



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

289

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



39

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI n° 153.336-0/5-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO sendo requeridos GOVERNADOR DO ESTADO E OUTRA:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM A MATÉRIA PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ROBERTO VALLIM BELLOCCHI (Presidente, sem voto), RUY CAMILO, MARCO CESAR, MUNHOZ SOARES, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, SOUSA LIMA, VIANA SANTOS, PENTEADO NAVARRO, IVAN SARTORI, PALMA BISSON (com Declaração de Voto Vencedor), ARMANDO TOLEDO, A.C. MATHIAS COLTRO, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, MAURÍCIO VIDIGAL, ARTUR MARQUES, BARRETO FONSECA, LAERTE SAMPAIO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E SAMUEL JÚNIOR (com Declaração de Voto Vencedor).

São Paulo, 10 de junho de 2009.

ROBERTO VALLIM BELLOCCHI  
Presidente

MARIO DEVIENNE FERRAZ  
Relator



300

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 153.336-0/5-00 - Comarca de São Paulo.**

**Requerente: Procurador Geral de Justiça.**

**Requeridos: Governador do Estado de São Paulo e outro.**

**Voto nº 14.463.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, de iniciativa parlamentar, promulgada pelo Senhor Governador do Estado de São Paulo que "Altera a Lei nº 5.649, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações e dá outras providências". Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Matéria afeta a imposição de obrigações à Administração Pública, cuja iniciativa é do Executivo. A sanção do Chefe do Executivo não tem o condão de sanar o vício. Precedente do STF. Alteração de atributos de unidade de conservação ambiental. Dúvida acerca de eventual destruição do meio ambiente. Indispensabilidade do Estudo de Impacto Ambiental. Afronta aos artigos 5º, 24, 111, 144, 191 e 196, todos da Constituição Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.**

Vistos.

**1.** O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade pretendendo desde logo a suspensão dos efeitos e, a final, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, de iniciativa parlamentar, promulgada pelo Senhor Governador do Estado de São Paulo, que "Altera a Lei nº 5.649, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica,



301

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

*institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações e dá outras providências.”.*

Sustenta, em resumo, que a lei em questão descaracterizou a Estação Ecológica Juréia-Itatins, minorando e rebaixando o seu grau jurídico de proteção ecológica, alterando os seus limites, desfigurando-a, criando novas unidades de conservação a partir dela – o *Mosaico de Unidades de Conservação Juréia-Itatins* -, sem estudos técnicos suficientes, instituindo anistia para violadores e invasores da Unidade, abrindo flancos à sua destruição por interesses outros que não os ecológicos, impondo a órgãos do Poder Executivo atribuições e tarefas, violando o princípio da reserva da administração, malferindo a Constituição do Estado, notadamente os artigos 5º, 24, 111, 144, 191 e 196. Aduz haver risco de que, nas áreas agora consideradas de uso sustentável, atividades poderão ser desenvolvidas, gerando dano imediato e situações fáticas ambientalmente irreversíveis.

A medida liminar foi indeferida (fls. 35/36).

O Procurador Geral do Estado foi citado e argüiu em preliminar a inadequação da via eleita, no mérito defendeu o texto atacado sustentando que ele em nada extravasa os limites impostos pelo ordenamento constitucional federal ou estadual (fls. 46/61).

O Governador do Estado de São Paulo prestou informações reiterando os argumentos postos pelo Procurador Geral do Estado, ao passo que a Fazenda do Estado de São Paulo, representada pelo Procurador Geral do Meio Ambiente, trouxe aos autos esclarecimentos prestados pelo Secretário Adjunto do Meio Ambiente (fls. 63/64 e 88/175).



302  
(

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo prestou informações, opinando pelo não conhecimento do pedido. No mérito, requereu a improcedência da ação, mantendo-se a plena vigência e eficácia da lei atacada (fls. 183/196).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 266/274).

É a síntese do necessário.

**2.** De início, cabe observar ser inviável o acolhimento da preliminar de inadequação da via eleita.

É que a alegação do eminente Procurador Geral do Estado, no sentido de que a matéria ventilada pelo requerente na verdade aponta ofensa à Constituição Federal e leis infraconstitucionais e não à Constituição Bandeirante, como fez constar na inicial e, por isso, esta Corte não poderia exercer o controle de constitucionalidade no caso em exame, não vinga, por ser de todo descabida.

A inicial é clara no sentido de que a lei ora questionada afronta diversos dispositivos da Constituição Paulista e, ainda que assim não fosse, tal circunstância não se mostraria suficiente para afastar a competência deste Tribunal na hipótese. E nesse sentido já assentou o Colendo Supremo Tribunal Federal que *"O Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial"* (**Adin nº 2.396-MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, j. 08/05/2003**).



303  
1

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

Não se pode olvidar que na ação direta vige o “*princípio da causa petendi aberta*”, pois a despeito da necessidade legal da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, o Tribunal “*não está a eles vinculado na apreciação que faz da constitucionalidade dos dispositivos questionados*”, como anotam IVES GANDRA DA SILVA MARTINS e GILMAR FERREIRA MENDES (“**Controle Concentrado de Constitucionalidade – Comentários à Lei nº 9.868, de 10-11-1999**”, Saraiva, São Paulo, 2ª ed., 2ª tiragem, p. 241).

