

**UNIVERSIDADE SANTA CECÍLIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE DE**  
**ECOSSISTEMAS COSTEIROS E MARINHOS**  
**MESTRADO EM ECOLOGIA**

**MARCELO HENRIQUE GAZOLLI VERONEZ**

**JURÉIA-ITATINS: O TEMPO DO DIREITO E DA JUSTIÇA**

**SANTOS/SP**

**2017**

**MARCELO HENRIQUE GAZOLLI VERONEZ**

**JURÉIA-ITATINS: O TEMPO DO DIREITO E DA JUSTIÇA**

Dissertação apresentada a Universidade Santa Cecília como parte dos requisitos para obtenção de título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos, sob a orientação do Prof. Dr. Walter Barrella.

**SANTOS/SP**

**2017**

Autorizo a reprodução parcial ou total deste trabalho, por qualquer que seja o processo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Veronez, Marcelo Henrique Gazolli.

Titulo Juréia-Itatins: o tempo do Direito e da Justiça.  
Marcelo Henrique Gazolli Veronez. 2017. p. 78.

Orientador: Prof. Dr. Walter Barrella

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Santa Cecília,  
Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas  
Costeiros e Marinhos, Santos, SP, 2017.

1. Juréia-Itatins. Sistema nacional de unidades de conservação. Mosaico de unidades de conservação. Reclassificação de unidades de conservação. Ação direta de inconstitucionalidade. População tradicional. I. Barrella, Walter.
2. Juréia-Itatins: o tempo do Direito e da Justiça.

## DEDICATÓRIA

*À Genir Valentina Gazolli Veronez, em boa parte, mãe e pai, provedora material e moral. A Willis Santiago Guerra Filho, preceptor de lições e oportunidades inesquecíveis. Aos alunos que tive e tenho, maior estímulo de minha existência.*

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Santa Cecília, cenário de oportunidades fertilizado por uma Família de mantenedores devotados à educação e ao progresso do povo brasileiro.

Ao corpo docente do Programa de Mestrado de forma geral pela maneira sempre acolhedora e extrema competência técnica, com especial destaque aos professores Walter Barrella - sempre disposto e disponível a transmitir preciosas orientações - e Fábio Giordano, essência de educador que pratica a empatia e utiliza as circunstâncias, sejam quais forem, para estimular.

Agradeço às secretárias Sandra, pela eficiência, carinho e sensibilidade, bem como do recanto mais profundo do meu coração à Imaculada, pessoa de decisiva importância para que eu tomasse a decisão e pudesse levar a cabo o desafio de estudar Ecologia.

Registro ainda o companheirismo do Professor João Carlos Teixeira de Souza Barros, pelas ideias trocadas e pelas aberturas de consciências, sempre pautadas pela sinceridade, essência da nossa relação.

Por fim agradeço a tolerância de todos os meus amigos, e aí incluo os núcleos familiar e laboral que integro, pelos sacrifícios conjuntos.

*O Brasil, último país a acabar com a  
escravidão, tem uma perversidade  
intrínseca na sua herança, que torna a  
nossa classe dominante enferma de  
desigualdade, de descaso.*

Darcy Ribeiro

## RESUMO

Este trabalho se refere a questões jurídicas que tem ocorrido na Juréia-Itatins, porção de Mata Atlântica destinada à conservação ambiental situada no Litoral Sul do Estado de São Paulo, no Brasil. Trata especialmente do que se discute na segunda ação direta de inconstitucionalidade proposta em face de iniciativa de reclassificação da estação ecológica criada em 1986 em mosaico de unidades de Conservação. Referida reclassificação preservou o status da maior parte da área como de proteção integral, mas estabeleceu parte do território como de desenvolvimento sustentável, para permitir que a população tradicional caiçara existente na área possa permanecer na região que ocupa há muitas gerações, como estratégia de preservação não só do meio ambiente, mas também da cultura peculiar ali existente. Os dois principais fundamentos utilizados pelo autor da ação são de violação ao princípio de proibição de retrocesso ambiental ausência de estudo de impacto ambiental. A ação foi julgada improcedente em primeira instância sob o fundamento de que a reclassificação faz justiça histórica à população tradicional que vive no local há muitas gerações preservando o meio ambiente, bem como valorizando também os direitos culturais dos mesmos. Há recurso pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal cuja decisão definirá o status protetivo da área e as dimensões da realocação da população tradicional caiçara, uma vez que, se prevalente a estação ecológica, todos deverão deixar o local, e se prevalente o mosaico de unidades de conservação, aqueles que vivem dentro das unidades destinadas à proteção integral deverão ser realocados às duas reservas de desenvolvimento sustentável, de Barra do Una e do Despraiado.

**Palavras Chave:** Juréia-Itatins. Sistema nacional de unidades de conservação. Mosaico de unidades de conservação. Reclassificação de unidades de conservação. Ação direta de inconstitucionalidade. População tradicional.

## ABSTRACT

This paper refers to juridical issues that have occurred in Juréia-Itatins, a portion of the Atlantic Forest destined for environmental conservation located on the South Coast in the State of São Paulo, Brazil. It refers specifically with what is discussed in the second direct action of unconstitutionality, proposed in face of an initiative to reclassify the Ecological Station created in 1986 in Mosaic of Conservation Units. This reclassification preserved the status of most of the area as integral protection, but established part of the territory as sustainable development, to allow the traditional local population to remain in the area that it has occupied for several generations, not only as a strategy of environmental protection but also protection of the peculiar culture found there. The two main grounds used by the author of the action are violation of the principle of prohibition of environmental retrogression absence of environmental impact study. The lawsuit was dismissed in the first instance on the grounds that reclassification does historic justice to the traditional population who have lived there for many generations preserving the environment, as well as valuing their cultural rights. There is a pending appeal by the Federal Supreme Court whose decision will define the protective status of the area and the size of the relocation of the traditional Caiçara population, since, if the ecological season is prevalent, all should leave the site, and if the mosaic of units of conservation, those living inside the units destined to the integral protection should be reallocated to the two reserves of sustainable development, Barra do Una and Despraiado.

**Keywords:** Juréia-Itatins. National system of protected áreas. Mosaic of conservation units. Reclassification of conservation units. Direct action of unconstitutionality. Traditional population.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.....	pág. 23
Figura 2.....	pág. 25

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	pág. 42
Tabela 2.....	pág. 43
Tabela 3.....	pág. 63

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADIN</b>	–	Ação direta de inconstitucionalidade
<b>ALESP</b>	–	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
<b>BID</b>	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CETESB</b>	–	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
<b>CONSEMA</b>	–	Conselho Estadual do Meio Ambiente
<b>EIA/RIMA</b>	–	Estudo de impacto ambiental - relatório de impacto ao meio ambiente
<b>EE</b>	–	Estação Ecológica
<b>GAEMA-BS</b>	–	Grupo de atuação especial de defesa do meio ambiente – núcleo baixada santista
<b>GESP</b>	–	Governo do Estado de São Paulo
<b>IBGE</b>	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDSM</b>	–	Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá
<b>MP</b>	–	Ministério Público
<b>ONU</b>	–	Organização das Nações Unidas
<b>PE</b>	–	Parque estadual
<b>PGE</b>	–	Procuradoria Geral do Estado
<b>PGJ</b>	–	Procuradoria Geral de Justiça
<b>PNB</b>	–	Política Nacional de Biodiversidade
<b>PNDSPCT</b>	–	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
<b>RDS</b>	–	Reserva de desenvolvimento sustentável
<b>RE</b>	–	Recurso extraordinário
<b>SNUC</b>	–	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
<b>STF</b>	–	Supremo Tribunal Federal
<b>TJSP</b>	–	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
<b>UNESCO</b>	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
<b>UNIRIC</b>	–	Centro Regional de Informação das Nações Unidas

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1	Juréia-Itatins .....	20
1.2	Objetivos .....	27
1.3	Justificativa e relevância do tema .....	28
2	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	32
3	<b>MATERIAIS E MÉTODOS</b> .....	35
4	<b>RESULTADOS</b> .....	38
4.1	Aspectos gerais do controle de constitucionalidade.....	38
4.2	Legitimidade da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo .....	39
4.3	Trâmite da ação.....	41
4.4	Documentos produzidos pelas partes .....	43
4.5	Argumentos, fundamentação e embasamento do Ministério Público do Estado de São Paulo na propositura da ação .....	45
4.6	Argumentos e fundamentos na defesa da constitucionalidade da lei .....	48
4.7	Da decisão.....	50
4.8	Do recurso extraordinário interposto .....	54
4.9	Das contrarrazões ao recurso.....	57
4.10	Perspectivas conclusivas.....	59
5	<b>DISCUSSÃO</b> .....	62
6	<b>CONCLUSÕES</b> .....	70
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	74

## 1 INTRODUÇÃO

Comparado ao tempo de vida do Planeta Terra, faz pouco que os primeiros aglomerados humanos se constituíram (PINSKY, 2007). Neste período a espécie humana cresceu numerosamente, as relações sociais se intensificaram e, dotada de racionalidade, se pôs a explorar e dominar os recursos existentes e as demais espécies, transformando a cada momento a forma de viver a fim de satisfazer as necessidades que foram sendo sentidas e construídas em decorrência das novas demandas culturais.

Segundo dados do Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNIRIC, 2015) a espécie humana é formada por aproximadamente 7,5 bilhões de indivíduos. Ocupa praticamente a totalidade da superfície do planeta, constantemente precisando satisfazer as mais diversas necessidades, derivadas da sobrevivência biológica e cultural. Em meio ao emaranhado de idas e vindas, quereres e satisfazeres, percebeu entre si semelhanças e, principalmente diferenças, passando a sentir a necessidade e tendo adotado determinados padrões de conduta para, basicamente, obrigar, proibir ou facultar determinadas realizações. Constatou que referidos padrões poderiam ser cumpridos de forma espontânea (a partir da conscientização ou não), mas também descumpridos, motivo pelo qual foram criadas estruturas com a finalidade de garantir a observância, através da aplicação de sanções em caso de desrespeito. Nesse sentido a instituição do Direito e do Estado como garantidores das condições para a sobrevivência da espécie humana a partir da cultura vigente em cada época e lugar, criações humanas para satisfazer necessidades derivadas da vida em sociedade, visando, no mundo dos ideais, permitir a realização do bem comum (REALE, 2002).

Se outrora era em pouca quantidade e em núcleos esparsos, hoje a espécie humana é numerosa e vive aglomerada, havendo uma proporcional complexidade nas relações sociais e, conseqüentemente, nos fenômenos de materialização do Direito e do Estado, a ponto que muitas vezes o formalismo e a burocracia causam uma sensação de serem fins em si mesmos, deslocados do fundamento das suas criações, a busca do bem comum (LASSANCE, 2015).

A par do sentimento de muitas vezes não se saber o porquê de muitas proibições, obrigações e conseqüências inerentes à atual forma de viver, o fato é que a atual civilização sente os efeitos da forma como as gerações passadas se relacionaram com o meio ambiente (DIEGUES, 1992). A evolução das questões ambientais no mundo, e conseqüentemente no Brasil, se deu a partir de grandes acontecimentos internacionais, notadamente ocorridos a partir do século XX, podendo ser divididos sob a análise de três óticas diversas, corretiva, preventiva e integradora, preponderantes nas décadas de 70, 80 e 90 respectivamente. (DE SOUSA, 2005)

Em 1972, ou seja, há aproximadamente 45 anos atrás, ocorreu na cidade de Estocolmo, na Suécia, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, quando então a espécie humana reconheceu a necessidade e declarou a si própria a imperiosidade de modificar a forma de viver, sob pena das condições de sobrevivência se comprometerem severamente ao ponto do impossível. A partir de então outros encontros ocorreram e estão ocorrendo, nos mais diversos níveis, internacional, continental, nacional, regional e local, sempre em busca de serem adotados outros padrões de conduta e sanções, diferentes dos de outrora, em busca do bem comum a partir de um meio ambiente que permita isso.

Quando da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), no final da

segunda guerra mundial do século passado, em 1945, dois anseios nortearam os valores definidos como universais: a necessidade de haver paz e desenvolvimento no mundo, desenvolvimento este que guarda íntima relação com a manutenção da paz e, conseqüentemente, da dignidade humana (ANNONI, 2014).

A partir do Relatório Brundtland<sup>1</sup> de 1987 a humanidade reafirmou a necessidade do desenvolvimento, deixando claro, entretanto, que o mesmo não poderia se dar de qualquer forma e a qualquer preço, reforçando o novo valor de preocupação com as futuras gerações cujo desenvolvimento deveria ocorrer de forma sustentável. Em que pese a consciência acerca da necessidade do referido novo pacto, alguns entendem ter a espécie humana demorado na tomada de providências, a ponto das conseqüências das condutas do passado (que em muito casos ainda se repetem e intensificam) serem irreversíveis no tocante às condições ambientais favoráveis ao desenvolvimento da vida digna (BURSZTYN e PERSEGONA, 2008).

Nobre (2010) confirma o entendimento de que a presente geração constata mudanças nos padrões do meio ambiente do planeta, como o aumento da temperatura, de fenômenos climáticos extremos, de poluição nas mais diversas formas de manifestação, de novas doenças e a volta de doenças consideradas controladas, sobre exploração e esgotamento de recursos e a indignidade humana pelo não acesso aos mesmos.

No Brasil, a evolução das políticas de proteção ao meio ambiente se deu de forma tardia e, sobretudo em razão da pressão de movimentos internacionais de proteção ambiental. Isso porque se entendia que a proteção ao meio ambiente não poderia configurar um óbice ao desenvolvimento econômico do país. Desta feita, até

---

<sup>1</sup> Elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU

a Convenção de Estocolmo, o Brasil não possuía uma política ambiental, mas políticas isoladas voltadas ao fomento de exploração a recursos minerais, saneamento rural, educação sanitária, dentre outros assuntos de interesse interno (DE SOUSA, 2005).

A preocupação da civilização em instituir novos padrões de conduta perpassa pelo mundo do Direito, com suas peculiaridades, dentre as quais a soberania dos países, que passaram a fazer constar os valores adotados universalmente dentro dos ordenamentos jurídicos internos, como fez o Brasil, por questão de eficácia, a fim de ganharem força por meio da coerção. Dentre as espécies de leis instituídas no Brasil com preocupação ambiental, merecem destaque a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, o capítulo constante na Ordem Social da Constituição Federal de 1988, a Lei de Crimes Ambientais de 1998, a Política Nacional de Educação Ambiental, de 1999 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de 2000.

Através dos entes federativos (municípios, estados-membros, distrito federal e união federal) o Estado brasileiro se estruturou para implementar os padrões de conduta previstos nos referidos atos normativos, nos três poderes (legislativo, executivo e judiciário), paralelamente à criação pela sociedade de organizações não governamentais, tudo resultado da conscientização acerca da importância de modificar a maneira de viver humana em prol do desenvolvimento sustentável e dos direitos das futuras gerações (BENJAMIN, 1999).

Um dos vieses da modificação de padrões de conduta reside na necessidade de preservar e conservar ambientes naturais ainda não consumidos ou já deteriorados pela espécie humana, a partir do reconhecimento de que o nível de exploração já ocorrida levou a um quadro de real ameaça à possibilidade de viver,

não só mas inclusive da espécie humana, em severo risco, talvez até mesmo de forma irreversível rumo à extinção (DA SILVA, 2003).

Entre pessimistas e otimistas, passando pelos ignorantes, ingênuos e irresponsáveis, há consenso mundial acerca da necessidade de manter e até mesmo restaurar e permitir o crescimento dos bastiões da natureza ainda existentes, por absoluta questão de sobrevivência humana e das demais espécies do planeta, interligadas que estão na teia da vida.

