemática da competência para exercer o poder-dever de fiscalização em relação a determinadas atividades era alimentada pela ausência de uma legislação que regulamentasse o artigo 23º da Constituição, dando margem a estratégias e critérios variados de definição do ente federativo competente para licenciar esta ou aquela atividade, não sendo rara a ocorrência de conflitos de competência e de consequentes reflexos na esfera fiscalizatória.

Com efeito, não eram incomuns casos de processos de licenciamento que, após transcorrerem regularmente, acabavam sendo questionados judicialmente por questões de competência (BEZERRA E GOMES 2017), conforme exemplificado nos estudos de caso dessa tese de doutorado, que nas duas situações foram licenciados por órgãos ambientais

estaduais e por fim deveriam ter, de alguma forma, a anuência do órgão ambiental federal por suas localizações geográficas.

Em geral, o processo de licenciamento ambiental em órgãos estaduais – pois esses são órgãos responsáveis pelo licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores fora da área da união - iniciam-se com protocolo de solicitação da Licença Prévia, dessa licença é emitida um Termo de Referência – TR com o tipo de estudo ambiental exigido para o tipo de empreendimento e as informações necessárias. Quando o estudo ambiental é protocolado e aprovado, solicita-se a Licença de Instalação, que é emitida ou não após análise técnica do protocolo do Programas de Monitoramento Ambiental. Caso os programas sejam aprovados, a LI é emitida, a obra é iniciada e ao final dela é solicitada a Licença de Operação, que permite o empreendimento funcionar. Esse seria o trâmite legal e formal de um processo de licenciamento.

Mas para quem vive o “mundo nebuloso” do licenciamento ambiental, sabe que os procedimentos não acontecem em passos administrativos tão claros. É normal que o empreendedor tenha reuniões com gestores do órgão ambiental antes do protocolo de solicitação da LP. Essa reunião, em geral, é para alinhar informações e discutir que tipo de estudo ambiental será solicitado no TR e quais informações podem ser solicitadas, assim como quais informações podem ser omitidas para não haver problemas nas audiências públicas, pois toda informação escrita no estudo ambiental pode ser utilizada contra o empreendimento.

Considerando que o Art. 11º da Resolução CONAMA 001/86 afirma que se deve respeitar o sigilo industrial, mas para a uma audiência pública só serão disponibilizadas cópias do Relatório de Impacto Ambiental na biblioteca do órgão licenciador, o que limita ao público civil de ter uma clareza dos impactos de um empreendimento.

Os Rimas são relatórios bem simplificados, que podem ser “maquiados” para não refletir a realidade dos impactos causados por um empreendimento. Mas caso o órgão licenciador julgue que há poucas informações podem solicitar correções, ajustes e detalhamentos de informações.

Na experiência que tive como consultora ambiental em equipes multidisciplinares para construção de estudos ambientais de empreendimentos potencialmente poluidores – como metrô, aterros em área litorâneas, estradas estaduais, termelétricas – sempre prezei pela clareza de informações, para apresentar impactos ambientais que iriam modificar o ambiente, mas não é isso que o empreendedor espera. Lembro-me de algumas conversas onde não abri mão de analisar impactos ambientais negativos, mesmo quando o empreendedor sugeria ser

retirado do estudo. Cheguei a afirmar em estudos ambientais para grande desenvolvimento econômico do Estado do Ceará, que a área escolhida não era a correta ambientalmente, pois as feições geológicas no local eram protegidas pela legislação estadual como área de APP, mas o interesse de utilidade pública para crescimento econômico do Estado foi e será maior que qualquer preservação ou conservação da natureza.

Assim acontece com qualquer processo de licenciamento ambiental, se há oportunidade de vantagens, sejam públicas ou privadas, pessoa física ou jurídica, o empreendimento está passivo de obtenção de licença ambiental, pois como afirmou o Desembargador Guilherme Diefenthaler, da 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (antecipando aqui parte da audiência de julgamento do Processo Judicial do Costa do Perú Participações Ltda.), sobre o IBAMA:

[...] Aliás, neste País, membros do Ibama eventualmente são presos por corrupção. É algo grave, e pode-se ver nos jornais, não estou trazendo nenhuma novidade. Absolutamente, não estou dizendo que seja o caso, mas, vejam, é um Instituto estranho. E essa é uma questão caríssima para um País que, costumo dizer, é o paraíso do mundo. Todos gostam do Brasil. Ele é cheio de riquezas naturais, cheio de recursos. O Brasil realmente é fantástico. (BRASIL, 2016)

Após a audiência pública, caso não surja nenhum impedimento, já exista a anuência do município, o Conselho Estadual de Meio Ambiente esteja de acordo e o Parecer Técnico do órgão ambiental seja favorável, a LP é emitida e o empreendedor deverá entregar o Plano de Controle Ambiental atendendo às condicionantes da LP, para obtenção da LI e o empreendedor poderá iniciar as obras. Mas caso haja alguma irregularidade e o Ministério Público Estadual ou Federal tenha conhecimento, o caminho do licenciamento ambiental será como dos dois casos estudados nessa tese, ou seja, será judicializado.

### **Vulnerabilidade Ambiental**

A definição de vulnerabilidade pode ser aplicada para diferentes sistemas, sejam eles sociais, econômicos, ambientais ou socioambientais. Para essa tese, será analisada a Vulnerabilidade Ambiental Natural das áreas estudadas, que seria o risco natural que essa área pode sofrer com as atividades antrópicas. São ambientes ricos, de grande biodiversidade, mas de grande instabilidade, susceptível a grandes mudanças a partir das atividades humanas.

Em geral, a vulnerabilidade é associada a caracterizações de situações negativas, segundo Adger (2006) ligadas a susceptibilidade decorrente de três fatores: exposição ao risco; alterações sociais e/ou ambientais e incapacidade de adaptação.

Segundo Aquino (2017) a vulnerabilidade ambiental pode ser definida como o grau em que um sistema natural é suscetível ou incapaz de lidar com os efeitos das interações externas, mas deve-se observar que diferente da definição de risco ambiental, que está ligado diretamente às ações antrópicas, as interações externas citadas podem ser naturais, mas que não fazem parte de um determinado ecossistema. Portanto, a vulnerabilidade pode ser decorrente de características ambientais naturais de sistemas frágeis e de baixa resiliência, assim como de pressão causada pelas atividades antrópica, sendo ligada diretamente ao sistema que se apresenta.

As Áreas de Proteção Ambiental – APA, como as áreas de estudo dessa tese, com predominância de campos de dunas móveis e fixas, são áreas vulneráveis às ações externas, por isso consegue-se entender os motivos pelos quais elas foram criadas. A análise da legislação pertinente trará os subsídios necessários para justificar a delimitação de usos e ocupações de forma a garantir a proteção dessas áreas.

Para uma melhor compreensão do desenvolvimento desse estudo, a descrição da metodologia e dos procedimentos foi apresentada em duas partes: a primeira concernente à abordagem qualitativa; a segunda à análise dessa abordagem. Para a coleta de dados desta pesquisa, foram realizadas diversas visitas de campo, nas áreas das duas APAs estudadas, sendo parte das visitas destinadas à análise ambiental para descrição das unidades geoambientais existentes, e as demais para as entrevistas com os atores locais.

### **Estudo Qualitativo**

Para a coleta de informações junto aos atores locais utilizou-se a entrevista narrativa de abordagem qualitativa, uma vez que foram entrevistados gestores públicos, gestores das APAs, pesquisadores acadêmicos, comerciantes, moradores da área e tendo em vista que a experiência humana, referida pelo próprio sujeito, é de grande valia para fundamentar o conhecimento sobre seus problemas e anseios. As entrevistas narrativas são uma proposta de instrumental não estruturado, que tem por meta aprofundar um tema em aspectos específicos, a partir da narrativa do entrevistado que relaciona sua experiência de vida como o local onde vive ou trabalha, fornecendo informações importantes para o contexto situacional. Esse tipo de entrevista visa "encorajar e estimular o sujeito entrevistado (informante) a contar algo sobre algum acontecimento importante de sua vida e do contexto social" (MUYLAERT, 2014).

As entrevistas foram aplicadas com os principais atores locais ao longo de diversas viagens de campo realizadas nas duas áreas de pesquisas. Essas visitas de campos eram realizadas de acordo com a necessidade de novas informações e eventos relacionados as unidades de conversação realizados, como: reuniões do conselho gestor, datas festivas ou mobilização local. Aos logo dos anos de pesquisas, entre 2013 e 2018, não há como precisar o número de visitas realizadas, mas seguiu uma média de pelo menos 6 visitas ao ano, para coleta de dados e participação das atividades promovidas pela gerência da APA das Duna do Perú e APA das Dunas da Lagoinha.

Participaram das entrevistas do estudo gestores estaduais, municipais, pesquisadores das universidades com foco de estudos nas áreas, integrantes do Ministério Público Estadual e membros dos conselhos gestores. No grupo de entrevistados do Conselho Gestor estão incluídos representantes das diversas associações de moradores, trabalhadores e empreendedores locais. Foi avaliado que seria importante realizar as conversas/entrevistas de acordo com as áreas de seu conhecimento e convívio dos entrevistados.

A segunda etapa da pesquisa deu-se até o pesquisador perceber a saturação dos relatos. Segundo Minayo (2007) o critério de saturação é atingido quando o pesquisador, pelos dados obtidos em campo, consegue compreender a lógica do grupo em questão, não sendo determinante o número de sujeitos da amostra. Nessa metodologia quando o pesquisador entende que as respostas dos entrevistados se repetem sem acrescentar nada de novo é o momento de encerrar as entrevistas pois os objetivos das entrevistas foram alcançados plenamente, podendo a análise dos dados ser realizada com sucesso.

As entrevistas narrativas permitem, além disso, o mapeamento de práticas, crenças e valores, permitindo a coleta de informações sobre o modo como os sujeitos entendem a realidade que vivenciam e a lógica que aí se encontra (DUARTE, 2004). As entrevistas não foram agendadas previamente, tendo sido realizadas de acordo com a disponibilidade do pesquisador e dos informantes. As entrevistas não foram gravadas, o pesquisador anotou as informações relevantes para realizar sua análise.

Jovchelovitch e Bauer (2002) chamam a atenção para a importância de o entrevistador focar sobre a linguagem que o informante emprega durante os contatos, sem impor qualquer outra maneira de se expressar, já que o método pressupõe que a perspectiva do informante se revela melhor quando se utiliza de sua linguagem espontânea. Os autores propõem um quadro de regras de entrevistas narrativas que podemos visualizar a seguir (Quadro 1):

Quadro 1 - Fases principais da entrevista narrativa.

FASES DA ENTREVISTA NARRATIVA	REGRAS PARA A ENTREVISTA
Preparação Iniciação	- Exploração do campo; - Formulação de questões <i>exmanentes</i> . - Formulação do tópico inicial para narração; - Emprego de auxílios visuais (opcional).
Narração central	- Não interromper; - Somente encorajamento não verbal ou paralinguístico para continuar a Narração; - Esperar para sinais de finalização (“coda”).
Fase de perguntas	- Somente “Que aconteceu então?”; - Não dar opiniões ou fazer perguntas sobre atitudes. - Não discutir sobre contradições; - Não fazer perguntas do tipo “por quê?”; - Ir de perguntas <i>exmanentes</i> para imanentes.
Fala conclusiva	- Parar de gravar. - São permitidas perguntas do tipo “por quê”? Fazer anotações imediatamente depois da entrevista.

Fonte: Jovchelovitch e Bauer (2002; p. 02).

As perguntas bases variaram de acordo com o entrevistado e foram usadas para iniciar a conversa/entrevista, mas sempre esperando que o entrevistado relatasse sobre o assunto como ele entende, pois foram entrevistados desde moradores locais a gestores dos órgãos licenciadores, assim como advogados e engenheiros dos empreendimentos. As entrevistas sempre iniciavam com um pequeno relato do estudo científico que estava sendo realizado e em geral o entrevistado já apresentava “sua impressão” sobre o assunto antes de uma pergunta direta. Foram feitas perguntas como:

- Quando você tomou conhecimento sobre o processo de licenciamento ambiental?
- Você conhece o projeto (Masterplan) do empreendimento?
- Você participou de alguma forma do processo de licenciamento ambiental do empreendimento? (Audiências públicas, vistoria, relatório técnico)
- O que você sabe sobre o processo judicial?
- Qual o resultado esperado do processo?
- Com quem você conversa sobre o assunto?
- Participa das reuniões do Conselho Gestor da Unidade de Conservação?

Minayo (2007) considera a pesquisa qualitativa como um meio de observar o fenômeno e compreender seu significado individual ou coletivo para a vida das pessoas, além de permitir o entendimento sobre a complexidade de emoções, valores e atitudes. Vale assinalar que as pesquisas de natureza qualitativa objetivam em geral a exploração, a compreensão e a explicação de um fenômeno, a partir de informações subjetivas e não de teorias e conhecimentos formalizados. Além disso, as pesquisas qualitativas têm como propósito elucidar significados de maneira específica e qualificar esses significados através da

visão dos participantes em vez de quantificar por meio dos olhos do observador (MOREIRA e CALEFFE, 2006). Isso significa que o sujeito que fala é o sujeito válido da pesquisa e o sujeito que traz a resposta desejada pela pesquisa.

A necessidade predominante dos estudos de caso nas pesquisas modernas surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. O estudo de caso permite uma investigação para se preservarem as características holísticas, ou seja, que procura compreender os fenômenos na sua totalidade e globalidade, e as características significativas dos eventos da vida real.

Assim, podemos compreender que a análise de dois estudos de caso como estratégia de pesquisa, na busca de identificar padrões mais gerais, entendendo que “a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados” (SCHRAMM, 1971).

André (2005) assinala que o estudo de caso é proveitoso por sua capacidade de retratar situações da vida real, sem prejuízo de sua complexidade e de sua dinâmica natural. Isso vai demandar aceitação do pesquisador pelos participantes do estudo nas relações de campo. O estudo de caso é também valorizado por sua capacidade heurística, isto é, por lançar luz sobre o fenômeno pesquisado, de modo que o observador possa desvendar novos sentidos, ampliar suas experiências ou ratificar o que já lhe era de conhecimento prévio. André (2005) ressalta como suplementar qualidade do estudo de caso sua contribuição à busca de soluções para os problemas da prática social.

Na presente pesquisa a análise de estudos de caso implica que, enfatizando uma instância em particular e fazendo aparecerem suas múltiplas dimensões, os estudos de caso podem fornecer informações valiosas para medidas de natureza prática e para decisões políticas, principalmente no campo da gestão das Unidades de Conservação.

## 2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: APAS E “SEUS” RESORTS

Nessa pesquisa duas áreas foram estudadas. A primeira é a APA do Pau Brasil, localizada no estado do Rio de Janeiro, nos municípios de Cabo Frio e Búzios, interessando para esse estudo a porção da UC localizada na Praia do Perú, que tem parte do seu campo de dunas e restinga ameaçados pela proposta de construção de um resort que está em processo de licenciamento desde o ano de 2007. A outra área de estudo é a APA das Dunas da Lagoinha, no Estado do Ceará. Localizada no município de Paraipaba, na Praia da Lagoinha, a UC contempla 100% do campo de dunas dessa praia. Atualmente, este campo de dunas está com parte de suas feições alteradas pelas edificações já construídas do resort.

### 2.1 APA do Pau Brasil

A primeira área de estudo é a APA do Pau Brasil, localizada na Região dos Lagos, litoral Norte do Estado do Rio de Janeiro, que tem sua ocupação hodierna, influenciada pelo parque salineiro de Araruama, que no ano de 1930 somava 120 salinas em três municípios da região: Araruama, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia. As salinas da região dominaram a economia regional, e tiveram seu auge na década de 1960 com a instalação de duas grandes usinas beneficiadoras e com a construção da Companhia Nacional de Álcalis, no município de Arraial do Cabo, aumentando a produção de sal. (PEREIRA, 2010).

Para atender ao escoamento da produção de sal da região, na década 1930, foi construído um prolongamento da Estrada de Ferro Maricá, trecho Iguaba Grande– Cabo Frio, com estação em São Pedro da Aldeia (MARGARIT, 2011), e posteriormente, foi inaugurada a Rodovia Amaral Peixoto, contribuindo também para o escoamento da produção e consequentemente para o aumento do volume de sal produzido.

No início do século XX a pesca na região também era uma atividade econômica importante, que teve novos investimentos em meados do século, em especial depois da introdução das traineiras na captura de pescado em alto-mar. A pesca na região de Cabo Frio ainda é abundante por ser uma área marítima que apresenta o fenômeno da ressurgência, caracterizada pelo afloramento para a superfície de águas profundas, frias (origem do nome Cabo Frio) e ricas em nutrientes. (MOREIRA DA SILVA & RODRIGUES, 1973).

Em meados do século XX, uma nova atividade econômica surge na região: o turismo. A elite regional é atraída pelo clima seco, dias ensolarados, com temperaturas agradáveis

(FEEMA, 1988) e paisagem exuberante de uma região pouco conhecida, que se torna um destino turístico para cariocas, paulista e mineiros, seguida de instalação de segundas residências para prática da vilegiatura. (OLIVEIRA, 2001). Com a inauguração da Ponte Rio-Niterói, no início da década de 1970, o acesso foi facilitado para o turismo de massa. Na década de 80, com a descoberta e a exploração de petróleo na Bacia de Campos, surgem políticas públicas de desenvolvimento regional, com melhoria na infraestrutura da região (JUSTO, 1996), mas a consequência é um fluxo migratório intenso e seguido do aumento de problemas socioambientais

Entre as décadas de 1970 e 1980, o parque de salinas entra em declínio econômico, mas o turismo, como atividade econômica lucrativa na região, já está consolidado, trazendo para região especulação imobiliária e investimento no setor de lazer, por capital nacional e estrangeiro (JUSTO, 1996).

Nesse contexto de desenvolvimento da atividade turística foram instalados muitos hotéis, restaurantes e resorts. Entre os projetos existentes encontra-se o resort Reserva do Perú, objeto de estudo dessa pesquisa.

### **Criação da APA do Pau Brasil**

A Área de Proteção Ambiental (APA) do Pau Brasil, no Estado do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto Estadual nº 32.517, em 23 de dezembro de 2002, está localizada na Região dos Lagos, com 99,4 Km<sup>2</sup>, compreendendo partes dos municípios de Armação de Búzios e de Cabo Frio, apresenta como principal ecossistema a Floresta estacional semidecidual, com algumas ocorrências de Pau Brasil.

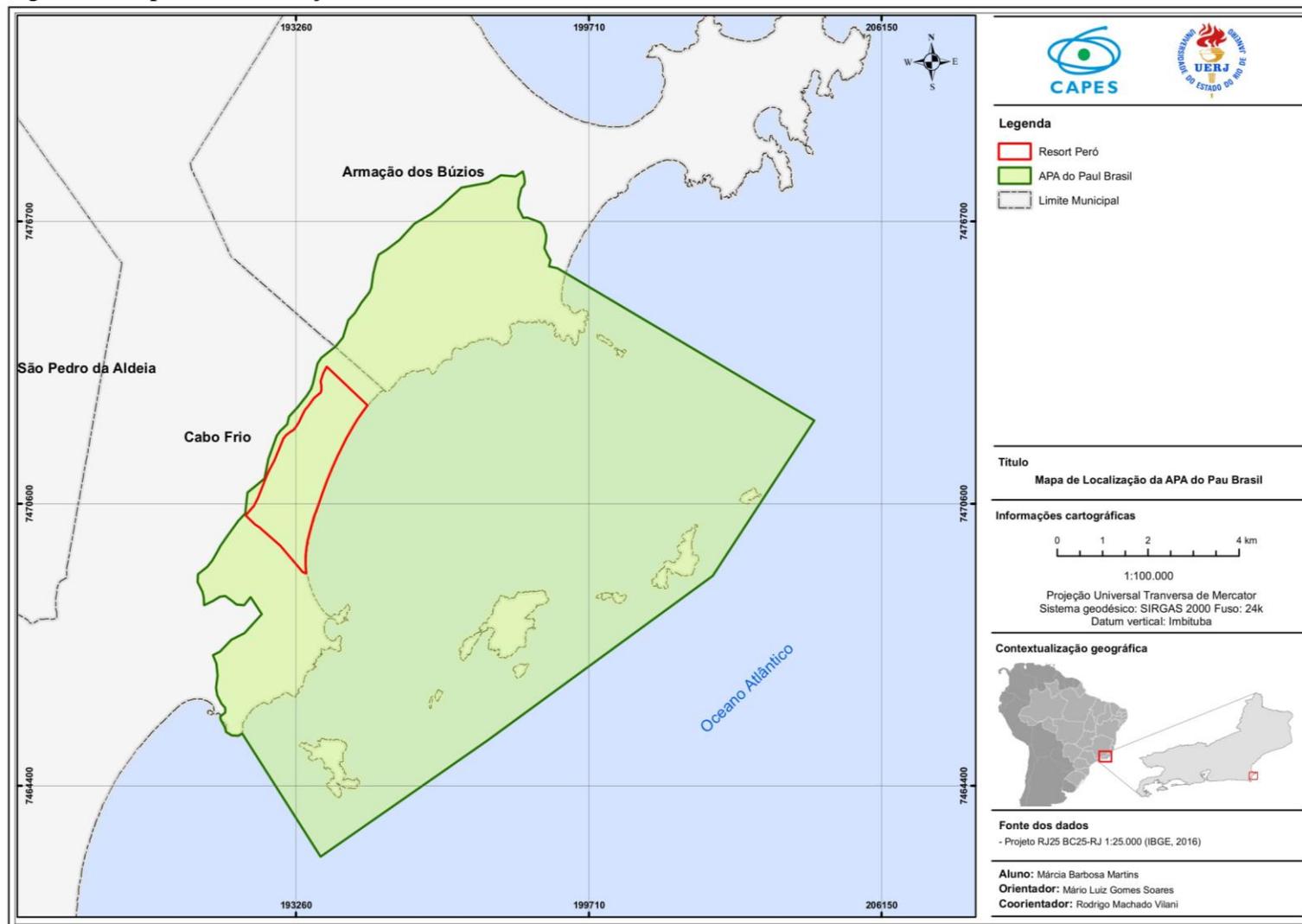
Segundo parecer da Fundação SOS Mata Atlântica, anexado ao Processo Judicial Nº 0002394-72.2009.4.02.5108, de 13 de agosto de 2009, o objetivo da criação da UC era de “proteger praias, ilhas, vegetação de restinga e campos de Dunas do litoral de Cabo Frio e Armação de Búzios”.

O decreto de criação da APA do Pau Brasil determina como objetivos dessa unidade de conservação:

- I. assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica da porção fluminense, bem como recuperar as áreas degradadas ali existentes;
- II. preservar espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção ou insuficientemente conhecidas da fauna e da flora nativas;
- III. integrar o corredor ecológico central da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro;
- IV. estimular as atividades de recreação, educação ambiental e pesquisa científica quando compatíveis com os demais objetivos.

Na busca de delimitar a área de estudo com o objeto da tese, não será estudada toda a APA do Pau Brasil. Assim, para o presente estudo, será considerada apenas a porção da APA compreendida na Praia do Perú (Figura 04), com 4 km de extensão. O motivo dessa escolha é, principalmente, por essa área ser litorânea e ter características semelhantes da APA selecionada no Nordeste, para fins de análise, e pelo processo judicial que questiona o licenciamento do Resort de Costa do Perú nessa área.

Figura 4- Mapa de Localização da APA do Pau Brasil.



Fonte: Fonte: Elaboração própria, 2018.

## 2.2 APA das Dunas da Lagoinha

A segunda área estudada está localizada no Litoral Oeste do Estado do Ceará, no município de Paraipaba. Essa região teve sua ocupação tardia se comparada com o litoral leste, como consequência da dificuldade de acesso. A partir da década de 1970, implementou-se novas políticas públicas e a paisagem de Fortaleza começou a mudar, foram realizados investimentos privados que instalaram uma melhor infraestrutura para receber os visitantes – hotéis, restaurantes, barracas de praia (AQUASES, 2003). A prática do veraneio é a mola motriz que movimenta a “valorização” de novos lugares, incorporando vilas litorâneas sob a influência de Fortaleza. Foram novas estradas e energia elétrica que se instalaram nessas novas áreas para melhorar o acesso e os serviços oferecidos ao veranista, com suas segundas residências. As primeiras regiões a experimentarem esse processo foram as praias mais próximas: Icaraí, Cumbuco, no litoral oeste; e Iguape, no litoral leste (CORIOLANO, 1998).

No município de Paraipaba, o turismo foi estimulado, no final da década de 1970, sendo pioneiro Sr. Milton Barroso Góes, então vereador do município de Paracuru (MARTINS, 2011). A partir de divulgação e venda de terrenos na praia da Lagoinha para moradores de Fortaleza, no início dos anos de 1980, o Sr. Milton inaugurou à beira da praia onde os visitantes podiam usufruir para um dia de lazer, mas não havia acomodações adequadas para dormir. Com o aumento do fluxo de visitantes, foi construída a primeira pousada na praia, abrindo espaço para a prática do turismo e para a especulação imobiliária.

As mudanças no perfil socioeconômico dos frequentadores ocorridas nos vilarejos litorâneos, assim como na Praia da Lagoinha, são fortes indícios das mudanças locais, como nas casas com arquiteturas diferenciadas das moradias dos pescadores locais, na mudança de função de trabalho, em que o pescador deixou sua profissão para se tornar caseiro nas casas de veraneio ou comerciantes, ligados ao movimento turístico. Houve moradores que não aceitaram as mudanças e iniciaram uma nova fase de conflitos por terra, que podem ser vistos nos dias atuais, como ocupações de terras das sociedades tradicionais – pescadores e indígenas – por casas de veranistas. (VASCONCELOS, 1998)

As estradas de terra foram construídas e ligadas às rodovias estaduais e federais, aumentando o leque de lugares a serem visitados, facilitando o aumento no número de casas de veraneio, gerando mais conflitos. Essa nova forma de alcançar novos lugares é responsável pelo movimento turístico nas praias da Taíba e Pecém (São Gonçalo do Amarante), no litoral do município de Paracuru, na praia de Lagoinha (Paraipaba) e nas praias de Flecheiras e Guajiru (Trairi), litoral oeste do Ceará; e nas praias da Caponga (Cascavel), Morro Branco e

Uruaú (Beberibe), Majorlândia (Aracati) e Redonda (Icapuí), no litoral leste, que têm maior fluxo de turista. (CORIOLANO, 1998).

Novas estradas, como a CE-085 (Rodovia Rota do Sol Poente), foram construídas com o investimento do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR, e posteriormente ampliadas pelo Programa de Infraestrutura do Turismo – PROINFATUR. Os dois Programas, ainda em fase de implementação, vêm beneficiando os municípios do Litoral Oeste com projetos de melhoria no saneamento básico (água e esgoto), urbanização (praças, iluminação e estacionamentos nas praias) e estradas secundárias que ligam os municípios vizinhos na região, além de investimentos na gestão de Unidades de Conservação dessa região.

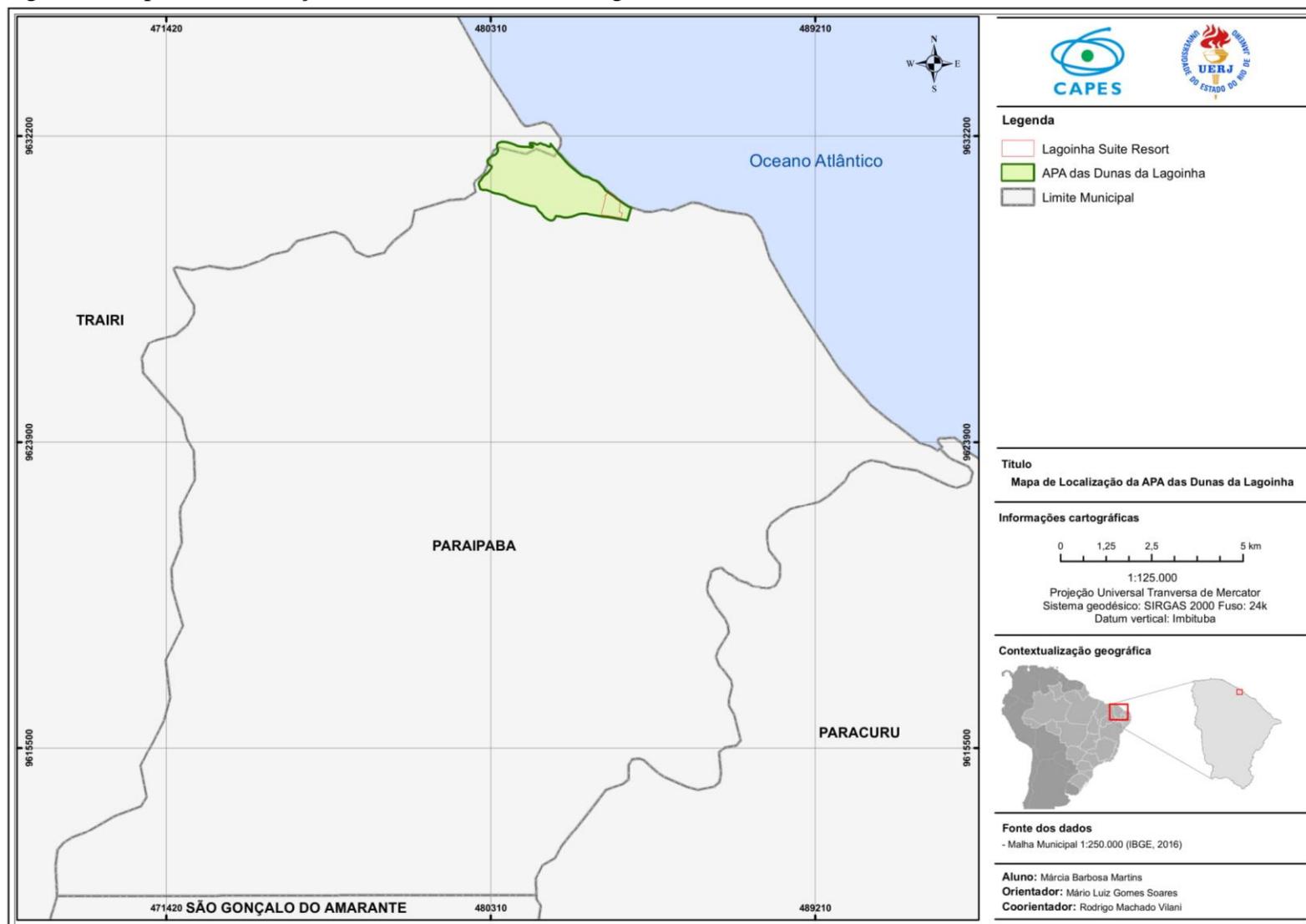
O Estado do Ceará tem se destacado como destino turístico e de negócios e eventos no mercado brasileiro. Segundo as estatísticas do ano de 2016 do Ministério do Turismo (2017) alcançou o 7º lugar em desembarques internacionais. Em 2015, Fortaleza alcançou o 5º lugar no ranking da *International Congressand Convention Association – ICC* (FORTALEZA, 2016). Destaca-se ainda, no litoral do Ceará o turismo de massa de um dia, que o turista é levado pelas agências de turismo de Fortaleza para praias próximas (Lagoinha, Canoa Quebrada, Morro Branco) para passar um dia de lazer e voltar para dormir na capital cearense (CORIOLANO, 1998).