Posto isso, rejeitada a preliminar argüida, é bem de ver que, como observado na inicial e no parecer do ilustre Procurador-Geral de Justiça, é inconstitucional a Lei Estadual nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, por violar disposições contidas na Carta Política Estadual.

Com efeito, ao editar, por iniciativa de dois de seus Deputados, norma legal alterando a Lei nº 5.649, de 28 de abril de 1987, a qual criou a Estação Ecológica Juréia-Itatins, excluindo, reclassificando e incorporando áreas, instituindo o Mosaico de Unidades de Conservação, regulamentando ocupações e impondo para a administração pública obrigações, tais como garantir a invasores do local permissão de uso e anistia; efetuar o levantamento e demarcação de áreas; elaborar planos de manejo; desenvolver estudos para a criação de nova reserva; prosseguir com as desapropriações de áreas particulares, além de declarar de utilidade pública áreas para fins de desapropriação, como se depreende dos artigos 6º, 7º, § 1º, 12 e 13, todos da lei questionada, e artigos 2º e 3º, ambos das Disposições Transitórias, invadiu esfera de atribuição reservada ao Governador do Estado, sem dúvida alguma, porquanto ao Chefe do Executivo compete dispor privativamente sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e serviços da Administração Pública Estadual.



309

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

Oportuno ponderar que a demonstração de concordância do Chefe do Executivo, sancionando a lei em questão, não tem o condão de sanar o vício de origem ora verificado.

Leciona LUÍS ROBERTO BARROSO que *“Relativamente ao vício de iniciativa, quando conferida esta privativamente ao Presidente da República, vigorou por algum tempo o entendimento de que ele poderia ser convalidado no momento da sanção, expresso no verbete n. 5 da Súmula do STF: ‘A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo’. Tal orientação, todavia, já não prevalece de longa data, tendo o STF entendido que ela expressava a jurisprudência predominante sob o regime da Constituição de 1946 (RTJ, 127:811, 1989), estando o ponto de vista atual sintetizado na decisão seguinte: ‘A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a vontade do Chefe do Poder Executivo – ainda que deste seja a prerrogativa constitucional usurpada – revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República” (STF, DJU, 15set. 1995, ADInMC 1.070-MS, rel. Min. Celso de Mello).” (“O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, Saraiva, São Paulo, 3ª ed., p. 27).*

Bem por isso, a lei objurgada nesta ação direta padece de clara e evidente inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto nos artigos 2º da Constituição Federal e 5º da Carta Política do Estado de São Paulo.

Não se nega à Assembléia Legislativa o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Estado,



305

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

mas no exercício desse mister ela não pode editar regras concretas de administração, intervindo nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete gerir a administração pública estadual, sendo o único a quem, segundo o seu poder discricionário, cabe avaliar a oportunidade e a conveniência de assegurar garantias a invasores de unidade de conservação, efetuar levantamento e demarcação de tais áreas, elaborar planos de manejo, desenvolver estudos para a criação de nova reserva, prosseguir com as desapropriações, além de declarar áreas de utilidade pública para tal fim, até porque tudo isto implica na organização dos serviços públicos do Estado.

Tira-se, desse quadro, que o referido texto de lei, de fato implicou na imposição de obrigações ao Governador, invadindo esfera de sua atuação privativa.

Clara, portanto, a indevida violação ao princípio da independência dos poderes, previsto, em especial, no artigo 144 da Carta Paulista.

Como ensina HELY LOPES MEIRELLES, acerca da edição de leis municipais, mas que, "*mutatis mutandis*" aqui se aplica, "*A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito **adjuvandi causa**, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial*"



Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
Órgão Especial

3 de  
c

(“Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, São Paulo, 14ª ed., pp. 605/606).

Ao Executivo caberá sempre o exercício dos atos que impliquem no gerir as atividades estaduais, a ele cabendo a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que são atribuídos. De outro lado, à Assembléia Legislativa incumbe editar normas regulatórias de caráter genérico e abstrato. Porém, se ela edita lei dispendo sobre a forma como se dará o gerenciamento dos serviços e programas estaduais, impondo obrigações ao Executivo está a usurpar função que é atribuída ao Governador, pois ela não administra o Estado.

Adverte MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO que o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (“Do Processo Legislativo”, Saraiva, São Paulo, 5ª ed., p. 128).

A cláusula de reserva atinente ao poder de instauração do processo legislativo é de observância compulsória, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, como reiteradamente afirmado pela Suprema Corte (**Pleno, ADIn 3.061/AP, relator Ministro Carlos Britto, DJU de 9.6.2006, p. 84; Pleno, ADIn 2.721/ES, relator Ministro Maurício Corrêa, DJU de 5.12.2003, p. 1.099; Pleno, ADIn 2.364/AL, relator Ministro Celso de Mello, DJU de 13.12.2001, p. 551, entre outros precedentes**).

Em conseqüência, cumpre reconhecer que, no caso, a Assembléia Legislativa contrariou os artigos 24, § 2º, nº 2, e 111, todos da Carta Política Estadual, estando patente a





307

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

inconstitucionalidade da lei em apreço.

De outra parte, impende ressaltar que a norma em comento desconfigurou a Estação Ecológica Juréia-Itatins, até então classificada como Unidade de Proteção Integral, desmembrando-a em várias Unidades de Uso Sustentável, Mosaicos, os quais, a toda evidência, padecem de proteção ambiental de menor intensidade.