Nesse sentido, assim como tem ocorrido mundo afora, o Brasil tomou providências. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2016), com área de 8.515.767,049 km<sup>2</sup>, é o quinto maior país do mundo, primeiro em reserva de água potável - recurso essencial à vida -, detentor da maior porção da maior floresta do planeta, a Amazônica, e de outros biomas riquíssimos em biodiversidade e considerados patrimônio nacional<sup>2</sup>.

Na imensidão do Brasil, dados do IBGE (2017) afirmam ser a região economicamente mais desenvolvida a Sudeste, detentora de 10,9% do território e 42,2% da população nacional, geradora de mais da metade das riquezas brasileiras, destacando-se nesse cenário o Estado de São Paulo, que, contendo 2,9% do território nacional, abriga sozinho 21,7% da população brasileira e gera aproximadamente um terço das riquezas do país.

Dados da Biblioteca Virtual do Estado de São Paulo (2016) constata 96,32% da população paulista residir essencialmente no meio ambiente urbano, contra 3,68% no meio ambiente rural. Dentre as atividades econômicas a industrial possui grande relevância, sendo o estado o mais industrializado do país.

Informações da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (2016)

---

<sup>2</sup> Além Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira (§ 4º do art. 225 da Constituição Federal)

atestam ser a porção mais desenvolvida economicamente do Estado a Região Metropolitana existente a partir da capital, que tem o mesmo nome do Estado, São Paulo, onde se constata a existência da conurbação, formando um aglomerado de 21.242.939 habitantes numa área de 7.946,96 km<sup>2</sup>, apresentando densidade demográfica de 2.673,09 hab/km<sup>2</sup>, sendo a da cidade de São Paulo de 7.398,26 hab/km<sup>2</sup> (IBGE 2017). A Metrópole São Paulo gera 18% do PIB nacional e 55,47% do PIB do Estado de São Paulo e boa parte desta riqueza se dá por meio de atividades industriais, intervenção antrópica de grande impacto ao meio ambiente.

Do marco zero da Capital (situado na Praça da Sé, no Centro) até o Litoral, são pouco mais de 55km em linha reta, segundo informações do site distância entre cidades (2017), e a altitude em relação ao nível do mar é de 716m. A Metrópole São Paulo se encontra localizada na borda de um planalto, havendo entre a planície litorânea e a região metropolitana uma escarpa, denominada Serra do Mar. Numa determinada perspectiva pode-se dizer que a Metrópole São Paulo está encravada em meio a uma floresta, denominada Mata Atlântica, bioma que ocupou boa parte do litoral brasileiro e hoje se encontra reduzido a 8,5% do território original considerando-se as áreas de mais de 100 hectares, sendo a Metrópole São Paulo disposta em meio à porção sobrevivente com o passar do tempo (SOS MATA ATLÂNTICA, 2013).

Se por um lado a Mata Atlântica é recordista em biodiversidade, por outro se encontra muito ameaçada pelas interferências humanas, sendo caracterizada como uma *hotspot*<sup>3</sup>. Tanta gente aglomerada e predominando como importante fator econômico a atividade industrial, a demanda por recursos ambientais da Metrópole São Paulo mostra-se muito intensa, de se destacar, no quesito sobrevivência

---

<sup>3</sup> A expressão *hotspot* (ponto quente) foi criada pelo cientista inglês Norman Myers da Universidade de Oxford, no ano de 1988.

humana (e das demais formas de vida), a existência de ar respirável e água potável, havendo, nesse sentido, íntima relação de dependência com a natureza que a envolve.

Em virtude de vários prognósticos que então apontavam para extinções em massa durante décadas vindouras, especialmente no que se referia a ecossistemas florestais tropicais, Norman (1988) propõe a adoção do conceito *biodiversity hotspots* como critério de priorização de ações voltadas a minimizar o problema da extinção de espécies em ambientes tropicais. Basicamente *hotspots* seriam áreas naturais relativamente identificadas por três características distintivas: a) alta biodiversidade; b) altos índices de endemismos; c) elevados graus de ameaças antrópicas. [...] A Mata Atlântica brasileira é considerada um dos três ecossistemas mais ameaçados da Terra (NUNES, 2003, p. 81)

A par da questão global, igualmente premente, por absolutos motivos locais, preservar a natureza ainda existente no entorno de uma metrópole de tamanhas dimensões e demandas é medida em prol de sobrevivência e dignidade humana. Em terras paulistas toda a região de Mata Atlântica localizada entre a planície litorânea e o planalto, foi e se encontra destinada à conservação, mediante a implementação de proteção legal (INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS, 2011).

As unidades de conservação, existentes no ordenamento jurídico brasileiro não de agora, embora não se fizesse menção expressa a esta terminologia, ganharam regulamentação específica a partir da edição da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000 (RODRIGUES, 2005). Referida lei regulamentou o disposto no artigo 225, §1º, I, II, III e IV, da Constituição Federal, mediante a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, definindo unidades de conservação como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes e legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

## 1.1 Juréia-Itatins

Dentre estas áreas se encontra a região denominada Juréia-Itatins, situada na porção sul do litoral paulista, território dos municípios de Peruíbe, Iguape, Itariri e Miracatu, tendo como confrontante o município de Pedro de Toledo (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2009). A primeira medida destinada a proteger a Juréia-Itatins se deu em 1958 (Decreto Estadual n.º 31.650), sob a égide do Código Florestal de 1934. De lá para cá várias alterações no status protetivo ocorreram (VERONEZ e BARRELLA, 2016).

Referida região, habitada por indígenas, foi ocupada por colonizadores portugueses desde praticamente as primeiras iniciativas de povoamento posteriores ao descobrimento em 1500, por ter integrado a área da porção sul da Capitania de São Vicente, uma das duas que prosperaram dentre as quinze doadas pelo monarca lusitano.

A presença de agrupamentos humanos no Vale é anterior à chegada do colonizador europeu. No Vale está a maior concentração de sítios arqueológicos do Estado de São Paulo, o que comprova ser sua ocupação anterior ao séc. XVI, de acordo com um mapeamento do Instituto de Pré-História da USP, onde se constatou que a ocupação pré-cabralina abrangeu todas as regiões do Vale, sendo esta ocupação dispersa, sem locais de grande concentração. Segundo Ângelo e Sampaio (1995), a região era ocupada pelo povo Guianá, na época que os primeiros europeus chegaram. (NUNES, 2003, p. 42)

Conforme relata Sanchez (2004) ali se desenvolveu a cultura do arroz, bem como serviu o rio Ribeira de Iguape de caminho para as missões denominadas Bandeiras, de acesso ao interior do Brasil. Encerrado o ciclo econômico do arroz, que durou do início do povoamento da região até aproximadamente 1940, outros ciclos econômicos ocorreram na Juréia-Itatins, como a exploração de madeira, em especial a caxeta (*Tabebuia cassinoides*) e do palmito (*Euterpe edulis*), entre os anos 1950 e 1970. Os ciclos econômicos existentes permitiram a miscigenação de

povos distintos, ou seja, de índios que tradicionalmente ocupavam o local, de brancos oriundos do continente europeu e de negros trazidos do continente africano na condição de escravos<sup>4</sup>.

Gradativamente as pessoas dessas raças, de diferentes culturas, cada qual com a sua maneira de viver, foram se miscigenando, principalmente pelo fato de terem mantido certo isolamento em relação ao desenvolvimento ocorrido nos grandes centros urbanos, circunstância forjadora de população de características ímpares, uma espécie de caipira do litoral, denominada caiçara, que ali permaneceu, vivendo integrada ao meio ambiente, desenvolvendo práticas tradicionais a partir da mistura de culturas distintas.

Essa diversidade foi caracterizada e tema de estudos de vários cientistas sociais que demonstraram o processo de sua origem, a partir do contato e mestiçagem entre o colono europeu, o índio e o negro. [...] Assim, a origem caiçara está relacionada ao processo de formação do povo brasileiro como bem caracterizou Darcy Ribeiro (Ribeiro, 1995), em que os caboclos, caiçaras e caipiras são sociedades culturalmente distintas de sua matriz europeia, indígena e negra, cuja diferenciação se deu de acordo com o contexto regional, histórico, ambiental e geográfico (SANCHES, 2004, p. 54 e 55).

Paralelamente à forma peculiar de viver dos caiçaras da Juréia-Itatins, bem perto dali a forma de viver era bem outra, seguindo os modelos gerados a partir do conhecimento científico desenvolvido pela revolução industrial e da urbanização. Dentre as consequências da forma urbana de viver se deu o aumento exponencial da população, algo verificado muito próximo da Juréia-Itatins, na cidade que viria a se transformar na Metrópole São Paulo e na cidade de Santos, detentora de um dos maiores portos do mundo, recordista em movimentação de carga, vizinha de um dos maiores pólos industriais petroquímicos do Brasil, situado na cidade de Cubatão.

---

<sup>4</sup> A Comissão da Verdade da Escravidão Negra da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Rio de Janeiro estima que 5,8 milhões de negros foram traficados por navios de bandeira brasileira/portuguesa para serem escravos.

O desenvolvimento econômico e o crescimento populacional acabaram levando à região da Juréia-Itatins a mesma especulação imobiliária que já houvera ocorrido no restante do litoral paulista, fato obstado por medidas da União Federal de pretender instalar no local usinas nucleares na década de 80 do século passado, o que acabou não ocorrendo, também em face de pressão exercida por parcela significativa da sociedade paulista, brasileira e mundial, já consciente acerca da necessidade da preservação ambiental, a partir da Conferência de Estocolmo de 1972 e dos marcos legais ambientais posteriores, brasileiros e internacionais.

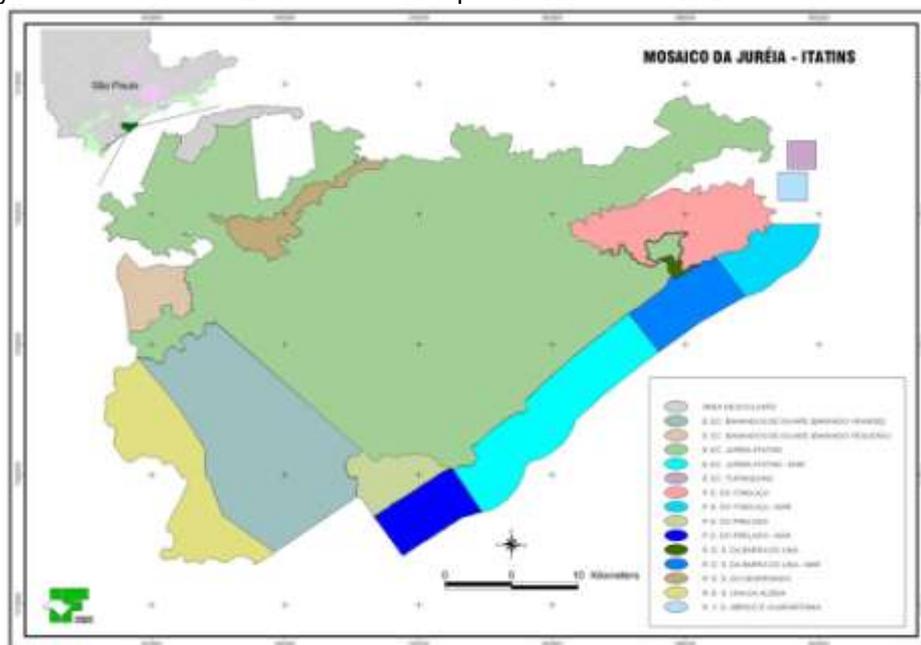
As usinas nucleares não foram instaladas e concomitantemente o Estado de São Paulo declarou a área da Juréia-Itatins como de preservação ambiental, mediante a instituição de estação ecológica em 1986. A solução encontrada implicaria na necessidade da saída de todos os seres humanos habitantes da região a ser preservada, também da população tradicional caiçara que ocupava a área por muitas gerações, desenhando-se o risco da perda do conhecimento desenvolvido por séculos de interação com aquele meio ambiente e da cultura ímpar forjada na região.

A instituição da estação ecológica demandou a regularização fundiária do local, cujos títulos de propriedade, segundo relata Sanchez (2004) geravam profundas desconfianças, recaindo sobre a área o maior caso de grilagem da história do Estado de São Paulo, o caso Roncatti, e até mesmo falsificações do livro de doação de sesmarias, da época da capitania hereditária. Além disso, por conta das providências tomadas para a instalação das usinas nucleares, em janeiro do ano de 1978 foi inaugurada uma estrada a partir do município de Peruíbe até a porção norte da região da Juréia-Itatins denominada Vila Barra do Una, o que levou veranistas ao local e a transmissão de direitos possessórios pelos caiçaras de áreas consideradas

devolutas.

A necessidade de saída dos seres humanos da região destinada à proteção por conta da instituição da estação ecológica originou uma soma de esforços por parte de quem possuía terras no local, população tradicional ou não, e de socioambientalistas, tanto que em 2006 o Estado de São Paulo modificou o status protetivo destinado à área através da instituição de mosaico de unidades de conservação por meio da Lei Estadual n.º 12.406/06, mantendo na maior porção o status de estação ecológica mas criando outros status protetivos, dentre os quais duas reservas de desenvolvimento sustentável, cujas características permitem a presença de população tradicional vivendo no local sob regras estipuladas em plano de manejo, sempre com observância da sustentabilidade. A figura abaixo mostra a reclassificação ocorrida em 2006:

Figura 1 – Mosaico de 2006. Fonte: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo



O artigo 26 da já mencionada Lei do SNUC prescreve, onde existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas,

constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, isso se concretizando através do mosaico de unidades de conservação, em que se considera além da realidade única de cada uma das unidades, também aspectos relativos à ocupação do solo e respectivas atividades desenvolvidas.

As reservas de desenvolvimento sustentável se destinariam a abrigar a população tradicional e os parques permitiriam o turismo ecológico. As demais unidades, de proteção integral, não consentem a presença humana. Em todas as unidades seria possível a realização de pesquisa científica e educação ambiental.

Referida reclassificação sofreu questionamento de constitucionalidade através de uma ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (processo n.º 0002375-33.2007.8.26.0000), ação essa julgada procedente no ano de 2009 sob o fundamento de ter ocorrido vício de iniciativa, uma vez que o ato normativo criador do mosaico partiu da Poder Legislativo Estadual, e ausência de Estudo de Impacto Ambiental.

A partir da instituição do mosaico em 2006 a população tradicional recebeu a boa notícia de que poderia permanecer nas áreas declaradas reservas de desenvolvimento sustentável e passou a ser conscientizada e a participar da construção dos planos de manejo e dos conselhos, ainda que isso representasse limitações à forma como se relacionava com o meio ambiente até então, em iniciativas da Fundação Florestal do Estado de São Paulo<sup>5</sup>, entidade gestora das

---

<sup>5</sup> Entidade encarregada da administração das unidades de conservação no Estado de São Paulo



O Ministério Público do Estado de São Paulo, assim como fez anteriormente, propôs ação direta de inconstitucionalidade em face do novo ato normativo, com o objetivo de afastar do mundo jurídico a iniciativa de reclassificação da estação ecológica em mosaico de unidades de conservação, para ver aquele status jurídico (estação ecológica) se consolidar.

Em meio ao emaranhado jurídico aqui descrito e enquanto pendente uma definição definitiva, as providências inerentes à instituição de unidade de conservação acabaram postergadas justamente pela indefinição de qual status protetivo recairá sobre a área, gerando inúmeras situações que deveriam ser evitadas, dentre as quais de se destacar a sensação de insegurança da população tradicional que vive na Juréia-Itatins acerca de seu futuro, de vigência do direito de ali permanecer ou da necessidade de realocação, de manutenção da cultura tradicional ou do ocaso da maneira peculiar de viver.