Com o desenvolvimento do turismo no litoral oeste do Ceará a Praia da Lagoinha recebeu investimentos e infraestrutura pública e investimentos privados em hotéis, restaurantes, barracas de praia e etc.. Nesse contexto, foi iniciada em 2006 a construção do Lagoinha Suíte Resort, também objeto de pesquisa desse trabalho.

### **Criação da APA das Dunas da Lagoinha**

A APA das Dunas da Lagoinha, localizada no município de Paraipaba (Estado do Ceará) foi instituída pelo Decreto Estadual Nº 25.417, de 29 de Março de 1999 (Figura 05). Sua criação é justificada, segundo o referido decreto, por peculiaridades ambientais das Dunas da Lagoinha, que as tornam refúgios biológicos de grande valor e pela natural fragilidade do equilíbrio ecológico das dunas, em permanente estado de risco face às intervenções antrópicas. Os principais problemas atuais identificados na APA das Dunas da Lagoinha são decorrentes da ação antrópica, ocasionados pela especulação imobiliária, com a construção de casas de veraneio, muros, além de desmatamentos, queimadas e tráfego de veículos sobre as dunas.

Figura 5- Mapa de Localização da APA das Dunas da Lagoinha.



Fonte: Elaboração própria, 2018.

### 2.3 Caracterização das Unidades Geoambientais (características físicas)

A caracterização das unidades geoambientais é essencial para a análise da área, visto que cada unidade do espaço geográfico é definida cientificamente (aspectos físicos) e juridicamente (aspectos legais). A definição jurídica normalmente é baseada nas definições científicas, entretanto, o disciplinamento de uso e ocupação definido na legislação vai muito além dos conceitos científicos.

A transformação de conceitos científicos em instrumento legal requer obrigatoriamente uma análise ambiental genérica, normalmente baseada nos princípios da Ecodinâmica de Tricart (1972), que contrapõe pedogênese e morfogênese para classificar o grau de vulnerabilidade/estabilidade do ambiente. O legislador leva em conta a análise ambiental para definir usos e ocupações a partir do conhecimento da base física e de sua análise científica.

Assim, é necessária uma reflexão, pois a legislação é genérica, mas cada ambiente é particular. Daí a necessidade de aumentar a escala de análise do ambiente quando da criação de Unidade de Conservação, para que não haja perda de qualidade ambiental.

A preocupação em caracterizar as unidades geoambientais nas unidades de conservação em escala cartográfica adequada é uma preocupação que deveria ser permanente, sua correta delimitação é a base para um Plano de Manejo adequado e eficiente.

Apresenta-se no Quadro 02, abaixo, as Unidades Geoambientais presentes no litoral das duas áreas em estudo. São elas: a Planície Litorânea com as subunidades da Faixa de Praia, Dunas Frontais, Dunas Móveis e Dunas Fixas vegetadas; e o Tabuleiro Pré-Litorâneo com as subunidades do próprio Tabuleiro e a Falésia.

Há uma preocupação em mostrar as principais características das subunidades em relação à descrição legal, e não centrar apenas nos aspectos físicos. Na 4ª (quarta) coluna apresenta-se a subunidade ocorre em umas das Unidades de Conservação estudada ou se ocorre nas duas. Ainda as 3 (três) últimas colunas descrevem-se, para cada unidade geoambiental, Diretrizes ambientais para uso e ocupação, com as potencialidades, vulnerabilidades ou limitações de uso e ações de preservação, para melhor entender como deveria ser o uso e ocupação as áreas em estudos.

Utilizando a categorização e mapeando as Unidades Geoambientais nas duas áreas de estudo, como pode ser visto nas Figuras 6 e 7, verificou-se que as unidades geoambientais de maior expressão e significativas são identificadas nas duas Unidades de Conservação, como pode ser visto no Quadro 02, abaixo.

Quadro 2 - Unidades Geoambientais encontradas nas APA Pau Brasil (RJ) e APA das Dunas da Lagoinha (CE)

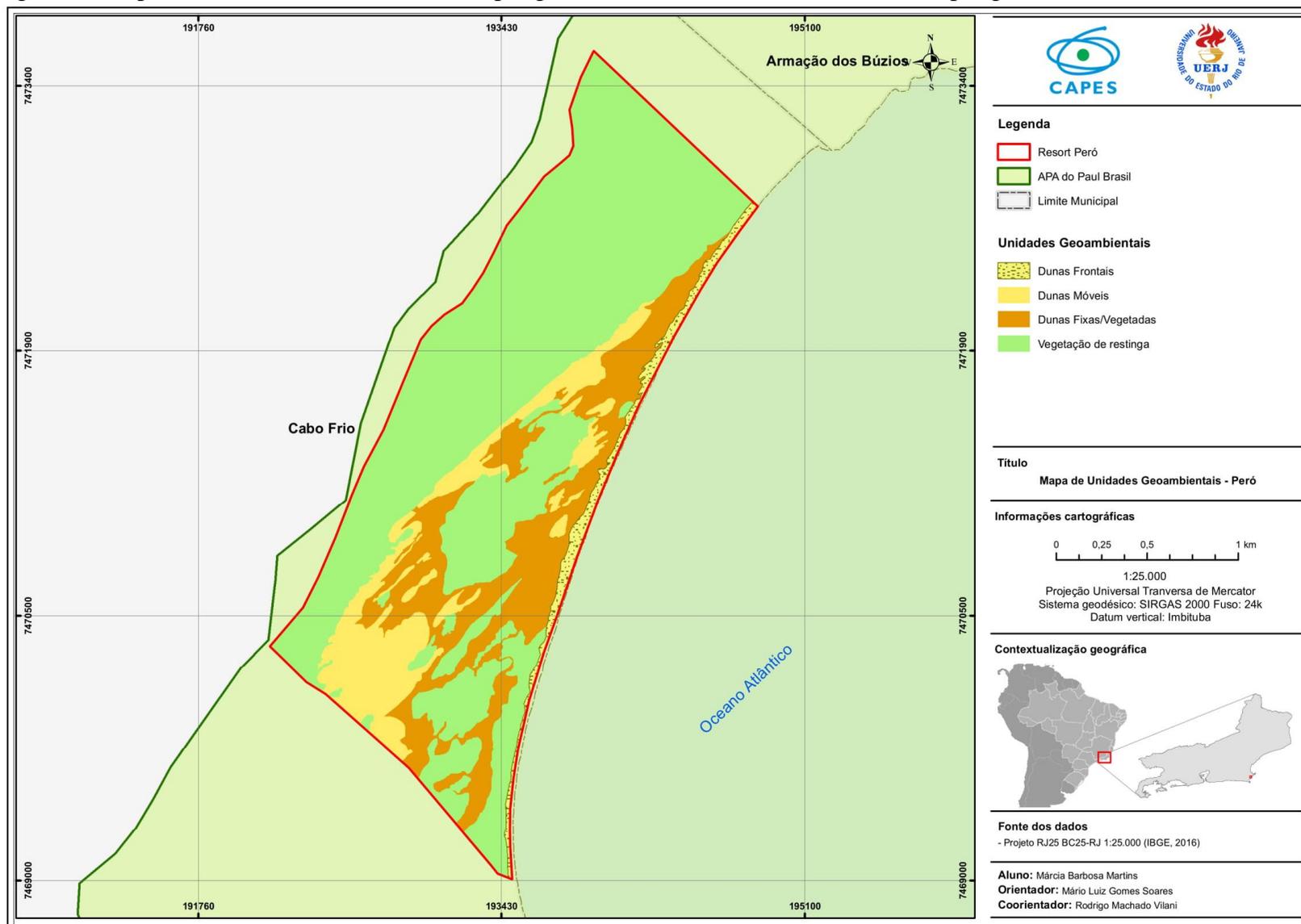
UNIDADES GEOAMBIENTAIS ENCONTRADAS NA APA PAU BRASIL (RJ) E NA APA DAS DUNAS DA LAGOINHA (CE) E SUAS POTENCIALIDADES E VULNERABILIDADES						
Unidades Geoambientais	Características Principais	Ocorrência na Unidade de Conservação	Diretrizes ambientais para uso e ocupação			
			Potencialidades	Vulnerabilidade ou limitações de uso	Ações de preservação	
Planície Litorânea	<b>Faixa de Praia</b>	"Área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema" (BRASIL, 1988). Os outros sistemas citados, no caso dessa tese são as duns frontais, falésias e eolianitos.	- APA das Dunas da Lagoinha (CE)	Patrimônio paisagístico; Recarga de aquíferos; Pesca artesanal; Ecoturismo.	Baixo suporte para edificações e intervenções de engenharia civil; limitações para atividades turísticas; área legalmente protegida.	Preservação do patrimônio paisagístico; uso controlado do corpo d'água; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos; controle de atividades turísticas.
	<b>Dunas Frontais</b>	São acumulações de areia mais próximas a faixa de praia, que dão origem as dunas móveis. "São formações de cristas dunares arenosas formadas adjacentes à praia. Essas feições, que variam muito em sua morfologia, são formadas pela retenção de sedimentos arenosos por meio da colonização de vegetação pioneira. Apesar de existir uma ampla discussão sobre a própria definição e a gênese (marinha ou eólica) das dunas frontais, essas feições possuem papel importante para a morfodinâmica praial. A ocorrência natural dessas feições é resultado da associação entre as características morfodinâmicas das praias, padrão de sedimentação na zona submarina adjacente, caracterização do regime de ventos, alinhamento da costa e papel da vegetação em criar condições de retenção de sedimentos na planície costeira. (MOULTON et al, 2012)	- APA do Pau Brasil (RJ)	Patrimônio paisagístico; Recarga de aquíferos; Ecoturismo; Edificações em geral em até 10% da área.	Baixo suporte para edificações e intervenções de engenharia civil; limitações para atividades turísticas; área legalmente protegida.	Preservação do patrimônio paisagístico; uso controlado do corpo d'água; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos; controle de atividades turísticas.
	<b>Dunas Móveis</b>	Nas duas áreas é a maior Unidade Geoambiental que se apresenta. São "processos de acumulação eólica de areia de origem marinha (plataforma continental). A granulometria dos sedimentos formadores das dunas e predominantemente fina, devido ao processo seletivo da energia eólica. Essas formações são desprovidas de solos e de cobertura vegetal, uma vez que são móveis. Possuem boas condições de aquífero mantendo uma reserva de água doce de grande relevância para a manutenção dos ambientes associados como a fauna, a flora e população que mora na região". (MEIRELES, 2009, p. 90)	- APA Pau Brasil (RJ);  - APA das Dunas da Lagoinha (CE)	Patrimônio paisagístico; Recarga de aquíferos; Ecoturismo; Edificações em geral em até 10% da área.	Baixo suporte para edificações e intervenções de engenharia civil; limitações para atividades turísticas; área legalmente protegida; Baixo poder de resiliência.	Estudos ambientais para edificações Cumprimento da legislação local; Preservação do patrimônio paisagístico; uso controlado do corpo d'água; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos;

					controle de atividades turísticas.
<b>Dunas Fixas/ Vegetadas</b>	As dunas fixas, também chamadas de dunas secundárias, são principalmente acumulações de sedimentos eólicos arenosos sendo estabilizadas por gramíneas, tentativa de natural de colonização para estágios mais desenvolvidos, como nas áreas cobertas por vegetação arbustiva de restinga (FERNANDEZ, 2008). Nas áreas de sotavento a vegetação é mais densa que a barlavento. A face da duna protegida da ação eólica facilita a fixação da vegetação e consequentemente a da própria duna.	- APA Pau Brasil (RJ);	Patrimônio paisagístico; recursos hídricos subterrâneos e lagoas freáticas; ecoturismo; atrativo turístico; extrativismo vegetal controlado.	Baixo suporte para edificações e intervenções de engenharia civil; Baixa fertilidade; pode ser afetada pelo extrativismo mineral.	Preservação do patrimônio paisagístico; uso controlado do corpo d'água; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos; controle de atividades turísticas.
		- APA das Dunas da Lagoinha (CE)			
<b>Eolianitos</b>	Os eolianitos são dunas eólicas que passaram por processo de cimentação carbonática. "Formados por pacotes de rocha sedimentar arenosa, quartzo-bioclastica, com cimento de carbonato de cálcio. Constituem uma unidade geológica holocênica, com estruturas e composição de características especiais que fornecem importantes informações sobre a dinâmica eólica e as condições climáticas e de ambiente costeiro existentes à época de sua formação" (CARVALHO et al, 2009). Essas unidades são raras no litoral brasileiro, ocorrem no Nordeste brasileiro e no Estado do Ceará apresentam-se, principalmente, no Litoral Oeste, sendo mais frequentes nos municípios de Paraipaba e Trairi. Na região em estudo os eolianitos são denominados popularmente de cascudo.	- APA das Dunas da Lagoinha (CE)	Patrimônio paisagístico e geológico; Atrativo turístico.	Baixo suporte para edificação; Baixa fertilidade; alta vulnerabilidade ao extrativismo mineral.	Cumprimento da legislação ambiental, área de APP pela legislação do Ceará; fiscalização do uso.
<b>Vegetação de restinga: áreas baixas com vegetação de Restinga ou Brejos</b>	São áreas mais baixas que o campo de dunas local, associadas ao substrato arenoso sem dunas, caracterizada por áreas alagadas ou molhadas, seja pelo afloramento do lençol freático ou acumulação de água de percolação das dunas. Por estar húmida na maior parte do tempo, a área é identificada pela cobertura vegetal típica de restinga, predominantemente herbáceas em estágio inicial de regeneração. Mapeadas em grande parte da área de intervenção do empreendimento em Cabo Frio, RJ.	- APA Pau Brasil (RJ)	Reservas hídricas superficiais; atividades agroextrativistas.	Restrições legais; inundação periódica; dificuldade de mecanização do solo; baixo suporte para edificação.	Cumprimento da legislação ambiental - área de APP; uso controlado do corpo d'água; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos.
<b>Planície Lacustre e Fúlvio Lacustre</b>	"A planície fluviolacustre, na área estudada, é caracterizada principalmente por leitos de riachos e pequenas lagoas que se formam durante os períodos chuvosos, pela infiltração da água facilitada pelos sedimentos arenosos das dunas, acumulando-se facilmente do lençol freático que aflora, formando as chamadas lagoas interdunares". (MARTINS, 2011)	- APA das Dunas da Lagoinha (CE)	Reservas hídricas superficiais; ecoturismo; pesca artesanal; atividades agroextrativistas.	Restrições legais; inundação periódica; dificuldade de mecanização do solo; baixo suporte para edificação.	Cumprimento da legislação ambiental - área de APP; uso controlado do corpo d'água; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos.

<b>Tabuleiro Pré- Litorâneo</b>	<b>Tabuleiro Pré-litorâneo</b>	“É uma forma topográfica, que se assemelha a um planalto, terminando de maneira abrupta. No Nordeste brasileiro, os tabuleiros aparecem em quase toda a costa. Se caracterizam por ser uma paisagem de topografia mais ou menos plana, sedimentar e de baixa altitude”. (GUERRA, 2006)	- APA das Dunas da Lagoinha (CE)	Lavoura de ciclos curtos; Expansão urbana, como alto suporte para edificações e intervenções de engenharia civil; atividades agroextrativistas.	Baixa fertilidade dos solos com alta suscetibilidade a erosão; restrições legais; inundação periódica.	Cumprimento da legislação ambiental Preservação do patrimônio paisagístico Uso controlado do corpo d'água.
	<b>Falésias</b>	Falésia é “um termo empregado para caracterizar as formas de relevo litorâneo escarpado. Essas formas devem-se à ação das ondas marinhas, que solapam a base, fazendo desmoronar as superfícies do terreno, que estão acima, resultando assim, nessas formas abruptas” (GUERRA, 2006). As falésias podem ser consideradas vivas ou mortas, de acordo com as ações sofridas por agentes externos. No caso das falésias encontradas na APA das Dunas da Lagoinha elas são em sua maioria vivas, pois sofrem o efeito do ataque erosivo das ondas durante as preamares de sizígia, em sua base, fazendo a falésia desmoronar e recuar paralelamente em direção ao continente.	- APA das Dunas da Lagoinha (CE)	Área de escoamento para acumulação hídrico Ecoturismo; Potencial paisagístico.	Baixa fertilidade dos solos com alta suscetibilidade a erosão; área de escoamento para acumulação hídrico; restrições legais; baixo suporte para edificação.	Cumprimento da legislação ambiental; preservação ao patrimônio paisagístico; controle dos resíduos sólidos e efluentes líquidos na área.

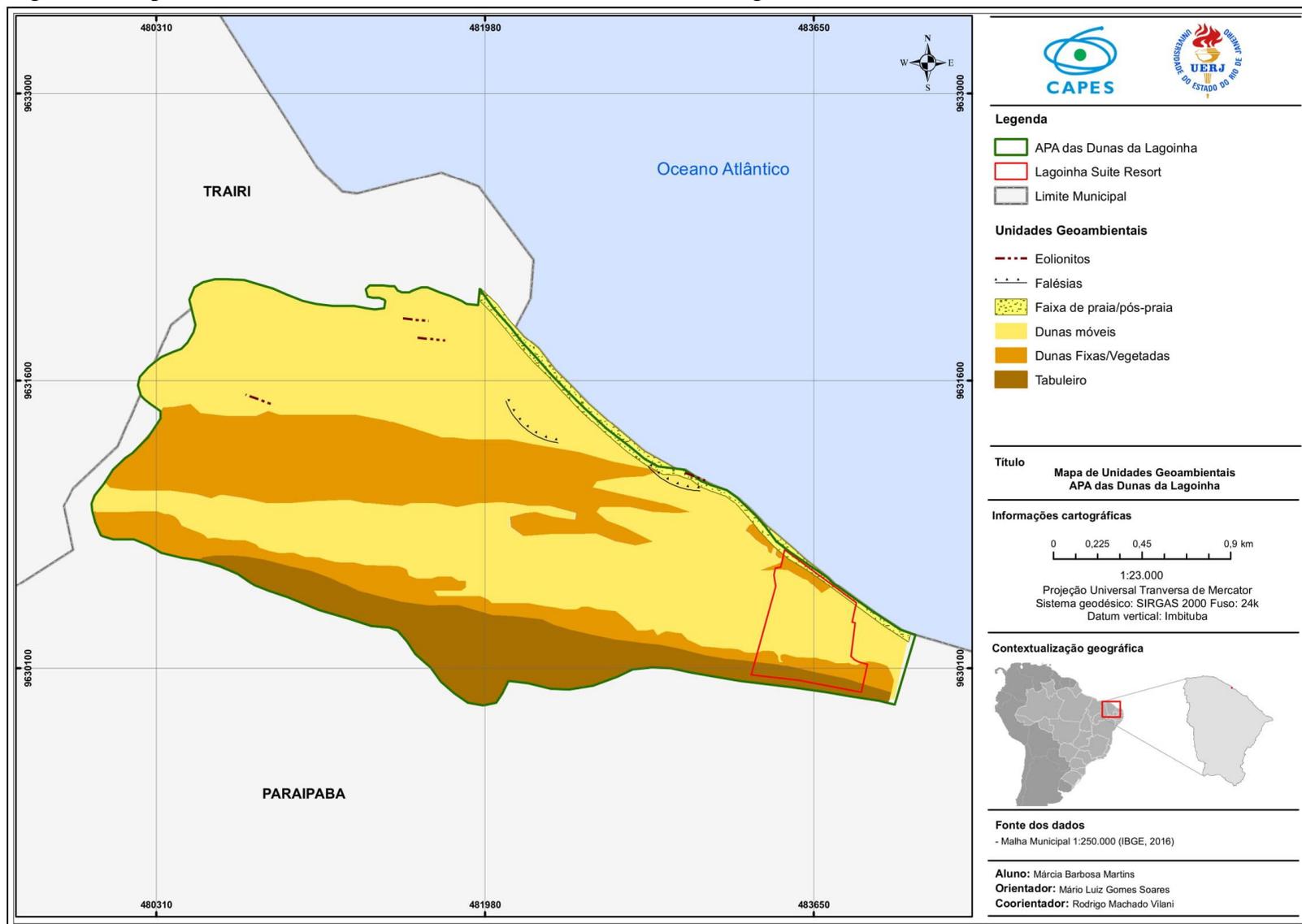
Fonte: Elaboração própria, 2018.

Figura 6 - Mapa das Unidade Geoambientais da poligonal do Resort Reserva Però dentro da poligonal da APA do Pau Brasil.



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Figura 7 - Mapa das Unidades Geoambientais da APA das Dunas da Lagoinha.



Fonte: Elaboração própria, 2018.

## 2.4. Descrição do Projeto Arquitetônico dos Resorts

### Complexo Turístico Resort Perú: licença do Club Med

Por sua beleza cênica, a Região da Costa do Sol, no Rio de Janeiro é conhecida em todo o mundo, e dentro da lógica econômica dominante, está na lista dos locais com alto potencial de rentabilidade econômica. Desta forma o poder público tem tomado decisões para melhoria de infraestrutura e ocupação da região, na busca de incentivar investimentos privados para as áreas de lazer e turismo. Nessa lógica foi concedida licença ambiental para a construção de Complexo Turístico Resort Perú que engloba vários empreendimentos, conhecido como Resort Perú, com várias bandeiras conceituadas no mundo hoteleiro, como Club Mediterranée (Club Med) e Sheraton.

O complexo turístico está programado para ocupar uma superfície de 4.656.511m<sup>2</sup>, com aproximadamente 4,5 Km de extensão de praia, sendo maior que o Bairro de Copacabana, na cidade do Rio de Janeiro. Para um melhor entendimento da dimensão e potencialidade de degradação do empreendimento sobre as Dunas do Perú, fez-se necessária a descrição minuciosa de cada unidade hoteleira, habitacional e de lazer. A distribuição espacial de cada unidade do projeto é apresentada na Figura 08.

- a. Unidade Club Mediterranée: bangalôs em palafitas com gabarito de no máximo 2 pavimentos, composto por 352 quartos de frente para o mar, Mini Club Infantil, ocupando cerca de 23 ha de área construída.
- b. Unidade Sheraton: 30 bangalôs em palafitas e 210 suítes edificadas de até dois pavimentos somando 15 ha de área construída, mais um campo de golfe de 60 ha com 18 buracos;
- c. Unidades 3 e 4: Projeção de construção de 2 hotéis com 100 bangalôs de madeira em cada unidade. Cada hotel terá sua sede independente, com área social e de lazer completa, incluindo restaurantes, piscinas e um clube. As áreas construídas serão de 18 ha e 12 ha, respectivamente;
- d. Unidades 5 e 6: 2 pousadas temáticas, com 6,8 ha (47 bangalôs) e 5 ha (34 bangalôs);
- e. Unidades de loteamentos:
  - Uma unidade do tipo Pólo: São 80 lotes, dois campos para prática de Pólo, uma piscina e um centro hípico;
  - Uma unidade para prática de Golfe: São 271 lotes e um Campo de Golfe;

- Duas unidades do tipo Praia: Uma unidade 75 lotes e outra unidade de 34 lotes, com parque interno individual composto de área de lazer com piscina, área de caminhada e ciclovia;
- Nove unidades do tipo Parque: São 272 lotes no total, com parques individuais, apresentando ainda área de lazer com piscina, área de caminhada e construção de uma ciclovia;
- Uma unidade Multi da Praia: São 2 lotes, com 6 e 10 flats cada um deles;
- Uma unidade Multi Golfe: São 55 lotes, com construção de blocos de apartamentos com 2 ou 3 quartos, e uma ampla área de lazer;
- Quatro unidades Village: totalizando 172 casas, com 2 e 3 quartos, com área de lazer individual para cada casa, com piscina, varanda, deck e garagem.

f. Unidades comerciais:

- Duas unidades constituídas de 30 lojas cada uma, em estilo *strip-center*;
- Unidade com 92 lojas de tamanhos variados, destinadas a diversas finalidades comerciais, alimentação, restaurantes, artigos de roupas e calçados, artesanato, mobiliário e decoração, além de um mercado, e a oferta de serviços em geral, banco, academia, lavanderia etc.

Para acesso ao resort está projetado um sistema viário que conta com uma estrada de acesso ligada à Rodovia RJ-102. Após a entrada no empreendimento por essa estrada de acesso, no projeto, há uma rede de ruas para circulação e mobilidade interna. Em todas as unidades do empreendimento estão previstas áreas destinadas a estacionamento, para garantir o fácil acesso a todas às unidades habitacionais, comerciais, aos serviços e às áreas de lazer e recreação.

Como na área não há infraestrutura pública de saneamento ambiental, esse sistema será implantado, sendo composto de uma rede de drenagem, sistema de esgotos e tratamento sanitário, sistema de abastecimento de água e instalação de serviço de coleta de resíduos sólidos. Segundo o que consta no projeto urbanístico será criado o Horto Zoobotânico Florestal do Perú, com uma área de 40 ha. A criação do horto se justifica como elemento de compensação ambiental que possa contribuir com a manutenção e recomposição da flora e fauna local, não só do empreendimento, como de toda a região da APA.

Figura 8 - Localização das unidades habitacionais, lazer e comerciais do Resort Peró.



Fonte: MASTERPLAN, 2006.

## **Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort**

O empreendimento analisado no Ceará é o Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort, que faz parte do modelo turístico de resort de luxo à beira-mar, tendo como público alvo visitantes de alto poder aquisitivo.

O EIA/RIA aponta que o total de 74,87 de área impermeabilizada corresponde a 88% do empreendimento. Na solicitação de ampliação do empreendimento a SEMACE autorizou as edificações descritas abaixo e apresentadas na Figura 09.