Nesse sentido é a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA que ao comentar os critérios de proteção ambiental anota: *“Quanto à intensidade de proteção, as unidades de conservação enquadram-se em dois grupos: (a) Unidades de Proteção Integral são espaços especialmente protegidos com o objetivo básico de preservar a Natureza. Por isso, a preservação há de ser integral, não se admitindo o uso direto de seus recursos naturais, mas apenas usos indiretos, como pesquisa científicas e visitas, assim mesmo sujeitas a condicionamentos e restrições. A lei define como tais as cinco unidades seguintes: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre; (b) Unidades de Uso Sustentado são espaços também protegidos, mas a intensidade da proteção é menor do que a que se aplica nas Unidades de Proteção Integral, porque, ao contrário destas, permitem o uso direto de seus recursos naturais. Seu objetivo básico não é preservar a Natureza, mas compatibilizar a conservação desta com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, consoante estabelece o art. 7º, § 2º, da Lei 9.985/2000. O que se entende por ‘uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais’? Quer isso dizer que a outra parcela pode ser usada livremente, ou, ao contrário, significa que a outra parcela deve ficar imune ao uso? A única alternativa é que deve prevalecer, porque uso sustentável consiste precisamente em não se utilizar parte do bem, para se poupar recursos para gerações futuras – que é o que está na base dos conceitos de desenvolvimento e uso sustentáveis. Quer dizer: área de uso sustentável é a que fica submetida a uma proteção parcial dos*



308  
9

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

*atributos naturais, admitida a exploração de partes dos recursos disponíveis, em regime de manejo sustentável, entre outras restrições legais. A interpretação de normas de direito ambiental pende sempre para a mais intensa proteção do meio ambiente. Como tais, a lei considera as sete unidades seguintes: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva Particular do Patrimônio Natural*” (**“COMENTÁRIO CONTEXTUAL Á CONSTITUIÇÃO”, Malheiros editores, São Paulo, 4ª ed., p. 843**).

E nessa análise, cumpre considerar que embora não se negue a ampla discussão que precedeu a edição da norma objurgada, inclusive com a participação da comunidade e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, tendo em conta a dúvida que se instala acerca do impacto ambiental que representa o retalhamento de uma Unidade de Proteção Integral, realmente era caso de se elaborar um laudo técnico específico, com emissão de opiniões de profissionais desinteressados no projeto, do que aqui não se cuidou.

Aliás, bem anotou o douto Procurador de Justiça em seu parecer que: “*A legislação estadual objeto da presente ação desnatura a Estação Ecológica Juréia-Itatins, unidade de proteção integral, retalhando-a em várias outras unidades, criando alguma e extinguindo outras, com menor grau de proteção jurídica, abrindo caminho à conspurcação e paulatina destruição do meio ambiente. Porém, admitindo que não haja certeza científica em relação à mencionada questão, sabemos que a dúvida já é suficiente para a exigência do necessário Licenciamento Ambiental, procedimento adequado à realização dos imprescindíveis estudos de impacto ambiental.*” (fl. 270).

Cabe aqui transcrever veneranda decisão da lavra do eminente desembargador Barbosa Pereira, trazendo a



309

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

lume a lição de Édis Milaré acerca da necessidade da elaboração do Estudo prévio de Impacto Ambiental, *“in verbis”*: “(...)ÉDIS MILARÉ. “Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário”. São Paulo: RT, 2000, tirado da Revista de Direito Ambiental nº 22, ano 6 – abril-junho 2001, editora Revista dos Tribunais, nos ensina que: “A insensibilidade do Poder Público não impedia que obras gigantescas, altamente comprometedoras do meio ambiente, fossem erigidas sem um acurado estudo de impactos locais e regionais, com o que se perdiam ou se comprometiam, não raro, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza. A incorporação pelo direito brasileiro desse instrumento preventivo de tutela ambiental estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implantação de projetos, contribuiu para o manejo adequado dos recursos naturais, o uso correto de matérias primas e a utilização de tecnologias de ponta, evitando altos investimentos futuros em equipamentos de controle e monitoramento”. Continua: “Dado o seu papel de instrumento preventivo de danos, é claro que para cumprir sua missão deve ser elaborado antes da decisão administrativa de concessão da licença ou implementação de planos, programas e projetos com efeito ambiental no meio considerado. Daí o nome *juris* que lhe dá a Constituição: ‘Estudo prévio de Impacto Ambiental’. Integrado o processo de licenciamento, o EIA não pode ser enxergado como um documento cartorial, burocrático apenas. Seu objetivo maior é influir no mérito da decisão administrativa de concessão da licença. É claro que omitindo-se o órgão público do seu poder-dever de exigir o Estudo quando presente o risco de deterioração significativa da qualidade ambiental, cabe ao Ministério Público (ou qualquer outro legitimado por lei), como tutor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuar no sentido de garantir inclusive na via judicial, a sua realização.” (Adin nº 146.526-0/6-00, julgada em 19.09.2007, v.u.).

Como se vê, a par da lei vergastada ter implicado em evidente ingerência nas prerrogativas reservadas ao Poder Executivo, em flagrante desrespeito à independência e




310

**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**  
**Órgão Especial**

separação dos poderes, também deixou de atender ao estabelecido pelo legislador constitucional, no que tange a elaboração do necessário Estudo Prévio de Impacto Ambiental, tudo de forma contrária às normas constitucionais, em desatendimento aos artigos 24, § 2º, nº 2, 111, 191 e 196, todos da Constituição Paulista.