Nesse sentido o desapego entre a consciência que deveria existir acerca dos atos jurídicos ocorridos e a real necessidade em prol do bem comum, fazendo brotar no âmago de todos que estavam ansiosos por uma definição, um sentimento de estarem o Direito, o Ministério Público e o Poder Judiciário se dando para o cometimento de injustiças, como se fossem fins em si mesmos, descompromissados com as pessoas que ocupam a área por gerações e gerações ajudando a preservá-la sem causar degradação evidente, e ainda por cima invocando a preocupação com o meio ambiente como fundamento para a tomada de iniciativas.

É justamente no sentido de trazer consciência sobre os atos jurídicos praticados e pendentes de definição que este trabalho se desenvolve, no intuito de prestar contribuição à possibilidade de compreensão acerca dos motivos de atuação

e os fundamentos jurídicos invocados.

## **1.2 Objetivos**

A partir da celeuma jurídica existente sobre a definição do status protetivo destinado à área denominada Juréia-Itatins, **(1)** demonstrar o embasamento do Ministério Público do Estado de São Paulo na ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da lei estadual n.º 14.982/2013, que reclassificou, pela segunda vez, a estação ecológica em mosaico de unidades de conservação, os argumentos e fundamentos das defesas apresentadas, bem como o teor da decisão já havida e os argumentos e fundamentos utilizados no recurso extraordinário impetrado pendente de julgamento; **(2)** conhecer os mais possíveis cenários possíveis de ocorrerem na solução definitiva do processo e as consequências que recairão sobre a população tradicional da área quanto ao direito de nela permanecer a partir das hipóteses de solução.

## **1.3 Justificativa e relevância do tema**

Sanches (2004), em sua obra referência sobre a região, expõe os "tempos" declarados pela população tradicional entrevistada por si durante a pesquisa realizada no local por ocasião da elaboração do cadastro de moradores da Juréia-Itatins, que culminou como base para a dissertação de mestrado elaborada, base para o livro ora referido.

Dentre essas eras os caiçaras se referiram ao "tempo dos antigos", fase de cultivo do arroz, cujo marco inicial se perde nas brumas do início do processo de

colonização e vem até a década de 1940. Também ao "tempo da caxeta e do palmito", com predominância entre as décadas 50 e 70 do século passado, cujos referidos recursos foram extraídos na região a partir de empreendimentos econômico-industriais geradores de grandes impactos na forma de vida dos caiçaras, uma vez que estes passaram a assumir o projeto de exploração dos referidos recursos como estratégia de subsistência em detrimento do tradicionalismo, a fim de satisfazer demandas dos meios ambientes urbanos.

A partir da década de 1950, muitas foram expulsas, quando o ritmo e as pressões sobre o uso e a ocupação da terra se aceleraram com a descoberta de grande quantidade de caxeta (*Tabebuia cassinoides*) e da utilidade de sua madeira para fabricação de lápis e tamanco; dos sambaquis ou casqueiros, pra extração de cal; e da palmeira juçara (*Euterpe edulis*) para extração do palmito. Estes recursos naturais atraíram especuladores que foram adquirindo grandes áreas da planície do rio Una do Prelado (SANCHES, 2016, p.3).

Citaram ainda o "tempo da Nuclebrás", referindo-se ao período de 1980-1985, de anúncio da intenção e medidas do governo federal para instalar usinas nucleares na Juréia, o que, a despeito de algumas iniciativas, de se destacar a abertura de uma estrada, acabou não se concretizando.

O movimento ambientalista brasileiro se mobilizou para protestar veementemente contra a instalação de usinas nucleares em São Paulo. Foi um movimento de grande vulto, que contou com protestos de rua, passeatas e abaixo-assinados (NUNES, 2003, p. 59).

Por fim Sanches (2004) faz referência "tempo da ecologia", a partir de 1986, quando chegou à Juréia-Itatins a informação de destinação da área à conservação pelo governo do estado, acompanhada da necessidade legal dos caiçaras deixarem o local.

Para enfrentar esse cenário que se ampliava em todo o litoral, cientistas e técnicos do governo buscaram um novo projeto de transformação sociocultural e de ordem pública participativa e democrática, com a criação de novas formas de organização da sociedade civil, ou o ambientalismo. [...] Esse movimento atraiu a sociedade urbana paulista sobre os fatos que colocavam em risco a proteção desse refúgio de Mata Atlântica (SANCHES, 2016, p.3 e 4).

Esse processo se caracterizou não só pela ausência da participação da população tradicional na solução encontrada.

Prevaleceu o conceito de NATUREZA que excluía homem. A ideia de separar o natural do não-natural estava presente em concepções preservacionistas mundo afora e também no Brasil, através das políticas públicas. Como nos alerta Furlan (2000), nossas políticas públicas enxergam homens e natureza como opostos e formulam estratégias de conservação reforçando essa separação. [...] Um dos motivos que despertou o interesse e preocupação dos pesquisadores, foi o fato de que grande parte das áreas que passaram a ser legalmente protegidas pelas leis ambientais de caráter restritivo quanto ao seu uso, eram espaços ocupados por comunidades rurais de pescadores, de caboclos, de ribeirinhos, de caiçaras, de quilombolas, etc. (NUNES, 2003, p. 35 e 36).

A vida dos caiçaras, relevantemente impactada a partir do “tempo do palmito e da caxeta” e posteriormente em decorrência do “tempo da Nuclebrás”, passou a sofrer grandes impactos a partir do “tempo da ecologia”, por terem que conviver com maiores restrições à maneira como se relacionavam até então com o meio ambiente, bem como com a ideia de que deveriam deixar o local ocupado por gerações e gerações.

Segundo Nunes (2003), o valor predominante na política pública de preservação ambiental e a ausência de participação da população tradicional redundaram em consequências lamentáveis aos caiçaras da Juréia-Itatins, devido, também, à sua baixa organização política, às grandes dimensões da área e a dificuldade de acesso.

Alijaram o homem e a cultura desse processo, condenaram-no antes mesmo de que algum crime tivesse sido cometido e mais, transformaram em EE áreas que não tinham fundamento ambiental para que ficassem dentro dos limites da estação. [...] Além das restrições ambientais, é bastante lembrado pelos moradores as ameaças e pressões que recebiam dos técnicos, guarda-parques e polícia florestal. Era comum as famílias receberem a “visita” da fiscalização e os guardas abrirem suas painéis, armários, entrarem nas casas sem permissão dos moradores, apreenderem seus barcos (NUNES, 2003, p. 61 e 65)

Daí se sugerir o “tempo da justiça e do direito” na Juréia-Itatins, seja em

decorrência das inúmeras regras que passaram a imperar no local, atingindo todos os seres humanos ocupantes, tradicionais, adventícios e veranistas, seja em decorrência de ações judiciais propostas, de desapropriação, de reintegração de posse e demolições, seja pelas iniciativas da parte do Estado de São Paulo para reclassificar a estação ecológica em mosaico de unidades de conservação, instituidora de duas reservas de desenvolvimento sustentável cujo status é menos restritivo e permite a presença de tradicionais vivendo no local. Reclassificações estas objeto de questionamentos judiciais de constitucionalidade, cuja primeira foi dada pelo Poder Judiciário como procedente e, portanto, declarou nula a vigência do mosaico então instituído, e cuja segunda, sobre a qual se debruça essa pesquisa, ainda tramita.

Portanto, paralelamente ao "tempo da ecologia", iniciado em 1986, um verdadeiro Labirinto de Minotauro<sup>6</sup> jurídico, envolvendo o mundo das normas, das ações judiciais e das instituições se verifica incidindo sobre a Juréia-Itatins e, conseqüentemente, sobre a vida dos seres humanos, sendo o objeto de estudo deste trabalho, a ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Estadual n.º 14.982/2013, ainda em trâmite, ao que tudo leva a crer, o divisor de águas por definir o(s) status protetivo(s) da área e permitirá a definição das dimensões da realocação a ser executada, do(s) plano(s) de manejo, do(s) conselho(s) representativo(s) e da gestão da(s) unidade(s) de conservação.

A intensificação das questões jurídicas caracterizadoras de um novo tempo na Juréia-Itatins passaram a incidir como consequência da destinação da área à preservação ambiental, demonstrando que à época os valores relativos à natureza se sobrepunham aos relativos às populações tradicionais ocupantes da área por

---

<sup>6</sup> Oriundo da mitologia grega, o labirinto foi edificado na cidade de Creta, a pedido do Rei Minos, para aprisionar um ser metade homem, metade touro, o Minotauro.

gerações e gerações, criando situações, em face da instituição da estação ecológica em 1986, de violações à dignidade dos seres humanos ali existentes diante da ameaça da obrigação de saída do local e, conseqüentemente, de perda das condições necessárias ao tradicionalismo, ainda que tenha representado um basta definitivo à especulação imobiliária, geradora dessa mesma ameaça, mas por outros procederes.

Meu objetivo neste ponto da dissertação é chamar a atenção do leitor para o ato de que os ecologistas e técnicos dos órgãos ambientais que atuaram na área SABIAM da existência de população na Juréia, da mesma forma que sabiam que elas não estavam contribuindo para a degradação do ambiente, e mesmo assim, optaram por criar uma unidade de conservação proibitiva para o modo de vida dessa população (NUNES, 2003, p. 61).

A dignidade humana, valor supremo da atual civilização, deve ser objeto de máxima atenção e proteção. Saber que a Juréia-Itatins não se encontra livre e desimpedida para ser degradada é algo muito importante. Por outro lado ter a certeza que os seres humanos ocupantes da área por gerações e gerações estão conseguindo viver em paz e com as condições suficientes para preservar e manter a maneira tradicional de viver também é algo relevante. Ambas as questões estão relacionadas com a dignidade da pessoa humana e merecem ser desveladas, para o bem da vida. O Direito e a Justiça são criações humanas para garantir a paz social, jamais para gerar indignidades.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Desenvolvido com raiz na ciência jurídica, o presente estudo se debruça sobre processo judicial cujo objeto apresenta conexões com inúmeras áreas de estudo do Direito, de se destacar a constitucional, a processual e a ambiental. Também contém nuances históricas, antropológicas, sociológicas, biológicas, enfim, aspectos correlacionados ao objeto discutido, o meio ambiente, aos moldes da subárea da Ecologia, Humana, que se debruça a estudar a relação da espécie humana com o meio ambiente, com a peculiaridade de existir no local população tradicional que passou a sofrer, há aproximadamente 30 anos, interferências mais intensas externas do "mundo civilizado" com a conseqüente ameaça de ter que deixar a área ocupada por séculos e de perda da maneira característica de viver, associada ao meio ambiente natural.

O tratamento do tema unidades de conservação decorre da visão ampla do autor, que leva em conta, além da doutrina jurídica em vários dos seus aspectos, também a contribuição das ciências naturais e outras. Assim, por exemplo, são abordados temas correlatos, como fauna silvestre, reservas da biosfera, áreas urbanas, bens tombados, grandes biomas, formações insulares. Da mesma forma, áreas de cultura ambiental, presença indígena, usos turísticos e aproveitamento econômico são contemplados no contexto de conservação ambiental (MILARÉ *apud* RODRIGUES, 2005, p. 12).

A região da Juréia-Itatins é um ambiente costeiro e marinho muito próximo aos grandes centros urbanos das regiões metropolitanas de São Paulo (capital) e da Baixada Santista, apresentando em face destes, causadores que são de relevantes intervenções antrópicas, íntima relação com o equilíbrio do meio ambiente, dadas as características de conservação da biodiversidade e do uso sustentável dos recursos naturais pela população tradicional.

O esforço de pesquisa empreendido no desenvolvimento do trabalho buscou colocar em prática uma percepção holística, a fim de desvelar as nuances jurídicas que recaem sobre o local estudado e prestar contribuição às demais áreas de

conhecimento que igualmente se dedicam a estudar o local. Isso porque a natureza ainda existente no planeta é um bem comum a precisa ser mantido por questão de sobrevivência das formas de vida, bem esse de natureza difusa, ou seja, que pertence não só ao indivíduo e a uma coletividade definível, mas a todos os seres vivos.

A solução contemporânea de um conflito de interesses como o existente na ação ora estudada deve levar em conta várias esferas demandantes de proteção, que envolvem desde a natureza (flora e fauna) como detentora de valor intrínseco, passando pelo povo tradicional ocupante da área por vários séculos e foi decisivo na preservação ora constatada, até a civilização global, o que caracteriza a natureza difusa do bem comum a ser tutelado.

O Brasil apresenta como fórmula política da Constituição<sup>7</sup> o Estado Democrático de Direito, “um fator essencialmente dinâmico, pois toda ideologia pretende realizar-se mediante sua institucionalização e sua implantação na realidade social” (GUERRA FILHO, 2001, p. 20).

Também é importante a percepção de que a realização efetiva da organização política idealizada na Constituição depende de um engajamento maciço dos que dela fazem parte nesse processo, e um Estado Democrático seria, em primeiro lugar, aquele em que se abrem canais para essa participação [...] O Estado Democrático de Direito, então, representa uma forma de superação dialética da antítese entre os modelos liberal e social ou socialista de Estado (GUERRA FILHO, 2001, p. 21 e 25).

Num estado de direito a principal fonte de poder é a lei, produzida, numa democracia, a partir da vontade popular, diferentemente da ditadura, cujo direito é colocado num plano secundário – e muitas vezes até mesmo desconsiderado - e o

---

<sup>7</sup> Expressão ideológica que organiza a convivência política em uma estrutura social (Verdú *apud* Guerra Filho, 2001)

poder reside na pessoa do mandatário. No Brasil pós ditadura militar<sup>8</sup>, o Estado detém o poder conferido pelo povo, que, por sua vez, também é produtor do direito, sendo o exercício do poder um fenômeno concretizado através de instituições, sendo os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, o Ministério Público e as organizações sociais exemplos vivos disso, todos devendo atuar dentro dos limites estabelecidos pela vontade popular.

Mecanismos como a ação direta de inconstitucionalidade preservam a supremacia da Constituição, lei maior que guarda os valores da nação contra os quais não se admitem violações.

Ao proclamar o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, foi reconhecida a sua natureza de “direito público subjetivo”, vale dizer, exigível e exercitável em face do próprio Estado, que tem também a missão de protegê-lo. Destarte, o equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental são assegurados de parte a parte, por vezes mediante disputas e contendas em que o Poder Público e a coletividade (por seus segmentos organizados e representativos) se defrontam e confrontam dentro dos limites democráticos (MILARÉ, 2015, p. 162)

Há a possibilidade da existência implícita de princípios num Estado Democrático de Direito como o Brasil, sendo que o da proibição do retrocesso ambiental, um dos principais fundamentos do autor na ação direta de inconstitucionalidade sobre a qual se debruça essa pesquisa, “tende de fato a se consolidar como Princípio de Direito Ambiental” (MILARÉ, 2015, p. 278).

Ao discorrer sobre o tema, Antonio Herman Benjamin anota que os controles legislativos e mecanismos de salvaguarda dos direitos humanos e do patrimônio natural das gerações futuras devem “caminhar somente para a frente”. É sob essa ideia, diz, que surge o “princípio jurídico da proibição do retrocesso”, que expressa uma “vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização da norma”, constitucional ou não, “que trate do núcleo essencial de um direito fundamental” e, ao fazê-lo, impedir, dificultar ou inviabilizar a “sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios”. Princípio esse que transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental (MILARÉ, 2015, p. 277)

---

<sup>8</sup> A ditadura militar no Brasil começou com um golpe de estado em 1964 e durou até a metade da década de 80 do século passado.