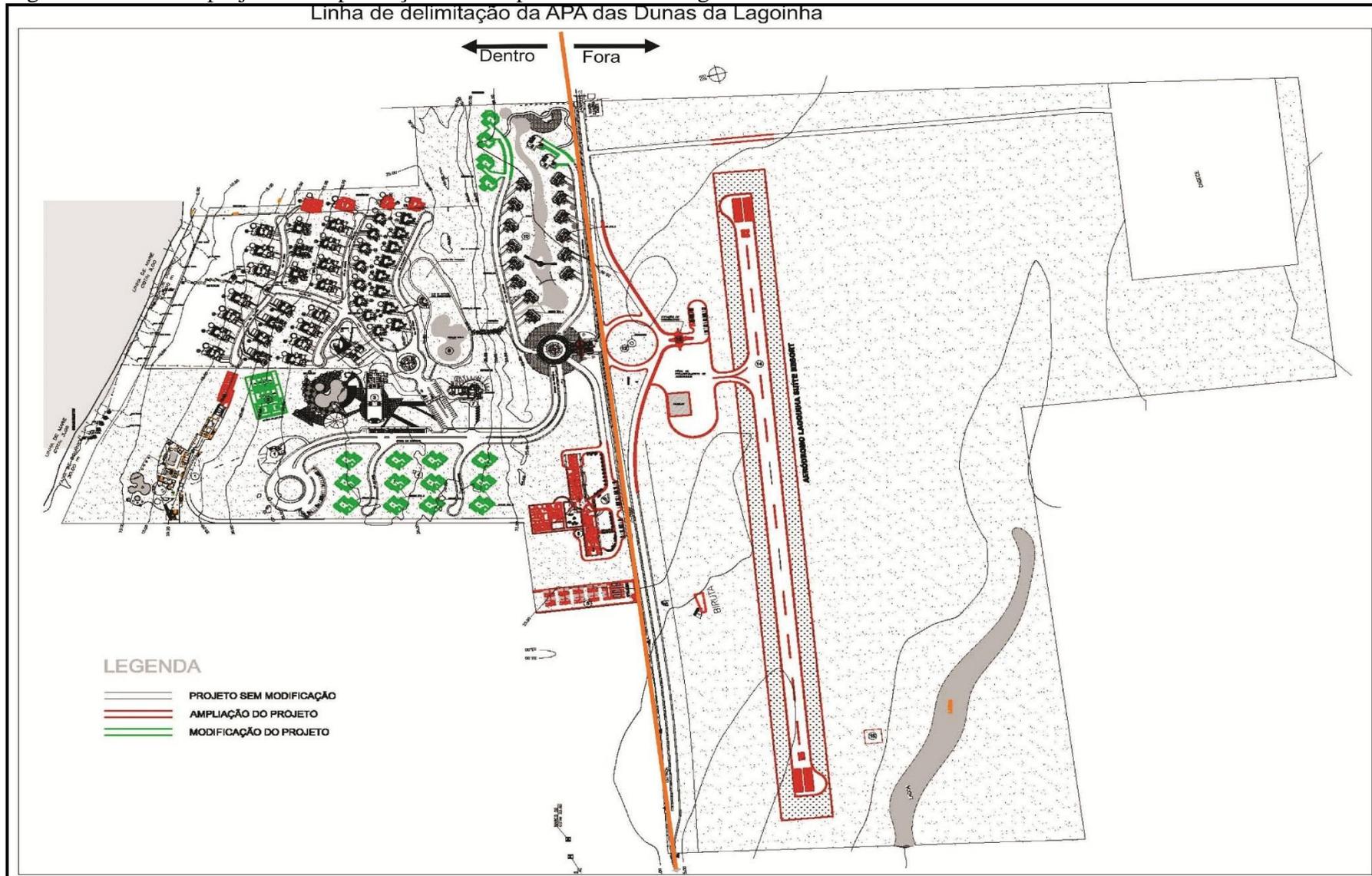
- Um aeroporto, composto de uma pista de 950 metros de extensão, para receber aeronaves de pequeno porte, incluindo um hangar;
- Um hospital, com 7 consultórios médicos, sendo 5 de clínica geral e 2 odontológicos, e um ambulatório para coleta de exames. No pavimento superior está prevista a construção de 46 apartamentos;
- Um condomínio residencial composto por 44 unidades habitacionais unifamiliares, divididas em 10 tipologias arquitetônicas diferentes;
- Um conjunto de 20 chalés constituídos sob pilotis destinados ao abrigo de automóveis e dois pavimentos superiores onde serão construídas 4 unidades habitacionais. Este conjunto circunda um lago artificial destinado a melhorar o microclima local agregando mais conforto ambiental ao local. Esse conjunto de edificações está situado em cotas altimétricas de aproximadamente 25 metros;
- Um conjunto de 12 chalés constituídos sob pilotis destinados ao abrigo de automóveis e três pavimentos superiores onde serão construídas 9 unidades habitacionais. Este conjunto está localizado em cotas que variam de 36 a 40 metros;
- Um clube / restaurante constituído por salão de festas, palco, salão de jogos, piscinas para adultos e crianças, fontes, estacionamento para veículos;
- Um edifício sede da administração para abrigar as unidades de serviço e apoio do empreendimento, refeitório e alojamentos para funcionários;
- Um conjunto esportivo constituído por duas quadras de tênis, uma quadra poliesportiva, um deck de apoio e um local para estacionamento de veículos e de ônibus de turismo.
- Um hotel composto por 180 unidades hoteleiras, assim constituído:
  - ✓ Recepção Geral - localizada fora do bloco principal e ligada a este por uma passarela suspensa. Está situada na cota altimétrica de 33 m;

- ✓ 69 unidades hoteleiras, distribuídas em 3 pavimentos acima da cota de 33 m;
- ✓ 65 unidades hoteleiras e demais atividades do hotel como lobby, centro de convenções, gerências geral e administrativa, SPA, fitness, centro de convivência, bar, restaurante, piscinas e todos os serviços de apoio e outros serviços, distribuídos em 6 pavimentos situados abaixo da cota de 30 m, escalonados e acompanhando a declividade do terreno até a cota de 18 m.

A descrição demonstra o grande porte do empreendimento construído na área em estudo. A informação obtida durante a pesquisa é que a área do aeroporto não será mais construída e o empreendimento está localizado inteiramente dentro da APA das Dunas da

Lagoinha.

Figura 9 - Planta do projeto de implantação do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort.



Fonte: MARTINS, 2011.

### 3 CONSTRUIR OU NÃO CONSTRUIR: LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, LICENCIAMENTO AMBIENTAL E PROCESSO JUDICIAL

Esse capítulo apresenta uma análise e reflexões sobre a legislação ambiental brasileira e as legislações dos Estados do Ceará e do Rio de Janeiro que, teoricamente, deverá balizar o procedimento de licenciamento ambiental para emissão de licença prévia, licença de instalação e licença de operação de empreendimentos potencialmente poluidores no litoral.

A análise do pedido de licenciamento dos dois resorts pressupõe uma análise dos projetos básico ou executivo de engenharia das justificativas para construções e suas confrontações com as permissões e impedimentos legais. A partir dessa análise o órgão ambiental decide sobre a emissão ou não das licenças ambientais.

A análise apresenta as distorções entre o que diz a legislação ambiental e as licenças concedidas, para que se possa chegar a uma conclusão se os empreendimentos devem ou não serem construídos no litoral brasileiro. Analisou-se também os processos judiciais e as implicações que isso representa para as decisões sobre a gestão ambiental da zona costeira.

Apresenta-se no Quadro 02 a seguir o conjunto da legislação federal, estadual e municipal relativo as duas áreas de Unidade de Conservação analisadas, com destaque para os principais artigos que devem ser levados em conta na nossa reflexão.

Quadro 3 - Legislação Pertinente ao estudo de caso

LEGISLAÇÃO PERTINENTE AO ESTUDO DE CASO					
LEGISLAÇÃO				TEXTO DA LEI	ASSUNTO TRATADO
LEI	NÚMERO	ANO			
Federal	Constituição Federal	-	1988	Artigo 225	Meio Ambiente
	Política Nacional do Meio Ambiente	6.938	1981	Artigo 2º e 4º	Proteção e conservação
	Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC	9.985	2000	Artigos 4º, 14º, 15º e 27º	Unidades de Conservação
	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	7.661	1988	Artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º	Gerenciamento Costeiro
	Lei dos Crimes Ambientais	9.605	1998	Artigos 2º, 3º, Capítulo V - Seção II: 40º e 50º	Crimes Ambientais
	Código Florestal	4.771	1965	Artigos 1º, 4º, 14º, 16º e 44º	Área de Preservação Permanente - APP
		12.651	2012	Artigos 1º, 3º (Seção II) e 8º	Área de Preservação Permanente - APP
	Resolução Conama	237	1997	Definições	Licenciamento Ambiental
303		2002	Artigo 3º	Área de Preservação Permanente - APP	

		341	2003	Artigo 2º (1º e 2º Parágrafo) e 4º	Dunas e Área de Preservação Permanente - APP	
Estadual	Decreto Estadual do Rio de Janeiro	31.346	2002	Artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º	Criação da APA do Pau Brasil	
	Decreto Estadual do Rio de Janeiro	32.517	2002	Artigo 2º	Plano de Manejo da APA do Pau Brasil	
	Decreto Estadual do Rio de Janeiro	42.929	2011	Artigos 2º	Criação do Parque Estadual da Costa do Sol	
	Decreto Estadual do Ceará	25.417	1999	Artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º e 7º	Criação da APA das Dunas da lagoinha	
Municipal	Plano Diretor de Cabo Frio – RJ	4	2006	Artigos 7º, 8º e 20º	Princípios de preservação e conservação da natureza	
	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Cabo Frio - RJ	1.968	2006	Artigos 1º e 6º	Loteamento do Perú	
	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Paraipaba – PDDU de Paraipaba – CE			2002	Artigo 67º	Unidades de Planejamento
		384	2007	Artigo 81º	Altera o PDDU	
	Lei de Meio Ambiente do Município de Paraipaba – CE	263	2002	Artigos 12º (Parágrafo 2º), 13º (Seções I, II, III e Parágrafo 6º) e 15º	Meio Ambiente	
	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Paraipaba - CE	484	2009	Artigos 11º (Seções III e IV), 14º, 19º, 32º, 40º e 41º	Zoneamento municipal	
	Código Ambiental Municipal de Paraipaba – CE	487	2009	Artigos 14º, 15º, 17º, 23º e 25º	Áreas Especiais e unidades de conservação	

Fonte: Elaboração própria, 2018.

### 3.1 Legislação pertinente

A legislação apresentada nesse capítulo forma um conjunto de regras, normas, procedimentos e padrões que devem ser obedecidos pelos agentes envolvidos no processo de licenciamento ambiental, que segundo Milaré (FINK; ALONSO; DAWALIBI, 2004), precisa ser visto como uma prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerada como obstáculo ao desenvolvimento, pois o que o que interessa é a primazia do interesse público sobre o individual. Fink, Alonso e Daswalibi (2004) afirmam que o licenciamento ambiental para alguns é inútil, moroso, mas que é necessário para atividades degradantes que consomem recursos naturais, e que por ser um instrumento relativamente novo e tecnicamente complexo, traz muitas inovações com a introdução de novas figuras, como relatórios, planos e termos de referências, muitas vezes causando confusão e conflitos entre o órgão administrador (licenciador e o empreendedor).

Para uma busca completa da legislação pertinente para esse estudo, tendo em vista que a legislação ambiental do Brasil é fragmentada, não havendo um Código Ambiental, muito menos uma lei única, mas várias que discipline o uso e a ocupação do litoral, como é o caso em outros países, a exemplo dos Estados Unidos com o *Coastal Zone Management Act (CZMA)* de 1972 (EUA, 1972), da França com a *Loi Littoral* de 1986, (FRANÇA, 1986) e da Espanha com a *Ley de Costas* (1988), modificada e atualizada em 2013 (ESPANHA, 1988), foi necessário dividir em etapas e temas a busca e discussão do tema.

A primeira parte da busca para análise foi a legislação federal, tendo sido selecionada e citada a legislação que se enquadra os aspectos da preservação do meio ambiente e sobre licenciamento ambiental.

A segunda etapa da busca diz respeito à legislação estadual, pois as duas Unidades de Conservação estudadas foram criadas a partir de Decretos Estaduais dos estados do Rio de Janeiro e do Ceará, e as licenças para os empreendimentos estudados foram emitidas pelos órgãos estaduais gestores do meio ambiente.

A terceira etapa dessa seleção de busca se deu no âmbito municipal, pois é a partir da Lei de Uso e Ocupação de cada município que se define o zoneamento de ocupação nas áreas dos empreendimentos em processo de licenciamento, assim como é necessária a anuência do município para tais construções.

### 3.1.1 Legislação Federal

Inicia-se a análise da legislação federal observando a **Resolução Conama nº 237 de 1997**, pois a mesma aponta os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, assim afirmando as seguintes necessidades: 1. Incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental; 2. Regulamentar aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não haviam sido definidos; 3. Estabelecer critérios para exercício da competência para o licenciamento ambiental; e, por último, a necessidade de se integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências. Essa norma estabelece três conceitos que são citadas ao longo desse trabalho, sendo de grande importância para a compreensão da questão ambiental relativa a áreas protegidas, que são assim definidos:

**I - Licenciamento Ambiental:** procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

**II - Licença Ambiental:** ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

**III - Estudos Ambientais:** são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Entende-se a necessidade dessas definições porque essa tese de doutorado questiona o processo de Licenciamento Ambiental nas duas Unidades de Conservação, em estudo, assim como as Licenças Ambientais concedidas e aponta as discordâncias jurídicas apresentadas nos Estudos Ambientais (EIA/RIMA ou EVA) durante o processo de licenciamento ambiental.

Na busca de fazer uma análise completa, foi listada abaixo a legislação federal, estadual e municipal, que interessa aos processos de licenciamento ambiental analisados, assim como os estudos ambientais apresentados durante esse processo, transcrevendo os artigos e parágrafos que estão diretamente relacionados com o tema dessa tese.

A **Constituição Federal de 1998** é a regra máxima do país, e como tal, deve ser de conteúdo amplo, dando as diretrizes gerais para o funcionamento da legislação nacional. Mesmo com esse entendimento universal nossa constituição é muito rica em detalhes, fato que cria mais problemas que soluções, pois traz para si aspectos legais que deveriam ser de competência das leis federais, estaduais e municipais. Na nossa constituição a questão ambiental é tratada e detalhada no Artigo 225 e seus parágrafos, conforme descrito a seguir:

Art. 225. 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.

§ 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;

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;

...

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.

A lei Nº 6.938 de 1981 dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Ela disciplina os aspectos relacionados a política pública de meio ambiente sete anos antes da nova constituição, ou seja, não havia a necessidade de muito detalhamento na Constituição Federal, por que essa lei já o fazia e não foi revogada pela carta magna de 1988. Quanto as áreas de protegidas destaca-se nessa lei os Artigos 2º e 4º transcritos a seguir:

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;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

...

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

...

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

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

...

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

...

Somente no ano 2000, com a **Lei nº 9.985**, o Congresso Nacional aprova uma norma que tem como finalidade regulamentar o Artigo 225, seu § 1º, e os incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, quando institui o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza** e dá outras providências. Nessa lei, conhecida como Lei do SNUC, destaca-se de grande interesse nesse estudo os Artigos 4º, 14º, 15º e 27º, que tratam dos objetivos do SNUC, subdivide as unidades de conservação em grupos, define o que é Área de Proteção Ambiental – APA e Plano de Manejo, conforme descrito abaixo:

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

...

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;

...

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.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

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**. (Grifo do autor). (BRASIL, 2000)

Essa lei é clara quando a preservação de área com relevante interesse ambiental e suas providências de gerenciamento, que para as duas Áreas de Proteção Ambiental há problemas quanto implementação de gerenciamento através do Plano de Manejo.

A discussão sobre o Plano de Manejo da APA do Pau Brasil é um assunto a parte e de grande relevância por conta do seu zoneamento inicial, a implementação do Parque Costa do Sol com novo zoneamento, que põe em “xeque” a empresa que realizou os estudos e delimitou o novo zoneamento.

O Decreto Estadual do Rio de Janeiro N.º 32517 de 23 de dezembro de 2002 aprova o Plano de Manejo da APA do Pau Brasil, com o zoneamento (Figura xx), com as seguintes zonas de acordo com o Art. 2:

**Art. 2º** Para fins de adoção das medidas necessárias a disciplinar a ocupação do solo e do exercício de atividades causadoras de degradação ambiental, fica a APA do Pau Brasil dividida nas seguintes zonas e respectivas descrições normativas abaixo:  
 I- Zona de Preservação da Vida Silvestre –ZPVS;  
**II- Zona de Preservação da Vida Silvestre 1 – ZPVS1;**  
 III- Zona de Conservação da Vida Silvestre – ZCVS;  
 IV- Zona de Influência Ecológica – ZIE;  
 V- Zona de Uso de Aquiculturas – ZUAQ;  
**VI- Zona de Ocupação Controlada – ZOC.** (Grifo do autor) (RIO DE JANEIRO, 2002)

As duas zonas destacadas são correspondentes a zonas dentro da área de estudo, que seriam afetadas pelo empreendimento. Destaca-se que a **ZPVS1** é uma categoria inexistente nos roteiros metodológicos dos órgãos ambientais que normatizam o processo de elaboração de planos de manejo, deixando a entender que tenha sido criada especificamente para este Plano de Manejo, que definia as zonas em seu no Art. 2º, como:

**Zona de Preservação da Vida Silvestre 1 (ZPVS 1)**

É aquela destinada à salvaguarda de espécies nativas que, apesar de endêmicas e/ou ameaçadas de extinção, encontram-se em estado vulnerável de degradação ambiental em consequência de pressão antrópica local, em sua área de ocorrência na APA, fruto de ocupação urbana descontrolada, e cuja possibilidade de preservação, pode estar associada à adoção de medidas de caráter compensatório a serem adotadas em caso de solicitação formal aos órgãos federal, estadual e municipal de meio ambiente de competência para a deliberação sobre intenção de ocupação ordenada. A elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, é obrigatória nestes casos, devendo definir parâmetros urbanísticos compatíveis com as características da área em foco, quando da definição de medidas e programas ambientais de pertinência.

**Zona de Ocupação Controlada – (ZOC)**

É aquela onde deverão ser controladas as ocupações já existentes e onde poderão ser permitidas outras ocupações mediante a adoção de parâmetros urbanísticos diferenciados em função das características ambientais da área em questão. Neste sentido, serão adotadas as siglas ZOCa, voltada ao controle das ocupações em áreas já antropizadas e ZOCp para aquelas a serem objeto de posterior antropização. As áreas que poderão ser futuramente ocupadas são entendidas como aquelas que apresentam certo nível de degradação ambiental, com menores possibilidades de preservação, podendo admitir a agregação de valor econômico à propriedade, desde que atendido o princípio do desenvolvimento sustentável, interligando crescimento econômico com geração de emprego e renda para a população autóctone, mediante o equilíbrio ecológico. Nas áreas aonde vierem a existir intervenções, fica determinado, contudo, que os projetos para implantação dos usos permitidos para ocupação, tirem partido da vegetação existente, aproveitando-a como parte das áreas verdes comuns com integração aos projetos paisagísticos. Especificamente, se identificadas de modo localizado a presença de vegetação de restinga e/ou de qualquer outra espécie rara ou em extinção e que esteja apresentando sinais de degradação ou vulnerabilidade em consequência de pressão antrópica local, poderão, de modo excepcional visando sua preservação serem adotadas medidas compensatórias, tais como a remoção, transplante e posterior manutenção das espécies que se encontram em local passível das intervenções com os usos permitidos, transferindo-as para áreas preparadas para seu recebimento e/ou áreas capazes de manter as condições de sobrevivência para as espécies vegetais

transplantadas dentro da APA, configurando a implantação de horto nativo, sendo o período de manutenção fixado em no mínimo 5 (cinco) anos a partir do plantio; sendo que as mudas que por ventura venham a ser perdidas quando da ação de transplante, deverão ser repostas em um período também de no mínimo 5 (cinco) anos com manutenção; além de ser criado circuito de fiscalização específico, salvaguardando as novas áreas de plantio, e sejam implantados programas de educação ambiental para incentivo à preservação destas espécies ameaçadas de extinção. As espécies não transplantáveis serão compensadas pela produção de novas mudas da mesma espécie, e em caso de inviabilidade de produção de mudas dessa espécie, deverão de ser patrocinadas e realizadas pesquisas no sentido de auxiliar na obtenção de mudas por meio de cultivo em horto. Ressalta-se que, qualquer intervenção paisagística a ser implementada na área deverá utilizar única e exclusivamente espécies nativas da região Cabo Frio / Búzios. (RIO DE JANEIRO, 2002)

Nessas zonas são permitidas atividades antrópicas desde que sejam controladas, mas existe uma restrição que não levada em consideração no Zoneamento de 2002, que são as Áreas de Preservação Permanentes – APPs, instituídas pela **Lei Federal N° 4.771**, de 15 de setembro de 1965, Código Florestal vigente na época que o Plano de Manejo aprovado. Essa lei determinas em seu Art 2 que as restingas encontradas na área, do tipo fixadoras de dunas, são APPs:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

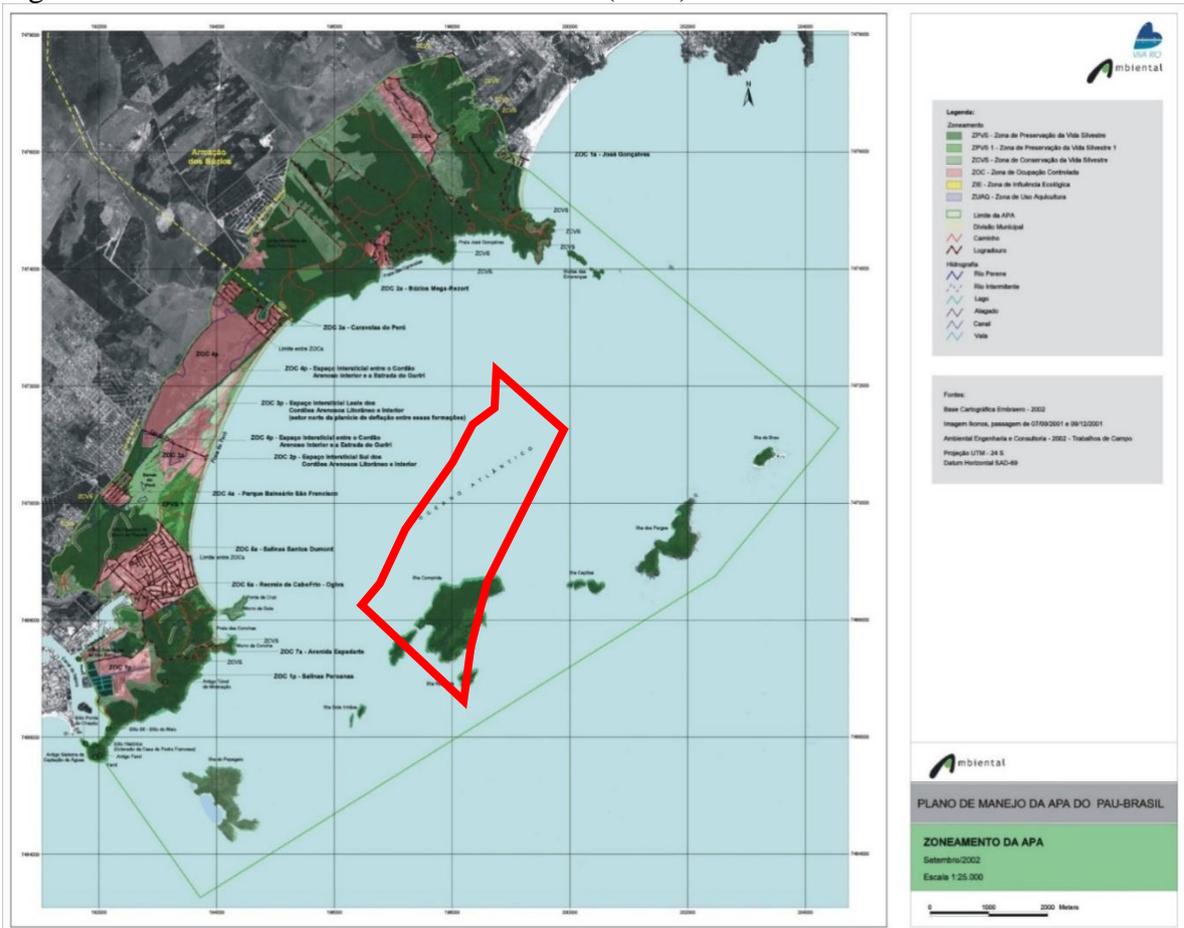
...

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangue;

Além disso a Resolução **CONAMA N° 303**, de 20 de março de 2002, publicada no mesmo ano da aprovação do Plano de Manejo, determina em seu Art. 3º que as Área de Preservação Permanente também são as dunas, definidas em seu Art. 2º como: unidade geomorfológica de constituição predominante arenosa, com aparência de cômoro ou colina, produzida pela ação dos ventos, situada no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação. (BRASIL, 2002).

Analisando o Zoneamento apresentado no Plano de Manejo da APA do Pau Brasil (Figura 10) à luz das duas legislações citadas acima, o mesmo não poderia ser aprovado, assim não permitindo a construção do resort em questão.

Figura 10: Zoneamento da APA do Pau Brasil (2002)



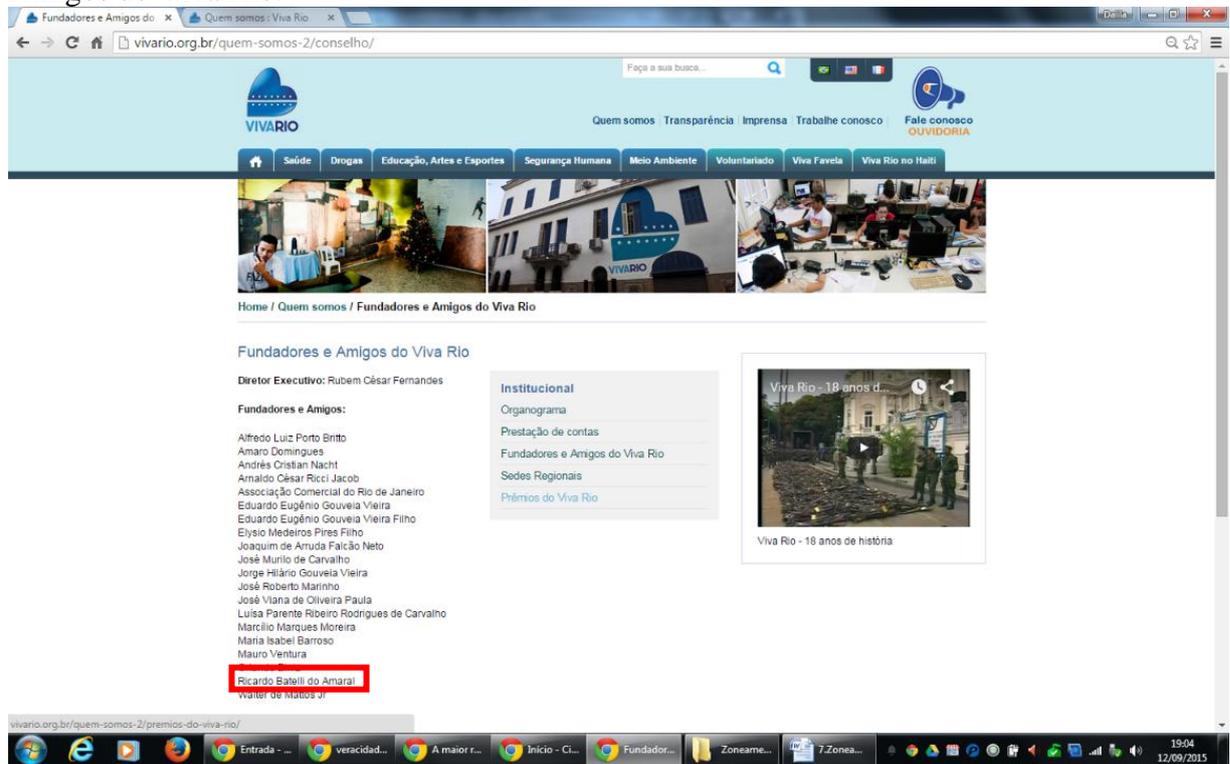
Fonte: Plano de Manejo da APA do Pau Brasil (RIO DE JANEIRO, 2002).

Com a previsão de criação do Parque Costa do Sol na Região dos Lagos, que só foi instituído no Decreto Estadual 42.929, de 19 de abril de 2011, iniciou-se uma discussão sobre um Zoneamento da APA do Pau Brasil existente, pois parte da mesma seria incorporada ao parque. Na ATA da Reunião da Câmara Temática de Zoneamento do Conselho Consultivo da APA do Pau Brasil, de 09 de abril de 2010, o 3º assunto da ATA é: ***Parque da Costa do Sol (PCS) – inclusão da proposta do PCS nas discussões para revisão do zoneamento da APA do Pau Brasil.*** Foi definida a composição da Câmara Temática de Zoneamento e realizadas diversas reuniões no ano de 2010 para discussão do assunto.

Dentre os assuntos conversados pelos conselheiros do Conselho Gestor do Parque Costa do Sol, onde a APA do Pau Brasil está inserida, que esteve presente diversas vezes como pesquisadora da unidade de conservação a convite de alguns conselheiros, entre os anos de 2013 e 2016, surgiu a informação que o Patrocinador do Plano de Manejo da APA do Pau Brasil, aprovado pelo **Decreto N.º 32.517 de 23 de Dezembro de 2002**, seria a **Organização Não Governamental VIVA RIO**, que entre seus *Fundadores e Amigos* apresenta o nome do

sr. Ricardo Bartelli do Amaral, que é o idealizador e sócio do Però Empreendimentos Imobiliários LTDA (Resort Reserva Però). A página de internet passou por uma atualização, e hoje não há mais a informação apresentada na Figura 11.

Figura 11: Página da internet da Organização Não Governamental Viva Rio – Fundadores e Amigos do Viva Rio.



Fonte: [www.vivario.org.br](http://www.vivario.org.br) (2015)

Mais tarde, durante a coleta de informações bibliográfica, foi apurado, dentro dos volumes do processo judicial estadual, um parecer assinado pela Fundação SOS Mata Atlântica, que no subitem *Fatos Envolvendo o Zoneamento da Área* afirmar:

O plano de manejo da APA do Pau-Brasil foi elaborado pela empresa Ambiental Engenharia e Consultoria, no valor de R\$ 625 mil reais, financiando por parte dos 19 proprietários que possuem imóveis na área, com intermediação da Ong Viva Rio e supervisão da Feema. (SOS MATA ATLÂNTICA 2006)

Essa tese de doutorado não está afirmando que houve acordo ou contrato em desacordo com a legislação, mas tal informação precisa ser averiguada, já que os custos de um Plano de Manejo é do responsável legal, que seria o Estado do Rio de Janeiro, e que pelo valor desse tipo de estudo é necessário que haja uma licitação de contratação na categoria Tomada de Preço do tipo Técnica e Preço, sob o Regime de Empreitada por Preço Global, de acordo com Lei Federal Nº 8.666, 21 de junho de 1993, o que não aconteceu, pois tem um “patrocinador”. Assim como foi e ainda é questionado pelos conselheiros, do Conselho Gestor da APA do Pau Brasil, a rapidez com que o Plano de Manejo foi elaborado após a criação da

Unidade de Conservação, em apenas seis meses, tempo recorde, diferente de outras Unidades de Conservação no Brasil.