Diante disso, sob qualquer aspecto que se analise a inconstitucionalidade da norma em apreço, seja ele formal ou substancial, a procedência do pedido é a medida que se impõe adotar.

**3. Destarte, por meu voto, rejeito a preliminar argüida pela Procuradoria Geral do Estado e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, com efeito retroativo (*ex tunc*).**

  
**MÁRIO DEVIENNE FERRAZ**  
- Relator -



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
Órgão Especial

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 153.336-0/5-00

REQUERENTE : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO E  
OUTRO

COMARCA : SÃO PAULO

### V O T O Nº 10.031


O eminente Desembargador MÁRIO DEVIENNE FERRAZ julga procedente esta ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Procurador-Geral de Justiça, que tem como objeto a Lei Estadual nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, que "Altera a Lei nº 5.659, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações e dá outras providências".

A relatora convicção tem a suportá-la dois

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 153.336-0/5-00  
Voto nº 10.031

fundamentos: o de que, por impor à administração pública obrigações, seria a lei hostilizada de iniciativa exclusiva do Executivo, não do Legislativo, não suprindo o vício a circunstância de ter sido sancionada pelo Governador; e o de que, por desnaturar unidade de proteção integral, a lei vergastada teria deixado de atender ao legislador constitucional, no que tange a elaboração do necessário Estudo Prévio de Impacto Ambiental, "tudo de forma contrária às normas constitucionais, em desatendimento aos artigos 24, § 2º, nº 2, 111, 191 e 196, todos da Constituição Paulista".

Após ter vista dos autos o eminente Desembargador SAMUEL JUNIOR também vota pela procedência, mas somente por padecer a norma de vício de iniciativa, haja vista entender inexigível, no caso, o Estudo de Impacto Ambiental, este que reclamável seria unicamente para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, destarte não sendo exigível na hipótese presente, de criação, por lei, do chamado Mosaico, o qual, por representar a reunião de diferentes categorias de unidades de conservação - federais, estaduais ou municipais - de forma a permitir uma visão global das áreas, visando uma conservação mais eficaz, e não um meio para se misturar unidades com força de alterar o atributo anteriormente concedido a determinada área, como feito pelo legislador



estadual, "no fim, só servirá facilitar intervenções indevidas e acabar com o que resta da Mata Atlântica".

Pedi vista dos autos, e adianto, depois de examiná-los, que a solução de procedência é mesmo inevitável, pois gritante e incontornável o vício de iniciativa que macula a Lei Estadual nº 12.405/12.12.2006, diga-se tão bem demonstrado nos votos precedentes ao meu.

Todavia, a inconstitucionalidade da lei telada igualmente decorre da circunstância de ter vindo a lume sem o Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Explico-me.

Tanto da Constituição Federal, no seu art. 225 e parágrafos, como da Constituição Estadual, no seu art. 192 e parágrafos, extrai-se constituir princípio do Direito Ambiental o da prevenção, que expressa o dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente ou, mais propriamente, o de "não agir sem prévia avaliação das conseqüências".

Naquele sentido é a lição de GILBERTO PASSOS DE FREITAS em artigo intitulado "A Constituição Brasileira de 1988: a Constituição Ecológica" (Revista do Advogado nº 102, Direito Ambiental, AASP, pág. 55); nesse a lição de PAULO AFFONSO

LEME MACHADO em "Direito Ambiental Brasileiro" (Malheiros Editores, 17ª edição, 2009, pág. 91).

Ainda segundo esse mestre a aplicação do referido princípio da prevenção relaciona-se intensamente com a avaliação prévia das atividades humanas, que se aperfeiçoa, justamente, por intermédio do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, cuja finalidade primordial é prever, prevenir e evitar na origem as transformações prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente.

Logicamente que legislar ou propor leis não deixa de ser uma atividade humana.

De outra parte, não são infalíveis, nem donos da verdade são, os legisladores e os administradores públicos.

Vale dizer: sua receita, in casu consistente na instituição do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, como forma de sustentar a desejável preservação dessa importante porção da Mata Atlântica, pode gerar, como alvitrou com respeitáveis argumentos o eminente Desembargador SAMUEL JUNIOR, o efeito contrário, indesejado, de facilitar intervenções indevidas e a devastação daquela.

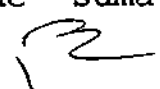
Isso só já justifica, no meu sentir, o exercício do dever jurídico de previamente



avaliar as conseqüências da legal alteração preservacionista, verdade que sedutora por sua aparente lógica de sustentabilidade vestida, porém de certo modo empírica, na medida em que "amparada" a sua infalibilidade num entendimento de índole muito mais política que técnica, como revela a Ata da Consulta Pública sobre a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, reproduzida às fls. 107/118, na qual, aliás, se nota ausente de participação a Fundação SOS Mata Atlântica, esta que em 1°.03.2006 denunciava (vide fls. 23/35 do protocolado em apenso) o alto grau de vulnerabilidade da área em apreço com os mesmíssimos argumentos do eminente Desembargador SAMUEL JUNIOR, especialmente em face da tramitação do Projeto de Lei nº 613/2004, que resultou na Lei Estadual nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, aqui atacada e ali classificada como perigosamente ameaçadora.