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

A fim de cumprir com o objetivo de mostrar o embasamento do autor da ação, das defesas apresentadas, da decisão já havida e do recurso interposto, foi feita pesquisa que identificou ter sido o processo objeto desse trabalho digitalizado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>9</sup>. Com isso foi possível baixá-lo através da rede mundial de computadores e, assim, fazer a leitura, identificação e análise das peças processuais produzidas.

Às perspectivas conclusivas, no caso do próprio processo em si e das consequências à população tradicional quanto ao direito de permanecer no local, foram realizadas pesquisas nas mais diversas fontes de Direito, ou seja, em leis, jurisprudências e doutrinas, a fim de identificar casos semelhantes ou mesmo afins, que pudessem nortear a busca pelos resultados encontrados.

A despeito da dissertação se debruçar sobre uma ação judicial, outros aspectos estão relacionados ao que se discute nos autos, dentre eles a atuação de instituições da nação brasileira, de se destacar o Ministério Público do Estado de São Paulo, o Núcleo da Baixada Santista do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente, o Estado de São Paulo representado por sua Procuradoria Geral, pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo e pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e organizações não governamentais que atuam na Juréia-Itatins.

A existência do “tempo do direito e da justiça” na Juréia-Itatins gera consequências às formas de vida existentes na região, de se destacar as incidentes sobre os seres humanos, divididos em classes por ocasião de pesquisas anteriores.

---

<sup>9</sup> No STF o processo denomina-se RE 859202, podendo ser acessado mediante simples cadastro pelo [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Em 1991, havia cerca de 365 famílias e um contingente populacional de aproximadamente 1.200 indivíduos residentes no interior da EEJI. No cadastro de ocupantes, 120 dessas famílias foram classificadas como “moradores tradicionais”, ou seja, aqueles que *comprovadamente* têm laços históricos com a região e vivem de atividades agrícolas e/ou pesqueiras compatíveis com o manejo e a preservação dos ecossistemas (São Paulo, 1991). Essa classificação foi baseada principalmente sobre a condição e o tempo de ocupação, visando distinguir os habitantes tradicionais daqueles oriundos de outras regiões do país, denominados *adventícios*. Estes representam famílias de pequenos agricultores da região Nordeste e de Minas Gerais que ocuparam a região antes ou posteriormente à data de criação da EEJI, denominados, respectivamente, por *adventícios antigos* e *adventícios recentes* (SANCHES, 2004, p. 32 e 33).

Além dos moradores tradicionais, adventícios antigos e recentes, uma outra classe de seres humanos foi atraída à região como consequência da “construção de uma estrada da Vila Barra do Una até a cidade de Peruíbe”, denominada como veranista, “apesar de proibidas as vendas de terra e as novas ocupações (SANCHES, 2016, p. 3 e 4).

Ao reclassificar a área da Estação Ecológica Juréia-Itatins em mosaico de unidades de conservação no ano de 2013, preservou-se a maior parte como sendo a estação ecológica mediante a incorporação da área denominada Estação Ecológica dos Banhados de Iguape (criada na reclassificação de 2006) e destinou-se outros status protetivos à área remanescente, quais sejam: Parque Estadual do Itinguçu, Parque Estadual do Prelado, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Despraiado, Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una e o Refúgio Estadual da Vida Silvestre das Ilhas do Abrigo e Guararitama.

Os interesses existentes na ação direta de inconstitucionalidade sobre a qual se debruça a pesquisa, de fundo ambiental, com objetivo de salvaguardar a natureza, implicam em resistências socioambientalistas na medida em que se verificam choques de valores relacionados à presença de seres humanos tradicionais na área a ser destinada à preservação, sendo esse o retrato atual da Juréia-Itatins quanto a esse ponto e que se materializa como pano de fundo na ação

direta de inconstitucionalidade objeto desta pesquisa.

Quanto aos aspectos relativos à ecologia humana, tais como biológicos, históricos e antropológicos, foram buscados artigos científicos.

## **4 RESULTADOS**

### **4.1 Aspectos gerais do controle de constitucionalidade**

Em Estados Democráticos de Direito, como é o Brasil, se reconhece a existência de hierarquia entre as leis, sendo que a Constituição Federal é a mais importante de todas, por guardar os valores da nação.

A Constituição, que regula a produção de normas gerais, pode também determinar o conteúdo das futuras leis. E as Constituições positivas não raramente assim procedem a prescrever ou ao excluir determinados conteúdos (KELSEN, 1998, p. 249).

A par dos cumprimentos espontâneos, para que seja efetivamente respeitada, lança-se mão de inúmeros artifícios no sentido de ser possível controlar os atos praticados em face da mesma, cuja ciência jurídica engloba numa área denominada controle de constitucionalidade

Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais (MORAES, 2008, p. 701).

O Brasil, no tocante à produção legislativa, admite a existência de um sistema misto, que prestigia tanto o modelo difuso quanto o concentrado. O modelo difuso ocorre em todas as instâncias de julgamento a partir da máxima de que aos julgadores faculta-se a não aplicação de leis entendidas como inconstitucionais, ou seja, solução aplicada quando se está diante de um caso concreto, cuja decisão - de constitucionalidade ou não - gerará efeitos às partes litigantes. O modelo concentrado, feito junto a tribunais por apenas alguns legitimados definidos em lei, permite o questionamento em tese, e se requer como prestação de tutela jurisdicional a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo tido como

inconstitucional, sendo que nesse caso a decisão é passível de gerar efeito *erga omnes*<sup>10</sup>.

São várias as ações judiciais previstas no ordenamento jurídico para a efetivação do controle de constitucionalidade concentrado, sendo uma delas a ação direta de inconstitucionalidade. Uma vez proposta é possível ao autor requerer a concessão de uma medida liminar a fim de que, de plano, sejam suspensos os efeitos do ato normativo combatido. Após, os órgãos de onde emanou o referido ato<sup>11</sup> são citados<sup>12</sup> para oferecer defesa e a ação é julgada, sendo possível a interposição de recursos para instâncias hierarquicamente superiores, até o momento da ocorrência da coisa julgada<sup>13</sup>, em que o ato normativo será excluído do ordenamento jurídico em definitivo ou não.

Em suma,

O controle de constitucionalidade configura-se, portanto, como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte de legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito. (KELSEN *apud* MORAES, 2008, p. 700)

#### **4.2 Legitimidade da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo**

O autor da ação direta de inconstitucionalidade sobre a qual se debruça esse trabalho é o Ministério Público do Estado de São Paulo, representado por sua autoridade máxima, o Procurador Geral de Justiça. Na Carta Magna de 1988 as atribuições da referida instituição foram sobremaneira ampliadas, dentre as quais a

---

<sup>10</sup> Expressão latina que significa *para todos*.

<sup>11</sup> O Poder Legislativo cria a lei, que, para entrar em vigência precisa ser sancionada pelo Poder Executivo e publicada

<sup>12</sup> Ato formal de comunicação sobre a existência de um processo contra o réu, possibilitando-lhe o oferecimento de defesa

<sup>13</sup> Expressão que indica a irrecorribilidade de uma decisão

de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive o meio ambiente e através da propositura de ação de inconstitucionalidade, conforme se pode depreender do teor do art. 129, IV da Constituição Federal vigente.

Num país como o Brasil, democrático, a sociedade pode se organizar para reivindicar o cumprimento de deveres. Ao mesmo tempo, em paralelo, existem instituições com essa incumbência, dentre as quais o Ministério Público, que conta com instrumentos como o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta a fim de aferir e modular ações e omissões, para que sejam realizadas ou não, sem a necessária judicialização. Ter uma instituição como essa, capilarizada em todo o país, cujos membros gozam de garantias como a inamovabilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade salarial, detentora de instrumentos que garantem agilidade na solução das questões, significa a existência de estrutura oficial capaz de obter respostas eficazes em prol do cumprimento do Direito (ARANTES,1999).

Seguindo a estrutura federativa, a União e cada Estado-Membro possui o *múnus*<sup>14</sup> de estruturar seu respectivo Ministério Público, tendo o de São Paulo o feito através da Lei Complementar Estadual n.º 734, de 26 de novembro de 1993, que previu, no inciso VI do artigo 116, dentre as atribuições do Procurador Geral de Justiça (autoridade máxima da Instituição), a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face de lei estadual, havendo, nesse mesmo sentido, previsões na Constituição do Estado de São Paulo, nos artigos 74, VI e 90, III. Portanto inquestionável a legitimidade do autor da ação, tratando-se de instituição criada e existente com a finalidade de zelar pelo meio ambiente das mais diversas formas e através das mais diversas iniciativas, dentre as quais por meio da

---

<sup>14</sup> Expressão latina de tradução encargo, dever, ônus.

propositura de questionamentos judiciais de constitucionalidade em face de atos normativos.

Nesse sentido:

Pois justamente para preservar aqueles valores democráticos, bem como para assegurar um adequado equilíbrio tanto na fase pré-processual, como dentro da própria relação processual, é que surge o papel do Ministério Público. Destinado constitucionalmente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao Ministério Público se confere tanto a iniciativa de algumas ações, como a intervenção noutras tantas delas. (MAZZILI, 1998)

### **4.3 Trâmite da ação**

A Lei Estadual paulista n.º 14.982/13 foi sancionada em 08.04.2013 e publicada na edição de 09.04.2013 do Diário Oficial do Estado de São Paulo. O Ministério Público do Estado de São Paulo propôs a ação direta de inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça paulista em 12.11.2013, ou seja, aproximadamente sete meses após a entrada em vigência da lei, tendo conquistado medida liminar em 05.12.2013 para suspender a vigência da mesma, somente restabelecida em 04.06.2014, quando a ação foi julgada<sup>15</sup>.

Entre a propositura e o julgamento passaram-se aproximadamente sete meses e, diante do resultado, o Ministério Público do Estado de São Paulo impetrou recurso extraordinário em 30.07.2014, que recebeu despacho de admissibilidade em 24.10.2014, tendo o processo sido recebido pelo Supremo Tribunal Federal em 17.12.2014, distribuído dois dias após e levado à conclusão ao Ministro definido como relator, Teori Zavascki, em 08.01.15.

Com o falecimento do Ministro Teori em janeiro de 2017, e diante da posse do

---

<sup>15</sup> Improcedente.

Ministro Alexandre de Moraes em 22 de março de 2017, esse automaticamente herdou o referido processo, sendo que do momento da conclusão ao Ministro Teori até seu falecimento, não ocorreu qualquer movimentação nos autos e, conseqüentemente, ainda não ocorreu o julgamento do recurso e tampouco o trânsito em julgado<sup>16</sup> da decisão.

A seguir uma síntese do trâmite:

**Tabela 1 – Síntese do trâmite da lei e da ação direta de inconstitucionalidade**

DATA	ATO
08.04.13	Sanção da Lei Estadual n.º 14982/2013
09.04.13	Publicação da Lei no Diário Oficial do Estado de São Paulo
12.11.13	Protocolo da ADIN no TJSP - Distribuição por processamento eletrônico Relator Desembargador Cauduro Padin
13.11.13	Definição da competência do Órgão julgador: Órgão Especial
14.11.13	Concluso ao Relator
05.12.13	Despacho de concessão de liminar + Requisição de informações do Governador e do Presidente da ALESP + Citação da PGE
06.12.13	Transmissão via fax p/ PGJ, GOVEST, ALESP e PGE
10.12.13	Disponibilização no Diário Oficial do despacho da liminar
11.12.13	Expedição de ofícios + citação (mandado)
13.12.13	Retirados por oficial os ofícios e o mandado
13.01.14	Juntada do mandado de citação, recebido em 18.12.13
21.01.14	Juntada do recurso de Agravo Regimental pela PGE, protocolado em 17.01.14
22.01.14	Concluso relator
28.01.14	Juntada do ofício ALESP e da manifest. da PGE, protoc. em 24.01.14
04.02.14	Juntada da manifest. do Governador, protocolada em 19.01.14. Conclusos ao Relator
10.02.14	Vista à PGJ
12.02.14	Juntada das contrarrazões ao Agravo
06.03.14	Juntada de ofício do Governador e de manifest. da ALESP, protoc. em 12.02.14
07.03.14	Conclusos ao Relator
17.03.14	Certidão de ter cessado a investidura do Dr. Padin no Órgão Especial. Ao Vice-Presidente para providências
18.03.14	Conclusos ao Vice-Presidente
19.03.14	Decisão pela redistribuição
21.03.14	Remetido à redistribuição
24.03.14	Redistribuído ao Desembargador Paulo Dimas Mascaretti
25.03.14	Conclusos ao novo relator
08.04.14	Devolvido com relatório do voto, determinação de remessa aos demais Desembargadores do Órgão Especial e à mesa, para julgamento
14.05.14	Adiado a pedido do Desembargador Nalini, após voto do relator pela improcedência, e de estar prejudicado o Agravo.
21.05.14	Adiado a pedido do Desemb. Nalini
28.05.14	Juntada de manifestação em <i>amicus curiae</i> da Associação dos Jovens da Jureia Permanece adiado a pedido do Desembargador Nalini
04.06.14	Julgamento da ADIN - Improcedência Agravo – Prejudicado. Acórdão - voto 18826
14.07.14	Remessa à PGJ - recebida em 15.07.14; ciência em 25.07.14
30.07.14	Protocolo do Recurso Extraordinário pela PGJ
04.08.14	Recurso recebido pelo serviço de processamento
08.08.14	Intimação via DJE para contra-arrazoar o Extraordinário
15.09.14	Juntada de contrarrazões pela ALESP, protoc. em 09.09.14 Juntada de contrarrazões pela PGE, protoc. em 10.09.14 Constatação de que o Acórdão não fora publicado

<sup>16</sup> Transcurso de tempo que leva à irrecorribilidade da decisão

17.09.14	Publicação do Acórdão
23.09.14	Exped. de ofícios pelo ao Governador e à ALESP sobre o Acórdão
06.10.14	Disponibilização para o interessado se manifestar
23.10.14	Conclusos ao Presidente do TJSP
24.10.14	Despacho de recebimento do Recurso Extraordinário e encaminhamento do STF
26.11.14	Public. do despacho de recebimento
17.12.14	Recebimento no STF
19.12.14	Distribuído ao Ministro Teori Zavascki
08.01.15	Conclusos ao Ministro Teori Zavascki
22.03.17	Conclusos ao Ministro Alexandre de Moraes

#### 4.4 Documentos produzidos pelas partes

Os documentos existentes nos autos, produzidos e/ou anexados pelas partes ou pelo Tribunal de Justiça durante o processamento foram os seguintes:

	Petição produzida pela PGJ
	Decisão/impulso do TJSP
	Petição produzida pela PGE
	Petição <i>amicus curiae</i>
	Anexados