Na APA das Dunas da Lagoinha a situação é diferente, o Plano de Manejo também foi elaborado, não com tanta rapidez como na situação anterior, mas prazo máximo dado pelo SNUC (BRASIL, 2000), ficando pronto no ano de 2004, 5 (cinco) anos após a criação da APA. Porém o Plano de Manejo não foi oficializado e publicado por um decreto, dando validação jurídica ao mesmo, estando a APA com 19 anos de criação sem Plano de Manejo.

O Estado do Ceará criou inúmeras unidades de conservação nas décadas de 1990 e 2000, mas tem mantido essas áreas sem Plano de Manejo e algumas sem Conselho Gestor. No início da década dos anos 2000 foram licitados e elaborados alguns planos de manejo, como o da APA das Dunas da Lagoinha, mas em conversas com gestores da Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, não há justificativa clara do porquê desses estudos não terem sido publicados em forma de Decreto Lei, oficializando-os para que fossem postos em prática.

Uma Unidade de Conservação, com um Conselho Gestor em andamento, mas não havendo um Plano de Manejo oficializado após 5 anos de criação, pode gerar um questionamento de legitimidade da mesma, já que não fora cumprida e implementada toda a legislação pertinente. No SNUC (BRASIL, 2000), Art. 27, § 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** (Grifo do autor). No texto não obriga a publicação, assim, a pergunta que fica é: O Plano de Manejo da APA das Dunas da Lagoinha, do ano de 2004, tem validade ou não?

A resposta é que, desde o ano de 2017, a Secretaria do Turismo do Estado do Ceará – SETUR está em negociação, através do o Programa de Infraestrutura do Turismo – PROINFTUR, com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará – SEMA para elaboração de um Termo de Referência para licitação de um Novo Plano de Manejo para a APA das Dunas da Lagoinha, com recurso do Banco de Desenvolvimento de Américas Latina – CAF.

A **lei nº 7.661**, de maio de 1.988, que institui o **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro** e dá outras providências, é a primeira tentativa no Brasil de disciplinar o uso da zona costeira. Entretanto, essa lei não consegue ter a abrangência ou apresenta os detalhamentos como em outras legislações internacionais sobre o litoral, como é o caso das leis americana, espanhola e francesa, já citadas. É uma legislação que não consegue imprimir uma regra para a zona costeira, seu desenvolvimento apresenta trechos desconectados com os assuntos tratados.

Em uma primeira análise pode-se fazer uma crítica sobre a natureza da própria lei, que no seu Artigo 1º diz que “... fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC”, entretanto, o PNGC ainda vai ser elaborado, ou seja, cria um Plano que ainda não existe, cria a “alma”, mas falta ainda um corpo. Isso é explícito no Artigo 2º “[...] o PNGC visará [...]”, no Artigo 3º “O PNGC deverá prever [...]”, no Artigo 4º “O PNGC será elaborado [...]” e assim sucessivamente.

Outro aspecto que demonstra como a Lei 7.661/88 parece ter sido elaborada sem muito zelo é o fato de não conceituar previamente os termos ligados à zona costeira que são utilizados na própria lei. A conceituação, quando ocorre, é apresentada como um parágrafo após o artigo ser descrito. Isso ocorre com o conceito de zona costeira e de praia. O Congresso Nacional desperdiçou uma boa oportunidade de disciplinar o uso da zona costeira elaborando uma lei que remete a criação futura de um plano que tratará da gestão costeira do Brasil. Esse fato faz com que ordenamento jurídico do Brasil sobre o litoral seja difuso, são leis federais, estaduais, municipais e resoluções como as Resoluções CONAMA, que vão abordando aspectos relacionados ao litoral de forma não sistemática e muito menos conectada.

O fato das legislações serem muitas e não integradas gera incerteza jurídica, deixa margem e brechas para interpretações diversas, que culminam com a judicialização do litoral brasileiro. Muitas são as áreas da zona costeira brasileira que apresentam disputas judiciais de grande importância para as populações locais, como são os casos da Praia do Futuro em Fortaleza, do litoral de Salvador e dos dois resorts estudados na presente pesquisa.

Para o efeito dessa tese os principais artigos da Lei 7.661/88 que nos interessa são:

Art. 1º. Como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC.

Art. 2º. Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o PNGC visará especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

Art. 3º. O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Art. 4º. O PNGC será elaborado e, quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em decreto do Poder Executivo.

§ 1º O Plano será submetido pelo Grupo de Coordenação à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, à qual caberá aprová-lo, com audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

§ 2º O Plano será aplicado com a participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

§ 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.

Art.6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.

§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei.

Art. 7º. A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição às penalidades previstas no art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000(cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. As sentenças condenatórias e os acordos judiciais (vetado), que dispuserem sobre a reparação dos danos ao meio ambiente pertinentes a esta lei, deverão ser comunicados pelo órgão do Ministério Público ao CONAMA.

...

Lei dos Crimes Ambientais, Nº 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. Para essa tese, o que interessa nessa lei em particular são os seguintes artigos e seus parágrafos, pois ao longo da análise foram verificados crimes ambientais que se enquadram nos seguintes artigos:

...

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

...

## CAPÍTULO V

### DOS CRIMES CONTRA O MEIO AMBIENTE

...

#### Seção II

##### Dos Crimes contra a Flora

...

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. (Redação dada pela Lei nº 9.985, de 2000)

....

Art. 50 Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou **vegetação fixadora de dunas**, protetora de mangues, objeto de especial preservação:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa". (Grifo do autor) (BRASIL, 1998)

Serão citados os dois “Códigos Florestais” Brasileiro, pois o licenciamento e as intervenções dos empreendimentos são anteriores à Lei Nº 12.651 de 2012, que é denominada popularmente de Novo Código Florestal. Embora não esteja discriminado expressamente como sendo um Código Florestal, na prática, torna-se quando extingue um conjunto de normas e leis, inclusive a que instituía o Código Florestal de 1965, como pode ser observado em seu Caput, que diz:

“Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Para esse estudo o que interessa no Código Florestal, Lei Nº 4.771/ 1965, e sua Medida Provisória Nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, altera seus os Arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44. Sendo o Art.1º do Código Florestal Revogado pela Medida Provisória, ficando o texto da seguinte forma:

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

II - **área de preservação permanente**: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, **coberta ou não por vegetação nativa**, com a **função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a**

biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

...

IV - utilidade pública:

Art. 4º. A **supressão de vegetação** em área de preservação permanente **somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social**, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. **(Grifo do autor)**

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas c e f do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. (BRASIL, 2001)

Sendo essa a legislação vigente na época do licenciamento ambiental dos dois empreendimentos, fica claro a incompatibilidade da construção dos mesmos, pois nas duas áreas há dunas fixas por vegetação natural, que funciona como estabilizador da formação eólica e os dois empreendimentos não se caracterizam como de utilidade pública ou interesse social.

Na Lei Nº 12.651, de 2012, o que interessa são os trechos que define Área de Preservação Permanente – APP e delimita o uso das unidades geoambientais identificadas nas duas áreas de intervenção dos resorts.

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

...

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

...

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de **utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental** previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, **dunas** e restingas somente poderá ser autorizada em caso de **utilidade pública**. **(Grifo do autor)** (BRASIL, 2012)

A essa lei abre precedente para supressão de vegetação, permitindo essa atividade em 3 (três) situações: utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental. A Resolução Conama 369, de 28 de março de 2006, define essas possíveis situações abaixo, mas que exclui os dois resorts em questão, mesmo que no Artº 2º permita a supressão em acordo com o Plano Diretor, que é o caso no município de Cabo Frio, mas é em desacordo com a legislação que delimita Áreas de Preservação Permanente.

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

- I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;
- II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
- III - averbação da Área de Reserva Legal; e
- IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Como pode-se observar, a legislação ambiental no Brasil é muito difusa. Apesar de existirem duas Leis Federais (Lei n. 9.985/2000 – SNUC e Lei n. 12.651/2012 – Lei que revoga o Antigo Código Florestal) que definem o que é Área de Preservação Permanente, ainda existe a **Resolução CONAMA 303**, de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros,

definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, corroborando que as áreas de instalação dos resorts, no Estado do Rio de Janeiro quando no Estado do Ceará, são Área de Proteção Ambiental - APA próprias e criação por decreto, mas seu uso é ainda mais restritivo por se caracterizar por Áreas de Preservação Permanentes – APPs.

Nessa resolução destaca-se o Artigo 3º que diz:

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

...

IX - nas restingas:

- a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;
- b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

...

XI - em duna;

...

A **Resolução CONAMA Nº 341**, de 25 de setembro de 2003 tem por objetivo principal alterar a Resolução CONAMA nº 303/02 quando dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira.

Em resumo essa resolução suaviza as proibições contidas na Resolução CONAMA 303/02 especialmente nos seguintes artigos e parágrafos:

Art. 2º. Poderão ser declarados de interesse social, mediante procedimento administrativo específico aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis em dunas originalmente desprovidas de vegetação, atendidas as diretrizes, condições e procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

§ 1º. A atividade ou empreendimento turístico sustentável para serem declarados de interesse social deverão obedecer aos seguintes requisitos:

- I - ter abastecimento regular de água e recolhimento e/ou tratamento e/ou disposição adequada dos resíduos;
- II - estar compatível com Plano Diretor do Município, adequado à legislação vigente;
- III - não comprometer os atributos naturais essenciais da área, notadamente a paisagem, o equilíbrio hídrico e geológico, e a biodiversidade;
- IV - promover benefícios socioeconômicos diretos às populações locais além de não causar impactos negativos às mesmas;
- V - obter anuência prévia da União ou do Município, quando couber;
- VI - garantir o livre acesso à praia e aos corpos d'água;
- VII - haver oitiva prévia das populações humanas potencialmente afetadas em Audiência Pública; e
- VIII - ter preferencialmente acessos (pavimentos, passeios) com revestimentos que permitam a infiltração das águas pluviais.

§ 2º. As dunas desprovidas de vegetação somente poderão ser ocupadas **com atividade ou empreendimento turístico sustentável até vinte por cento de sua extensão, limitada à ocupação a dez por cento do campo de dunas**, recobertas ou desprovidas de vegetação.

...

Art. 4º Caracteriza-se a ocorrência de significativo impacto ambiental na construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividade ou empreendimento turístico sustentável declarados de interesse social, de qualquer natureza ou porte, localizado em dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira, devendo o órgão ambiental competente exigir, sempre, Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, aos quais dar-se-á publicidade.

Parágrafo único. O EIA/RIMA deverá considerar, em cada unidade de paisagem, entre outros aspectos, o impacto cumulativo do conjunto de empreendimentos ou atividades implantadas ou a serem implantados em uma mesma área de influência, ainda que indireta.

Para os dois empreendimentos em questão há descumprimento dessa Resolução. No caso do Ceará a maior parte do resort já foi construído em dunas móveis e eolianitos, e no Rio de Janeiro não foi considerado as dunas frontais e livrando apenas as dunas móveis de maior porte, sem contar que os dois empreendimentos são classificados pelo Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem, do Ministério de Turismo (2016), como resort e foge da categoria de turismo sustentável. Segundo a Organização Mundial do Turismo - OMT o turismo sustentável deve salvaguardar o ambiente e os recursos naturais encontrados na área, garantindo o crescimento econômico da atividade satisfazendo as necessidades das presentes e futuras gerações, como determina a Constituição Federal do Brasil. Esse tipo de turismo deve ser pautado, segundo a OMT (1999), em "economizar os recursos naturais raros e preciosos, principalmente a água e a energia, e que venham a evitar, na medida do possível a produção de dejetos, deve ser privilegiado e encorajado pelas autoridades públicas nacionais, regionais e locais".

### 3.1.2. Legislação Estadual

As leis estaduais aqui relatadas referem-se aos Estados do Rio de Janeiro e do Ceará, onde estão localizadas as duas áreas de estudo.

#### ❖ **Estado do Rio de Janeiro**

**O Decreto Estadual Nº 31.346**, de 06 de junho de 2002, cria a Área de Proteção Ambiental – APA do Pau Brasil, no Estado do Rio De Janeiro, e dá as seguintes providências:

Art. 1º - Fica criada a Área de Proteção Ambiental – APA do PAU BRASIL, no Estado do Rio de Janeiro, abrangendo os Municípios de Cabo Frio e Búzios, com os seguintes limites, de acordo com a base 1:50.000 do IBGE, carta Farol do Cabo (folha SP-24-M-III-3).

...

Art. 3º - A APA DO PAU BRASIL terá como objetivos:

- I. assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica da porção fluminense, bem como recuperar as áreas degradadas ali existentes;
- II. preservar espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção ou insuficientemente conhecidas da fauna e da flora nativas;
- III. integrar o corredor ecológico central da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro;
- IV. estimular as atividades de recreação, educação ambiental e pesquisa científica quando compatíveis com os demais objetivos.

Art. 4º - São vedadas no território da APA DO PAU BRASIL as seguintes atividades:

- I. **desmatamento, abate de árvores, extração de madeira, retirada de material vegetal ou espécimes vegetais nativos** e promoção de queimadas;
- II. caça, perseguição, aprisionamento e apanha de animais da fauna indígena;
- III. implantação e funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras;
- IV. o exercício de atividades que ameaçam extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional;
- V. desmatamento e/ou ocupação nas faixas marginais de proteção dos corpos d'água.

Art. 5º - Fica estabelecido o prazo máximo de cinco anos, a partir da data de publicação deste Decreto, para a elaboração do Plano de Manejo da APA DO PAU BRASIL, com a ampla participação da população residente, especialmente das prefeituras de Armação de Búzios e de Cabo Frio, das Associações de Moradores e Entidades Ambientalistas.

Parágrafo Único – No período de elaboração e aprovação do citado Plano de Manejo da APA DO PAU BRASIL, ficam vedadas as seguintes atividades:

- I. parcelamento da terra, para fins de urbanização;
- II. alterações do modelado do perfil natural dos terrenos;
- III. abertura de logradouros, estradas e canais de drenagem;
- IV. a realização de obras de terraplenagem e aberturas de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- V. o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- VI. atividades de mineração, dragagem e escavação que venham causar danos ou degradação do meio ambiente e/ou perigo para as pessoas ou para a biota.

**Art. 6º** - A APA DO PAU BRASIL será administrada pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, que adotará as medidas necessárias para sua efetiva implantação.

**Art. 7º** - A APA DO PAU BRASIL será regida pela Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e pela legislação estadual pertinente.

Acredita-se que o assunto de maior relevância à APA seja o Plano de Manejo e seu Zoneamento, que já foi comentado no item sobre a Lei do SNUC, mas vale ressaltar o grifo apresentado no Art. 4º, acima, que determina que **desmatamento, abate de árvores, extração de madeira, retirada de material vegetal ou espécimes vegetais nativos** e promoção de queimadas, atividade realizada e ainda prevista no empreendimento.

**O Decreto Estadual N° 42.929**, de 18 de abril de 2011, criação do Parque Estadual da Costa do Sol e determina que:

Art. 2º - A criação do Parque Estadual da Costa do Sol tem por objetivos:

- I - assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica e ecossistemas associados da região das baixadas litorâneas, bem como recuperar as áreas degradadas ali existentes;

- II - manter populações de animais e plantas nativas e oferecer refúgio para espécies migratórias, raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção da fauna e flora nativas;
- III - preservar restingas, mangues, floresta atlântica, vegetação xerofítica, cordões arenosos, costões rochosos, brejos, lagoas, lagoas, formações geológicas notáveis e sítios arqueológicos contidos em seus limites;
- IV - oferecer oportunidades de visitação, recreação, interpretação, educação e pesquisa científica;
- V - assegurar a continuidade dos serviços ambientais prestados pela natureza; e
- VI - possibilitar o desenvolvimento do turismo no interior do parque, conforme disposto em seu plano de manejo, e atividades econômicas sustentáveis em seu entorno.

O decreto de criação do Parque Costa do Sol é citado, pois, com toda a relevância física, biológica e social apresentada pelas Dunas do Perú, essa área não foi incorporada ao Parque, o que restringiria seu uso e ocupação, paralisando o licenciamento e construção do “Resort Perú”. A solicitação de inclusão dessa área do APA do Pau Brasil ao parque foi feita diversas vezes, pelo Conselho Gestor da APA, como confirmado em Atas de Reunião do Conselho Gestor da APA e do Parque e durante as oficinas para a criação do Plano de Manejo do Parque Costa do Sol, mas não foi acatada a solicitação.

#### ❖ Estado do Ceará

No Estado do Ceará, buscou-se a legislação relativa à criação da APA das Dunas da Lagoinha. O Decreto Estadual nº 25.417, de 29 de março de 1999, cria a APA das Dunas da Lagoinha, e nesse decreto observa-se principalmente os seguintes artigos, parágrafos e incisos:

Art. 1º - Sob a denominação de APA DAS DUNAS DA LAGOINHA, fica declarada Área de Proteção Ambiental (APA) a área situada a oeste da localidade de Lagoinha, município de Paraipaba, Estado do Ceará, com um perímetro de 13,029 Km, área de 5,2349 km<sup>2</sup>, projetada na zona 24M do fuso Meridiano Central de 39º, cuja descrição do seu limite apresenta as seguintes características: ...

Art. 2º - A declaração de que trata o artigo anterior, além de possibilitar um melhor controle sobre o ecossistema das Dunas da Lagoinha, tem por objetivos específicos:

I. Proteger e conservar as comunidades bióticas nativas, os recursos hídricos e os solos;

II. Proporcionar à população regional métodos e técnicas apropriadas ao uso do solo, de maneira a não interferir no funcionamento dos refúgios ecológicos, assegurando a sustentabilidade dos recursos naturais e respeito às peculiaridades histórico-culturais, econômicas e paisagísticas locais, com ênfase na melhoria da qualidade de vida dessa comunidade.

III. Ordenar o turismo ecológico, científico e cultural e as demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental;

IV. Desenvolver, na população regional, uma consciência ecológica e conservacionista.

Art. 3º - Na APA das Dunas da Lagoinha, ficam proibidas as seguintes atividades:

- I. A implantação ou ampliação de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras, capazes de afetar os mananciais de água, formas do relevo, cobertura florestal, o solo e ar;
  - II. A realização de obras de terraplanagem e a abertura de estradas bem como sua manutenção, quando essas iniciativas importarem em sensíveis alterações das condições ecológicas;
  - III. Derrubada de vegetação de preservação permanente definidas nos arts. 2º e 3º da Lei Federal n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965 e o exercício de atividades que impliquem em matança, captura, extermínio ou molestarmento de quaisquer espécies de animais silvestres;
  - IV. Projetos urbanísticos, parcelamento do solo e loteamentos, sem prévia autorização da SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - SEMACE, antecedida dos respectivos estudos de impacto ambiental nos termos das prescrições legais e regulamentares e de acordo com os arts. 11 e 14 da Lei Estadual n.º 11.411, de 28 de dezembro de 1987;
  - V. O uso de agrotóxicos, em desacordo com as normas ou recomendações técnicas estabelecidas;
  - VI. Qualquer forma de utilização que possa poluir ou degradar os recursos hídricos abrangidos pela APA, como também o despejo de efluentes, resíduos ou detritos, capazes de provocar danos ao meio ambiente;
  - VII. As atividades de mineração, dragagem escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente e/ou perigo para as pessoas ou para a biota;
  - VIII. O exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
  - IX. As demais atividades danosas previstas na legislação ambiental.
- Parágrafo Único - As áreas não ocupadas e recobertas com vegetação, somente poderão ser desmatadas para qualquer tipo de atividade, mediante licença prévia apreciada pelo Comitê Gestor, de que trata o art. 5º deste decreto, com a posterior homologação do órgão ambiental competente.

Art. 4º - A construção ou reforma de unidades multifamiliares, conjuntos habitacionais, hotéis, clubes e assemelhados, na APA das Dunas da Lagoinha, dependerão de prévio licenciamento pela SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - SEMACE, que somente poderá ser concedido:

- a) Se respeitados os padrões histórico-cultural, econômico e paisagístico da região;
- b) Após a realização do estudo prévio de impacto ambiental, exame das alternativas possíveis e a avaliação de suas consequências ambientais;
- c) Mediante a indicação das restrições e medidas consideradas necessárias à salvaguarda do ecossistema regional.

Parágrafo Único - Em nenhuma hipótese, será concedido o licenciamento previsto neste artigo, quando se tratar de área de preservação permanente, definida nos arts. 2º e 3º da Lei Federal N° 4.771, de 15 de setembro de 1965.

...

Art. 6º - O licenciamento ambiental e fiscalização de que trata este Decreto serão realizados pela SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - SEMACE.

...

Art. 7º - A inobservância das disposições contidas neste Decreto sujeitará os infratores às penalidades previstas nas Leis Federal N° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e Estaduais N° 11.411, de 28 de dezembro de 1987 e N° 12.488, de 31 de setembro de 1995, na forma seguinte:

- I. Advertência;
- II. Multa, simples ou diária, de 50 (cinquenta) a 15.000 (quinze mil) vezes o valor nominal da Unidade Fiscal de Referência - UFIR, divulgado pelo Governo Federal na data da infração;
- III. Embargo;
- IV. Suspensão total ou parcial das atividades;
- V. Interdição definitiva ou temporária de direitos;
- VI. Perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos Poderes Públicos federal, estadual e municipal;

VII. Perda ou suspensão, nos termos da legislação aplicável, de financiamento concedido por instituições de créditos federais, estaduais e municipais.

§ 1º - As penalidades previstas nos incisos III e IV deste artigo poderão ser aplicadas sem prejuízo das indicadas nos incisos I e II do mesmo artigo.

§ 2º - O degradador é obrigado, sem prejuízo da aplicação das sanções indicadas neste artigo, a reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por seu comportamento ou atividade, seja culposo ou doloso.

§ 3º - Na aplicação das multas de que trata o inciso II deste artigo, serão observados os limites previstos nas Leis Federal n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e Estaduais n.º 11.411, de 28 de dezembro de 1987 e 12.488, de 13 de setembro de 1995.

§ 4º - Na hipótese de reincidência, a multa, simples ou diária, poderá ser aplicada no valor correspondente ao dobro da anteriormente imposta.

§ 5º - A constatação do dano ambiental, para fins de gradação das penas previstas no § 3º deste artigo, será feita através de relatório técnico, subscrito pelo profissional que realizar a inspeção, o qual disporá sobre a natureza e magnitude da degradação ou poluição verificada.

§ 6º - No caso de infração continuada, a autoridade competente poderá impor multa diária, observados os limites e valores estabelecidos na lei, que cessará depois de corrigida irregularidade e não ultrapassará o período de 30 (trinta) dias corridos, contados de sua imposição.

§ 7º - A multa poderá ter sua exigibilidade suspensa se o infrator, mediante termo de compromisso assinado e aprovado pelo órgão ambiental que a aplicou, obrigar-se a executar as medidas estabelecidas com o fim de cessar e corrigir a poluição ou degradação ambiental.

§ 8º - As sanções previstas nos incisos III, IV, V deste artigo serão aplicadas no caso de perigo iminente à saúde pública ou na hipótese de atividades, obras ou empreendimento que estejam sendo executados em desobediência às prescrições legais e regulamentares aplicáveis ou em desacordo com a licença concedida, caso em que esta poderá ser suspensa ou cassada.

§ 9º - Competirá à autoridade que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamentos, nos termos da Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, o ato declaratório da suspensão, interdição ou perda, referidos nos incisos IV a VII deste artigo.

§ 10 - As penalidades pecuniárias serão impostas pela SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - SEMACE, mediante Auto de Infração, de acordo com as normas e procedimentos aplicáveis.

Nas dunas da Lagoinha, área de estudo, a partir da determinação da Resolução CONAMA Nº 303 (BRASIL, 2002), há a combinação de Área de Proteção Ambiental – APA e Área de Preservação Permanente – APP, pois a área apresenta cerca de 90% de sua superfície composta de dunas móveis ou fixas, restringindo o tipo de uso e ocupação do local. Deste modo, a área em análise não pode ser ocupada com as permissões que uma APA admite, mas com o rigor de uma APP.

O Decreto Estadual nº 25.417, de 1999, deve ser analisado sob a ótica do interesse do Estado. O que o Estado pretende com a criação dessa APA? A observação dessa tese tem intuito de mostrar a real intenção do poder público com a criação da APA das Dunas da Lagoinha. A compreensão dos argumentos dessa lei é necessária também para entender a análise das legislações posteriormente citadas nesse capítulo, que regem a APA e que foram aprovadas na sequência dos acontecimentos, após a data de 1999.

O primeiro artigo do decreto discorre sobre a localização e as coordenadas geográficas da Área de Proteção Ambiental – APA. O Artigo 2º descreve os objetivos da APA e as especificidades relativas ao controle do ecossistema da área, com especial atenção aos incisos I e II que tratam da proteção dos fatores abióticos e bióticos, fazendo menção à defesa das comunidades nativas. Os dois últimos incisos remetam a ideia atual do desenvolvimento socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado (SANCHES, 2004).

O Artigo 3º aborda a questão das proibições impostas à área, e como pode ser observado, na APA das Dunas da Lagoinha, ficam proibidas muitas atividades que estão descritas nos incisos I ao IX. Com esse conjunto de proibições fica difícil entender como foi dada a permissão pelo poder público para a construção de um resort na APA das Dunas da Lagoinha. Essa permissão fere vários incisos da lei de criação da unidade de conservação. Iniciando pelo primeiro inciso, que proíbe a implantação de atividades capazes de afetar a cobertura florestal. Para a implantação do resort foi necessário a supressão vegetal sobre o campo de dunas.

Observando o inciso II, constata-se que também não foi respeitado, pois a construção do resort realizou obras de terraplanagens para nivelamento do terreno para construção de vias de acesso e edificações. Quando foram realizados os trabalhos de retirada da vegetação do campo de dunas, o inciso III, que fala da proibição de derrubada de vegetação de preservação permanente, também foi desrespeitado.

O Decreto disciplina a forma de licenciamento para construção ou reforma de edificações na APA, através do Artigo 4º que impõe um conjunto de restrições. Nesse artigo, observa-se o disciplinamento da permissão de construção ou reforma na APA das Dunas da Lagoinha. No parágrafo único está contido expressamente que em nenhuma hipótese será concedido licenciamento ambiental para construção em Área de Preservação Permanente.

No Art. 7 o decreto trata das sanções administrativas para pessoas físicas e jurídicas, que não cumprirem com o determinado nessa normativa estadual.

Levando em consideração que muitos artigos e incisos da lei de criação da APA das Dunas da Lagoinha não foram respeitados, inclusive não foram levados em consideração pelo órgão ambiental competente para emissão das licenças ambientais, compete ao poder público corrigir seus erros de ofício. Caso não o faça, compete ao Ministério Público exigir o cumprimento da legislação ambiental.

A criação da APA das Dunas da Lagoinha mostra uma nítida intenção do poder estadual em favorecer a proteção ambiental na área de ecossistemas ricos, com grande

relevância nos pontos de vistas natural, econômico e turístico. O uso e a ocupação dessa área, após a criação da APA, tem se constituído num desafio de conciliar o cumprimento da legislação ambiental e garantir o desenvolvimento sustentável da região.

### 3.1.3. Legislação Municipal

#### ❖ **Município de Cabo Frio – RJ**

O Plano Diretor de Cabo Frio, Lei Complementar N° 4, de 7 de dezembro de 2006, apresenta os seguintes princípios:

Art. 7. Este Plano Diretor Municipal rege-se pelos seguintes princípios:

I- garantia da função social da cidade e da propriedade;

II- promoção do desenvolvimento sustentado, entendido como o acesso à moradia, infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e privados, para as atuais e futuras gerações, de forma ambientalmente correta;

III- garantia da gestão democrática com a participação da população no processo de desenvolvimento da cidade;

V- proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e dos patrimônios socioambiental e cultural, paisagístico, espeleológico, histórico e arqueológico e dos monumentos arquitetônicos;

Art. 8. A função social da cidade e da propriedade no Município de Cabo Frio se dará pelo pleno exercício, por todos, dos direitos à moradia, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à preservação do patrimônio socioambiental, histórico e arqueológico, ao saneamento básico, ao transporte público, ao lazer, à religião, à informação e demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Art. 9. Para cumprir a sua função social, a propriedade deve atender, simultaneamente, no mínimo, às seguintes exigências:

I- intensidade de uso adequada à disponibilidade da infraestrutura, de equipamentos e de serviços;

II- atividades e intensidade de uso compatíveis com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem e dos patrimônios socioambiental e cultural, nos termos da legislação em vigor;

...

Art. 20. São diretrizes ambientais municipais, a serem desenvolvidas e implantadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Pesca, e pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, sob a Supervisão do Chefe do Poder Executivo Municipal:

I- preservar e conservar as áreas legalmente constituídas conforme o que determina a lei orgânica do Município.

...

VII- minimizar as interferências urbanas sobre o avanço dos campos de dunas, bem como promover estudos visando à sua melhor fixação;

VIII- respeitar a definição das áreas consideradas inaptas ou com restrições à ocupação humana, conforme legislação correspondente, impedindo o assentamento humano em áreas de risco.