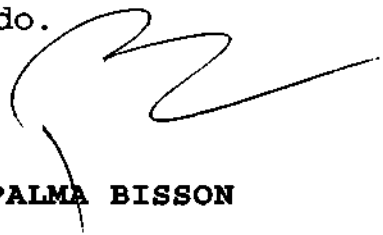
Mais eu julgo ser desnecessário salientar para então repisar que a norma hostilizada, ou congênere que vier a substituí-la sem o vício de iniciativa que a afeta, somente constitucional será caso antes dela se empreenda, em nome do estabelecido e incontornável princípio constitucional da prevenção, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, único meio capaz de avaliar a bondade de suas conseqüências.

Com tais razões acrescidas, que embora em julgado não passem, mas que reputo de suma



6 316

importância para nortear eventual e futura iniciativa do Executivo de propor lei semelhante àquela ora vergastada, é que eu voto pela procedência do pedido.



**Des. PALMA BISSON**



PODER JUDICIÁRIO  
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 153.336-0/5-00

Voto nº 18.738

Requerente: Procurador Geral de Justiça

Requeridos: Governador do Estado e outros

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR**

Acompanho, primeiramente, o Douto Relator no que tange ao afastamento da questão preliminar, que foi argüida pelo Procurador Geral do Estado, posto que, efetivamente, a inicial aponta para desconcessos entre a Lei 12.406, de 12 de dezembro de 2006 e a Constituição deste Estado, e é sob este prisma que a ação está sendo julgada.

Na questão de fundo também acompanho o eminente Desembargador Mário Devienne Ferraz, com as considerações, que, com respeito, acrescento, divergindo em parte mínima da fundamentação que apresentou.

Em 28 de abril de 1987 foi editada a Lei Estadual 5.649, criando a Estação Ecológica Juréia-Itatins, abrangendo terras dos

318

Municípios de Peruíbe, Iguape, Miracatu e Itariri, com o objetivo declarado, em seu artigo 1º, de assegurar a integridade dos ecossistemas e da fauna e flora nelas existentes, bem como sua utilização para fins educacionais e científicos e demais finalidades estabelecidas na legislação federal sobre a matéria, notadamente na Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981.

A invocada Lei Federal foi exatamente a que traçou regras para a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e que dizia que aquelas seriam áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista, ressaltando, no parágrafo primeiro, de seu artigo 1º, que 90% (noventa por cento) ou mais da área de cada Estação Ecológica seria destinada, em caráter **permanente**, e definida em **ato do Poder Executivo**, à preservação integral da biota.

Assim, se vê, sob este prisma, que o Estado estabeleceu restrições de **caráter permanente**, abrangendo o total da área de 79.270 (setenta e nove mil, duzentos e setenta) hectares, sabendo que a sua definição **competia exclusivamente ao Poder Executivo**.

Na verdade, aquela lei sequer precisava ser editada, porque um ano antes, no Governo de Franco Montoro (e a Lei é do Governo Quéricia), havia sido baixado o **Decreto Estadual Nº 24.646, de 20 de janeiro de 1986**, dizendo que o Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 2º, da Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981, criava a Estação Ecológica de Juréia-Itatins em terras dos Municípios de Iguape, Peruíbe, Miracatu e Itariri, com aquela mesma finalidade, qual seja a de assegurar a integridade dos ecossistemas exigentes e de proteger sua flora e fauna, bem como sua utilização com objetivos educacionais e científicos.