**Tabela 2 – Síntese dos documentos produzidos na ação direta de inconstitucionalidade**

Data do documento	Autor	Página dos autos	Teor
12.11.13	PGJ	02	Petição Inicial da ADIN*
05.12.13	TJSP	34	Despacho da Liminar da ADIN
17.01.14	PGE	46	Petição Agravo Regimental
s/ data	FFLOR	85	Estudo técnico para recategorização de UC's e criação do MUCJI
s/ data	FFLOR	274	Informativo sobre as ações entre 12.12.06 e 10.06.09
29.12.10	FFLOR	300	Laudo Histórico e Antropológico
01.02.10	CONSEMA	414	Minuta da Ata da Audiência Pública em Peruíbe
01.02.10	CONSEMA	423	Transcrição da Audiência Pública em Peruíbe
01.02.10	CONSEMA	452	Ata da Audiência Pública em Peruíbe
02.02.10	CONSEMA	485	Ata da Audiência Pública em Iguape
28.03.13	FFLOR	505	Convite para a 1. <sup>a</sup> reunião(03.04.10) na Barra do Una, para gestão
09.05.13	FFLOR	513	Convite para a 2. <sup>a</sup> reunião (15.05.13) na Barra do Una, para Conselho
03.06.13	FFLOR	521	Convite para a 3. <sup>a</sup> reunião (13.06.13) na Barra do Una, para Conselho
26.06.13	FFLOR	534	Convite para a 4. <sup>a</sup> reunião (11.07.13) na Barra do Una, para Conselho
14.10.13	FFLOR	546	Convite para a 5. <sup>a</sup> reunião (23.10.13) na Barra do Una, para Conselho
12.04.13	FFLOR	560	Ata da reunião de 12.04.13 no Despraiado
06.01.10	DOESP	578	Audiência Pública em Peruíbe
20.05.10	CONSEMA	579	Memorando à FFLOR publicidade da audiência pública de 02.02.10, em Iguape
09.01.14	FFLOR	598	Nota técnica sobre prejuízos da liminar da ADIN 2
s/ data	FFLOR	602	Relação de ACP's ajuizadas
s/ data	FFLOR	619	Relação de Desapropriações diretas ajuizadas

2010	FFLOR	636	Quadro comparativo da cobertura vegetal entre 2001 e 2010
2013	FFLOR	646	Mapas ilustrativos e áreas antes e depois do MUC
s/ data	FFLOR	649	Impactos socio ambientais da criação do MUCJI
08.12.10	BID e GESP	650	Contrato de empréstimo
s/ data	GESP	656	Programa Recuperação socioambiental da Serra do Mar e Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica
s/ data	BID e GESP	660	Quadro de despesas
24.01.14	PGE	669	Defesa
29.01.14	GOVESP	693	Informações do Governador
19.02.14	PGJ	699	Contrarrazões ao Agravo Regimental
12.02.14	ALESP	721	Informações da ALESP
19.07.13	FFLOR	745	Informação técnica à ALESP sobre a constitucionalidade da Lei
08.04.14	TJSP	783	Relatório do voto do Desembargador Mascaretti
27.05.14	Jove Jure	801	Petição de <i>amicus curiae</i>
04.06.14	TJSP	823	Acórdão + voto Desembargador Nalini
30.07.14	PGJ	861	Petição de Recurso Extraordinário
09.09.14	ALESP	940	Contrarrazões ao Recurso Extraordinário
10.09.14	PGE	985	Contrarrazões ao Recurso Extraordinário
24.11.14	TJSP	1011	Despacho de admissão do Recurso Extraordinário

\* Os documentos anexados pela Procuradoria Geral de Justiça em acompanhamento à inicial compuseram um anexo e possuem numeração própria do autor:

Data	Autor	Conteúdo	Pág.
22.05.13	GAEMA	Representação à PGJ para propositura da ADIN	02
29.04.87	DOESP	Publicação da Lei 5649 de 28.04.87 - EE	27
14.12.16	DOESP	Publicação da Lei 12406 de 12.12.06 - 1.º MUC	28
09.04.13	DOESP	Publicação da Lei 14982 de 08.04.13 - 2.º MUC	33
13.06.08	PGJ	Memoriais ADIN Lei 2006	37
10.06.09	TJSP	Acórdão ADIN Lei 2006	46
10.06.09	TJSP	Voto do Relator, Desemb Devienne	47
10.06.09	TJSP	Voto do Desemb Samuel Junior	58
03.1991	FFLOR	Cadastro Geral da Ocupantes da Juréia de nov/dez 1990	86
09.1995	FFLOR	Atualização do cadastro de moradores/ocupantes da EEJI	111
26.03.10	PGJ	Petição inicial de ACP contra a FFLOR pela inércia nas medidas da Juréia	125
18.11.10	FFLOR	Petição de contestação de ACP da PGJ	162
30.09.10	GAEMA	Petição inicial de Cautelar contra a FFLOR pela Port 138/10	235
27.04.10	TJSP	Despacho de concessão de liminar na cautelar	241
08.11.10	TJSP	Decisão preliminar em Agravo em face da liminar	248
	TJSP	Acórdão no Agravo	250
28.12.10	TJSP	Decisão de declaração de incompetência na ACP	263
26.01.11	GAEMA	Petição de Agravo em face da declaração de incompetência na ACP	268
24.03.11	TJSP	Despacho de concessão de efeito suspensivo	286
14.07.10	Jove Jur	MS Coletivo em face de liminar concedida na ACP	289
30.06.11	TJSP	Acórdão de extinção do MS Coletivo	373
08.02.10	FFLOR	Ofício em resposta ao Inquérito Civil do GAEMA	376
		Estudo técnico para recategorização	379
		Informativo FFLOR 06-09	568
24.05.12	ALESP	Audiência pública	595
	ALESP	Projeto de lei 855/09, de alteração do nome da EE	676
11.11.13	PGJ	Andamento da representação do GAEMA para a ADIN 2	686
11.10.13	ALESP	Resposta da ALESP no processo de representação do Gaema	698
	ALESP	Processo legislativo da Lei	706
13.02.12	GOVESP	Encaminhamento do Governador à ALESP do projeto de lei	711
02.03.12	ALESP	1.º substitutivo	739
02.03.13	ALESP	2.º substitutivo	744
06.03.12	ALESP	3.º substitutivo	754
07.11.13	PGJ	Despacho para distribuição da ADIN 2	781

#### **4.5 Argumentos, fundamentação e embasamento do Ministério Público do Estado de São Paulo na propositura da ação**

Na petição inicial<sup>17</sup> da Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual n.º 14.982/2013 o Ministério Público do Estado de São Paulo, representado pelo Procurador-Geral de Justiça daquele momento, Dr. Márcio Fernando Elias Rosa<sup>18</sup>, alegou e requereu o reconhecimento pelo Poder Judiciário da existência de violação à Constituição do Estado de São Paulo<sup>19</sup>, utilizando-se para embasar o raciocínio de jurisprudência<sup>20</sup>, informações do site da UNESCO<sup>21</sup> e doutrina<sup>22</sup>.

Afirmou que “a lei transcrita reproduziu praticamente a redação da Lei Estadual n.º 12.406/2006, declarada inconstitucional, por vício de iniciativa, nos autos do processo da ADI nº 153.336-0/5-00” (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 14). Isso porque em 2006 outra iniciativa legislativa de âmbito estadual houvera reclassificado a Estação Ecológica Juréia-Itatins em mosaico de unidades de conservação, tendo, assim como a Lei Estadual n.º 14.982/2013, excluído, incorporado e reclassificado áreas, sofrido questionamento judicial de constitucionalidade e sido declarada inconstitucional. Portanto, em face da similaridade das iniciativas e das leis, por motivos óbvios, entendeu o autor da ação que a lei de 2013 também deveria ser declarada inconstitucional.

Na declaração de inconstitucionalidade da lei de 2006 a decisão se fundamentou na ocorrência de vício de iniciativa, uma vez que a referida lei foi

---

<sup>17</sup> Primeiro ato formal do processo.

<sup>18</sup> O mandato dele como PGJ foi de 05-04-2012 a 04-04-2014 e de 07-04-2014 a 10-04-2016

<sup>19</sup> Artigos 191, 192, § 2º, 193, II, IX, X e 196

<sup>20</sup> No STJ, Resp 382909, p. 29 dos autos; e no STF, ADIN-MC 125, p. 30 dos autos.

<sup>21</sup> Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura - [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)

<sup>22</sup> Luis Roberto Barroso, p. 22; Celso de Mello, p. 23; Herman Benjamin, p. 24; e Michel Prieur, p. 26

proposta por integrantes do Poder Legislativo e gerava ônus ao Poder Executivo, tendo ocorrido, ainda, divergência singular<sup>23</sup> quanto à necessidade de formalidade referente à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 46 dos anexos, numeração do próprio autor).

O vício de iniciativa foi superado na propositura da Lei de 2013, agora pelo Governador do Estado, sem que, no entanto, tenha sido realizado formalmente o Estudo de Impacto Ambiental, o que, no entender do representante máximo do Ministério Público do Estado de São Paulo caracterizaria violação ao art. 192, parágrafo 2.º da Constituição Estadual, tendo sido essa ausência um dos mais fortes argumentos do autor no requerimento de declaração de inconstitucionalidade.

Para tanto, não era suficiente o *Estudo Técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico UCs Juréia-Itatins* providenciado pela Fundação Florestal, pois ainda que tenha procurado atender os requisitos de elaboração do EIA-RIMA, previstos nos arts. 5º e 60 da Resolução CONAMA 01/86, a ele não se equipara, mesmo porque não submetido a publicidade e audiências públicas, exigidos pelo art. 192, § 2º, da Constituição Estadual. (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 30)

Arguiu também o autor que a lei em comento, se declarada constitucional, significará **retrocesso ambiental**, por reduzir o nível de proteção destinado às áreas que deixariam de ter o status de proteção integral para de desenvolvimento sustentável, conforme classificação disposta no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 21).

Registra o Autor da ação:

O referido princípio não está previsto em norma/ explícita na nossa Constituição Federal, através de um dispositivo específico e isolado. Na

---

<sup>23</sup> Do Desembargador Samuel Júnior

realidade ele se funda e decorre da leitura conjunta das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do Direito Ambiental, justificando ser invocado para o controle da constitucionalidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 26).

Assevera constar na Constituição do Estado de São Paulo o dever de melhorar o meio ambiente (art. 191), havendo portanto a consequente vedação de retroceder, o que, na ótica do autor, a lei de 2013 faz, caracterizando violação ao princípio de proibição do retrocesso ambiental.

Por ser fundamental o direito ao meio ambiente, o **Princípio Do Não Retrocesso Ambiental** constitui um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, uma vez que tem por objetivo salvaguardar os progressos obtidos para evitar a deteriorização do ambiente, sendo inadmissível o retrocesso, visto que isso implicaria em ameaça à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 23).

Além do pedido de declaração de inconstitucionalidade, alegou ocorrer o *fumus boni iuris*<sup>24</sup> e o *periculum in mora*<sup>25</sup>, motivo pelo qual requereu e teve deferida medida liminar para suspender a vigência da referida lei. Anexou inúmeros documentos à petição, de se destacar a representação do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente, núcleo Baixada Santista ao Procurador Geral de Justiça<sup>26</sup>, que deu ensejo à propositura da ação, o acórdão da ação direta de inconstitucionalidade da reclassificação de 2006<sup>27</sup>, o cadastro geral da ocupantes da Juréia de nov/dez 1990<sup>28</sup>, a atualização do cadastro de moradores/ocupantes da Juréia/2005<sup>29</sup> e a petição inicial de ação civil pública proposta em face da Fundação Florestal do Estado de São Paulo pela inércia na tomada das medidas necessárias

---

<sup>24</sup> Expressão em latim cuja tradução significa *fumaça do bom direito*

<sup>25</sup> Expressão em latim cuja tradução significa *perigo da demora*

<sup>26</sup> p. 02, dos anexos, numeração do próprio autor

<sup>27</sup> p. 46, dos anexos, numeração do próprio autor

<sup>28</sup> p. 86, dos anexos, numeração do próprio autor

<sup>29</sup> p. 111, dos anexos, numeração do próprio autor

diante da criação da Estação Ecológica<sup>30</sup>.

#### **4.6 Argumentos e fundamentos na defesa da constitucionalidade da lei**

Ciente da liminar deferida a Procuradoria Geral do Estado<sup>31</sup> interpôs recurso denominado agravo regimental<sup>32</sup> com objetivo de que a eficácia da lei fosse restituída, afirmando, em suma a inoccorrência de retrocesso ambiental e a desnecessidade de realização de estudo de impacto ambiental em face do estudo técnico se equiparar "ao EIA devidamente adaptado para a situação" (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 2013, p. 80).

A riqueza de informações permite aferir que não foram poupados esforços para se conhecer, de forma profunda e detalhada, todos os aspectos relevantes da questão, sendo levantados dados de todo o meio físico e cultural, bem como caracterizados todos os impactos socioambientais, de modo a poder concluir, com toda a propriedade e conhecimento, sobre a conveniência e mesmo necessidade de implantação do mosaico. (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 2013, p. 76).

"Antecedidas de comunicação" afirmou terem sido "realizadas audiências públicas nas localidades de Peruíbe e Iguape, nas datas de 01 e 02 de novembro de 2010, respectivamente, (atas detalhadas em anexo)" (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 2013, p. 77). Anexou 11 documentos, dentre os quais Estudo Técnico para Recategorização<sup>33</sup>, Laudo Histórico e Antropológico<sup>34</sup>, Informação Técnica produzida pela Fundação Florestal sobre as consequências da manutenção da liminar concedida<sup>35</sup> e de Parte do Contrato de Empréstimo do Banco

---

<sup>30</sup> p. 125, dos anexos, numeração do próprio autor

<sup>31</sup> Instituição encarregada da defesa do Estado de São Paulo

<sup>32</sup> p. 46 dos autos

<sup>33</sup> p. 85 dos autos

<sup>34</sup> p. 300 dos autos

<sup>35</sup> p. 598 dos autos

Interamericano de Desenvolvimento e o Estado de São Paulo<sup>36</sup>, contendo o Programa Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica<sup>37</sup>.

Foram convidados a se manifestarem nos autos do processo o Governador e o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, bem como citado para apresentar defesa o Procurador Geral do Estado.

Os argumentos das manifestações<sup>38</sup> se deram no mesmo sentido da manifestação recursal – Agravo Regimental - da Procuradoria Geral do Estado de que a reclassificação das áreas foi precedida de amplo estudo técnico de recategorização, cumpridora de todos os requisitos do EIA-RIMA, com exceção de não ter sido submetido à publicidade exigível nas audiências públicas dos estudos de impacto ambiental.

A peça da Assembleia Legislativa (2013) argumenta ainda no sentido que a eficácia plena do "art. 192, §§ 1º e 2º, da CESP/89, assim como ao Art. 196, ambos da CESP/89 [...] depende da regulamentação por intermédio de diplomas normativos infraconstitucionais"<sup>39</sup>, cita jurisprudência a respeito, de inadmissibilidade de ADIN nessa circunstância<sup>40</sup>, traça raciocínio de legalidade de:

"alteração e supressão, incluindo os já existentes, dos espaços territoriais de ecossistemas, desde que por meio de lei<sup>41</sup>, a necessidade de "medidas conciliatórias ao "meio ambiente" e ao direito (igualmente constitucional) da "cultura dos povos tradicionais", com arrimo no art. 260 da CESP/SP" e anexa a Informação Técnica DLS 17/2013 produzida pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo<sup>42</sup> (BRASIL, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO, 2013, p. 729-730).

---

<sup>36</sup> p. 650 dos autos

<sup>37</sup> p. 656 dos autos

<sup>38</sup> A peça de informações do Governador está na p. 693 dos autos e a da Assembleia Legislativa na p. 722

<sup>39</sup> CESP/89: abreviatura de Constituição do Estado de São Paulo

<sup>40</sup> RTJ 164/49, Relator: Ministro Celso de Melo; e ADI 1692-3/SP, Rel. Ministro Ilmar Galvão, p. 725 dos autos

<sup>41</sup> p. 728 dos autos

<sup>42</sup> p. 745 dos autos

Alega ainda ter a reclassificação em mosaico de unidades de conservação se dado em decorrência do surgimento da Lei 9985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ato normativo esse dedicado também às populações tradicionais existentes no Brasil, não valorizadas nas legislações infraconstitucionais relativas a áreas anteriormente destinadas à proteção.