No Plano Diretor de Cabo Frio foi verificada a preocupação de preservação e conservação de ambientes naturais, de tal forma que em seu Artigo 20, cita a necessidade de

“VII-minimizar as interferências urbanas sobre o avanço dos campos de dunas, bem como promover estudos visando à sua melhor fixação”.

Mas na prática não tem sido assim, pois o empreendimento em questão, licenciado, tem uma anuência municipal para sua construção.

A Lei de Parcelamento, uso e ocupação do Solo, Nº 1.968, de 23 de novembro de 2006, é específica para a área onde o Resort Perú está solicitando licenciamento, isso pode ser constatado com o Art. 1º que delimita a área da Praia do Perú. Essa lei foi sancionada, segundo conversas com conselheiros do Conselho Gestor da APA do Pau Brasil, por uma pressão do empreendedor, de tornar apta juridicamente a área para construção do empreendimento, sendo a área chamada, ainda no Art.1º, como denominado **Loteamento do Perú**.

Art. 1º A área delimitada, a leste pelo Oceano Atlântico (Praia do Perú), ao norte pela Fazenda Caravelas, a oeste pela Estrada do Guriri e ao sul pelo denominado **Loteamento do Perú**, perfeitamente identificada na planta que constitui o **Anexo I** desta Lei, em virtude de suas características naturais, localização e do planejamento de desenvolvimento municipal, terá destinação predominantemente turística, e que, de acordo com o Decreto Estadual nº 32.517, de 23 de dezembro de 2002, que aprovou o Plano de Manejo da APA do PAU Brasil, criada pelo Decreto Estadual nº 31.346, de 06 de junho de 2002, está dividida em 06 (seis) zonas, designadas da seguinte forma:

- (I) Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS);
- (II) Zona de Preservação da Vida Silvestre 1 (ZPVS 1);
- (III) Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS);
- (IV) Zona de Ocupação Controlada 2p (ZOC 2p);
- (V) Zona de Ocupação Controlada 3p (ZOC 3p); e
- (VI) Zona de Ocupação Controlada 4p (ZOC 4p), perfeitamente identificadas na planta que constitui o **Anexo II** desta Lei.

...

Art. 6º Ficam estabelecidos os seguintes parâmetros edífcios e demais disposições pertinentes ao uso e ocupação de cada uma das 6 (seis) **Zonas** a que se refere esta Lei:

I - Para a ZPVS - Zona de Preservação da Vida Silvestre:

1. Ocupação: Ordenada sujeita a Estudo de Impacto Ambiental, admitidas medidas compensatórias.
2. Parcelamento: Não permitido.
3. Tipos de edificações:
  - a) necessárias para a recuperação, manutenção, controle da ocupação e permanente fiscalização da APA do Pau Brasil, tais como:
  - b) destinadas à administração geral da APA do Pau Brasil, reuniões do seu Conselho Gestor, contemplando áreas administrativas, auditório, banheiros e dependências para uso de pessoal de segurança, limitada a área construída a 500,00m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados);
  - c) destinadas a guaritas e pórticos de acesso para controle de visitação, inclusive visitação guiada às dunas, através de trilhas a serem oportunamente definidas, em conjunto com o Conselho Gestor da APA do Pau Brasil, limitada a área construída a 500,00m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados);

Em 23 de dezembro de 2014, o Projeto de Lei Nº 0226/2014, que revoga a Lei Nº 1.968/2006, foi aprovado por unanimidade pela Câmara dos Vereadores de Cabo Frio.

Realizou-se uma busca pelo texto da lei que foi aprovada, mas não há o arquivo nos sites da Prefeitura Municipal de Cabo Frio ou Câmara dos Vereadores do município e também não foi possível obter essas informações nos locais indicados. Só foi possível encontrar notícias que mencionam e questionam o Projeto de Lei sancionado e assinado pelo prefeito do município de Cabo Frio.

No site da Associação de Engenheiros e Arquitetos da Região dos Lagos – ASAERLA existe um arquivo intitulado Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Cabo Frio – RJ. Este deveria ser a Nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, mas é um arquivo sem número de lei e data de publicação, apenas indicação do ano de 2011, que deve se referir ao ano do Projeto de Lei que dispõe sobre o zoneamento e a delimitação do perímetro urbano da cidade de Cabo Frio e dá providências correlatas. Nesse documento, sobre o Zoneamento da área das Dunas do Perú, indica que “Permanece o disposto no Decreto Estadual nº 31.346-RJ de 06/06/2002 que estabeleceu a Área de Proteção Ambiental - APA do Pau-brasil, no que corresponde às Zonas de Ocupação Controlada - ZOCs e Lei Municipal nº 1968 de 23/11/2006”.

#### ❖ **Município de Paraipaba – CE**

**O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Paraipaba – PDDU**, de 2002, destaca a importância de seus núcleos urbanos, a sede e a vila da Lagoinha, que é tratado nesse documento como sendo uma Unidade de Planejamento Alagoinha, conforme Art. 67 descrito abaixo:

Art. 67 - As Unidades de Planejamento são subdivisões do espaço urbano que possuem características comuns quanto à estrutura viária, características ambientais, densidade, e são instrumentos para a ordenação do uso e ocupação do espaço urbano, definidas na Lei de Organização Territorial:

I - UP.1 - Unidade Oeste;

II - UP.2 - Unidade Norte;

III - UP.3 - Unidade Leste;

IV - UP.4 - Unidade Centro;

V - UP.5 - Alagoinha – Unidade correspondente à área urbana do distrito de Alagoinha;

O PDDU foi alterado em 10 de abril de 2007, através da Lei Municipal nº 384 que modificou o Art. 81. A mudança da redação desse artigo adequou o texto do PDDU à existência de uma APA no local. Observa-se a troca da palavra “incentivados” por “permitidos”, não caracterizando uma intensiva ocupação, mas uma ocupação planejada.

A delimitação da linha de ocupação descrita nos parágrafos §7º e §8º do novo Art. 81 é muito importante no que concerne à preservação ambiental da Lagoinha. Porém é

insuficiente, pois é específico da Lagoinha, que consiste pela legislação, apenas o núcleo urbano do distrito da Lagoinha, ficando de fora a área da APA, como pode-se observar abaixo na redação do PDDU e da nova lei:

Art. 81. Na Unidade de Planejamento Alagoinha são **incentivados** os usos residencial, misto, comercial, serviços e institucional.

§3º - Somente será permitida a instalação de atividades de serviços de grande porte, mediante projeto especial analisado pelo órgão competente.

A Lei 384, 10 de abril de 2007, tem em seu novo artigo:

Art. 81. Na Unidade de Planejamento Alagoinha são **permitidos** os usos residencial, misto, comercial, serviços e institucional.

§ 7º - **Fica vedada** ao longo da orla litorâneas do distrito de Alagoinha a construção de equipamentos e edifícios, seja qual for o uso, que **ultrapasse três pavimentos**.

§ 8º - Para efeito de aplicação desta lei, considera-se orla litorânea a faixa de terra que compreende a seção da linha de preamar até o limite de 1.000 (hum mil) metros dentro do continente

Analisando o parágrafo sétimo tem-se: *“Fica vedada ao longo da orla litorâneas do distrito de Alagoinha a construção de equipamentos e edifícios, seja qual for o uso, que ultrapasse três pavimentos”*.

Observando as Licenças de Instalação do empreendimento emitidas em 2004 e em 2008, verifica-se que em 2004 não havia a previsão de construção de um edifício com 10 pavimentos. O Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA e a licença emitida pela SEMACE não autoriza esse tipo de construção.

A licença de operação assinada no ano 2008, posterior à aprovação dessa lei, aprovou a construção de um “Hotel tipo Resort com 180 unidades hoteleiras – situado a norte e leste do terreno, entre as cotas 18,00 e 30,00” (GEOCONSULT, 2008). Embora não especifique o número de pavimentos, a LI é baseada no EIA/RIMA, que detalha:

1 hotel composto por 180 unidades hoteleiras, assim constituído;

Recepção Geral - localizada fora do bloco principal e ligada a este por uma passarela suspensa. Está situada na cota 33,00.

69 unidades hoteleiras distribuídas em 3 pavimentos acima da cota 33,00.

65 unidades hoteleiras e demais atividades do hotel como lobby, centro de convenções, gerências geral e administrativa, SPA, fitness, centro de convivência, bar, restaurante, piscinas para adulto e infantil e todos os serviços de apoio e de serviços, distribuídos em 6 pavimentos situados abaixo da cota 30,00, escalonados e acompanhando a declividade do terreno até a cota 18,00.

O EIA/RIMA não especifica quantos pavimentos tem o prédio onde funcionará o hotel, entretanto a simples soma do quantitativo que é descrito tem como resultado 10 pavimentos (1 recepção + 3 pavimentos acima da cota 33,00 + 6 pavimentos abaixo da cota 33,00). A LI de 2008 não obedeceu aos aspectos legais quanto à legislação municipal, que só permite a construção de edificações de no máximo 3 pavimentos até a distância de 1.000 m da

linha da preamar, permitindo ilegalmente a construção de um edifício de 10 andares. Outro aspecto que deve ser observado na legislação do PDDU é relativo à normativa abaixo, em seus Artigos 84, 85 e 98, que tratam de áreas especiais de interesse e preservação.

1. Áreas especiais de interesse e preservação são os espaços físicos que, pelas suas peculiaridades, devem ter sua ocupação e utilização reguladas ou proibidas, com o objetivo de conservar o patrimônio ambiental do Município.
2. Áreas de Preservação Ambiental – são aquelas definidas na Lei Ambiental e que pelas suas condições físico-naturais (geológicas, hidrológicas, botânicas, climatológicas e fisiográficas) formam um ecossistema importante no meio ambiente natural, não sendo permitida a construção ou o parcelamento;
3. A execução de qualquer obra ou atividade nas áreas de interesse e preservação ambiental fica condicionada às normas do Código Florestal - Lei Federal 4.771/65 de 15 de setembro de 1965 e à apreciação da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE.
4. São utilizados os seguintes instrumentos de controle urbanístico: Índice de Aproveitamento, Taxa de Ocupação, Taxa de Permeabilidade, Gabarito e Recuo, e porte da atividade com o objetivo de adequar as edificações às características da Unidade de Planejamento em que se situam.

Os estudos realizados em campo identificam essa área, segundo critérios geológicos e geomorfológicos, como uma área de campo de dunas, composta em sua maioria por dunas móveis, que sem dúvida nenhuma pode se enquadrar como área de interesse e preservação ambiental e condicionada à legislação que não permite ocupação ou parcelamento. Nesse caso seria o terceiro aspecto legal não observado na LI, que desrespeita a legislação municipal.

Na análise **da Lei Municipal Nº 263**, de 2002, que corresponde à lei de Meio Ambiente do Município de Paraipaba, observa-se que especifica o tamanho e como devem ser utilizadas as áreas de loteamentos e delimita a ocupação de terrenos. Os principais itens dessa lei são:

...

Art. 12 O solo e o subsolo devem ser preservados em suas características próprias, as alterações de suas características em geral, a poluição e a impermeabilização, devem ser objeto de controle partilhado pelo Poder Público e pela sociedade.

§2º - Sendo obedecidas as áreas mínimas de permeabilidade para os terrenos menores de 2.500 m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados), um mínimo de 20% (vinte por cento) de área livre de pavimentação ou construção; terrenos maiores de 2.500m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados) área mínima de 30% (trinta por cento) sem qualquer pavimentação ou construção, favorecendo a permeabilidade e recarga hídrica.

Art. 13 O aproveitamento do solo deverá ser feito de forma a manter sua integridade física e sua capacidade produtora, aplicando-se técnicas de proteção e recuperação para evitar sua perda ou degradação.

Art. 15. Da área total, objeto do plano de arruamento ou loteamento, serão destinados, no mínimo:

I - vinte por cento (20%) para vias de circulação;

II - quinze por cento (15%) para áreas verdes;

III - cinco por cento (5%) para áreas de uso institucional.

...

§6º - Não serão objeto de parcelamento, nem destinadas a áreas institucionais ou verdes as áreas de preservação ambiental, constantes na Lei Federal 4.771 de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, bem como nas faixas de preservação das

margens dos rios, das lagoas, nas áreas de declive, nas bordas de tabuleiro e nas florestas de preservação.

Esses artigos disciplinam o uso e a ocupação do solo e subsolo, detalhando os percentuais que devem ser destinados às vias de circulação, áreas verdes e para uso institucional. No §6º, a lei enfatiza que as “bordas de tabuleiro” são áreas que não podem ser destinadas a loteamento, portanto, não podem ser ocupadas, devendo ser preservadas segundo a legislação. Observa-se que parte do resort foi construída na borda do tabuleiro pré-litorâneo. Esse fato indica que a construção do resort não respeitou a faixa de 100 metros de distância da borda do tabuleiro, que nesse caso é uma falésia viva.

A **Lei municipal nº 484/2009**, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, define os princípios do zoneamento do município e divide a área municipal em zonas, com suas respectivas características. Nessa lei nos interessa observar principalmente os seguintes artigos:

Art. 11º -...

III - assegurar a preservação e a proteção do ambiente natural e construído;

IV - assegurar a preservação do patrimônio histórico, religioso e cultural das cidades que representam significância na imagem do núcleo urbano;

Art. 14º - Ficam estabelecidas, no Município de Paraipaba, 5 áreas para fins de zoneamento, assim consideradas em função das suas peculiaridades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do Município, quais sejam:

I - Área 1 – MUNICÍPIO DE PARAIPABA, ANEXOS I e II, integrantes desta Lei;

II - Área 2 – SEDE DO MUNICÍPIO, delimitada na forma do ANEXO IV, integrante desta Lei;

III - Área 3 – DISTRITO DE BOA VISTA, definida nos seus limites, na forma do ANEXO V, integrante desta Lei, e compreendendo a Sede Distrital de Boa Vista;

IV - Área 4 – DISTRITO DE CAMBOAS, definida nos seus limites, na forma do ANEXO VI, integrante desta Lei, e compreendendo a Sede Distrital de Camboas;

V - Área 5 – DISTRITO DE LAGOINHA, definida nos seus limites, na forma do ANEXO VII, integrante desta Lei, e compreendendo a Sede Distrital de Lagoinha.

Art. 19º - Para os efeitos desta Lei, ficam estabelecidos para a Área 5 os seguintes tipos de zonas:

I - Zona Residencial, subdividida em: Zona de Baixa Densidade, ZBD, e Zona de Média

Densidade, ZMD;

II - Zona Especial de Tratamento Paisagístico e Recreacional, ZE;

III - Centro de Unidade de Vizinhança, CEUV

Art. 32º - Pretende-se para as Zonas de Uso Turístico:

I - manter intactas as Áreas de Preservação Permanente – APPs;

II - incentivar o reflorestamento e a recuperação de áreas degradadas;

III - controlar o manejo florestal nas atividades de extrativismo vegetal;

IV - controlar a aplicação de agrotóxicos;

V - controlar as atividades de extrativismo mineral e/ou geradoras de processos erosivos;

VI - incentivar a produção e uso de fontes de energia limpa; e

VII - controlar atividades de significativo impacto ambiental.

Art. 33º - Nas Zonas de Uso Turístico serão permitidos os seguintes usos:

I - turismo sustentável;

II - residencial unifamiliar;

- III - misto de pequeno porte (residência associada a comércio varejista e/ou serviços em geral);
- IV - misto de pequeno porte (residência associada a comércio varejista e/ou serviços em geral);
- V - comercial e de serviços de pequeno porte com caráter local;
- VI - industrial leve e semi-artesanal;
- VII - meios de hospedagem;
- VIII - recreacional;
- IX - piscicultura;
- X - esportes;
- XI - Parques Urbanos e Unidades de Conservação privadas;
- XII - agricultura sustentável;
- XIII - extrativismo vegetal sustentável;
- XIV - demais atividades de baixo impacto ambiental;
- XV - institucional (creches, escolas de 1º Grau e assemelhados).

Art. 40º - As Zonas Naturais, são áreas de reserva estratégica do PDP de Paraipaba, situadas ao longo das margens dos recursos hídricos do município, onde as atividades humanas estarão sujeitas às normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre as APPs.

Art. 41º - Serão consideradas Zonas Naturais – ZNs:

I - As faixas com largura de 100 m (cem metros), a partir da cota de cheia máxima, para cada lado ao longo dos cursos d'água municipais, de tais recursos;

II - A faixa de 100 m (cem metros) de largura, a partir da cota de cheia máxima, ao redor das lagoas e açudes municipais, de tais recursos;

Parágrafo Único: Estão incluídas nas faixas de 100 m (cem metros) as Áreas de Preservação Permanentes, APPs, definidas na Resolução CONAMA N° 303, de 20 de março de 2002.

Como pode-se perceber, essa lei é do ano de 2009, portanto posterior as duas Licenças de Instalação emitidas pelo órgão ambiental estadual. Portanto, ela não pode ser levada em consideração quando da análise das LI, mas deve ser levada em consideração no novo licenciamento que aconteceu no ano de 2018.

Assim como a lei anterior, a Lei municipal de N° 48, de 2009, Código Ambiental do município de Paraipaba, deveria ser considerada no licenciamento de 2018, levando em consideração os seguintes artigos:

...

Art. 14º - Serão consideradas Áreas Especiais – AEs, conforme expresso no ANEXO I, desta Lei:

I. as faixas com largura de 100 m, a partir da cota de cheia máxima, para cada lado ao longo dos cursos d'água municipais, incluídas nestas faixas as APPs destes mesmos recursos;

II. a faixa de 100 m de largura, a partir da cota de cheia máxima, ao redor das lagoas e açudes municipais; incluídas nestas as respectivas APPs de tais recursos; e

III. o Distrito de Lagoinha e parte do Distrito de Camboas.

Art. 15º - As Áreas Especiais terão duas funções:

I. funcionar como zona de amortecimento e serão situadas no entorno de Áreas de Preservação Permanentes – APPs; e

II. proteger os ecossistemas mais sensíveis ao mesmo tempo em que permitem o uso sustentável das áreas implicadas com atividades de baixo impacto ambiental.

...

Art. 17º - No Município de Paraipaba, existem duas unidades de conservação a serem respeitadas em conformidade com a Lei Federal n° 6.902, de 27 de abril de 1981:

I. APA DAS DUNAS DA LAGOINHA, unidade de conservação de uso sustentável, criada

por meio do Decreto Estadual nº 25.417, de 29 de março de 1999, abrange uma área de 523,49 hectares, visível no ANEXO I desta Lei;

II. APA DO ESTUÁRIO DO RIO CURU, unidade de conservação de uso sustentável, criada por meio do Decreto Estadual nº 25.416, de 29 de março de 1999, abrange uma área de 881,94 hectares e localiza-se na divisa dos Municípios de Paracuru e Paraipaba, visível no ANEXO I desta Lei.

...

Art. 23º - As alterações do meio ambiente que acarretem impactos ambientais serão prevenidas ou reprimidas pelo Poder Público, através de medidas que visem à preservação ou manutenção das condições de qualidade ambiental.

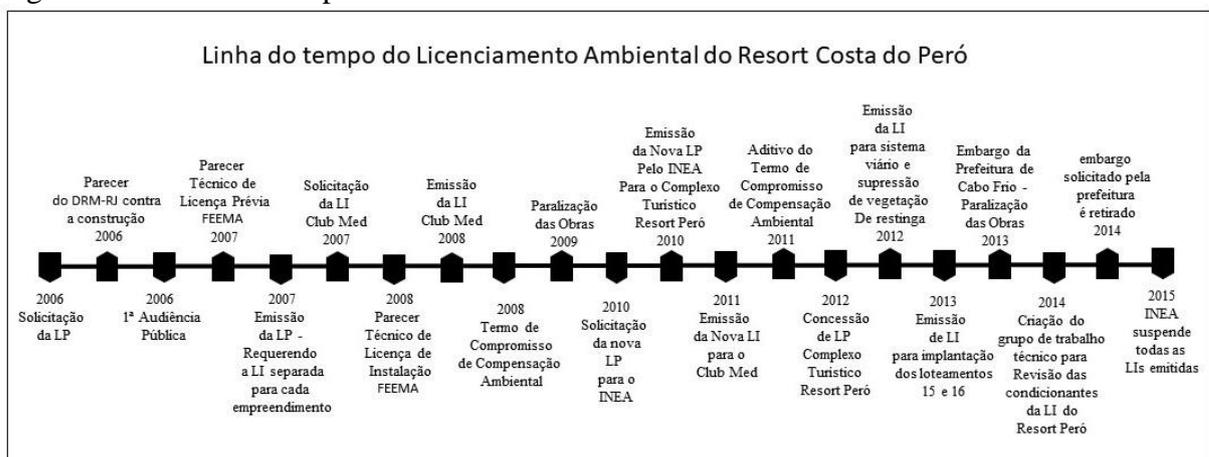
Art. 25º - Não será permitida a urbanização e a edificação pública ou privada que impeça ou dificulte o livre acesso do povo às áreas de preservação, definidas nos ANEXOS I, II, III, IV e V desta Lei.

## 3.2. Processo de Licenciamento Ambiental

### 3.2.1. Licenciamento Ambiental do Resort Costa do Perú: caminho para Licença de Instalação – LI do Club Med Perú

O nome do empreendedor e do empreendimento ao longo do processo de licenciamento apresenta mudanças, com CNPJ diferentes para o mesmo empreendimento. Inicia com a Razão Social Perú Empreendimentos Imobiliários LTDA, o Resort Reserva Perú, terá o histórico do processo de licenciamento mais detalhado, como pode ser visto na Figura 12 (abaixo), pois com ajuda de muitos atores ligados ao movimento social da região – academia e conselheiros da Unidade de Conservação em questão – foi possível coletar inúmeros documentos que detalham o processo de licenciamento, mas algumas licenças não foram conseguidas, assim, essas não serão tão detalhas. O acesso à documentação necessária e histórico detalhado foi uma dificultada encontrada ao longo dessa tese.

Figura 12 - Linha do tempo do Licenciamento Ambiental do Resort Costa do Perú



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Oficialmente, o início do licenciamento ambiental do Perú Empreendimentos Imobiliários LTDA, CNPJ 05.037.207/0001-54, no ano de 2006, com o número do processo FEEMA N° E07/200534/2006, que solicitou a Licença Prévia, emitida apenas em 04 de junho de 2007 (**Anexo A**) com o número LP N° FE012863-07, que determinava como Condições de Validade Geral a apresentação de Programas de Monitoramento Ambiental para obtenção da Licença de Instalação, assim como alterações no Masterplan de localização dos hotéis e estacionamentos, alguns citados abaixo:

**[...] 6- Requerer Licença de Instalação em separado para cada empreendimento; (grifo do autor)**

7.8. – Projeto detalhados de gestão ambiental e programas de propostos até a consolidação, com apresentação de cronograma físico;

7.9. Programa de resgate arqueológico aprovado pelo IPHAN;

8.3. As reformulações apresentadas no terceiro Masterplan, a saber:

- A não utilização das áreas inseridas no corredor de dunas (mapeadas pela DIVEA/FEEMA) até que sejam apresentados estudos conclusivos sobre os aspectos relacionados à movimentação dos sedimentos arenosos. (FEEMA, 2007)

Essa LP foi emitida mesmo com as considerações negativas da Secretaria de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo, Departamento de Recursos Minerais – DRM-RJ – Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro, através do Parecer – Avaliação do EIA-RIMA Resort do Perú (de 16 de novembro de 2006), que diz:

- O RISCO GEOLÓGICO de desestabilização do campo de dunas é considerado alto e de difícil previsão de magnitude ...

- As Dunas do Perú são caracterizadas como PATRIMÔNIO GEOLÓGICO DE ALTA RELEVÂNCIA para o Estado do Rio de Janeiro.

- A LEGISLAÇÃO SOBRE AS APPS e particularmente sobre dunas, como categoria de APP, remete ao órgão ambiental competente a autorização para sua ocupação e supressão de vegetação... CONAMA341/2003, CONAMA 369/2006.

A primeira Audiência Pública mencionada nos pareceres técnicos da FEEMA (únicos documentos que foram disponibilizados que mencionam o assunto) é dada no 23 de novembro de 2006, na cidade de Cabo Frio para apresentação e discussão dos estudos ambientais. Audiência Pública é uma etapa no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores quando for julgado necessário, pois torna público o projeto e os estudos ambientais que estão em análise pelo órgão ambiental.

Após a audiência pública, é emitido o Parecer Técnico de Licença Prévia N° 09/07, assinado por 4 técnicos da FEEMA, com data de 29 de maio de 2007, favorável ao empreendimento com a seguinte frase: “Somos de parecer favorável à concessão da Licença requerida, sem embargo das demais licenças exigíveis, desde que sejam obedecidas as

restrições contidas no item 7” (FEEMA, 2007). O item 7 se refere basicamente sobre o Plano de Controle Ambiental – PCA.

O empreendedor inicia outra fase de licenciamento, protocolando o Processo N° E-07/203666/2007, que gerou a Licença de Instalação N° FE013790, para o hotel Club Mediterranée Perú – Club Med, de uma rede de hotéis francesa, liberando “a realizar obras para implantação do empreendimento turístico denominado Club Med Perú, constituído de 304 apartamentos, serviços e área de lazer.

Essa licença foi emitida a partir do Parecer Técnico de Licença de Instalação N° 16/08, de 29 de janeiro de 2008, assinada por dois técnicos da FEEMA, com a seguinte deliberação: “Sugerimos o encaminhamento a CECA para deliberar quanto a expedição da Licença de Instalação requerida, que deverá contar com as restrições do item 8 deste parecer, sem embargo das demais licenças exigíveis”. (FEEMA, 2008)

Mas por uma ação judicial movida pelo Ministério Público Estadual, que se iniciou em 2009, as obras do Club Med foram paralisadas.

No ano de 2010, é emitida uma Licença de Prévia LP N° IN003163, pelo Instituto Estadual do Ambiente - INEA, agora com Razão Social Costa Verde Participações LTDA, CNPJ 9.584.634/0001-03, para o Complexo Turístico Resort Perú, que engloba todo o empreendimento – todos os hotéis e loteamentos – datado em 12 de novembro de 2010, Processo n° E-07/200534/2006.

Em 2011, a Licença de Instalação – LI N° IN015821, de 18 de fevereiro de 2011 emitida pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA para Costa Verde Participações, autoriza implantar empreendimento hoteleiro denominado Club Mediterrane, constituído de 304 apartamentos, serviços e área de lazer, ocupando uma área total de 302.000m<sup>2</sup>, Processo n° E-07/500078/2011.

Ainda no ano de 2011, a Secretaria do Estado do Ambiente, através do Instituto Estadual do Ambiente torna público no do Diário Oficial N° 40 – parte I, ANO XXXVII, de 1 de março de 2011, o Termo de Aditivo N° 01/2011, ao Termo de Compromisso de Compensação Ambiental N° 03/2008, com a empresa Costa Verde Participações LTDA, com o objetivo de:

Adiar o termo de Compromisso de Compensação Ambiental n° 03/2008 celebrado para estabelecer medida de compensação ambiental proveniente do licenciamento ambiental do empreendimento denominado Reserva Perú. Parágrafo Único: Fica corrigido o valor da compensação ambiental do empreendimento objeto da LP. N° FE12863, LP N° FE 013760 para R\$ 257.100,00 (duzentos e cinquenta e sete mil e cem reais), referente a 0,5% do valor do empreendimento de R\$ 51.420.000,00

(cinquenta e um milhões, quatrocentos e vinte mil reais). ( RIO DE JANEIRO, 2011)

Em 11 de janeiro de 2012, é publicado no Diário Oficial Nº 008 – parte V, ANO XXXVIII, a Concessão de Licença Prévia – LP Nº IN018499, com validade até 2014, aprovando instalação do Complexo Turístico Resort Però, Processo Nº E07/200534/2006.

Em dezembro do mesmo ano, no Diário Oficial Nº 238 – parte V, ANO XXXVIII, 28 de dezembro de 2012, é publicado que a empresa Costa Verde Participações LTDA recebeu do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, a Licença de Instalação – LI nº IN021934, “para realizar obras de implantação de sistema viário do empreendimento denominado Resort Però, supressão de 9,0 ha de vegetação arbustiva de restinga em estágio médio existentes no traçado da Avenida A e ruas 1,2,3,4,5 e 7 [...] Processo nº E-07/508989/2012”. (RIO DE JANEIRO, 2012)

A empresa Costa Verde Participações LTDA tornou público, no Diário Oficial Nº005 Parte 5, de 08 de janeiro de 2013, que recebeu a Licença de Instalação – LI Nº IN021937, “para realizar a Implantação de loteamento das áreas 15 e 16 do empreendimento denominado Resort Però, com supressão de vegetação arbustiva de restinga em estágio inicial de regeneração”. (RIO DE JANEIRO, 2013)

EM 2014, a Secretaria de Estado do Ambiente, através da Resolução Conjunta SEA/INEA nº 572, “cria grupo de trabalho técnico para revisão das condicionantes averbada nas Licenças de Instalação referentes ao empreendimento denominado Resort Però, de responsabilidade da Sociedade Empresarial Costa Verde Participações LTDA” (RIO DE JANEIRO, 2014), publicado no Diário Oficial Nº 152 Parte 1, de 19 de agosto de 2014, Ano XL.