E os contornos das áreas foram praticamente os mesmos, conquanto o Decreto dissesse que a Estação abrangia uma área de 82.000 hectares, como pode se ver das respectivas descrições<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> No Decreto a descrição foi a seguinte. Artigo 2º - A Estação Ecológica de Juréia-Itatins abrange uma área total de 82.000 hectares, aproximadamente, integrada pela reserva florestal da Serra dos Itatins, classificada como floresta remanescente pelo DECRETO n.º 31.650, de 8 de abril de 1958, por áreas declaradas devolutas estaduais, e outras compreendidas na faixa litorânea do Estado de São Paulo, entre os Municípios de Peruibe e Iguape e no interior abrangendo terras dos Municípios de Miracatu e Itariri, compreendida entre 24º20' e 24º40' de latitude sul e entre 47º00' e 47º30' de longitude oeste, correspondendo a mais ou menos 820 Km<sup>2</sup> (oitocentos e vinte quilômetros quadrados) ou 82.000há. (oitenta e dois mil hectares) e com os seguintes contornos: inicia-se no ponto 01, localizado na foz do Rio Una do Prelado ou Comprido, próximo ao Porto do Prelado na praia da Juréia (ponto 01) segue a montante pelo Rio Una do Prelado até a confluência com o Ribeirão Piraçununga (ponto 02) segue em linha reta em direção Noroeste até a confluência do Rio das Pedras com o Rio do Engenho (ponto 03) segue a jusante pelo Rio das Pedras até a confluência com o Rio Itinguçu (ponto 04) segue a montante pelo Rio Itinguçu até a confluência com o Rio Branco da Serra (ponto 05) segue a montante pelo Rio Branco da Serra até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros (ponto 06) segue inicialmente em direção Oeste e depois em direção Leste pela curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros até o cruzamento com o Rio Itimirim (ponto 07) segue a montante pelo Rio Itimirim até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 400 (quatrocentos) metros (ponto 08) segue em linha reta em direção Nordeste até a confluência do Ribeirão Travessão com o Rio do Bananal (ponto 09) segue a montante pelo Rio do Bananal até a confluência com o Ribeirão Jacuguaçu (ponto 10) segue a montante pelo Ribeirão Jacuguaçu até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 400 (quatrocentos) metros (ponto 11) segue em linha reta em direção Oeste até o cruzamento da divisa dos municípios de Miracatu e Pedro de Toledo com a curva de nível de cota altimétrica 500 (quinhentos) metros próximo à nascente do Ribeirão Braço do Meio (ponto 12), segue inicialmente em direção Leste pela divisa dos municípios de Itariri e Pedro de Toledo e depois pela divisa dos municípios de Iguape e Pedro de Toledo até encontrar o limite do município de Itariri (ponto 13) segue em direção Norte pela divisa dos municípios de Itariri e Pedro de Toledo até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 700 (setecentos) metros próximo à nascente do Córrego do Açude (ponto 14) segue em direção Leste pela curva de nível de cota altimétrica 700 (setecentos) metros até o cruzamento com a divisa dos municípios de Peruibe e Itariri próximo à nascente do Ribeirão do Cabuçu (ponto 15) segue em direção Leste pela divisa dos municípios de Peruibe e Itariri até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 700 (setecentos) metros (ponto 16) segue em linha reta em direção Norte até o cruzamento do Ribeirão do Cabuçu com a curva de nível de cota altimétrica 400 (quatrocentos) metros (ponto 17), segue a jusante pelo Ribeirão do Cabuçu até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros (ponto 18) segue inicialmente em direção Leste e depois em direção Oeste pela curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros até o cruzamento com o Ribeirão Urubuçucaba (ponto 19) segue a jusante pelo Ribeirão Urubuçucaba até a confluência com o Rio Pereque (ponto 20) segue em linha reta em direção Sudeste até o cruzamento do Rio Tetequera com a curva de nível de cota altimétrica 20 (vinte) metros (ponto 21) segue a jusante pelo Rio Tetequera até a confluência com o Rio Guaraú (ponto 22) segue a jusante pelo Rio Guaraú até a sua foz no Oceano Atlântico (ponto 23) segue em direção Sudeste pela linha do litoral passando pelas praias do Guaraú, Arpoador, Juquiá, Una, Rio Verde e Ponta da Juréia até o ponto inicial e de fechamento deste perímetro".

Enquanto na lei, foi iniciada - se no ponto 01, localizado na foz do Rio Una do Prelado ou Comprido, próximo ao Porto do Prelado na Praia da Juréia (ponto 01), segue a

montante pelo Rio Una do Prelado até a confluência com o Ribeirão Piraçununga (ponto 2), segue em linha reta em direção noroeste até a confluência do Rio das Pedras com o Rio do Engenho (ponto 3); segue a jusante pelo Rio das Pedras até a confluência com o Rio Itinguçu (ponto 4); segue a montante pelo Rio Itinguçu até a confluência com o Rio Branco da Serra (ponto 5); segue a montante pelo Rio Branco da Serra até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros (ponto 6); segue inicialmente em direção oeste e depois em direção leste pela curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros até o cruzamento com o Rio Itimirim (ponto 7), segue a montante do Rio Itimirim, rumo este por aproximados 1.100 metros, atingindo a cota 240m (ponto 8); segue daí em azimute N 175° por 450m, em ascensão do morro, para chegar ao (ponto 9); segue daí em azimute N 110° por 590m em uma crista ascendente atingindo (ponto 10); segue daí por 770m em azimute N 148°, cruzando uma drenagem, atingindo (ponto 11), segue em azimute N 63° por uma distância de 670 metros até o (ponto 12); daí segue em azimute N 128° por 190 metros até o (ponto 13); segue então por 345 metros em azimute N 60° atingindo o (ponto 14) em cota altimétrica aproximada de 560 metros; segue daí em azimute N 341° 30' por uma distância de 980 metros, cruzando uma drenagem, até o (ponto 15); então segue - se por 710 metros um divisor de águas em azimute N 88° até o (ponto 16); segue daí por 320 metros em azimute N 20° até (ponto 17), segue em azimute N 310° por 180 metros até atingir novamente o Rio Itimirim, na cota altimétrica 400 metros (ponto 18), segue em linha reta em direção nordeste até a confluência do Ribeirão Travessão com o Rio Bananal (ponto 19); segue a montante pelo Rio do Bananal até a confluência com o Ribeirão Jacuguaçu (ponto 20); segue a montante pelo Ribeirão Jacuguaçu até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 400 (quatrocentos) metros (ponto 21); segue em linha reta em direção oeste até o cruzamento da divisa dos municípios de Miracatu e Pedro de Toledo até a curva de nível de cota altimétrica 500 (quinhentos) metros próximo à nascente do Ribeirão Braço do Meio (ponto 22); segue inicialmente em direção leste pela divisa dos Municípios de Itariri e Pedro de Toledo até o cruzamento com o divisor de águas da Serra dos Moraes (ponto 23); segue em direção oeste pelo divisor de águas da Serra dos Moraes, até o (ponto 24), coordenadas Geográficas aproximadas Longitude 47° 23'12" Oeste e Latitude 24° 19'32" Sul; segue em linha reta em direção sul até o (ponto 25); coordenadas geográficas aproximadas, Longitude 47° 23'03" Oeste e Latitude 24° 23'04" Sul situado no divisor d'águas da Serra do Bananal; segue em direção nordeste pelo divisor de águas da Serra do Bananal até o (ponto 26); de Coordenadas Geográficas aproximadas, Longitude 47° 20'22" Oeste e Latitude 24° 21'50" Sul; segue em linha reta em direção norte até o cruzamento da linha de divisa dos Municípios de Iguape e Pedro de Toledo, no (ponto 27), de coordenadas Geográficas aproximadas, Longitude 47° 20'38" Oeste e Latitude 24° 19'51" Sul; segue em direção em sudeste pela divisa dos Municípios de Iguape e Pedro de Toledo até encontrar o limite do Município de Itariri (ponto 28); segue em direção norte pela divisa dos municípios de Itariri e Pedro de Toledo até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 700 (setecentos) metros próximo à nascente do Córrego do Açude (ponto 29); segue em direção leste pela curva de nível de cota altimétrica 700 (setecentos) metros até o cruzamento com a divisa dos Municípios de Peruibe e Itariri próximo à nascente do Ribeirão do Cabuçu (ponto 30); segue em direção leste pela divisa dos Municípios de Peruibe e Itariri até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 700 (setecentos) metros (ponto 31), segue em linha reta em direção norte até o cruzamento do Ribeirão Cabuçu com a curva de nível de cota altimétrica 400 (quatrocentos) metros (ponto 32); segue a jusante pelo Ribeirão do Cabuçu até o cruzamento com a curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros (ponto 33); segue inicialmente em direção leste e depois em direção oeste pela curva de nível de cota altimétrica 100 (cem) metros até o cruzamento com o Ribeirão Urubuçucaba (ponto 34); segue a jusante pelo Ribeirão Urubuçucaba até a confluência com o Rio Perequê (ponto 35); segue em linha reta em direção sudeste até o cruzamento do Rio Tetequera com a curva de nível de cota altimétrica 20 (vinte) metros (ponto 36), segue a jusante pelo Rio Tetequera até a confluência com o Rio Guaraú (ponto 37); segue a jusante pelo Rio Guaraú até a sua foz no Oceano Atlântico (ponto 38); segue em direção sudeste pela linha do litoral passando pelas Praias do Guaraú, Alpoador, Juquiá, Una, Rio Verde e Ponta da Juréia até o ponto inicial e de