Afirma que a reclassificação não significa retrocesso ambiental, pois na criação do mosaico de unidades de conservação a área destinada à proteção com o status de integral aumentou, bem como as de desenvolvimento sustentável criadas representarem ato de justiça para com ocupantes históricos.

De se registrar ainda, a manifestação nos autos, na condição de *amicus curiae*<sup>43</sup>, da Associação dos Jovens da Juréia que, sintetizando, pugnou pelo reconhecimento da constitucionalidade da lei atacada.

#### **4.7 Da decisão**

Segundo o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a competência para julgar os "incidentes de inconstitucionalidade" (art. 13, I, "d") é do Órgão Especial.

O julgamento ocorreu em 04.06.2014, aproximadamente sete meses após a propositura da ação, sendo que quanto ao pedido principal:

Acordam, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V. U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. RENATO NALINI", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão. (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 822).

No tocante ao recurso de Agravo Regimental interposto,

---

<sup>43</sup> Expressão em latim que significa *amigo da corte*, p. 802 dos autos

"Acordam, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM PREJUDICADO O AGRAVO REGIMENTAL. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 823).

De se registrar ainda,

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, MOACIR PERES, FRANCISCO CASCONI, EROS PICELI, ELLIO AKEL, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA E ROBERTO MAC CRACKEN. São Paulo, 4 de junho de 2014. Paulo Dimas Mascaretti, RELATOR (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 823 e 824).

O agravo regimental foi tido como prejudicado, pois a decisão de mérito atendeu o pedido de tutela que requeria. A ementa do acórdão foi assim redigida:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Estadual nº 14.982, de 8 de abril de 2013, que alterou os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins e instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins - Inocorrência da alardeada violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental com a transformação de parte daquela antiga Estação Ecológica nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una e do Despraiado - Área de proteção integral que teve substancial incremento com a anexação da Estação Banhados do Iguape, instituída já como parte do projeto de criação do mosaico, a partir da vigência da legislação federal que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei Federal nº 9985/2000) - Presença de comunidades tradicionais, objeto de especial proteção do Estado, na área da antiga Estação Ecológica, por outro lado, que demandava a adoção de providências da Administração, com vistas a compatibilizar a preservação do meio ambiente com a proteção às tradições culturais locais - Alteração da classificação que, de qualquer modo, não importou em autorização para degradação ambiental, pois mantida a característica de unidade de conservação da área, em relação à qual a população nativa tem obrigação na conservação e proteção, por expressa imposição legal (v. art. 23 da Lei Federal nº 9.985/2000) - Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório que, de resto, não era exigível na espécie, porquanto a criação de área de preservação ambiental, , ainda que com a alteração da classificação de parte dela, não pode ser considerada como atividade potencial de degradação, nos termos do art. 192, § 2º, da CE - Realização de 'Estudo técnico para Recategorização de Unidades de Conservação e Criação do Mosaico UCs Jureia-Itatins", nesse passo, que se mostrou suficiente e adequado para evidenciar a situação e consequências da medida prevista na legislação - Ação Direta de Inconstitucionalidade Julgada improcedente, prejudicado o exame do agravo interno (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 825 e 826).

Conquanto a ementa seja por si só auto-explicativa, merecem destaque os seguintes trechos do voto do Desembargador Paulo Dimas Mascharetti:

Como se vê, ambas as leis estaduais em apreço apresentavam tentativas de regularização existente na região, mediante a criação de um mosaico de unidades de conservação, dentre as quais se insere a Estação Ecológica Jureia-Itatins, no qual se destacam núcleos residenciais de baixa densidade demográfica, composto basicamente por comunidades caiçaras e caboclas, descendentes de portugueses, índios e escravos, ali instalados há mais de dois séculos; à evidência, tanto quanto o meio ambiente, tais culturas igualmente demandam proteção, requerendo o estabelecimento de critérios e meios que os permitam permanecer no local mediante uma exploração sustentável dos recursos naturais existentes e de atividades turísticas. [...] Forçoso reconhecer, portanto, que foi exatamente esta a preocupação do legislador estadual na edição do ato normativo ora questionado, estabelecendo formas de compatibilizar a proteção ambiental com a manutenção de culturas tradicionais existentes no interior da área do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins; trata-se, claramente, de providência voltada à preservação do meio ambiente e da natureza, tanto que extraída da legislação federal editada para a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 841-843).

Abordando especificamente a inexistência de retrocesso ambiental, afirma que:

a área de proteção integral relativa à anterior Estação Ecológica da Jureia-Itatins foi consideravelmente aumentada com a anexação da Estação Ecológica dos Banhados de Iguape [...] o que representa um aumento de mais de 5.000 hectares naquela área de proteção integral, o que reforça a convicção do descabimento da alegação de retrocesso ambiental. Ademais, a implantação das Reservas de desenvolvimento Sustentável não implica na descaracterização ou deteriorização do meio ambiente, [...] ou seja, é igualmente, área de conservação da natureza, a qual, no entanto, permite o convívio harmônico das populações tradicionais com os recursos naturais ali existentes, de molde a viabilizar a exploração sustentável em áreas específicas, demarcadas dentro do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins, não representando, portanto, o alardeado retrocesso ambiental (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 846-847).

No que diz respeito à ausência de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, registrou:

Todavia, não se mostra possível considerar que a instituição de um mosaico de unidades de conservação possa, de algum modo, ser equiparada a uma atividade "potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente" [...] isso não implica permissão de instalação de qualquer atividade predatória na região, mantendo-se a proteção do meio ambiente como prioridade na região [...] a criação [...] foi precedida da realização de extenso "Estudo Técnico para Recategorização" [...] procurou atender aos requisitos de elaboração do EIA-RIMA previstos nos arts. 5º e 6º da

Resolução CONAMA 01/86, bastando a evidenciar a adequação da medida prevista na legislação impugnada, ante a ausência de impacto ambiental negativo com a sua adoção (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 850 e 853).

Concluiu a redação do voto com a seguinte expressão:

Em suma, não estão presentes os vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial em relação à Lei Estadual nº 14.982, de 8 de abril de 2013, que não apresenta a alardeada incompatibilidade vertical com os preceitos dos arts. 191, 192, §§ 1º e 2º, 193, incisos III, IX e X, e 196 todos da Constituição do Estado de São Paulo. Ante o exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, prejudicado o exame do agravo interno interposto com vistas à revogação da liminar concedida (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 853).

O voto do Desembargador Renato Nalini inicia afirmando que "acompanha a posição esposada pelo Eminentíssimo Relator, Desembargador PAULO DIMAS MASCHARETTI" (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 855).

De se destacar os seguintes trechos:

Com efeito legal, referido diploma legal pretendeu, em verdade, atualizar o regramento da Estação Ecológica Jureia-Itatins, criada por força da Lei Estadual n. 5649/1987 que, por sua vez, atendia à Lei Federal n. 6.902/1981, que dispunha sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Integral, à época únicas categorias de unidades de conservação previstas pela legislação ambiental pátria. [...] As unidades de conservação evidenciam que, ao contrário do discurso corrente, que afirma insistentemente que maior proteção legal do patrimônio ambiental significa paralisar atividades econômicas, há grande potencial de exploração sustentável do meio ambiente, que se estende para além da visão dendroclastra ainda prevalente nas mentalidades menos preocupadas com o amanhã. [...] evidente a preocupação do governo paulista em garantir a proteção das comunidades caiçaras e caboclas, que, antes da nova normatividade de regência, estavam em situação de total precariedade e insegurança. [...] historicamente, não são eles os contumazes degradadores do meio ambiente e [...] merecem integral proteção de seus costumes e características inatas de modos de vida e cultura. Do contrário, tais comunidades estarão sujeitas aos inúmeros problemas decorrentes do avanço da fronteira agrícola e da urbanização descontrolada: favelização, miséria, prostituição, alcoolismo, dependência química etc. (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 855-858).

Conclui a redação do seu voto registrando a realização do Estudo Técnico para Recategorização "em identidade com a maior parte dos requisitos contidos no

EIA-RIMA", bem como o acompanhamento do voto do "Relator Sorteado para julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade" (BRASIL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 859).

#### 4.8 Do recurso extraordinário interposto

Em 30.07.2014 o Ministério Público protocolou recurso extraordinário em face do acórdão julgador da ação direta de inconstitucionalidade sob a alegação de ter a decisão violado a Constituição Federal. Referido recurso é direcionado especificamente ao Supremo Tribunal Federal, órgão de maior hierarquia do poder judiciário no Brasil possuidor da missão fundamental, jurídica e política (GUERRA FILHO, 2001) de guarda da Constituição. Fundamentou o recurso na alínea "a" do inciso III do artigo 102, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

Assim descreveu a ementa do recurso:

1) Recurso Extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 14.982, de 08 de abril de 2013, que "altera os limites da Estação Ecológica da Juréia-Itatins na forma que especifica, e dá outras providências".

2) Desconfiguração de unidades de conservação com diminuição do grau de proteção ambiental, sem o imprescindível de Estudo de Impacto Ambiental. Violação ao princípio de proibição de retrocesso social e ao art. 225, "caput" § 1º, incisos I, III, IV, VII e § 4º da CF."

Manejou preliminares de presquestionamento<sup>44</sup>, de repercussão geral<sup>45</sup>, e

---

<sup>44</sup> requisito processual de admissibilidade do recurso extraordinário que consiste no debate e julgamento prévio pelo Tribunal recorrido da matéria relativa à lei federal ou à constituição respectivamente

passou a tecer as razões do pedido de reforma da decisão, dentre as quais no tocante às dimensões da área destinada a proteção, tendo afirmado que, "em síntese, a Estação Ecológica original passou a ter 66.697 ha, ao invés de 79.240 ha."

Isso porque, no entendimento ao recorrente:

Ocorre que, posteriormente, a área atingiu o total de 84.425 ha (oitenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e cinco hectares) - fração indicada no v. acórdão como fundamento para afastar a violação ao princípio da vedação do retrocesso ambiental - em razão da incorporação de Banhados de Iguape (Banhados Grande e Pequeno), a qual, grife-se, já era uma ESTAÇÃO ECOLÓGICA. Assim, houve apenas extinção de nome de uma Estação Ecológica e anexação de área já protegida a outra. Não houve acréscimo algum de área, pois duas Estações Ecológicas passaram a ter o nome de uma. Nesse contexto, ao não reconhecer a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, o v. acórdão recorrido violou o princípio da proibição do retrocesso ambiental, bem como o artigo 225, § 1º, I, III, IV e VII, e § 4º, da CF (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 879 e 880).

Desenvolveu raciocínio acerca do rebaixamento da proteção, uma vez que toda a unidade de conservação possuía status de proteção integral e, com a criação do mosaico, ocorreu uma diminuição em face da criação dos dois parques e das duas reservas de desenvolvimento sustentável, nos termos da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza<sup>46</sup>. Nesse sentido afirmou:

Cabe ainda ressaltar que a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza possibilita a transformação parcial ou total das unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável em unidades do grupo de Proteção Integral (art. 22, § 5º). Não há, porém, a possibilidade de transformação de Unidade de Conservação de Proteção Integral, como é o caso da Estação Ecológica Juréia-Itatins, em nenhum tipo de Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Essa vedação é decorrência do princípio da proibição do retrocesso ambiental (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 883 e 884).

Citou jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça cujo acórdão confirmou o princípio:

---

<sup>45</sup> requisito processual de admissibilidade de recurso extraordinário na qual a parte deverá demonstrar a relevância da matéria constitucional e sua transcendência para além das partes envolvidas

<sup>46</sup> Lei Federal n.º 9.985/2000

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO. LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNIFAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUIÇÃO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/179 (LEI L EHMANN) , AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 20(2) E Á LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL." (STJ - Resp, 382906, 2T - Dj 26/0812010) (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 891).

Quanto à ausência de estudo de impacto ambiental, afirmou a "incapacidade", a "omissão estatal" e uma "tentativa do Estado de São Paulo em descumprir a legislação", o que se pode verificar nos "documentos juntados no apenso, inclusive ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público" (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 895).

Transcreveu parte do acórdão da ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Estadual 12.406/2006, e grifou o voto do Desembargador Palma Bisson:

"Mais eu julgo ser desnecessário salientar e repisar que a norma hostilizada, ou congênera que vier a substituí-la sem o vício de iniciativa que a afeta, somente constitucional será caso antes dela se empreenda em nome do estabelecido e incontornável princípio constitucional da prevenção, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, único meio capaz de avaliar a bondade de suas consequências." (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 897).

Concluiu reiterando que o acórdão violou a Constituição Federal e requereu seja o recurso conhecido e provido, a fim de reformar a decisão *a quo*<sup>47</sup> e reconhecer a inconstitucionalidade da Lei combatida.

---

<sup>47</sup> Expressão latina que significa *de onde veio, de onde teve origem*

#### 4.9 Das contrarrazões ao recurso

Caracterizado pelo exercício do contraditório, é regra geral no processo de que quando uma parte alega algo, a outra deva se manifestar a respeito. Portanto, quando um recurso é interposto, as demais partes do processo têm a oportunidade de produzir e apresentar a peça jurídica denominada contrarrazões recursais.

Da parte da Assembleia Legislativa e da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo foram produzidos raciocínios de rebate às razões recursais e confirmação do acórdão proferido, no sentido de que os parques estaduais são unidades de proteção integral, portanto, não ocorreu rebaixamento no status protetivo das referidas áreas reclassificadas. Afirmam a legalidade da lei questionada em decorrência do “art. 225, § 1.º, inc. III, da CF/88, o qual admite a **alteração e supressão**” dos **espaços territoriais de ecossistemas**, mediante a edição de lei” (BRASIL, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 972).

Assim sendo, mostra-se insustentável a aplicação do princípio (implícito) da vedação ao retrocesso ambiental a partir da **genérica e ampliativa formulação do Recorrente**, na medida em que sua aceitação implicaria flagrante vulneração à **norma expressa contida no art. 255, § 1.º, inc. III, da CF/88**, a qual, esta, sim, **parametriza e condicionada** a incidência do invocado princípio (admitida sua incidência, argumentativamente), **e não, o contrário**. É dizer: ainda que se aceite, a estatura constitucional implícita do princípio, considerando sua inegável **fluidez e generalidade**, mostra-se curial concluir que sua aplicação **não pode contrariar normas expressas do texto excelso**, sob pena de abertamente negar-lhes vigência e/ou eficácia (BRASIL, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 973).

Também da Estação Ecológica dos Banhados de Iguape ter sido criada concomitantemente à lei reclassificadora da Estação Ecológica Juréia-Itatins em em mosaico de unidades de conservação de 2006, tida como inconstitucional, expondo ser fundamental que se estabeleça um liame finalístico e de conteúdo para reconhecer que não se trata de simples junção como asseverado pelo Ministério Público, mas sim restituição da intenção anteriormente externada no tocante à

instituição do mosaico como melhor solução em prol da gestão de áreas destinadas à conservação.