Em 3 de Setembro de 2015, a Secretaria de Estado do Ambiente através do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, suspendeu todas as Licenças de Instalação – LI emitidas à empresa Costa Verde Participações LTDA, o que retira qualquer autorização de instalação ou supressão do empreendimento, no Diário Oficial Nº 27Parte 1, de 3 de setembro de 2015, Ano XLI.

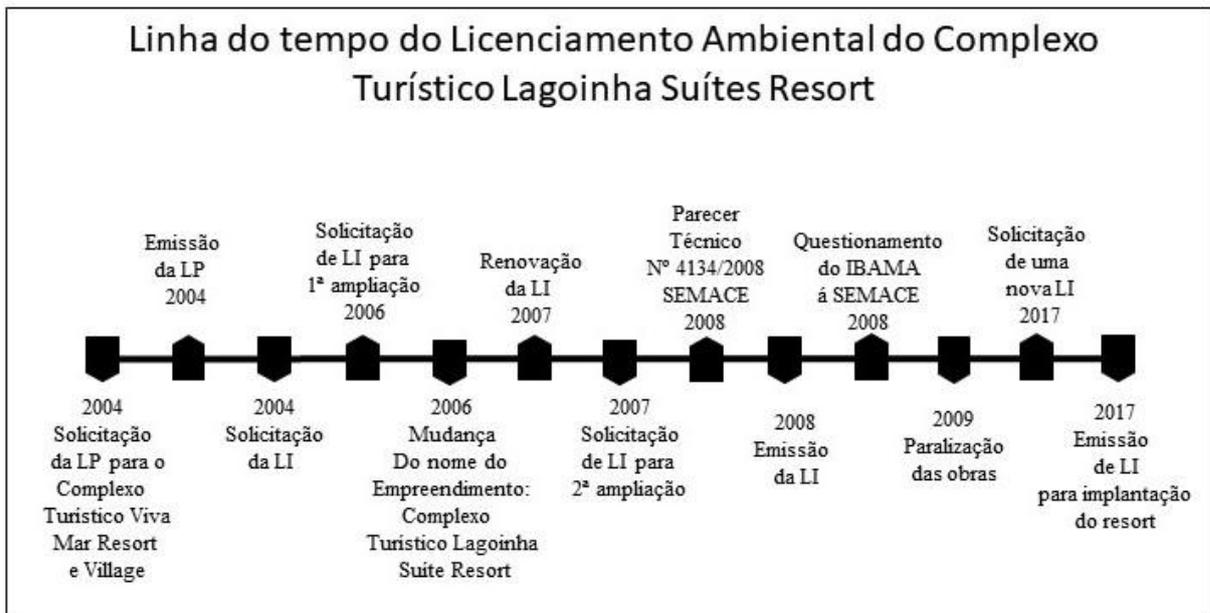
A suspensão das licenças demonstra que o INEA mudou de alguma forma de opinião, e essa mudança veio mais uma vez de uma solicitação do empreendedor, que mudou o projeto ampliando a área de construção e diminuindo de 50 m a distância das dunas para construção, para 10 m de distância. Esse pedido também foi o motivo de pedido de exoneração, no dia 11 de novembro de 2014, do presidente da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, Antônio Carlos Gusmão, que segundo reportagem ao Jornal O Globo, publicada em 14 de

novembro de 2014, solicitou a saída da CECA, pois o presidente do INEA, na ocasião, aceita a solicitação do empreendedor de diminuir a distância das construções para as dunas. Mais uma vez o INEA se mostrou a favor do empreendedor.

### 3.2.2. Licenciamento do Ambiental do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort

Para o histórico desse licenciamento ambiental, resumo na Figura 13 (abaixo), houve uma busca de documentação, como as licenças expedidas, mas não foi possível acessá-las, pois esta é uma dificuldade normalmente enfrentada durante pesquisas científicas. Assim foi construído um histórico a partir de entrevistas com os gestores da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE.

Figura 13 – Linha do tempo do Licenciamento Ambiental do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort



Fonte: Elaboração própria, 2018.

O início do licenciamento ambiental do empreendimento ocorreu, no ano de 2004, por meio de requerimento à Superintendência de Meio Ambiente do Ceará - SEMACE, solicitando uma Licença Prévia – LP para o Complexo Turístico Viva Mar Resort e Village, com área de 16,725 ha. Para a emissão da licença, foi solicitado pelo órgão ambiental competente um Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA, que foi prontamente apresentado pelo empreendedor.

Ainda em 2004, a empresa responsável pelo resort, Fortalisboa Promoção Imobiliária Ltda., entrou com o pedido de Licença de Instalação – LI junto à SEMACE, que após análise do processo emitiu a LI N°.2331/2004-COPAM-NUCAM.

No ano de 2006, foi dado entrada na SEMACE um processo solicitando uma Licença de Instalação para a 1ª ampliação do projeto, englobando uma nova área com 6,77 ha, passando o “Complexo Turístico Viva Mar Resort e Village” a ter uma superfície de 23,525 ha. A partir dessa licença o empreendimento passou por uma mudança de titularidade, intitulado Complexo Turístico Lagoinha Suíte Resort.

Em 2007, foi solicitada pelo empreendedor a renovação da Licença de Instalação – LI, que foi concedida pela SEMACE. Em 2008, após aquisição de terrenos vizinhos, a Fortalisboa Promoção Imobiliária Ltda solicitou mais uma ampliação ao órgão responsável, passando a somar um total de 83,89 ha, dos quais 69,30 ha da área correspondente à parte construída por edificações, e se somada à pavimentação das vias, calçadas e aeroporto, soma-se uma área de 74,87 ha construída, correspondente a cerca de 89% de área total construída.

Essa licença foi emitida com base no Parecer Técnico N.º 4143/2008-COPAM/NUCAM, de 19 de setembro de 2008, que afirma que o empreendimento “Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort” é viável em termos legais, técnicos, ambientais e econômicos” (CEARÁ, 2008).

### **3.3. Processo Judicial - resultado do licenciamento ambiental**

Os processos judiciais, aqui analisados, referem-se às Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público Federal – MPF, com participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, tendo como réus os empreendedores e órgãos estaduais de meio ambiente, dos Estados do Rio de Janeiro e Ceará – responsáveis pelo licenciamento ambiental.

A análise dos processos tem uma variação de intervalo de tempo resultado da dificuldade de acesso às informações do processo, pois os tribunais não os mantêm digitalizados e parte do processo do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort (Estado do Ceará) corre em sigilo. Apesar destas dificuldades, nesta seção será apresentado o andamento dos processos judiciais dos dois empreendimentos pesquisados. Até 2015 havia maior disponibilidade de informações, pois os entrevistados passavam mais informações e o acesso aos documentos foi facilitado pelos atores locais, e a partir dessa data as informações são mais escassas. Houve um esforço de acompanhar os processos até o ano de 2017, mas não foi

possível acessar as informações. O que se sabe são as sentenças dadas em cada Processo Judicial e a situação de cada empreendimento até dezembro de 2017.

### 3.3.1. Processo Judicial do Resort Costa do Perú

Com o licenciamento ambiental em andamento para construção do Resort Costa do Perú, também conhecido Reserva Perú, a sociedade civil, que na Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro tem se apresentado organizada e articulada, sentiu-se prejudicada, segundo entrevistas com representantes e moradores locais, no período de 2014 a 2016. O sentimento demonstrado foi de perda de riquezas ambientais, prejuízo às gerações futuras e falta de entendimento de como o empreendimento desse porte recebeu Licença de Instalação.

Assim, em 13 de agosto de 2009, foi ajuizada na 1ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia uma Ação Civil Pública, Nº 0002394-72.2009.4.02.5108 (2009.51.08.002394-1), movida pela Associação de Meio Ambiente de Cabo Frio – AMA, pela Associação de Turismo Ecológico Integrado à Arqueologia – ATEIA, pela Associação do Surf de Cabo Frio – posteriormente excluída – e pelo Movimento Viva Búzios de Cooperação Comunitária e Preservação Ambiental, tendo como réus o Instituto Estadual do Ambiente – INEA e a Sociedade Empresária Perú Empreendimentos Imobiliários LTDA.

A ação solicitava a suspensão e anulação das licenças ambientais emitidas pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, agora INEA, em favor do empreendimento já citado, e a recuperação da qualidade ambiental da área eventualmente afetada pelas intervenções já ocorridas, com execução de medidas compensatórias. Junto com a ação foi solicitada uma liminar de paralização das obras, que foi concedida.

Diferentemente do processo judicial no Estado do Ceará, analisado nesse estudo, o IBAMA foi intimado 7 (sete) vezes entre os anos de 2010 e 2015, mas 6 (seis) dessas vezes informou que não era o órgão competente para o licenciamento ambiental do empreendimento. Essa situação repetiu-se, não com tanta insistência, com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e com a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, sempre em resposta com a afirmativa de que não havia interesse do órgão em se manifestar sobre o assunto. Essa decisão fez com que o Juiz Federal declinasse da competência do processo, saindo do poder judiciário federal para a Justiça Estadual, com a remessa dos autos, em 2011, ao Juiz Distribuidor da Comarca de Cabo Frio/RJ.

Em 2012, o processo retorna à Justiça Federal, pois o MPF não tinha sido informado sobre a decisão do declínio de competência da Justiça Federal em favor da Estadual, e mais

uma vez o MPF solicita a intimação do IPHAN, IBAMA e SPU, que responderam não ter interesse no processo.

A Prefeitura de Cabo Frio, em 16 de setembro de 2013, através de um comunicado oficial, torna público que embargou a obra por divergência do projeto com sua execução. O comunicado, assinado pelo prefeito, diz:

COMUNICADO À POPULAÇÃO, EMBARGAMOS A OBRA DO CLUBE MED.  
Em virtude do projeto Clube Med já ter sido iniciado de forma diferente do que a nossa população espera, que era pela construção do hotel, e como seus diretores iniciaram, recentemente, a abertura do loteamento para construção do condomínio de casas de luxo numa clara intenção de aferir lucros imediatos, o que não ocorreria com a construção do hotel onde os lucros só chegariam depois do investimento. Por estar diferente do projeto inicial, decidi parar a obra do loteamento do Clube Med, no bairro Reserva do Perú.  
O governo anterior, no dia 27 de dezembro de 2012, portanto, quatro dias para o término de um mandato desgovernado, liberou uma licença irregular para dois anos, quando só poderia ser autorizado para 12 meses.  
A licença assinada por Carlos Vitor, irmão do então prefeito anterior, não tem a preocupação de condicionar o loteamento à construção do hotel.  
Como para nossa cidade o que importa é o hotel direcionado para o desenvolvimento do turismo, qualificar o turismo e abrir o mercado de trabalho na região, por isso, interrompo sua construção, mandando recolher imediatamente, todos os equipamentos utilizados no loteamento. O descumprimento acarretará em apreensão e recolhimento ao Depósito Público. (CABO FRIO, 2013)

O embargo solicitado pela prefeitura foi retirado em novembro de 2014. Essa informação é dada pelo Blog Salvem o Perú!, mas não foi encontrado nenhum documento que comprove essa informação. Contudo, a suspensão do embargo pela Prefeitura ocorreu, visto que, em 19 de dezembro de 2014, as obras foram paralisadas novamente, dessa vez, a partir de um embargo solicitado pelo MPF. Enquanto isso, o IBAMA perde o prazo de resposta à 7ª (sétima) intimação e o juiz determina uma nova data para resposta. Em março de 2015, o IBAMA manifesta interesse pelo processo, pela relevância ambiental da área de localização do empreendimento. Em sua manifestação, o órgão ambiental federal informa que passará a atuar como assistente litisconsorcial da parte autora.

A manifestação do IBAMA, de interesse no processo, levou a empresa ré a entregar um Agravo de Instrumento, datado de 05 de junho de 2015, alegando que existiu vício de contradição e omissão que deveria ser sanado, pois o IBAMA manifestou-se várias vezes informando que não havia competência ou interesse no processo. Portanto, houve preclusão do direito do IBAMA, pois teve oportunidades de se manifestar e não o fez.

Em resposta, a decisão do Juiz da 1ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia, em 22 de maio de 2015, é que “a discussão relativa à competência absoluta pode, e deve ser revista a qualquer tempo, por se tratar de matéria de ordem pública e não estar sujeita à preclusão”

(RIO DE JANEIRO, 2015). Nessa mesma decisão, em 2015, o Juiz aceita a inclusão do MPF como “polo ativo, tendo em vista a relevância da matéria ambiental”, conforme art. 5º da Lei 7.347 de 1985.

Cumprido destacar que, durante este período, houve a mudança de razão social do empreendedor, além de mudanças no nome do empreendimento. Essas mudanças causaram problemas no processo judicial, pois as licenças estavam emitidas em nome da Costa Verde Participações LTDA. Na ação civil pública, a ré era a Costa do Perú Participações LTDA e, posteriormente acionada como ré a Incontur Incorporações e Participações S.A.

Em 2015, a Costa do Perú Participações LTDA é incluída como ré pelo juiz, sendo intimada a apresentar os Estudos Ambientais do empreendimento para apreciação e análise do IBAMA, para a anuência do órgão federal, como mostra abaixo a decisão do dia 22 de junho de 2015:

**CONDICIONO** a continuidade da execução do projeto do empreendimento Resort Perú à anuência prévia do IBAMA, mediante a apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, seguido do Relatório de Impacto Ambiental, em relação à área total do empreendimento, pelo que **SUSPENDO** as licenças concedidas pelo INEA, cuja concessão segmentada traz impacto ambiental na área total do empreendimento. (BRASIL, 2015)

Com a decisão em primeira instância, os réus recorreram ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em segunda instância, gerando dois processos, com a mesma origem:

1. PROCESSO 2015.00.00.006012-0 (4PD): em junho de 2015, a Costa do Perú Participações Ltda (Costa Verde Participações Ltda) e Incontur Incorporações, Turismo e Participações S.A. deram entrada num Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo da decisão anterior, que requeria que:

a) Seja liminarmente conferido efeito suspensivo ao presente Recurso, para sustar de imediato os efeitos da decisão agravada até final julgamento, em vista do *fumus boni iuris*, da ausência de *periculum in mora* da decisão agravada e do evidente *periculum in mora* inverso;

b) sejam intimadas as Agravas para apresentar contrarrazões;

c) Seja dado provimento ao presente Agravo de Instrumento para:

c.1) Excluir o IBAMA e o MPF do feito em vista dos argumentos expostos, notadamente, a preclusão e falta de interesse de ambos para oficiar na demanda;

c.2) determinar o declínio de competência dessa digníssima Justiça Federal para a Justiça Estadual;

c.3) cassar integralmente a decisão agravada e declarar nulos todos os atos subsequentes à decisão de declínio de competência;

c.4) rejeitar integralmente as inovações trazidas pelo MPF e IBAMA, por lesão aos princípios da congruência, do contraditório, da ampla defesa, da paridade de armas, da segurança jurídica, da proibição do *venire contra factum proprium*, dentre outros;

d) sejam as Agravadas condenadas nos ônus sucumbenciais.

2. PROCESSO 2015.00.00.006508-6 (SPD): 15 de junho de 2015, a Procuradoria Geral do Estado, em nome do INEA, protocolou um Agravo de Instrumento com Pedido de Antecipação da Tutela Recursal, requerendo:

a) antecipação da tutela recursal [...]

b) no julgamento definitivo deste agravo de instrumento, a anulação integral da decisão recorrida [...];

c) para a eventualidade de não se anular integralmente o julgado, a reforma do *decisum* agravado, a fim de revogar às inteiras a decisão do d. Juízo *a quo*, que concedeu a medida liminar [...]

Em respostas a esses agravos, em maio de 2016, foi realizada uma audiência de julgamento dos dois processos no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 8ª Turma Especializada. A transcrição da audiência e o Voto da relatora do processo são bem ricos de informação. Uma dessas informações é que existe uma Ação Civil Pública, de competência Federal, movida contra Costa do Perú Participações LTDA, mesma ré do processo discutido, Processo Nº 0001295-28.2013.4.02.5108, na Sexta Turma Especializada, com decisão julgada dia 15/01/2016, citada pela Relatoria a seguinte parte:

APELAÇÃO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. EMPREENDIMENTOS HOTELEIRO, RESIDENCIAL. LICENÇAS DE INSTALAÇÃO DISTINTAS. ART. 19, DECRETO N. 6.660/08. AUTONOMIA DOS EMPREENDIMENTOS. IMPROVIMENTO.

1. A questão em debate diz respeito à possível existência de descumprimento da legislação ambiental quanto à necessidade de anuência prévia do IBAMA para a supressão parcial de vegetação existente na área abrangida pelos empreendimentos Resort Perú, em Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro. A partir da licença prévia expedida pelo INEA, houve posteriormente expedição de seis licenças de instalação, originalmente com a condicionante da anuência do IBAMA para fins de supressão de vegetação que, posteriormente foram retificadas para exclusão de tal condicionante. O MPF objetivou a suspensão de toda atividade decorrente das licenças de instalação para retornasse à exigência de anuência prévia do IBAMA quanto a tal aspecto. 2. Rejeitada a arguição de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal para a demanda. Nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal, entre as funções institucionais do MP está a promoção do inquérito civil e da ação civil pública voltadas à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. No caso em questão, toda a demanda se baseia nos fatos relativos à concessão de licenças de instalação de

determinados empreendimentos -hoteleiros, residenciais, comerciais, de lazer - na região conhecida como Perú em Cabo Frio. 3. Caso houvesse algum vício referente ao caso em matéria do atendimento às exigências legais e regulamentares quanto à audiência prévia do IBAMA, tal deverá ter ocorrido no questionamento da licença prévia que expressamente se referiu à condicionante de separação em licenças de instalação distintas de acordo com o tipo e modalidade de empreendimento a ser desenvolvido em cada imóvel objeto de matrícula autônoma. 4. Toda a argumentação constante da inicial e da apelação se baseia na afirmação do MPF de que somente existe um único empreendimento Resort Perú, conforme constou da licença prévia (LP n. 3.163), deixando de considerar que uma das condicionantes da referida licença foi exatamente a repartição das áreas e dos respectivos empreendimentos específicos em distintas do Perú, na realidade, foi de fato idealizado como um conjunto de diversos empreendimentos autônomos, separados e individuais que tão somente atenderão a certo padrão de qualidade de acordo com o Masterplan concebido desde o início. 6. Não houve qualquer violação a norma constitucional, legal ou infra legal na atuação do INEA que apenas reviu atos anteriormente praticados no âmbito da sua atividade pública para retirar a exigência da anuência prévia do IBAMA para hipóteses que realmente não precisariam de tal concordância à luz do ordenamento jurídico brasileiro. 7. Apelação e remessa necessária conhecidas e improvidas.(BRASIL, 2016)

A desembargadora/relatora federal do processo, sobre essa decisão e com relação ao agravo dos réus, afirma que:

Compete mencionar, ainda, que não me parece razoável o argumento de que há litispendência entre o presente feito e o aludido precedente, tendo em vista que, conforme bem salientado pelo juízo *a quo*, "*o interesse do IBAMA nesta ação é em relação à área total do empreendimento, nos termos da acima mencionada legislação (artigo 19 do Decreto 6.660/2008 e artigo 14 da Lei nº 11.428/2006), enquanto que aquela ação tratou de supressão de vegetação em menor limite, sendo as competências distintas*".(BRASIL, 2016)

Em seu voto também cita o trecho do Voto proferido pela ilustre Desembargadora Federal Nizete Antônia Lobato Rodrigues Carmo, nos autos do processo nº 0001295-28.2013.4.02.5108, transitado em julgado:

[...] possibilidade de intromissão do controle repressivo do Ibama, se for o caso, no curso das construções, podendo embargar a obra ou até multar o empreendedor por infração à legislação ambiental, no âmbito de suas atribuições, equacionando, com razoabilidade e sensatez administrativa, os valores do progresso com a justa proteção ao meio ambiente, compromisso que vincula as gerações do presente com as gerações futuras, fazendo de todos nós sujeitos passivos desse gravame. (BRASIL, 2016)

Essa passagem do voto mostra que a desembargadora/relatora federal sabe a importância do IBAMA no caso, mas sugere que ele se manifeste, também, de outras formas no processo, já que por muito tempo não houve pronunciamento do mesmo. E em seu voto ela julga que:

[...] DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso para, observadas as particularidades do caso concreto, revogar a parte da decisão que condicionou a continuidade da execução do projeto do empreendimento Resort Perú à anuência prévia do IBAMA e suspendeu as licenças concedidas pelo INEA. (BRASIL, 2016)

Durante a Audiência de Julgamento dos Agravos, um dos desembargadores federais, que faz parte do da 8ª Turma Especializada, discorda do voto da desembargadora/relatora federal. O desembargador acredita que o IBAMA tem grandes responsabilidades sobre o caso, que o meio ambiente é de responsabilidade de todos e do processo e licenciamento não foi solicitado de forma correta:

[...] Ibama que trabalhe! Se não puder trabalhar, que explique o porquê, pois ninguém tem tempo para esperar Órgão ineficiente que não funciona, por “politicazinhas” mediocres como essas que são vistas no País hoje. (BRASIL, 2016).  
 [...] O fato claramente para mim é este: nós precisamos encontrar as licenças certas e encontrar esse estudo prévio de impacto ambiental correto, bem-feito.  
 [...] Sendo assim, *data vênia*, discordo de Vossas Excelências nesse sentido e estou negando provimento integral ao recurso formulado

A decisão final foi a favor do voto da desembargadora/relatora federal, pois os outros desembargadores aceitaram a linha de pensamento, como mostra a passagem abaixo:

Evidentemente, Vossa Excelência também não afastou a atuação do IBAMA e do Ministério Público neste feito e, portanto, a competência da Justiça Federal permanece. Então, colocando nessas condições e sem fechar a questão a respeito da licença propriamente dita, independentemente da discussão sobre a propriedade da área, se é terreno de marinha e se envolve domínio da União, estou acompanhando Vossa Excelência no sentido de que, no momento, não temos ainda elementos para suspender ou paralisar a obra, ou mesmo suspender as licenças do INEA. (BRASIL, 2016)

Por voto da maioria, foi dado parcial provimento aos agravos na forma do voto da eminente Relatora, apresentando divergência ao desembargador citado, que negou o provimento. Mas como foi apresentado no Subitem 4.2.1, o INEA, em 2015, suspendeu todas as licenças dadas para o empreendimento e até dezembro de 2017 suas obras estariam paralisadas.

Diferente do processo analisado do Estado do Ceará, o processo do Rio de Janeiro dá-se pela ação da sociedade de civil, que tem o entendimento da necessidade de preservação das áreas com maiores riquezas naturais. Mas o Ibama, ao longo da análise, levou um tempo para entender seu papel dentro do processo, que, como ente federal, é responsável pelo controle, fiscalização e monitoramento ambiental.

Durante a audiência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 8ª Turma Especializada, já citada, é levantado o questionamento que a licença de supressão vegetal da área do empreendimento deveria ser emitida pelo IBAMA. E por que não foi? Existem duas formas de solicitar essa licença e as duas partes do empreendedor. Por que não o fez?

Nessa mesma audiência, como já foi citado no Capítulo 2, um dos desembargadores federais faz a seguinte afirmação: “[...]membros do Ibama eventualmente são presos por

corrupção. É algo grave, e pode-se ver nos jornais, não estou trazendo nenhuma novidade [...]” (BRASIL, 2016). Como pode ser visto na Linha do Tempo, Quadro 4 (abaixo), com o resumo do processo apresentado, no ano de 2014, o Ibama manifesta-se com interesse em participar do processo como assiste litisconsorcial da parte autora, exatamente no ano que houve uma mudança na superintendência. Então, essa omissão do processo judicial pode ser diretamente ligada à mudança de superintendente e o interesse do IBAMA no processo?

Quadro 4 - Linha do Tempo Processo Judicial do Resort Costa do Perú

<b>Linha do Tempo Processo Judicial do Resort Costa do Perú</b>	
<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
02/07/2009	Abertura da Ação Civil Pública com pedido de Liminar <i>Inaudita Altera Pars</i> .
13/04/2010	Contestação do Perú Empreendimentos Imobiliários Ltda.
02/06/2010	MPF solicita suspensão dos efeitos das licenças concedidas e abstenção do INEA quanto à emissão de novas licenças; Solicitação de Manifestação do IPHAN, IBAMA e Advocacia-Geral da União.
01/07/2010	Contestação do INEA a solicitação do MPF de suspensão das licenças ambientais.
13/07/2010	Pedido de impugnação da competência do IBAMA e SPU nesse processo pela INCOTUR (Costa do Perú Participações Ltda.).
12/12/2010	Intimação para que o IPHAN, IBAMA e SPU manifestem-se; Exclusão da Associação do Surf de Cabo Frio do processo judicial como litigante.
28/02/2011	Intimação ao INEA, para manifestar-se sobre interesse direto e específico sobre o andamento do processo.
17/03/2011	IBAMA afirma não ser competente para os procedimentos administrativos para licenciamento do respectivo empreendimento; responde aos processos informando não ter competência para licenciar tal empreendimento.
05/04/2011	Intimação do SPU.
14/04/2011	Entregue Intimação INEA.
13/06/2011	Declínio de competência para Justiça Federal em favor da Justiça Estadual, pois as instituições Federais não se manifestaram.
20/06/2011	Intimação INEA.
22/05/2012	Justiça Estadual devolve o processo para a Justiça Federal.
28/06/2013	IBAMA e o IPHAN dizem que não têm interesse no feito.
12/09/2013	Ministério Público Federal insiste que a competência deveria ser atribuída à Justiça Federal.
09/12/2013	Ministério Público Federal insiste que a competência deveria ser atribuída à Justiça Federal.
10/02/2014	Nova intimação do IBAMA.
11/04/2014	IBAMA, sem resposta da área técnica, solicita mais prazo para resposta de intimação.
03/06/2014	Intimação ao IBAMA.
14/11/2014	Intimação para manifestação de Interesse do IBAMA com urgência.
26/11/2014	IBAMA manifesta-se com interesse de ingressar no processo.
01/12/2014	Vista ao réu Perú Empreendimentos Imobiliários Ltda para que se manifeste acerca da petição e dos documentos acostados pelo MPF.
10/12/2014	Vista ao IBAMA, por 10 dias, para esclarecer e identificar a área de interesse, assim como se manifestar sobre todo o processo.
21/01/2015	Costa do Perú Participações Ltda manifesta-se contra o interesse do IBAMA no processo.
28/01/2015	Deferida a solicitação de prorrogação de prazo para manifestação do IBAMA.
02/02/2015	Juiz deferiu a solicitação do IBAMA de prorrogação da fundamentação de seu interesse no processo.
13/03/2015	IBAMA tem interesse de atuar no processo, mas solicita 20 dias para se manifestar.
27/03/2015	Prorrogação de manifestação do IBAMA.

10/04/2015	IBAMA manifesta-se com interesse de atuar como assiste litisconsorcial da parte autora, assim fazendo parte oficialmente do processo.
22/05/2015	Decisão do Juiz Federal da 1ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia: CONDICIONO a continuidade da execução do projeto do empreendimento Resort Perú à anuência prévia do IBAMA, mediante a apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, seguido do Relatório de Impacto Ambiental, em relação à área total do empreendimento, pelo que SUSPENDO as licenças concedidas pelo INEA, cuja concessão segmentada traz impacto ambiental na área total do empreendimento.
26/05/2015	Mandado de intimação e citação em caráter de urgência para Costa do Perú Participações Ltda, sobre a Decisão do dia 22 de maio de 2015.
26/05/2015	Expedido o mandado para intimação do INEA, com decisão.
05/06/2015	Agravo de Instrumento com pedido de efeito suspensivo pela Costa do Perú Participações Ltda.
15/06/2015	Agravo de Instrumento com pedido de antecipação da tutela recursal - atribuição de efeito suspensivo ao agravo – e julgamento conforme Art. 557 – CPC – INEA.
17/06/2015	INEA recebe intimação.
02/07/2015	Expedido mandado para observância das cautelas legais - informar se as obras estavam paralisadas ou não.
02/07/2015	Despacho do Juiz: Mantem-se a decisão agravada. Intimação Costa do Perú Participações Ltda no prazo de 15 dias para apresentar o original da procuração que foi anexada uma cópia comum; Mandado para verificar o cumprimento da Decisão do dia 22 de maio de 2015; dê-se vista ao MPF e IBAMA para a ciência da decisão.
22/07/2015	Vistoria do Oficial de Justiça Federal à praia do Perú. Verificou-se que não estavam sendo realizadas obras ou nenhum outro tipo de atividade na área. No local havia 3 containers e uma pequena instalação física, aparentemente destinada a apoio dos funcionários e escritório, estando ambas sem funcionamento.
29/07/2015	IBAMA manifesta ciência da decisão.
04/08/2015	Expedido o mandado para intimação do INEA.
12/08/2015	INEA recebe intimação.
19/08/2015	Despacho do Juiz: Vista ao MPF e IBAMA para manifestação de replica; os autores se manifestarem em réplica.
27/08/2015	Réplica do MPF.
03/09/2015	Réplica do IBAMA.
14/09/2015	Intimação dos autores do processo para replica com vista às réplicas do MPF e IBAMA.
27/09/2015	Replica dos autores do processo: AMA.
28/09/2015	Expedido o mandado para intimação aos réus: Costa do Perú Participações e INEA.
06/10/2015	INEA recebe intimação.
13/10/2015	Manifestação da Costa do Perú Participações Ltda.
28/01/2016	Expedido mandado para observância das cautelas legais - informar se as obras estavam paralisadas ou não.
18/02/2016	Vistoria do Oficial de Justiça Federal à praia do Perú. Verificou-se que não estavam sendo realizadas obras ou nenhum outro tipo de atividade na área, sem equipamentos ou empregados.
04/05/2016	Audiência de julgamento dos dois processos no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 8ª Turma Especializada.
04/05/2016	Acórdão: DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso para, observadas as particularidades do caso concreto, revogar a parte da decisão que condicionou a continuidade da execução do projeto do empreendimento Resort Perú à anuência prévia do IBAMA e suspendeu as licenças concedidas pelo INEA.
02/06/2016	Agravo de Instrumento da Costa do Perú Participações Ltda, para interpor embargos de declaração em face do acórdão.
02/06/2016	Despacho do Juiz - Vista ao processo em favor ao IBAMA; Ciência ao Acórdão; Intimação das partes para se manifestarem.