M

321

Desta forma, desde logo, pode-se afirmar que era de competência do Executivo a sua instituição, e, por isso, não podia o legislativo alterá-la.

A Estação criada abrangeu a Reserva Florestal da Serra do Itatins, que à época já era classificada como floresta remanescente, por força do Decreto 31.560, de 8 de abril de 1958, por áreas declaradas devolutas e outras compreendidas na faixa litorânea de nosso Estado (tanto no Decreto como na Lei).

Apenas a guisa de esclarecimento, não sendo esta a causa da inconstitucionalidade reconhecida, à Carta Magna Federal, no inciso III, do parágrafo primeiro, do artigo 225, diz que para garantir a efetividade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações, cabe a todas unidades da Federação, definir os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, **vedando qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam a proteção declarada.**

E mesmo numa leitura perfunctória da lei inquinada de inconstitucional, se verifica que o legislativo buscou de forma clara comprometer a integridade dos atributos que justificaram a proteção dada pela lei de 1987 e antes pelo Decreto 24.646/86.

A norma Estadual havia estabelecido originalmente que a instalação e administração da Estação competiriam à coordenadoria da Pesquisa de Recursos Naturais, enquanto que a nova lei, com manifesta e indevida ingerência em campo que não era de sua competência, outorgou a administração do chamado Mosaico à Secretaria do Meio Ambiente, obrigando-a a se submeter ao Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, prevendo uma gestão integrada e participativa. (e

---

fechamento desse perímetro (Fonte de Referência: Carta do IBGE, Escala 1:50.000, ano 1973).

o Decreto de Franco Montoro estabelecia que cabia ao Instituto Florestal, órgão da Coordenadoria de Pesquisa dos Recursos Naturais da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, a sua instalação e a administração).

Mas o que importa, é que compete ao Executivo dizer a quem compete a administração da Unidade.

O mencionado Decreto 4.340/2002, que regulamentou os artigos 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 33, 36, 41, 42, 47, 48 e 55 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como os artigos 15, 17, 18 e 20, no que concerne aos conselhos das unidades de conservação, estabelece: que o mosaico deve dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem; que a composição do conselho de mosaico é estabelecida na portaria que institui o mosaico (Mosaicos, portanto, não instituídos por Portarias e não dependem sequer de lei), e devem ter como presidente um dos chefes das unidades de conservação que o compõem, o qual será escolhido pela maioria simples de seus membros; que compete ao conselho de cada mosaico: I - elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição; II - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar: a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente: 1 - os usos na fronteira entre unidades; 2 - o acesso às unidades; 3 - a fiscalização; 4 - o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo; 5 - a pesquisa científica; e 6 - a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental; b) a relação com a população residente na área do mosaico; III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e IV - manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico.



323

Estas foram algumas das obrigações impostas pelo legislativo ao Executivo.

Ora, este Egrégio Órgão Especial reiteradamente vem afastando normas que impliquem em interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo.