No tocante à incorporação das áreas denominadas **Banhados Grande e Pequenos**, com **16.564 ha** (14.428 ha – Banhado Pequeno + 2.136 ha – Banhado Grande) (art. 3º, caput) pela **Estação Ecológica Jureia-Itatins**, *data máxima vênia*, a abordagem propugnada pelo i. Recorrente carece da imprescindível contextualização temporal, sem a qual resta comprometido o alcance normativo do Decreto estadual nº 50.664/06, que instituiu tais unidades de conservação. Como salientado nas informações anteriormente prestadas, a criação da **Estação Ecológica dos Banhados do Iguape** operou-se, simultaneamente com a tramitação e aprovação da **Lei paulista nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006**. [...] que, por sua vez, mostra-se contemporânea ao Decreto nº 50.664/06 do Exmo. Governador do Estado, que criou a **Estação Ecológica dos Banhados do Iguape**. [...] Assim sendo, patenteia-se a necessidade de se estabelecer um **liame finalístico e de conteúdo (pertinência temática)** dos epigrafados 3 (três) diplomas normativos – **a)** a Lei paulista nº 12.406/06; **b)** o Decreto nº 50.664/06; e **c)** a Lei estadual nº 14.982/13 -, com o propósito de se alcançar a compreensão sistemática das questões normatizadas pelos mesmos e aqui postas em relevo, razão pela qual o recurso extraordinário deverá ser desprovido (BRASIL, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 958 e 959).

Também no sentido da necessidade de se compatibilizar os interesses ambientais e culturais existentes na área, uma vez que ambos estão previstos na Constituição Federal brasileira:

Nessa perspectiva, a Carta Magna de 1988 deve ser compreendida a partir de seu pleno normativo, impondo-se a busca de soluções exegéticas aptas a **conciliar** as medidas assecuratórias em favor do “**meio ambiente**” e da preservação da “**cultura dos povos tradicionais**”, esta lastreada nos **arts. 215, § 1.º, I e V; e 216, caput, II e V, da CF/88**, *in verbis* [...] a Lei paulista nº 14.982/13 trouxe proteção à população caiçara remanescente que, por inúmeras gerações e desde tempos longínquos, encontra-se instalada em alguns trechos do recém criado Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins (BRASIL, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 960 e 961).

Afirmam a legalidade da reclassificação, citam exemplos da parte da União Federal e do Estado de Santa Catarina, tendo sido este caso objeto de interposição de questionamento de constitucionalidade, julgado improcedente pelo Tribunal de Justiça catarinense e, posteriormente, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, além

de outras jurisprudências<sup>48</sup>.

No âmbito da União, foi editada a Lei nº 11.686, de 2 de junho de 2008, que alterou a categoria da unidade de conservação Parque Nacional dos Pontões Capixabas para Monumento Nacional dos Pontões Capixabas, nos Municípios de Pancas e Águia Branca, no Estado de Espírito Santos, cujo anteprojeto foi idealizado pelo Ministério do Meio Ambiente, sob os auspícios da então e Ministra Marina Silva. Na esfera estadual, cite-se, exemplificativamente, a Lei catarinense nº 14.661/09, que redefiniu os limites do Parque da Serra do Tabuleiro, sendo que, ao contrário do apontado na inicial, o diploma legal foi submetido ao controle de constitucionalidade junto ao E. Tribunal de Justiça daquele Estado, que julgou improcedente a ADI (proc. nº 2009.027858-3. Recentemente, o recurso extraordinário manejado não veio a prosperar nesse E. Supremo Tribunal Federal, nos termos do decidido pela i. Min. ROSA WEBER, *verbis*: (BRASIL, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013, p. 969)<sup>49</sup>.

No tocante ao estudo de impacto ambiental, afirmam a desnecessidade em decorrência da reclassificação não se enquadrar em atividade degradante ao meio ambiente, “eis que, para esse tipo de situação, não sujeita a licenciamento ambiental, deve haver adaptação dos estudos ao específico propósito” (BRASIL, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 2013, p. 1000).

No dia 24 de novembro de 2014 o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador José Renato Nalini, proferiu despacho de recebimento do recurso e determinação de encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal<sup>50</sup>. Referido despacho foi publicizado no dia 26.11.2014, pelo Diário Oficial do Estado.

#### **4.10 Perspectivas conclusivas**

A ação proposta, de controle de constitucionalidade, busca tutela jurisdicional

---

<sup>48</sup> Do STF, MS 26064, MS 25284 e ADI 3540

<sup>49</sup> Citada a decisão da Ministra, que negou seguimento ao recurso extraordinário, p. 970 e 971 dos autos

<sup>50</sup> p. 1011 a 1013, dos autos

de declaração de inconstitucionalidade de partes da lei que especifica<sup>51</sup> a fim de que, conseqüentemente, sejam afastadas do ordenamento jurídico vigente, de forma a serem consideradas como inexistentes.

O trânsito em julgado da ação definirá o status da(s) unidade(s) de conservação e permitirá a implementação de todas as obrigações inerentes à instituição da(s) mesma(s), de regularização fundiária, implementação da estrutura administrativa necessária à gestão, criação dos conselhos e fomento à participação dos segmentos envolvidos, de construção, execução e acompanhamento do plano de manejo, isso tudo condicionado à definição da possibilidade de permanência, ou não, de seres humanos no local, conforme vigência, ou não, da reclassificação em mosaico e a constituição de dois Parques Estaduais (PE) - do Prelado e do Itinguçu - e duas reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) - da Barra do Una e do Despraiado -, unidades que consideram a presença humana, sendo as reservas destinadas à abrigar a população tradicional além das atividades de pesquisa, educação e turismo ambiental que ambas (PE e RDS) possibilitam.

A partir dos dois caminhos possíveis, ou prevalência do mosaico ou da estação ecológica, à população tradicional recairá a consequência da realocação, parcial em caso de prevalência do mosaico, total caso estação ecológica. A manutenção da cultura tradicional sofrerá impacto decorrente da maneira como essa dura solução será executada, e justamente por isso o direito vigente prevê que a mesma ocorra com o máximo respeito à dignidade dos seres humanos a serem diretamente atingidos, estando inclusive esse objetivo previsto na Lei n.º 9.985/00 e contemplado no Programa do BID (p. 656 a 661, dos autos), de realocação voluntária.

---

<sup>51</sup> O pedido de declaração de inconstitucionalidade excetua os seguintes dispositivos: art. 3.º, 10, 18, 19 e 1.º e 2.º das disposições transitórias (p. 33, dos autos)

Por um caminho ou por outro supõe-se que o Direito e a Justiça venham a cumprir a missão para as quais foram criados e existem, soluções civilizadas para a concretização da paz social a todos e também à população tradicional, que se vê em meio a um emaranhado de normas, ações judiciais, recursos, efeitos, julgamentos, decisões incompreendidas, conceitos superficiais e tem vivido sob a ameaça de ter a forma peculiar de viver severamente modificada, circunstância abaladora da paz interior, direito declarado pela humanidade como universal, afinal, desde 1986, quando da instituição da estação ecológica vivem, na expectativa de verem definidos seus direitos e deveres.

Que a solução, materializada através do Direito e da Justiça, seja capaz de valorizar tanto a preservação ambiental quanto a dignidade humana - de todos da espécie e, por óbvio, também dos tradicionais -, prestigiando ao máximo os valores atritantes, conforme ensina Guerra Filho (2001), de forma a concretizar solução proporcional, sem elevar nenhum dos valores ao patamar de absoluto.

## 5 DISCUSSÃO

O Ministério Público é instituição obrigada a defender a ordem legal. A propositura da ação representa referido exercício, na medida em que embasa o raciocínio e o requerimento no sistema jurídico vigente. Em caso da hipótese da ação, ao final, ser julgada procedente, a consequência última será a prevalência de proibição de retrocesso ambiental em situações cuja modificação do status de proteção integral em outros menos restritivos significa retroceder, além da concretização da impossibilidade da presença humana na área a ser conservada, salvo para pesquisa e educação ambiental, conforme ditames da lei n.º 9985/2000, devendo ocorrer a realocação de toda a população tradicional.

Em caso de improcedência prevalecerá o mosaico e haverá a possibilidade da presença de seres humanos em parte da área, de acordo com o status de cada unidade de conservação. Com o passar do tempo será possível avaliar se, de fato, os seres humanos foram capazes de se comportar respeitosamente em relação ao meio ambiente, quando então será possível concluir a desnecessidade do afastamento completo dos seres humanos da área a ser preservada em decorrência do sadio convívio com o meio ambiente. Se a avaliação for de que a espécie humana não conseguiu ter a determinação suficiente para impor a si própria os limites necessários à manutenção da natureza ainda existente, as futuras gerações sofrerão as consequências das atitudes das gerações precedentes - de se incluir a atual - e a história deverá recordar que o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do seu órgão máximo, a Procuradoria-Geral de Justiça, estava à frente do seu tempo e tomou as medidas cabíveis à época para tentar interromper a solução que redundou em degradação ambiental, não tendo logrado êxito por ter vencido a tese da possibilidade de conciliar presença humana com conservação ambiental.

Outros mosaicos foram implantados no Estado de São Paulo, todos resultando de reclassificações ocorridas posteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n.º 9985/00) e criadoras de unidades de conservação com status menos restritivos, sem que, no entanto, se tenha detectado questionamentos de constitucionalidade por meio de ações diretas da parte do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Tabela 3 – Mosaicos de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo (Fonte: dos SANTOS e VERONEZ)

<b>Mosaico</b>	<b>Data da Criação</b>	<b>Origem</b>	<b>Questionamento de Constitucionalidade</b>
Litoral de São Paulo e Paraná	Maio de 2006	Reclassificação	Não
Bocaina	Dezembro de 2006	Reclassificação	Não
Mantiqueira	Dezembro de 2006	Reclassificação	Não
Jacupiranga	Fevereiro de 2008	Reclassificação	Não
Piranapicaba	Junho de 2012	Reclassificação	Não
Juréia Itatins	Abril de 2013	Reclassificação	Sim

Essa constatação, resultado de pesquisas implementadas através da rede mundial de computadores, é passível de gerar indagações sobre os motivos pelos quais ocorreram exclusivamente na Juréia-Itatins, a ponto de se conjecturar como hipóteses, por exemplo, o pioneirismo do processo ora discutido vir a servir para futuras ações a serem propostas, ou mesmo que o GAEMA-BS é mais atuante ou possui um entendimento mais preservacionista do que conservacionista, ou simplesmente, mais legalista, em decorrência das leis vigentes a cada época. Na representação do GAEMA-BS ao Procurador-Geral de Justiça (fls. 02, dos anexos do processo) consta o parágrafo abaixo, que merece transcrição:

Esta representação, por fim, tem especial significado para uma das subscritoras, Dra. Almachia Zwarg Acerbi, sobrinha do ambientalista Ernesto Zwarg Júnior, reconhecido como um dos maiores ambientalistas do Século XX, falecido em 25.08.2009, aos 84 anos de idade, sendo a Estação Ecológica instituída após um longo processo de mobilização da opinião pública em favor de sua preservação, tanto que tramita junto a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo o PL 855/09 que propõe a alteração da denominação da Estação Ecológica Juréia-Itatins para Estação Ecológica de Juréia-Itatins Ernesto Zwarg Júnior, comprovando-se que a paixão pela natureza está mesmo no sangue!!! (doc. Anexo) (BRASIL, GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – NÚCLEO

BAIXADA SANTISTA, 2013, p. 24, dos anexos).

A sentimental demonstração do trecho transcrito, pouco comum no mundo técnico do direito e admissível numa representação, não se mostra passível de abalar o esforço empreendido nos documentos produzidos pela instituição autora da ação, assim como as eventuais questões político-partidárias porventura existentes<sup>52</sup>, decorrentes de ideologias opostas, não bastariam como fundamento exclusivo a ponto de se transformarem em ações judiciais passíveis de gerar tamanhas consequências.

A existência do dever de melhorar o meio ambiente na Constituição do Estado de São Paulo, base da dedução do autor acerca da proibição de retrocesso foi objeto de enfrentamento pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que fundamentou a decisão de improcedência sob a ótica da justiça histórica à população tradicional proporcionada pela reclassificação, tendo praticado um balanceamento entre os direitos à preservação ambiental e os culturais da população tradicional, bem como declarado ser a prevalência do mosaico a melhor estratégia em prol do meio ambiente.

Dos dois fundamentos invocados pelo Ministério Público se pode deduzir ser consequência do reconhecimento da violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental a necessidade de realização do EIA/RIMA, diante do valor constitucional das atividades apresentadoras de potencial para degradação ambiental deverem ser precedidas de estudos e análises e autorização prévia pelo Estado. O contrário também se mostra verdadeiro, na medida em que se a reclassificação de uma unidade de proteção integral em várias unidades, inclusive

---

<sup>52</sup> O Poder Executivo no Estado de São Paulo tem sido governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde 1994, sob oposição do Partido dos Trabalhadores (PT), dos deputados Hamilton Pereira e José Zico Prado, autores da reclassificação em mosaico de 2006

de desenvolvimento sustentável, não implica em retrocesso ambiental, desnecessária a realização do EIA/RIMA, ainda mais porque o autor da ação reconhece a profundidade (fls. 715, dos autos) do estudo técnico produzido pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo/Secretaria Estadual do Meio Ambiente/Governo do Estado de São Paulo para fundamentar a reclassificação.

A prevalência do Mosaico implica num reconhecimento de que a reclassificação é melhor solução para o conflito dos valores de preservação ambiental e culturais das populações tradicionais, considerando-se a dignidade dos seres humanos, tradicionais da Juréia-Itatins ou não. Certamente existirão impactos mas, ao mesmo tempo, permitirá o desenvolvimento da cultura, valorizando também esse importante aspecto que integra o patrimônio dos caiçaras. Criará condições para a transmissão do conhecimento herdado às próximas gerações, intimamente relacionados à forma de interação com a natureza, favorecendo a continuação do etnoconhecimento e a melhor governança da biodiversidade através dos canais participativos.

No Brasil existem exemplos positivos nesse sentido, como na Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, instituída em 1999 no Estado de Amazonas, onde a conciliação e a conservação da biodiversidade com o desenvolvimento sustentável está sendo levado à cabo com a presença de população tradicional. Com mais de um milhão e cem mil hectares, é gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), que partilha com o Governo do Amazonas a gestão das Reservas Mamirauá e Amanã, tendo tido anteriormente o status de estação ecológica.

Dados do Censo Demográfico da Reserva divulgado pelo IDSM revelaram a "existência de 1.873 domicílios com 10.867 pessoas entre moradores e usuários"

(Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, 2011). A população tradicional extrai da natureza as fontes para subsistência e um pequeno excedente é vendido como forma para gerar renda. Periodicamente ocorrem reuniões em cada um dos 18 setores previamente organizados para discutirem a exploração dos recursos disponíveis.

Nunes (2003), na dissertação desenvolvida por si no início da primeira década deste século, ou seja, antes da reclassificação vivida pela Juréia-Itatins, asseverou:

A RDS Mamirauá pode servir de modelo para a reclassificação da Estação Ecológica Juréia-Itatins e concretizar um desejo dos moradores cuja reivindicação data dos anos de 1990, através da Associação dos Moradores da Juréia. Este é um sonho não descartado pelos moradores da Juréia, e recentemente tem voltado a ser recorrente em suas conversas, talvez motivados pela criação do Conselho Consultivo da EEJI e pela Escola Caiçara da Juréia. Gómez-Pompa (1992) acredita que devemos considerar as possibilidades de manejo dos recursos naturais, a partir do surgimento de uma integração de percepções alternativas do meio ambiente e das informações científicas atuais. Ele se apóia no tripé CONHECIMENTO TRADICIONAL – CIÊNCIA – EDUCAÇÃO. Esse tripé é base também dos trabalhos desenvolvidos nas unidades de conservação de uso sustentável como as RDS e as RESEX e é certamente uma das possibilidades de se aliar os saberes tradicionais com as tecnologias mais adequadas para a conservação do ambiente, sem excluir as populações locais das UC's habitadas (NUNES, 2003, p. 95 e 96).