Fonte: Elaboração própria, 2018.

### 3.3.2. Processo Judicial Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort - Fortalisboa Promoção Imobiliária LTDA

No ano de 2008, o IBAMA, do Estado do Ceará, questionou a Superintendência de Meio Ambiente do Estado do Ceará - SEMACE sobre a Licença de Instalação emitida para o Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort –Fortalisboa Promoção Imobiliária LTDA.

Esse questionamento gerou uma denúncia pelo MPF, com abertura do Processo Judicial N° 0012325-63.2009.4.05.8100 (2009.81.00.0123250), no ano de 2009, no município de Paraipaba. O processo tramitou na Vara única da Comarca de Paraipaba da Justiça Comum Estadual, mas houve um manifesto de interesse da União para que estes autos fossem Justiça Federal Comum. Por esse motivo, o Juiz Processante do feito declinou da competência municipal em virtude da obrigatória intervenção da União Federal e sua autarquia IBAMA, bem como a participação do Ministério Público Federal.

A Ação Civil Pública Ambiental proposta pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Ceará, União Federal e Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, tendo como réus a Fortalisboa Promoção Imobiliária Ltda, Construtora RAS Brasil Ltda, Município de Paraipaba e Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, com pedido de medida liminar para obter a anulação do Alvará de Construção nº.001/2005, do Município de Paraipaba, bem como da Licença de Instalação – LI concedida pela SEMACE, e ainda para tornar nula a Renovação da Licença de Instalação, assim como demolição do que está construído.

Oficialmente, no site do IBAMA, como mostra na Figura 12 abaixo, o embargo ocorreu no dia 23/02/2010, com inserção na lista de Embargos em 08/03/2010, indicando o município de Fortaleza como local do empreendimento, e ainda existe uma pendência no órgão, provavelmente porque a multa não foi paga, segundo informação de um funcionário do IBAMA/CE.

Figura 14: Resultado da Consulta de Embargos e Autos de Infração no site do IBAMA.

	SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA					
<b>Certidão de embargo</b>						
Número da Certidão: K3KJL5BZDZPSWFFN Emitido em: 23/05/2018 Válidade até: 22/06/2018						
INTERESSADO: FORTALISBOA PROMOCAO IMOBILIARIA LTDA CNPJ/CPF: 05.499.993/0001-01 ENDEREÇO: NA PRAIA DA LAGOINHA EM PARAIPABA/CE						
<b>EXISTE PENDÊNCIA DE EMBARGO</b>						
<b>NºTAD</b>	<b>Área(ha)</b>	<b>NºAI</b>	<b>Data do Embargo</b>	<b>Data Inserção Lista</b>	<b>UF</b>	<b>Município</b>
609662	27	648743	23/02/2010	08/03/2010	CE	FORTALEZA
Código para Consulta:						
						
<b>OBSERVAÇÕES:</b>						
1. Divulgação realizada em cumprimento ao previsto no art. 18, §1º do Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008.						
2. As restrições previstas na legislação aplicam-se exclusivamente às áreas efetivamente embargadas, não alcançando as demais áreas da propriedade ou outras propriedades registradas no CPF/CNPJ do responsável.						
3. No caso de impossibilidade de obtenção dos limites georreferenciados da área embargada solicite a informação na unidade do Ibama mais próxima ou por meio do endereço <a href="mailto:cenima.sede@ibama.gov.br">cenima.sede@ibama.gov.br</a>						
4. Certidão expedida gratuitamente;						
5. Esta declaração é válida sem rasuras ou emendas;						
6. A presente certidão não servirá de prova contra cobrança de qualquer débito que vier a ser reclamado pelo Ibama;						
7. Esta certidão é Válida por 30 (Trinta) dias;						
8. A autenticidade desta Certidão pode ser averiguada no site do Ibama, endereço <a href="http://www.ibama.gov.br/Servicos-On-Line">http://www.ibama.gov.br/Servicos On-Line</a> , Link Certidão Negativa de Débito.						

Fonte: IBAMA, 2018.

Essa versão não corrobora com as entrevistas realizadas com os Gestores da Unidade de Conservação da SEMACE. Estes informaram que foi embargado no final do ano de 2008, após emissão da última Licença de Instalação.

Sobre esse embargo, o Juiz titular da 2ª Vara Federal decidiu:

[...] indefiro o pedido de antecipação de tutela, ficando condicionado o reexame do pedido de suspensão do embargo ao atendimento pela empresa autora de todas as requisições de documentos e adoção de providências impeditivas da degradação do meio ambiente natural feitas pelo IBAMA nos autos dos processos administrativos Nº02007.002092/2006-21 e 02007.000413/2010-30, em especial as áreas de preservação permanente. (BRASIL, 2013)

É importante ressaltar que há processos vinculados ao que está sendo citado nesse subitem, que tramitam em Segredo de Justiça e quando pesquisados aparece a seguinte mensagem abaixo, como no caso do Processo N° 0008048202010405:

O processo não existe ou tramita em segredo de justiça. No caso de processo em segredo de justiça, o acesso deverá ser feito pessoalmente, nas secretarias processantes de 1º e 2º Graus (Parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 121/2010, do CNJ). Erro: O processo não existe ou tramita em segredo de justiça. No caso de processo em segredo de justiça, o acesso deverá ser feito pessoalmente, nas secretarias processantes de 1º e 2º Graus (Parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 121/2010, do CNJ). (BRASIL, 2018)

A Fortalisboa Promoção Imobiliária Ltda, como ré, alega em sua defesa que há:

- a) legitimidade para questionar o ato administrativo do IBAMA que embargou a citada obra;
- b) existência de competência supletiva do IBAMA, tendo em vista que o empreendimento obteve licença ambiental do órgão estadual competente (SEMACE), não tendo havido, portanto, omissão que justificasse a atuação daquela autarquia federal;
- c) legalidade das licenças expedidas pela SEMACE;
- d) o empreendimento não está localizado em dunas fixas ou terreno de marinha; e
- e) a obra já se encontrava num estágio avançado, de modo que o seu embargo, se mostrava inócuo, podendo causar danos irreversíveis à coletividade, por se tratar de empreendimento voltado para o desenvolvimento do turismo e da economia da região.

Por sua vez, o Município de Paraipaba foi indiciado e condenado solidariamente com os demais réus com a justificativa que o alvará de construção foi dado em desconformidade à lei. Sua condenação é dada pela participação financeira na recuperação da área afeitada pelo empreendimento, mas o município alega que concedeu o alvará de construção em conformidade com os ditames legais e que não dispõe de recursos financeiros para suportar tal condenação.

A Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE em seu recurso sustenta que:

- a) em cada fase do projeto foram realizados estudos ambientais adequados ao porte e potencial do empreendimento;
- b) o licenciamento ambiental é regular;
- c) a demolição mostra-se inadequada, uma vez suas consequências desfavoráveis ao meio ambiente serem maiores do que a manutenção da obra; e
- d) houve julgamento ultra petita, tendo em vista que não foi pedida a condenação solidária ou subsidiária dos réus.

De acordo com a Sentença Tipo A dada pelo Juiz titular da 2ª Vara, de 08 de abril de 2014, foi decidido da seguinte forma:

- a) Declarar nula a Licença de Instalação concedida pela SEMACE, bem como do Alvará de construção 001/2005 do Município de Paraipaba e a nulidade dos instrumentos de construção/incorporação;
- b) Demolição do empreendimento em sua totalidade para que se possa reverter o meio ambiente ao 'statu quo ante', condenando-se solidariamente os promovidos na recuperação dos meios físico, biótico e antrópico das áreas descritas na inicial, mediante a apresentação de plano de recuperação ambiental da área degradada, iniciando-se 60 (sessenta) dias após a aprovação do IBAMA e da Superintendência de Patrimônio da União, se for o caso;
- c) Condenar os empreendedores na elaboração do EIA/RIMA referente ao impacto ambiental já causado sobre toda a área do empreendimento e área de influência;
- d) O eventual descumprimento das obrigações de fazer impostas nesta sentença será objeto de apreciação por este Juiz Federal após o respectivo trânsito em julgado e após o transcurso dos prazos fixados para cumprimento voluntário.

Em 20 de abril de 2014, é registrado nos autos no processo o recebimento de apelação dos réus no Município de Paraipaba e SEMACE e é dada oportunidade ao MPF de se manifestar.

Em 30 de novembro de 2015, após as apelações dos réus, o processo é remetido ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, na cidade de Recife, Estado de Pernambuco.

Em 2016, foi entregue um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas pela Juntada de Petição de Petição Diversa, que não foi possível acesso, pois não estava nos autos do processo. Junto aos volumes, foi entregue diretamente ao Ministério Público Federal para análise, mas é de conhecimento da existência, pois o mesmo é citado no **Parecer Técnico Nº 688/2016 – SEAP do Ministério Público Federal**, de Brasília, 27 de setembro de 2016, que também cita e analisa um Termo de Ajuste de Conduta. O Parecer do MPF tem a seguinte conclusão:

Do mesmo modo, esta equipe técnica entende que as construções irregulares não devam ser homologadas e que o empreendimento existente, bem como possíveis ampliações, como é o caso do aeródromo, não devam ser permitidas na área, em atendimento à decisão proferida pelo juizado de primeira instância que deu provimento à petição impetrada pelo MPF. Quanto ao PRAD e TAC apresentados, considera-se que as medidas propostas são insuficientes para a recuperação total da área e não atendem aos dispositivos técnicos, legais e à decisão judicial. (BRASIL, 2016)

O Parecer Técnico não aprova os planos de solução e gestão propostos pelo empreendedor. Parte do Parecer é pautado na Dissertação de Mestrado defendida por mim, em 2011, com citações e uso dos mapas, que afirma a impossibilidade de licenciamento ambiental para empreendimentos potencialmente poluidores em área de APA e APP.

Mesmo com o Parecer do MPF contrário à conclusão do empreendimento, em 7 de fevereiro de 2017, o Poder Judiciário, representado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª

Região, localizado na Cidade de Recife, no Estado de Pernambuco, proferiu, através do Relator Exm<sup>o</sup>. Sr. Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior, a seguinte sentença, no Acórdão AC 587310/CE-M5622:

[...]a simples alegação de que o empreendimento em questão está sendo edificado em Área de Preservação Permanente (Dunas), longe de ser suficiente para comprovar efetivo dano ambiental, não justifica, por si só, o embargo da obra efetivado pelo IBAMA, muito menos a sua demolição [...].

[...] No que diz respeito à necessidade de elaboração de EIA/RIMA para o prévio licenciamento ambiental da obra em estudo, a SEMACE entendeu, no bojo de sua discricionariedade administrativa, que o empreendimento seria de baixo impacto ambiental e que, portanto, não se fazia necessária a realização de EIA/RIMA. Assim, a confecção do Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA) já foi suficiente para suprir os estudos ambientais porventura exigidos pelo órgão ambiental licenciador, segundo o próprio entendimento deste último. [...]

Ademais, a jurisprudência desta Corte vem reconhecendo a possibilidade de licenciamento com base somente no Estudo de Viabilidade Ambiental –EVA, quando o órgão ambiental competente constatar não se tratar de empreendimento dotado de significativo impacto ambiental, haja vista a permissão contida no parágrafo único do artigo 3º da Resolução CONAMA 237/1997 (**AG128322/CE**, Segunda Turma, Rel. Desembargador Federal FRANCISCO BARROS DIAS, Julg. 15/01/2013; C588585/CE, Rel. Des. Federal CID MARCONI, Terceira Turma, DJE 19/07/2016).

[...] não se verifica inércia ou ineficiência do órgão estadual a justificar a atuação do IBAMA no caso, sendo inquestionável a legalidade da licença ambiental concedida pela SEMACE à FORTALISBOA PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA LTDA para a citada obra.

[...] com essas considerações, DOU PROVIMENTO às apelações, para julgar improcedente a pretensão deduzida nesta ação civil pública. (BRASIL, 2017)

O primeiro parágrafo da decisão citada anteriormente representa claramente como o judiciário brasileiro vem lidando com as questões ambientais, que afetarão as gerações futuras, por isso cabe citar/ transcrevê-lo aqui:

De início, convém registrar que, quando do julgamento do AGTR n.107.301/CE (Rel. Des. Federal FREDERICO DANTAS [conv.], Quarta Turma, julgado em 24/05/2011, DJE 02/06/2011, p. 828), interposto pela FORTALISBOA PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA LTDA contra decisão do Juízo *a quo* que indeferiu o pedido liminar formulado nos autos da ação ordinária (0004437-09.2010.4.05.8100) conexa a esta ação civil pública, em que se discute o embargo da obra em comento lavrado pelo IBAMA, a Quarta Turma deste Tribunal entendeu não haver significativo impacto ambiental que justificasse o embargo do empreendimento pelo IBAMA, mormente por se tratar de obra com prévio licenciamento ambiental e que, desde aquela época, já se encontrava em estágio avançado, mostrando-se desproporcional a sua paralisação por aquela autarquia federal. (BRASIL, 2017)

A decisão proferida em 2017 permitiu que Fortalisboa Promoção Imobiliária Ltda protocolasse uma nova solicitação de Licença de Instalação - LI, que foi emitida em setembro

de 2017, e na data de defesa dessa tese o empreendimento encontra-se em fase de construção e acabamento.

Como não foi possível ter acesso aos documentos desse processo judicial, a análise não pode ser tão aprofundada, mas foi um processo mais claro no papeis de cada litigante. O IBAMA entendeu que houve algum problema no processo de licenciamento, questionou a SEMACE, órgão licenciador, que não conseguiu explicar ou justificar da melhor forma a emissão dessas licenças ambientais. Então o IBAMA vê-se na obrigação de exercer seu papel de controle, fiscalização e monitoramento ambiental, e o MPF entra em ação! Mas porque o processo judicial não conseguiu anular a licença ambiental e a demolição da obra?

O desembargador federal, relator do processo, considerou [...] não haver significativo impacto ambiental que justificasse o embargo do empreendimento pelo IBAMA[...] (Brasil, 2017). Como foi visto ao longo do Capítulo 3 e parte do Capítulo 4, a maior parte da área da construção do empreendimento era um campo de dunas móveis. Como o desembargador federal chegou a essa conclusão?

Nessas situações, o judiciário brasileiro tem a possibilidade de contratar um perito externo para uma avaliação idônea e independente, sem influência das partes do processo, além dos pareceres técnicos realizados pelo MPF, que são anexados ao processo. Será que as perícias foram realizadas? O MPF foi contra os estudos entregues pelo empreendedor, através do Parecer Técnico Nº 688/2016 – SEAP do Ministério Público Federal, que na sentença no TRF da 5ª Região não foi sequer citado.

Como pode ser visto na Linha do Tempo, Quadro 5 (abaixo), com o resumo do andamento do processo, o mesmo se “arrastava” há 6 anos com a decisão na 1ª instância no Estado do Ceará, em favor da anulação das licenças e demolição da obra. Com a apelação dos réus o processo é transferido para 2ª instância, no Estado de Pernambuco. Sendo julgado em pouco mais de 1 (um) ano em favor dos réus, mantendo a licença ambiental anterior para construção do empreendimento, só precisando uma renovação de licença, que não exige novos estudos. Poucos meses depois, no mesmo ano, é anunciado nos meios de comunicação, além do site corporativo, que o empreendimento em questão será lançado com a bandeira da empresa americana *Hard Rock International*, com o nome *Hard Rock Hotel & Resort Fortaleza*.

Como o judiciário brasileiro pode ter opiniões e visões divergentes sobre o mesmo assunto nesse caso?

Quadro 5 - Linha do Tempo Processo Judicial do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort

<b>Linha do Tempo Processo Judicial do Complexo Turístico Lagoinha Suítes Resort</b>	
<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
2008	IBAMA questiona a SEMACE sobre o licenciamento do empreendimento.
17/09/2009	Abertura do Processo Judicial (2ª Vara Federal).
21/09/2019	Manifestação de Interesse da União Federal na Ação Civil Pública.
21/09/2009	Envio do processo ao MPF para manifestação (vista de 30 dias).
14/10/2009	Resposta do MPF.
04/12/2009	Citação da União Federal e IBAMA.
08/02/2010	Embargo Oficial do IBAMA ao empreendimento.
23/04/2010	MPF pede vista do processo.
28/05/2010	Petição do de Parecer – PMF.
27/09/2010	Intimação das partes que especifiquem as provas que ainda pretendem produzir
02/06/2011	Remetidos os autos para MPFL.
20/06/2011	Remetidos os autos ao réu com manifestação.
28/11/2011	Citação da SEMACE.
27/01/2012	Expedição de Mandato para SEMACE.
23/03/2012	SEMACE alega em sua resposta preliminares de mérito, fatos impeditivos, modificação ou extinção do direito do autor.
23/03/2012	Remetido os autos para o MPF.
11/07/2012	Despacho: determina que seja renovada a intimação do Ministério Público do Estado do Ceará, para que, querendo, apresente réplica, prazo de 10(dez) dias, com remessa dos autos à Procuradoria Geral de Justiça.
31/08/2012	Juntada de resposta do MPF.
27/09/2012	Vista do processo à SEMACE.
09/05/2013	Certidão que o Município de Paraipaba não se manifestou no prazo legal.
02/07/2013	Juntada de petição.
10/10/2013	Decisão: Indeferido o pedido de antecipação de tutela e suspensão do embargo.
08/04/2014	Sentença do Juiz da 2ª Vara do Estado do Ceará.
11/04/2014	Pedido de vista pela Fortalisboa Promoção Imobiliária LTDA, junto TAC e PRAD.
20/04/2015	Protocolado apelação do Município de Paraipaba.
20/04/2015	Protocolado apelação de SEMACE.
28/05/2015	Processo remetido ao IBAMA para manifestação.
21/10/2015	Processo remetido ao MPF para manifestação.
30/11/2015	Remetidos os autos para TRF 5ª REGIÃO (Recife).
17/03/2016	Pedido de vista pelo MPF (Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior).
06/04/2016	Desembargador intima União e IBAMA responderem as apelações do Município de Paraipaba e SEMACE.
12/04/2016	Autos entregues à AGU.
23/06/2016	Autos recebidos pelo MPF.
29/09/2016	Parecer Técnico do MPF sobre o PRAD e TAC: não seria suficiente para a recuperação total da área.
24/01/2017	Deliberação em sessão.
07/02/2017	Julgamento - Sessão Ordinária.
09/02/2017	Publicação do Acórdão: favorável aos réus.
ABRIL/17	Início do novo processo ambiental.

Fonte: Elaboração própria, 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto científico que deu origem a essa tese de doutorado foi escrito com a hipótese de que não havia uma legislação específica que pudesse ordenar o processo de licenciamento ambiental de forma adequada no Brasil. E por isso, em algumas situações, o Ministério Público – MP entrava em ação e com a função de manter a ordem jurídica e fiscalizar o poder público conseguia atuar para defender os interesses sociais.

A linha de raciocínio inicial conduziu para o entendimento de que se houvesse uma forma do MP atuar, se deveria à existência de uma lacuna na legislação sobre ao assunto – licenciamento ambiental. A longo da pesquisa dessa tese, a hipótese principal não se confirmou como necessária e foi abandonada, pois o Brasil tem uma legislação ambiental ampla e completa que se for seguida rigorosamente atende aos princípios de proteção e preservação ambiental. (NOVAIS, 2017; MACHADO, 2018). Torna-se importante ressaltar que no Brasil não existe um Código Ambiental, que compila todo o tema, e sim um leque de 17 (dezessete) leis principais e muitas outras que orbitam nessas principais, que ordenam o tema Meio Ambiente.

Segundo Fiorillo (2017), a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Nº 6,938/1981, foi um grande impulso na tutela dos direitos metaindividuais, isso porque tratou de definir Meio Ambiente, segundo Art 3º, §1º, como “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 [...]”. (BRASIL, 1981)

A definição legal de meio ambiente permitiu que a Lei Nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...] e dá outras providências, colocasse à disposição um aparato processual toda vez que houvesse lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, através de Ações Civis Públicas movidas pelo Ministério Público. Assim explica-se a atuação do MP nos processos judiciais estudados.

Foi observado que alguns processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores, mesmo depois de terem os estudos ambientais analisados, aprovados por um corpo técnico do órgão ambiental, licenças emitidas e obras iniciadas. Como pode ser encontradas ilegalidades e desacordos à legislação ambiental, estão passíveis a ações civil públicas movidas pelo MP?

O problema está no órgão estadual licenciador e nos procedimentos de como é feito o licenciamento ambiental!

Como isso é confirmado? Nessa tese de doutorado pode ser comprovado de várias formas, como foi visto no Capítulo 03, por exemplo: a legislação municipal aprovada que beneficia diretamente o empreendimento em questão, como o zoneamento municipal em Cabo Frio ou um estudo ambiental que não considera as Resoluções CONAMAS que regem a conservação de dunas e APPs.

Com relação à legislação municipal é comum ser desconsiderada, pois muitas vezes não são citadas nos estudos ambientais – omissão do técnico responsável pelo esse assunto – e por isso “esquecidas” pelos técnicos dos órgãos ambientais licenciadores (funcionários públicos). Como é o caso do Art. 81, § 7º, que veta edifícios que ultrapassem 3 pavimentos, e foi licenciado um prédio de 10 pavimentos na APA das Dunas da Lagoinha.

O Capítulo 4, que apresenta a legislação pertinente ao assunto, tem 50 páginas de legislação e explicações de como a lei não foi cumprida pelos órgãos estaduais ambientais licenciadores – INEA e SEMACE. Por que afirmar que foi descumprida pelos órgãos ambientais? Porque é papel do ente público analisar e verificar se toda a documentação entregue pelo empreendedor está completa e em concordância com a legislação ambiental, pois ele tem o poder de solicitar complementação, sempre buscando preservar e conservar o meio ambiente.

O licenciamento ambiental vem sendo tratado há duas décadas, segundo Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) como um “entrave” ao desenvolvimento do País, quando deveria ser tratado como instrumento de avaliação ambiental. O exemplo citado pelos autores é a questão da energia no Brasil, quando Dilma Rousseff, ainda ministra de Minas e Energia, afirmou que “haverá risco de falta de energia caso não sejam resolvidos os problemas de licenciamento ambiental para as usinas hidrelétricas cuja produção vai garantir o crescimento do consumo no país”. (CUCOLO, 2004)

O reflexo das necessidades do governo em “otimizar” o processo de licenciamento ambiental pode ser visto através da análise do Projeto de Emenda Constitucional – PEC Nº 65/2012 e o Projeto de Lei do Senado – PLS Nº 654/2015.

A PEC Nº 65/2012 propõe adicionar o § 7º ao Art. 225 da Constituição Federal com um texto que deixa ambientalistas, pesquisadores e cientistas preocupados com a insegurança ambiental que essa mudança provocará. Texto proposto pela PEC Nº 65/2012:

**§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR) (BRASIL, 2012)**  
(Grifo do autor)

O texto apresentado pela proposta mostra que o Senador não conhece o trâmite do licenciamento ambiental, pois o estudo ambiental apresentado é determinado por um Termo de Referência emitido pelo órgão licenciador, para obtenção da Licença Prévia. Caso seja emitida, o empreendedor então deverá apresentar o Programa de Controle Ambiental para análise e aprovação para obtenção da Licença de Instalação. Essa emenda está sugerindo a eliminação dessa segunda etapa e que o órgão ambiental seja irresponsável com seu papel de preservar e conservar o meio ambiente, e emita uma “autorização” para execução da obra sem análise do estudo entregue pelo empreendedor.

Na justificativa apresentada no Anexo 7 à referida PEC, o senador deixa claro que essa alteração é para agilizar as obras públicas:

[...] Nesses procedimentos, perde-se muito tempo e desperdiçam-se recursos públicos vultosos, em flagrante desrespeito à vontade da população, à soberania popular, que consagrara, em urnas, um programa de governo, e com ele, suas obras e ações essenciais.

[...]Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma decisão judicial [...] (BRASIL, 2012)

O senador reconhece que muitas vezes as obras são paralisadas por decisões judiciais, mas ele não parece saber que isso acontece porque aqueles estudos ambientais dos quais o mesmo considera a análise desnecessária, muitas vezes são de má qualidade e incompletos. Essa situação é bem esclarecida pelo Senador Blairo Maggi, na sua Proposta de Emenda a PEC 65/2012. O senador justifica que não há como não haver análise dos estudos, pois:

“A precariedade desses estudos contribui consideravelmente para a lentidão dos processos de licenciamentos, em face das diversas modificações e emendas que o Poder Público é compelido a sugerir ao setor produtivo e às empresas de serviços ambientais para, então, poder dar seguimento a um trâmite que, mesmo em condições ideais, em países paradigmáticos pela proteção ambiental e eficiência administrativa, costuma a concluir-se em anos”. (BRASIL, 2016)

A partir da análise da proposição da PEC nº 65/2012, pode-se levantar o questionamento sobre o grau de preparação e conhecimento de um senador da república e seu gabinete assessor para propor essa mudança da legislação. Continuando no mesmo assunto, pode ser citada a PLS Nº654, que adicionaria uma nova categoria de licenciamento ambiental, o Licenciamento Ambiental Especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional, alterando a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei Nº 6.938/1981.

Esse Projeto de Lei do Senado considera como infraestrutura: I – sistemas viários, hidroviários, ferroviários e aeroviários; II – portos e instalações portuárias; III – energia; IV – telecomunicações; V – exploração de recursos naturais.

Para a construção dessas infraestruturas propõe em tempo recorde, com prazos inviáveis de serem atendidos pelos órgãos ambientais responsáveis, pois os mesmos problemas que acontecem na gestão das unidades de conservação, há nos setores de licenciamento, pois estão ligados ao mesmo ente público. São problemas de carência de funcionários e infraestrutura.

No texto da proposta de lei, o gestor público teria apenas 60 (sessenta) dias para analisar o estudo ambiental, mas não se fala apenas de um empreendimento, mas de todos os processos de licenciamento de um Estado da federação– infraestrutura de vários municípios e do Estado somando. Seria solicitar que o órgão estadual licenciador parasse seu serviço ao setor privado para atender apenas ao setor público (obras públicas).

Esse mesmo tempo recorde de análise, a proposta de lei sugere para que o empreendedor atenda ao Termo de Referência do órgão ambiental, além de apresentar certidões, anuências, outras licenças e o estudo ambiental. Novamente, cai-se na discussão sobre a qualidade do estudo ambiental entregue com esse tempo para elaboração, pois a empresa responsável pelo estudo só teria 30 dias para apresentar quaisquer alterações e complementações solicitadas através do parecer técnico do órgão ambiental.

Fazendo um paralelo com os estudos de caso dessa tese de doutorado, nos quais apesar dos empreendedores terem tido o tempo necessário para fazer o estudo e as alterações, foram constadas várias falhas de análise. Como poderia um consultor ambiental fazer o serviço de qualidade em tão pouco tempo? Acrescente a essa situação que os estudos ambientais são contratos por licitação, em geral apenas na categoria Tomada de Preço, para ser mais rápido, o que leva a empresas de consultoria ambiental na busca de entrar no mercado, baixar seu preço de tal forma que compromete visivelmente a qualidade do produto.

Verifica-se o Art. 7º dessa Proposta de Lei que sugere, como o seguinte texto, que a licença pode ser cancelada se houve omissão ou falsa descrição de informações relevantes. Mas com a pressão de apresentar os estudos ambientais essa situação será inevitável.

Art. 7º O órgão licenciador poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar licença ambiental integrada, quando ocorrer: I – violação ou inadequação de condicionante ou norma legal; II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a emissão da licença ambiental integrada. (BRASIL, 2015)

O Art. 225, da Constituição Brasileira (1998), determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e impõe que o dever de preservar é do poder público e da coletividade, mas em seu § 1º apenas o poder público tem deveres especificados. Assim deveria acontecer no licenciamento ambiental.

Como pode ser visto, a discussão sobre o problema do licenciamento ambiental no Brasil não é apenas com empreendimentos no setor privado, também há problemas com o licenciamento das obras de entes públicos. Há problemas, entraves e morosidade em obras do Estado quando o próprio Estado está licenciando, e nessa situação não há como acusar o órgão ambiental licenciador de ganho ilícito, pois o Governo do Estado não vai beneficiar financeiramente o seu funcionário. Mas esses problemas podem acontecer em duas situações: a primeira é incompatibilidade política entre gestores dos órgãos estaduais, já citada nessa tese, que torna moroso o licenciamento, no intuito de realmente atrasar as obras por algum interesse contrário ao órgão responsável pela obra que está solicitando a licença ambiental; a segunda situação é a ineficiência, seja por carência de funcionários e infraestrutura, ausência de gestão e planejamento dos órgãos públicos ou desconhecimento/despreparo dos técnicos ambientais desses órgãos ambientais. As situações relatadas deixam margem para atuação do MP.