O Brasil assinou a Convenção sobre Diversidade Biológica em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n.º 2, de 3 de fevereiro de 1994 e promulgada pela Presidência da República por meio do Decreto n.º 2.519 de 16 de março de 1998, por meio da qual assumiu compromisso de desenvolver estratégias, políticas, planos e programas nacionais em prol da biodiversidade. Como consequência disso em 22 de agosto de 2002 foram instituídos, por meio do Decreto Presidencial n.º 4.339 de 22 de agosto de 2002, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade (PNB), decorrentes, essencialmente, do estabelecido na Convenção supracitada.

Em 7 de fevereiro de 2007 foi instituída por meio do Decreto Presidencial n.º 6.040 a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT). A Lei Federal n.º 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Os dois decretos presidenciais e a lei federal reconhecem e promovem direitos (e deveres) relacionados às populações tradicionais. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável confere valor ao desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais e futuras e assevera que deve se dar mediante o reconhecimento e a consolidação dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade. Garante seus territórios e o acesso aos recursos naturais tradicionalmente utilizados para sua reprodução física, cultural e econômica, além de valorizar os conhecimentos, práticas e usos tradicionais.

A Política Nacional da Biodiversidade reconhece a participação do homem na natureza brasileira há mais de 10 mil anos e a importância da manutenção da diversidade cultural nacional para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, bem como que os povos e comunidades tradicionais desempenham papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira e detém um conhecimento associado a ser acessado somente mediante o consentimento prévio e informado dos mesmos. Divide-se em sete componentes, sendo um deles dirigido ao acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais, cuja porção, em suma, valoriza os referidos saberes e estipula padrões a fim de que esse patrimônio possa ser compartilhado justa e equitativamente, gerando benefícios à sociedade como um todo e também aos povos e comunidades tradicionais.

A definição do(s) status protetivo a ser destinado à Juréia-Itatins apresenta íntima relação com a governança da biodiversidade, na medida em que se prevalente no todo a estação ecológica (em caso de procedência da ação) estar-se-á diante da necessidade da realocação total da população tradicional ali existente e, conseqüentemente, retirada dos mesmos da possibilidade de utilização do território e dos recursos naturais, condições essenciais à reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica que vem sendo transmitida pela tradição. Ao contrário, prevalecendo o mosaico e instituindo-se as duas reservas de desenvolvimento sustentável, será possível realocar os tradicionais ocupantes de áreas destinadas à proteção integral dentro da própria Juréia-Itatins, criar condições para a manutenção do tradicionalismo e, conseqüentemente, privilegiar todo o conhecimento afeto à biodiversidade e as potencialidades inerentes a tanto.

A solução de realocação da população tradicional, que, nos termos da legislação vigente, certamente ocorrerá na Juréia-Itatins, se justifica como medida necessária à dignidade de todos os seres da espécie humana, em prol da existência de um meio ambiente promotor de existência digna, não só da atual, mas também das futuras gerações, diante do reconhecimento de que as condições de vida estão comprometidas em decorrência das intervenções da espécie humana sobre o planeta. É solução sacrificante dos tradicionais, uma espécie de reação desesperada diante dos diagnósticos ambientais, julgada necessária pelo povo brasileiro ao transformá-la em lei, tendo como objetivo último o benefício de todos, inclusive os do porvir.

Sob o prisma das ciências exatas, ou seja, a partir do ponto de vista puramente quantitativo, a realocação parcial tende a impactar menos do que se a total vier a ocorrer, sendo razoável até mesmo imaginar impacto maior do que a fria

proporção numérica, dados os laços históricos e culturais intimamente relacionados com a vida em natureza até então desenvolvida. Solução diversa não consta na legislação vigente, demandando da parte dos que vislumbram injustiça, articulação na concretização de caminho diverso.

## 6. CONCLUSÕES

Mesmo para quem é afeto ao mundo das ciências jurídicas não é tarefa simplória compreender as questões jurídicas incidentes na área da Juréia-Itatins, descritas no presente trabalho, ocupada e explorada há tanto tempo, a mercê da grilagem de terras, da especulação imobiliária, de políticas governamentais descontinuadas como os projetos de reforma agrária, tentativas de instalação de usinas nucleares, abertura de estrada, chegada de veranistas, transmissão de direitos possessórios, edificações e ocupações irregulares.

O fato é que a Juréia-Itatins resistiu com o passar do tempo e guarda porção inigualável de natureza pujante a ser preservada para o bem da humanidade. A espécie humana tem dado mostras de ser incontrolável na satisfação das demandas culturais. A quantidade de indivíduos cresce assustadoramente e se projeta um cenário sombrio para a satisfação das necessidades biológicas, quiçá culturais. A necessidade de preservar se integra cada vez mais à atual civilização, bem como a consciência dos seres humanos poderem e deverem participar ativamente da conservação também, numa superação à visão de que a espécie humana é necessariamente inimiga da natureza.

Um dos principais fundamentos do autor da ação, a proibição do retrocesso ambiental, com o passar do tempo, receberá a devida valoração por parte das mais altas cortes do judiciário brasileiro e seus contornos ganharão maior precisão do que os de hoje. De toda forma, a certeza de que as conquistas em prol do meio ambiente não podem ficar a mercê de decisões meramente políticas, ainda mais numa região como a América Latina, caracterizada pela instabilidade e sujeita a populistas das mais diversas cepas, precisa ser construída e ganhar bases sólidas, para o bem de todas as formas de vida do Planeta Terra.

Esse mesmo fortalecimento deve se destinar ao licenciamento ambiental, importantíssimo mecanismo de evite a interferências via de regra irreversíveis ou de difícil reparação, sendo o EIA/RIMA um instrumento vital na preservação do meio ambiente.

No caso da Juréia-Itatins, analisadas as manifestações do autor, das defesas e dos julgadores, bem como dos inúmeros dispositivos legais existentes e dos pensamentos de pessoas dedicadas aos assuntos afetos à relação do ser humano com o meio ambiente, percebe-se que a nação brasileira, seguindo os passos de todo o mundo, entendeu por bem valorizar as populações tradicionais, de forma a concretizar a possibilidade de permanecerem nos locais ancestralmente ocupados como melhor estratégia em prol da preservação e da exploração sustentável do meio, bem como de se valorizar a singularidade cultural para se evitar a simplificação da espécie humana, o que a deixaria mais suscetível a danos os mais diversos.

As pesquisas realizadas demonstram não serem os caiçaras da Juréia-Itatins responsáveis por degradação evidente na região, pelo contrário, se há relevante estado de conservação dos recursos naturais, isso deu-se com a participação deles, detentores de conhecimentos fundamentais que precisam, para o bem de todos, ser explorados de forma sustentável, dada a biodiversidade e o endemismo presente na região.

Espera-se que a definição do(s) status prevalecente(s) na Juréia-Itatins seja o início do sentimento de pacificação a partir das medidas que se espera sejam implementadas, de se destacar a regularização fundiária, a formação dos conselhos participativos e a definição dos planos de manejo de cada uma das unidades de conservação, cuja maior parte se destinará à proteção integral permitindo somente a

pesquisa e a educação ambiental e a porção remanescente também o turismo ambiental, bem como das áreas destinadas ao desenvolvimento sustentável, reservada aos aspectos inerentes à tradicionalidade, de transmissão cultural e exploração dos recursos.

Considerando-se a legislação vigente, ponto muito importante diz respeito à realocação, de parte ou de toda a população tradicional, um enorme sacrifício aos caiçaras a ser honrado por meio do respeito ao meio ambiente a ser protegido, para que no futuro a civilização possa ter a consciência tranquila de ter se autoflagelado como medida necessária para a subsistência da vida no planeta.

Referidas medidas a serem implementadas devem ocorrer de forma a garantir a efetiva participação dos interessados, de se destacar a população tradicional, que precisa ser acessada de forma extremamente didática e acolhedora, partindo-se do princípio da existência de sentimento de *compressão da alma* experimentado em todo esse período, respeitando-se as individualidades e compreendendo-se as eventuais resistências internas existentes, a fim de construir uma nova realidade, essencialmente digna.

Durante este trabalho foi possível constatar a necessidade do desenvolvimento de outras pesquisas que poderão contribuir com o porvir da definição do(s) status da(s) unidade(s), tais como sobre (i) a natureza jurídica do termo real de uso a ser outorgado à população tradicional em caso de prevalência do mosaico, (ii) o projeto de realocação voluntária prevista no Programa do Governo do Estado junto ao BID, (iii) as características e formas como se dará a realocação; (iv) atividades que podem ser desenvolvidas na(s) unidade(s) de conservação; e (v) regularização fundiária.

Que o Direito e a Justiça, caracterizadores de um tempo da vida da Juréia-

Itatins, sejam capazes de fazer brotar nos corações e nas almas de todos, especialmente dos caiçaras, um sentimento nascido a partir da consciência, do sacrifício vivido ter se dado pela mais absoluta necessidade, e não por capricho ou teimosia, apagando a percepção e o sentimento de injustiça, afinal, como certamente compreendia o Sr. Sátiro<sup>53</sup>, nem todos são tão evoluídos quanto alguns.

---

<sup>53</sup> Líder espírita que morou até falecer na Juréia-Itatins, na comunidade Cachoeira do Guilherme

## REFERÊNCIAS

ANNONI, Danielle. Os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas: contribuições e perspectivas. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 33, 2014.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-14982-img10-08.04.2013.jpg>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

BENJAMIN, A. H. V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**. v. 4, n. 4, abr./jun. 1999, p. 48-82. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34690/introducao\\_direito\\_ambiental\\_benjamin.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34690/introducao_direito_ambiental_benjamin.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BIBLIOTECA VIRTUAL DO ESTADO. **População do estado**. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/sao-paulo/sao-paulo-populacao-do-estado.php>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Contestação e contrarrazões ao recurso extraordinário. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 859202. Distrito Federal: Recorrente: Procurador-Geral do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Governador do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4690032/1>>. Acesso em 21/05/2016, 16:30:25.

\_\_\_\_\_. GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE EFESA DO MEIO AMBIENTE – NÚCLEO BAIXADA SANTISTA. Representação. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 859202. Distrito Federal: Recorrente: Procurador-Geral do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Governador do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4690032/1>>. Acesso em 21/05/2016, 16:30:25.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Agravo Regimental, contestação e contrarrazões ao recurso extraordinário. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 859202. Distrito Federal: Recorrente: Procurador-Geral do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Governador do Estado de São Paulo e outros.

Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4690032/1>>. Acesso em 21/05/2016, 16:30:25.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Petição Inicial, contraminuta ao Agravo Regimental e Petição de Recurso Extraordinário. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 859202. Distrito Federal: Recorrente: Procurador-Geral do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Governador do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4690032/1>>. Acesso em 21/05/2016, 16:30:25.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão e despacho de admissibilidade do recurso extraordinário. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 859202. Distrito Federal: Recorrente: Procurador-Geral do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Governador do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4690032/1>>. Acesso em 21/05/2016, 16:30:25.

BURSZTYN, M.; PERSEGONA, M.. **A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

Centro Regional de Informação das Nações Unidas - UNRIC. **ONU projeta que população mundial chegue aos 8,5 mil milhões em 2030**. Jul. 2015. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31919-onu-projeta-que-populacao-mundial-chegue-aos-85-mil-milhoes-em-2030>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

CETESB. **Mosaico de áreas protegidas aumentará território da Juréia-Itatins para 117 mil há**. Disponível em <[http://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2006/06/05\\_jureia.htm](http://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2006/06/05_jureia.htm)>. Acesso em: 21 mai.2017.

DA SILVA, S. T. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Série Grandes Eventos – Meio Ambiente**. 2003. Disponível em <[file:///C:/Users/arturfontes/Downloads/PP+Estrategia+de+Sust+Urbana%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/arturfontes/Downloads/PP+Estrategia+de+Sust+Urbana%20(1).pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2017.

DE SOUSA, ACG. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. Achegas. 2005. Disponível em <[WWW.geoplan.net.br/material\\_didatico/A%20evolucao%20da%10politica%20ambiental%20no%20Brasil%20do%20seculo%20XX.pdf](http://WWW.geoplan.net.br/material_didatico/A%20evolucao%20da%10politica%20ambiental%20no%20Brasil%20do%20seculo%20XX.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2017.

Declaração da conferência das nações unidas sobre o meio ambiente humano – 1972. Disponível em:  
<[https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

Declaração universal dos direitos humanos. Disponível em:  
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

DIEGUES, Antonio Carlos S. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. **São Paulo em perspectiva**, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, 1992.

Distância entre cidades. **São Paulo a Santos**. Disponível em  
<<http://br.distanciacidades.com/distancia-de-sao-paulo-a-santos>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

DOS SANTOS, A. B. G.; VERONEZ, M. H. G.; Análise dos Mosaicos de Unidades de Conservação no Estado de São Paulo. **Unisanta Law and Social Science**, v. 6, n. 2, p. 211-219, 2017.

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **Sobre a RMSP**. 2016. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

Fundação Florestal do Estado de São Paulo. **Mosaico Juréia-Itatins**. 2009. Disponível em:  
<[http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/03/Anexo1\\_Boletim\\_Mosaico\\_Jureia.pdf](http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/03/Anexo1_Boletim_Mosaico_Jureia.pdf)>. Acesso em: 08 fev. 2016.

GUERRA FILHO, W. S.. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001.

Instituto Brasileiro de Florestas. **Bioma Mata Atlântica**. 2011. Disponível em  
<<http://www.ibflorestas.org.br/bioma-mata-atlantica.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

Instituto Brasileiro de geografia e estatística. **Área territorial brasileira**. 2016. Disponível em:  
<[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)>. Acesso em: 30 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Cidades. São Paulo**. 2017. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3550308>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá. 2011. Disponível em <<http://www.ibflorestas.org.br/bioma-mata-atlantica.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

KELSEN H., **Teoria pura do direito**; (tradução João Baptista Machado), 6.<sup>a</sup> Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LASSANCE, A. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do estado brasileiro. **Boletim de análise político-institucional**, n. 8, p. 39-41, jul.-dez. 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6885/1/BAPI\\_n8\\_p39-44\\_NP\\_Governan%C3%A7a%20e%20gest%C3%A3o\\_Diest\\_2015\\_jul-dez.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6885/1/BAPI_n8_p39-44_NP_Governan%C3%A7a%20e%20gest%C3%A3o_Diest_2015_jul-dez.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 1998. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>>. Acesso em 25. fev. 2017.

MILARÉ, E., **Direito do Ambiente** – 10.<sup>a</sup> Ed – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, A. de. **Direito constitucional** – 23. ed. – 2.<sup>a</sup> Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

NOBRE, Carlos A. Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país. **Parcerias estratégicas**, v. 6, n. 12, p. 239-258, 2010. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34690/introducao\\_direito\\_ambiental\\_benjamin.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/34690/introducao_direito_ambiental_benjamin.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

NUNES, Márcia. **Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Juréia-Itatins/SP**. 2003. 168 f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas), São Paulo. 2003.

PINSKY, C. B.; PINSKY, J. **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Ed. Saraiva, 27a. ed, 2002

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema nacional de unidades de conservação**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2005.

SANCHES, Rosely Alvim. **Caiçaras e a estação ecológica de Jureia-Itatins: litoral sul de São Paulo**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

\_\_\_\_\_. Caiçaras e o Mosaico de Unidades de Conservação Jureia-Itatins: desafios para a gestão. **Unisanta BioScience**, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2016.

SOS Mata Atlântica. **Divulgados novos dados sobre a situação da mata atlântica**. 2013. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/14622/divulgados-novos-dados-sobre-a-situacao-da-mata-atlantica/>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

VERONEZ, M. H. G.; BARRELLA, W. A regulamentação legal sobre a Vila Barra do Una e a percepção da população local. **Unisanta BioScience**, v. 5, n. 1, p. 103-111, 2016.