Novamente, volta-se para a pergunta: de quem é a culpa dos impactos ambientais causados nas áreas dos empreendimentos, levando ao meio ecologicamente desequilibrado?

A resposta pode ser dada à luz dos Princípios do Direito Ambiental. Então, quem desobedeceu a esses princípios é simplesmente o culpado? Não. Analisando as decisões judiciais dos processos estudados nessa tese e da pesquisa realizada, observa-se que são muitos os Princípios do Direito Ambiental que devem ser observados.

Segundo Fiorillo (2017), o direito ambiental é uma ciência nova, mas autônoma, apresentando seus próprios Princípios Diretores, estruturas basilares para o direito ambiental.

Analisando os processos de licenciamento ambiental e os processos jurídicos objeto de estudos dessa tese, pode-se concluir que os seguintes princípios do direito ambiental foram violados:

- Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado enquanto direito fundamental da pessoa humana;
- Princípio do Desenvolvimento Sustentável;
- Princípio da Equidade Intergeracional;
- Princípio da Precaução;
- Princípio da Prevenção;

- Princípio da Função Social e Ambiental da Propriedade;
- Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental;
- Princípio do Poluidor-Pagador;
- Princípio da Intervenção Estatal Obrigatória na defesa do meio ambiente.

Para finalizar essa análise, o Princípio do Direito, agora do Direito Penal, que deveria ter sido levado em consideração nas decisões judiciais, é o Princípio da Co-culpabilidade. Segundo Marçal e Soares Filho (2013) a co-culpabilidade é princípio que defende a culpa compartilhada entre o Estado e o autor da prática criminosa no momento do cometimento de um delito. Esse princípio é observado nos dois casos estudados nessa tese de doutorado, quando o empreendedor só iniciou as obras que causaram os impactos negativos e o desequilíbrio ecológico porque houve as emissões das Licenças Ambientais pelo Estado. Mas o judiciário brasileiro, nos dois casos, absolveu todos os réus, talvez para não precisar citar esse Princípio do Direito e ter que condenar os Estados, com sentenças que afirmam não ter havido impacto ambiental significativo.

A partir dessas considerações finais pode-se concluir que:

- A legislação ambiental brasileira apresenta as exigências legais necessárias ao bom funcionamento dos mecanismos de proteção, preservação e conservação ambiental. Apresenta também as ferramentas e os passos que o empreendedor deve seguir para o licenciamento ambiental, garantindo o desenvolvimento sustentável, ou seja, o crescimento social e econômico, ao mesmo tempo que o meio ambiente é preservado. Os problemas judiciais e questionamentos ambientais que são levantados ao longo do processo de licenciamento ambiental em fase de construção dos dois empreendimentos estudados não têm como causa principal a inadequação ou insuficiência da legislação ambiental, mas sim os processos e procedimentos no trâmite junto aos órgãos ambientais, sejam na escala do município, do estado, ou mesmo na federal.
- Em análise crítica da legislação ambiental brasileira, pode-se afirmar que, embora seja completa e abranja praticamente todos os aspectos jurídicos necessários, a mesma é muito complexa pela sua fragmentação em termos de números de instrumentos legais. Temos a Constituição Federal, Leis Federais, Resoluções de órgão federais (CONAMA, por exemplo), Leis Estaduais e Municipais. Um conjunto diverso abordando muitas vezes apenas uma parte do ambiente natural, lei sobre falésias, lei sobre praias e etc.. Fragmentando, também, a abordagem ambiental, além da fragmentação de competência da federação, das unidades

federativas (Estados e municípios). A inexistência de uma legislação federal única para o meio ambiente, ou até mesmo, uma legislação específica para a zona costeira ou licenciamento ambiental fragiliza a análise dos processos de licenciamento. Foi visto na presente tese que, no município de Paraipaba, a prefeitura emitiu anuência para construção de um resort com dez andares em desobediência a uma lei municipal que proíbe a construção de edificações com mais de três pavimentos a menos de um quilômetro da praia.

- Foi constatado que nos processos de licenciamento ambiental, analisados por essa tese, a legislação não foi cumprida a rigor, seja por falha dos órgãos ambientais, por razões que não podem ser averiguadas com certeza absoluta, mas que permitem levantar hipóteses, como a instrumentação inadequada dos processos; deixando de apresentar requisitos exigidos na legislação; despreparo dos técnicos (servidores públicos) que não conhecem a legislação como deveriam; a conivência com o interesse público em aprovar projetos que supostamente vão gerar empregos e renda e etc.
- Existe uma grande fragilidade técnica nos órgãos ambientais de análise dos processos de licenciamento. São poucos os funcionários responsáveis pela análise. A observação das licenças ambientais ou a anuência aos projetos indicam o despreparo dos técnicos para o exercício da função de analista ambiental. A rotatividade de gestão no nível da municipalidade é sempre um problema que afeta a tramitação adequada dos processos de licenciamento.
- O papel dos órgãos ambientais estaduais na análise dos licenciamentos é de grande responsabilidade. Os processos são instruídos com a anuência municipal, isso pressupõe que a legislação ambiental do município foi cumprida integralmente, o que se sabe que não ocorre plenamente, entretanto, o analista ambiental do órgão estadual desconhece a legislação municipal. A aprovação no órgão estadual não detecta a falha no nível municipal e ratifica o erro que prossegue no processo de licenciamento sem ser detectado. Pode ser visto com clareza que o problema não é de legislação falha ou obscura, mas o seu não cumprimento, que induz à judicialização dos procedimentos de licenciamento.
- O órgão federal, no caso o IBAMA, recebe os processos de licenciamento instruídos como se todas as legislações municipais e estaduais estivessem sendo cumpridas a rigor. Não foi o caso nos dois empreendimentos estudados, mas pode ser visto um comportamento diferenciado do mesmo órgão Federal com situações semelhantes na mesma época. Quando, no Estado do Ceará, o IBAMA toma a iniciativa de questionar o órgão ambiental estadual (SEMACE) sobre o licenciamento do resort dentro de uma unidade de conservação, o mesmo

órgão, IBAMA, se esquivava de sua responsabilidade ambiental de conservar e preservar as áreas da União no caso do Estado do Rio de Janeiro.

- O prejuízo de paralização das obras na fase de instalação é para todos os envolvidos, seja o empreendedor, que já havia obtido a licença de instalação e iniciou as obras com seus respectivos custos; os órgãos ambientais, que falharam e terão que responder pelos seus erros; o judiciário, que terá que conduzir o processo; a sociedade, que não terá os supostos benefícios do empreendimento ou um ambiente natural conservado; e a natureza, que terá os impactos negativos e a degradação da sua qualidade ambiental, sem benefícios dos impactos positivos, que poderiam mitigar os impactos negativos.
- Consta-se, também, que no Brasil e, em especial na sua faixa litorânea, existe uma tendência muito forte para a judicialização dos processos de licenciamento, quase sempre a pedido do Ministério Público. A reflexão que se pode fazer é que se há são tantos processos judiciais, onde está a causa desse fato? As análises dos resultados dessa Tese apontam para os procedimentos técnicos e administrativos dos licenciamentos como causa principal. A legislação não tem sido questionada por inconsistência ou inconstitucionalidade. O problema reside no modo como as licenças são obtidas.
- A solução para a forte judicialização dos processos de licenciamento ambiental passa pela gestão dos órgãos ambientais, desde o município, mas principalmente nos estaduais, responsáveis pela análise e emissão das licenças prévia, de instalação e operação. Nessa fase do processo é possível corrigir erros que tenham sido cometidos no nível municipal de forma a ajustar o processo e emitir (se for o caso) as licenças solicitadas, atendendo à legislação vigente. Haveria uma diminuição dos processos judiciais se os órgãos ambientais estaduais fossem mais eficientes na análise dos processos, principalmente quanto ao cumprimento da legislação e na análise dos estudos ambientais apresentados.
- A análise dos estudos ambientais deve ser realizada por pessoal técnico especializado, no caso dos objetos dessa Tese, deveriam ser analisados por técnicos que tivessem um profundo conhecimento da legislação ambiental brasileira e da dinâmica ambiental complexa da zona costeira. Nesse sentido, é possível exigir que os órgãos municipais e estaduais tenham um maior rigor na análise dos estudos ambientais em função da legislação específica para cada ambiente costeiro. Aqui, ressaltando-se a fragmentação de competência das legislações (municipal, estadual e federal) e a fragmentação relativa aos diversos ambientes costeiros (restinga, falésias, praias etc.) tem um peso importante nos erros cometidos pelo despreparo dos responsáveis pelas análises.

## REFERÊNCIAS

ABRE, José Capistrano de. **Capítulos de história colonial (1500-1800)**. Rio de Janeiro: Impressores M. Orosco & C. 1907

ARAUJO, Gustavo Henrique de Sousa; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; GUERRA, Antônio José Teixeira. **Gestão ambiental de áreas degradadas**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

AQUASIS. **A zona costeira do Ceará: diagnóstico para a gestão integrada**. Fortaleza: 2003.

AZEVEDO, Djane Ventura de. **Propostas de manejo para a área de proteção ambiental das Dunas de Lagoinha – Paraipaba/CE**. Fortaleza: 2005. Dissertação (Mestrado PRODEMA - UFC. Fortaleza, 2005

BARBIERI, E.B. **Cabo frio e Iguaba Grande: dois microclimas distintos a um curto intervalo espacial**. In Lacerda, L.D.; Araújo, D.S.D.; Cerqueira, R. & Turq, B. (Eds). Restingas: Origem, Estruturas, Processos. CEUFF, Niterói, 1984.

BERTRAND, G. **Paisagem e Geografia Física Global: Esboço Metodológico**. Caderno de Ciências da Terra N° 13, USP, Instituto de Geografia, São Paulo, 1969.

BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. **Lei Complementar N° 140/11 e Fiscalização Ambiental: O Delineamento do Princípio do Licenciador Sancionador Primário**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, n° 4. ISSN 2317-7721 pp. 1738-1765 1738

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Ediouro, 1988.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC**. Lei N° 9.985/2000.

\_\_\_\_\_. **Projeto Orla: Manual de gestão**. Brasília: MMA e MPO, 2002.

\_\_\_\_\_. **Agenda 21**. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Senado Federal, 3ª Edição. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União; Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental. **Projeto Orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2007. 73p.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em [www.mma.gov.br/conama](http://www.mma.gov.br/conama). Acesso em 19.11.2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: ago. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA. **Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental Federal**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento>>. Acesso em set. 2015.

\_\_\_\_\_. Justiça Federal do Ceará. **Processo 0012325-63.2009.4.05.8100 (2009.81.00.012325-0)**: Sentença. Juiz da 2ª Vara Federal, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. 8ª Turma Especializada. **Acórdão**. Desembargadora Federal Vera Lúcia, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. 8ª Turma Especializada. **Transcrição Fonográfica do Julgado**. Processo 2015.00.00.006012-0 (4PD) e Processo 2015.00.00.006508-6 (5PD), 2016

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal – TRF da 5ª REGIÃO. PROCESSO: 0012325-63.2009.4.05.8100 (2009.81.00.012325-0). **Acórdão**. Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior, 2017.

BRUSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: Dimensões e desafios**. Campinas, SP: Papirus, 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual Nº 25.417**. Folheto: Área de Proteção Ambiental APA - Dunas da Lagoinha. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/>> acessado em 04/05/2008.

\_\_\_\_\_. Meio Ambiente. **Legislação Básica**. Fortaleza: SEMACE, 1990.

\_\_\_\_\_. **Plano de Manejo da APA das Dunas da Lagoinha do Estado do Ceará**. Fortaleza: SEMACE, 2002.

\_\_\_\_\_. **Demanda Turística do Ceará via Fortaleza**. Relatório de Pesquisa Governo do Estado do Ceará, 2009. SETUR – Secretaria de Turismo do Estado do Ceará.

CORIOLO, L. N. M. T. & SYLVIO, C. B. de Melo e Silva. **Turismo e geografia: abordagens críticas**. Fortaleza: EDUECE, 2005.

CORIOLO, L. N. M. T. **Do local ao global: o turismo litorâneo cearense**. SP: Papirus, 1998.

CUCOLO, Eduardo. **Dilma vê risco de apagão por atraso em licenças ambientais** (2004). Disponível <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u87452.shtml>>. Acesso em: 05/02/2018.

FARIAS, G.H. **O Análise do Modelo DPSIR para Subsidiar o Processo do Programa de Gestão Ambiental do INCT-APA\_Itajaí**: UNIVALI, 2011. Dissertação de mestrado.

FEEMA, Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. **Perfil Ambiental do Município de Cabo Frio**. Relatório técnico, 51p. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente. 1988.

FERNANDEZ, G.F. **Modelo morfológico das barreiras arenosas costeiras do estado do Rio de Janeiro**– Anais do XI Congresso da ABEQUA, Belém, 2007

FERNANDEZ, G.B.; PEREIRA, T.G.; ROCHA, T.B. **Dunas Costeiras no Estado do Rio de Janeiro**: considerações sobre a ocorrência, morfologia e dinâmica. In: VII Simpósio Nacional de Geomorfologia e o I Encontro Latino-Americano de Geomorfologia, 2008, Belo Horizonte. Anais do VII Simpósio Nacional de Geomorfologia I Encontro Latino-Americano de Geomorfologia, 2008a.

FINK, D. R.; DAWALIBI, M.; ALONSO JR., H. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FORTALEZA. **Plano Estratégico do Turismo de Fortaleza**. Prefeitura de Fortaleza. Fortaleza, 2016.

FUNCEME. Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídrico. **Dados pluviométricos do Ceará**, 2002.

GUERRA, Antônio Teixeira; GUERRA, Antônio José Teixeira. **Novo dicionário geológico-geomorfológico**. 5ª ED. São Paulo: Bertrand Brasil, 2006.

GIUPPONI, C.. From the DPSIR reporting framework to a system for a dynamic and integrated decision making process. In: **Mulino conference on european policy and tools for sustainable water management**, 2002, venice. Anais eletrônicos. Disponível Em: <<http://siti.feem.it/mulino/dissemin/intcom/giupponi.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico** - Secretaria do Planejamento e Orçamento, 1997.

IPECE. **Perfil Básico Municipal**: Paraipaba. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/>> acesso em: 03/05/2010, 06/07/2010 e 04/01/2011

IPLANCE. **Atlas do Ceará**. Fortaleza, 1997. 65 p. Mapa colorido.

KRISTENSEN, P. **The DPSIR Framework**, Workshopsobreuma avaliação abrangente/detalhada da vulnerabilidade dos recursos hídricos às alterações ambientais na África. Nairobi, Quênia, 2004.

JUSTUS, D. **A cidade Natural: Imagens e representações de Armação dos Búzios**. 1996, 167f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

LAMEGO, A.R.. **O homem e a Restinga**. DNPM, 1946.

MACHADO, Rodrigo Vilani. **Contribuição para o planejamento brasileiro de exploração de petróleo natural através da formulação de uma política nacional de uso sustentável das reservas de petróleo e gás natural**, 2010. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente – PPGMA da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

MARGATIT, Eduardo. **Estrada de Ferro Maricá: paisagem e memória na Região dos Lagos Fluminense**. XII Simpósio Nacional De Geografia Urbana, Belo Horizonte, 2011. Disponível em <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/b83be7d4e96cf600a8ed653f461fbea.pdf>>. Acessado em: 15/09/2014.

MARRONI, Etiene Villela; ASMUS, Milton L. **Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental**. Pelotas: Editora da União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade – USEB, 2005.

MARTINS, Márcia Barbosa; VASCONCELOS, Fábio Perdigão; SILVA, E. V. **Sustentabilidade Ambiental das Dunas da Lagoinha face aos Investimentos em Infraestruturas Turísticas**. In: VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física/ II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física, 2010, Coimbra. Acta VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física/ II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física, 2010.

MARTINS, M. B. **Análise ambiental, tendências futuras e subsídios para uma gestão integrada da APA das Dunas da Lagoinha**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará; UFC, 2011. 136p.

MEDEIROS, R. et al. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: sumário executivo**. Brasília: Unep-WCMC, 2011

MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. As unidades morfo-estruturais do Ceará. In: José Borzachiello; Tércia Cavalcante; Eustógio Dantas. (Org.). **Ceará: Um novo Olhar Geográfico**. 1 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005, v. 01, p. 189-211.

MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. **Nota de aula da disciplina Dinâmica geoambiental da zona costeira**. Pós-graduação em Geografia/Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) – UFC, 2009.

MEDINA, Cremilda de Araújo. **Entrevista, diálogo possível**. São Paulo: Ática, 1986;

MINAYO; Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 16 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

MOULTON, M. A. B.; FERNANDEZ, G.B. Origem e caracterização morfológica das dunas frontais no estado do Rio de Janeiro. XIV SBGFA, Dourados, Brasil. 2011

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

MUEHE, D. Geomorfologia Costeira. Capítulo 5. In Cunha, S.B. & Guerra, A.J.T (Org.). **Geomorfologia: exercícios, técnicas e aplicações**. Editora Bertrand Brasil, 1998.

NIEMEIJER, D.; GROOT, R. S. **Framing environmental indicators: moving from causal chains to causal networks.** Environment, Development and Sustainability, v. 10, n. 1, p. 89-106, 2006.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, **O licenciamento Ambiental**, São Paulo: Editora Iglu, 1999.

OLIVEIRA, Sonia Maria de M. Carvalho de. **Conflitos Ambientais na Região dos Lagos do Estado do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional: IPPUR, UFRJ, 2001.

OLIVEIRA, V. R. S. **Impactos cumulativos na avaliação de impactos ambientais: fundamentação, metodologia, legislação, análise de experiências e formas de abordagem.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos/SP: UFSCar, 2008.

PASKOFF, R. **Les littoraux, impacts des aménagements sur leur évolution.** Paris: Colin, 1998.

PARAIPABA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Paraipaba - PDDU**, 2002.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo do Município de Paraipaba – PDP**, 2009.

PEREIRA, T.G.; ROCHA, T.B.; SANTOS, R. A.; Fernandez, G.B. **Morfodinâmica entre praia, duna e zona submarina adjacente nas proximidades do cabo Frio – Anais do XI Congresso da ABEQUA**, Belém. 2007

PEREIRA, Walter Luiz C de Mattos. **História e Região: Inovação e industrialização na economia salineira fluminense.** Revista de História Regional 15(2): 184-210, Ponta Grossa, 2010.

RIO DE JANEIRO - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPERJ) - **Parecer Técnico EIA/RIMA – Complexo Turístico Resort Peró**– Processo MP N°2006.001.44712.00. 10/04/2007, 21p.

RIO DE JANEIRO. **Plano de manejo da APA do Pau Brasil.** Rio de Janeiro: INEA, 2002.

RUFINO, R. C. **Avaliação da qualidade ambiental do Município de Tubarão (SC) através do uso de indicadores ambientais.** 2002. 123fl. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC: UFSC, 2002.

SERVEC. SERVEC Ecologia. **Relatório Ambiental Complementar – RIMA.** Peró Empreendimentos Imobiliários Ltda e SERVEC Ecologia. Rio de Janeiro, 2007.

SAMPAIO, Helena Stela. **Análise integrada do modelo de proteção ambiental e gestão das unidades de conservação do município de Paraipaba – CE.** Fortaleza: PRODEMA, 2007. Dissertação apresentada no mestrado.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. Prefácio: M. F. Strong ; trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo (FUNDAP), 1993.

SILVA, E. V. da. **Geoecologia da Paisagem**: análise das paisagens litorâneas cearenses a nível regional e tipológico. Tese para professor titular, UFC, Fortaleza, 1998.

SILVA, J.B.; CAVALCANTE, T.; DANTAS, E.W.C. (Org.). **Ceará**: um novo olhar geográfico. 1 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005, v. 01, p.169-189.

SILVA, E. V. da. Problemas ambientais e unidades de conservação no Ceará. In: José Borzachiello; Tércia Cavalcante; Eustógio Dantas. (Org.). **Ceará: Um novo Olhar Geográfico**. 1 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005, v. 01, p. 189-211.

SOARES, A., SILVA FILHO, J., ABREU, M., & SOARES, F. Revisando a Estruturação do Modelo DPSIR como Base para um Sistema de Apoio à Decisão para a Sustentabilidade de Bacias Hidrográficas. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v.4, n.3, p. 521-545, set/dez. 2011.

SOTCHAVA, V. B. 1963. **The study geosystems**. In: \_\_\_\_\_. Reports of the Institute of Geography of Siberia and the far East, special issue for the. XXIII International Geographical Congress, n. 51, p. 3-40, Irkutsk (Tradução de Carlos A. F. Monteiro e Dora. A. Romariz). Texto Básico, Distribuição Interna, USP- FFLCH-DEGEO-PPGEO, São Paulo.

SOUZA, M. J. N. O Litoral Leste do Estado do Ceará. In: **O Ceará**: enfoque geográfico. Texto: Org Amora, ZenildeBaima. Fortaleza: FUNECE, 1999.

\_\_\_\_\_. Compartimentação Geoambiental do Ceará. In: José Borzachiello; Tércia Cavalcante; Eustógio Dantas. (Org.). **Ceará**: um novo olhar geográfico. 1 ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005, v. 01, p. 127-140.

TRICART, J. **Ecodinâmica**. Rio de Janeiro, IBGE, Diretoria Técnica, SUPREN, 1977.

TURNES, V. A. **Sistema DELOS**: indicadores para processos de desenvolvimento local sustentável. 2004. 237fl. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC: UFSC, 2004.

VASCONCELOS, F. P. **Gestão Integrada da Zona Costeira**: ocupação antrópica desordenada, erosão, assoreamento e poluição ambiental do litoral. Fortaleza: Premium, 2005.

\_\_\_\_\_. **Turismo e Meio Ambiente**. Fortaleza: FUNECE, 202p. 1998.

## ANEXO A - Licença Prévia Nº FE012863-07 – Club Med

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
COMISSÃO ESTADUAL DE CONTROLE AMBIENTAL

**FEEMA**  
FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE  
CASA DA MÓDICA DO BRASIL

21200000 LICENÇA PRÉVIA LP Nº FE012863

A Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto-Lei nº 134, de 16 de junho de 1975 e pela Deliberação nº 003 de 28/12/77 e de acordo com o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, instituído através do Decreto nº 1633, de 21 de dezembro de 1977, concede a presente Licença Prévia, que autoriza

**PERÓ EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA**

CNPJ/CPF: 05.037.207/0001-54 Código FEEMA: UN010495/33.11.99  
Endereço: PRAIA DE BOTAFOGO, 228 - BOTAFOGO - RIO DE JANEIRO - RJ

a desenvolver estudos para implantação do Complexo Turístico Resort Però - x-x-x-x-x-x-

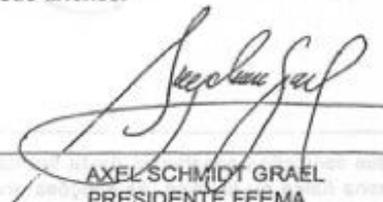
no seguinte local:  
ESTRADA DO GURIRI, S/Nº - PERÓ, município CABO FRIO

**Condições de Validade Gerais**

- 1- A expedição desta Licença foi determinada pela Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, através da Deliberação CECA/CLF nº 4.832 de 24.05.07, publicada no D.O.R.J. de 28.05.07, retificada pela Deliberação CECA/CLF nº 4.833, de 29.05.07, publicada no D.O.R.J. de 31.05.07;
- 2- Publicar comunicado de recebimento desta licença no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, e em jornal diário de grande circulação no Estado, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de concessão desta licença, enviando cópias das publicações à FEEMA, conforme determina a NA-0052.R-1, aprovada pela Deliberação CECA nº 4.093 de 21.11.01 e publicada no D.O.R.J. de 29.11.01;
- 3- Esta Licença diz respeito aos aspectos ambientais e não exime o empreendedor do atendimento às demais licenças e autorizações federais, estaduais e municipais exigíveis por lei;
- 4- Esta Licença não poderá sofrer qualquer alteração, nem ser plastificada, sob pena de perder sua validade;

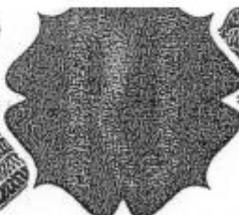
Esta Licença é válida até 04 de junho de 2009, respeitadas as condições nela estabelecidas, e é concedida com base nos documentos e informações constantes do Processo FEEMA nº E-07/200534/2006 e seus anexos.

Rio de Janeiro, 04 de junho de 2007

  
AXEL SCHMIDT GRAEL  
PRESIDENTE FEEMA

Pag: 1 de 4

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
COMISSÃO ESTADUAL DE CONTROLE AMBIENTAL



01800000

LICENÇA PRÉVIA

LP Nº FE012863

#### Condições de Validade Específicas

- 7.14 - Programa de gerenciamento de resíduos sólidos;
- 7.15 - Proposta para aplicação do valor de 0,5% do total do investimento do empreendimento, em medida compensatória, conforme determina a Lei 9985/00, a ser apresentada a Secretaria de Estado do Ambiente - SEA;
- 8 - Considerar na elaboração dos projetos:
- 8.1 - O Código Florestal Lei 4.771/65, de 15.09.65 publicado no D.O.U. de 16.9.1965;
- 8.2 - A Lei da Mata Atlântica nº 11.428/06, de 22.12.06 publicada no D.O.U. de 26.12.06, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP;
- 8.3 - As reformulações apresentadas no terceiro Masterplan, a saber:
- A não utilização das áreas inseridas no corredor de dunas (mapeadas pela DIVEA/FEEMA) até que sejam apresentados estudos conclusivos sobre os aspectos relacionados à movimentação dos sedimentos arenosos;
  - O reposicionamento do Hotel Sheraton em 200m para dentro da costa e 400m para o sentido oeste, criando um corredor ecológico com o Brejo localizado no loteamento do golfe;
  - O reposicionamento do Club Med no terreno, ocupando as áreas degradadas ou baixios sem vegetação, e a supressão dos lagos;
  - A diminuição da área do estacionamento do Club Med e o seu reposicionamento, a eliminação do Fitness e do seu espelho d'água e a relocação do alojamento dos empregados, criando uma área contígua de vegetação de aproximadamente 20.000m<sup>2</sup> no limite oeste da área;
  - O reposicionamento do Hotel Bangalô Bora-Bora para as áreas sem vegetação e já degradadas, eliminando o campo de futebol society, além das áreas de espelho d'água, bem como a redução da área da sede do hotel;
  - O reposicionamento do Hotel Bangalô Moorea, com a preservação dos bolsões de vegetação nativa existentes, com 88.000,00 m<sup>2</sup> de área;
  - O reposicionamento do Hotel Boutique 1, situado na ZCVS, com a preservação da área de duna de 5.536,00m<sup>2</sup>;
  - A alteração na distribuição dos Bangalôs do Hotel Boutique 2, com a preservação da área

O não cumprimento das condições constantes desta licença e das normas ambientais vigentes sujeita o infrator, pessoa física ou jurídica, às sanções previstas na Lei Estadual nº 3467, de 14.09.2000 e na Lei Federal nº 9605, de 12.02.1998, e poderá levar ao cancelamento da mesma.

ANEXO B - PEC Nº 65/2012

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2012

Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º.** O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º.

**Art. 225.** .....

.....  
 § 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR)

**Art. 2º.** Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Uma das maiores dificuldades da Administração Pública brasileira, e, também uma das razões principais para o seu desprestígio, que

se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência, consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias.

Como Senador da República, ouvimos diuturnamente as reclamações de prefeitos municipais, governadores de estados e mesmo representantes do Poder Executivo federal no sentido de que uma obra fundamental para atender às necessidades da sociedade brasileira se encontra paralisada por muito tempo, resultando muitas vezes em severo prejuízo para a prestação de serviços públicos fundamentais, como educação e saúde, como também em obras importantes para a sociedade, como pontes e rodovias.

Nesses procedimentos, perde-se muito tempo e desperdiçam-se recursos públicos vultosos, em flagrante desrespeito à vontade da população, à soberania popular, que consagrara, em urnas, um programa de governo, e com ele, suas obras e ações essenciais.

Um chefe de Poder Executivo, como um prefeito municipal, tem quatro anos de mandato. Caso não consiga tornar ágeis as gestões administrativas respectivas, inclusive as licitações, licenças ambientais e demais requisitos para a realização de uma obra pública de vulto, encerrará o seu mandato sem conseguir realizar as medidas que preconizara em seu programa de governo, por maior que seja a boa vontade que o anima.

Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma decisão judicial que, não raro, resulta da inquietude da oposição diante dos possíveis efeitos positivos, junto à cidadania, de uma dada obra pública. Tudo isso ocorre em flagrante prejuízo não ao prefeito ou à prefeitura, apenas, mas para todos os habitantes do lugar. Ademais disso, é sabidamente custoso manter uma obra pública paralisada, e esses custos são muito mais do que financeiros, pois até mesmo a democracia e a representação são desgastadas quando estamos diante de quadros dessa natureza.

Por isso, a proposta que ora apresentamos assegura que uma obra uma vez iniciada, após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada senão em face de fatos novos, supervenientes à situação que existia quando elaborados e publicados os estudos a que se refere a Carta Magna.

Estamos convencidos de que a adoção desta medida contribuirá para a afirmação dos mais respeitáveis princípios da administração pública, a eficiência e a economicidade inclusive.

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2012

**Senador ACIR GURCACZ**  
**PDT/RO**