E, em lição que se aplica ao presente caso, recentemente o Des. Penteado Navarro, bem afirmou: *“Não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica, em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo. ... Inegável, pois, que a execução de serviço público, relacionado ao Poder Executivo, e vinculando suas Secretarias, como ocorre no caso sub judice, é de atribuição deste com iniciativa reservada, conforme o art. 24, § 2º, 2, da Carta Estadual.”*

E esqueceram-se os Senhores Legisladores que a Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem que ser gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade e que deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação, e que o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem que definir as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

Ao menos deveria ter sido um ressalva na lei a respeito da questão.

Mas não ficam aí as irregularidades.

324  
C

O mosaico, por definição, é uma reunião de diferentes categorias de unidades de conservação - federais, estaduais ou municipais - de forma a permitir uma visão global das áreas, visando uma conservação mais eficaz. Apenas isso. Não é meio para se misturar unidades, e servir de meio para se alterar o atributo anteriormente concedido a determinada área, como feito pelo legislador Estadual.

E o mais relevante é que, como já dito, para a sua instituição basta um ato administrativo do Executivo.

O mesmo Decreto que a lei invoca para impor obrigações à Secretaria do Meio Ambiente, diz, com todas as letras, em seu artigo 8º: "O mosaico de unidades de conservação será reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação."

Por outro lado, no ano de 2000, pela lei 9.985, de 18 de julho de 2000, criou-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), com o objetivo de melhor ordenar as áreas protegidas, nos níveis federal, estadual e municipal.

Como tive oportunidade de ressaltar em artigo sobre ÁREAS PROTEGIDAS, que faz parte de obra Coordenada pelo Des. Renato Nalini (JUÍZES DOUTRINADORES - Doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Editora Millennium, 2008, página 81): Os objetivos do SNUC, de acordo com o disposto na Lei, são os seguintes: a) contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; b) proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; c) contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; d) promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; e) promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; f) proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; g) proteger as características de natureza

325

geológica, geomorfológica, espeleológica, paleontológica e cultural; h) proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; i) recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; j) proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; k) valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; l) favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; m) proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

As áreas protegidas, denominadas na nova lei como Unidades de Conservação, estão divididas em dois grupos (art. 7º): Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

São do primeiro grupo: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; e V - Refúgio de Vida Silvestre.

E do segundo: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A diferença fundamental entre um grupo e outro está no fato de que as Unidades de Proteção Integral tem o objetivo de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, a não ser em situações excepcionais previstas em lei, enquanto que no segundo a meta é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

A Estação Ecológica, criada em 1987, não feriu o diapasão da Lei Federal de 2000 posterior, posto que o seu objetivo já era o de preservar a natureza, servindo, eventualmente, para realização de pesquisas científicas.

326

E a sua área, e isto é importante ressaltar, teria, como tem que ser, exclusivamente de domínio público, o que implica em dizer que as particulares deveriam, como devem, ser desapropriadas e indenizadas.

Na Estação Ecológica é vedada a visitação, exceto para fins educacionais. E nela somente são permitidas alterações dos ecossistemas nas hipóteses, taxativamente previstas em lei, que são: I - medidas que visem à restauração de ecossistemas modificados; II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Nela não pode haver intervenção antrópica.

No entanto, a lei, no seu artigo 6º fala que "aos ocupantes da Estação Ecológica da Juréia-Itatins e dos Parques Estaduais do Itinguçu e do Prelado, poderá a Fazenda Pública Estadual outorgar Termo de Permissão de Uso, a título precário."

O Decreto 32.412, de 1º de outubro de 1990, que invocaram para autorizar tal medida, não mais subsistia, uma vez que às disposições que o legislador quis aplicar já haviam saído do mundo jurídico, quando editada a lei Federal, que definiu as Estações Ecológicas e os Parques como de proteção integral.

Têm os Parques Nacional, Estadual Municipal como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Também é de domínio público, estando prevista, em

caráter obrigatório, a desapropriação de áreas particulares que estejam em seus limites. É permitida a visitação, sujeita evidentemente a normas. A pesquisa científica depende igualmente de prévia autorização.

A lei, portanto, afasta-se de preceitos básicos do direito ambiental e longe de procurar proteger o Meio Ambiente, quer, sim, por questões não expressamente articuladas favorecer pessoas que indevidamente ocupam a área, esquecendo-se que o interesse público, em tais casos, se sobrepõe aos de particulares.

Criou-se, outrossim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Despraiado, bem como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una.

Deveriam, no entanto, ter sido criadas por iniciativa do Executivo.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, é considerada área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. Ela só pode existir em área de domínio público e, por isso, as particulares devem ser, quando necessário, desapropriadas.

Nestas se admite expressamente a intervenção antrópica e por isso mesmo não estão elas incluídas entre as Unidades de proteção integral.

As Reservas que a lei procurou criar, ademais, estão contíguas à Estação e se sabe de antemão que servirão, certamente, para aumentar as invasões, nas áreas de proteção integral, situação, aliás, que já vem ocorrendo, porque a fiscalização na área é precária.

Muitos são os recursos que tramitam por este Tribunal e que versam sobre invasões exatamente na Estação Juréia-Itatins, decorrentes da inoperância do Estado, bastando mencionar, entre eles; o Agravo de Instrumento nº 711.298-5/6, o Agravo de Instrumento 826.721.5/1, Agravo de Instrumento nº 747.790-5/0, Agravo de Instrumento nº 835.071.5/5, e Agravo de Instrumento nº 835.096.5/9

Aliás, no Agravo de Instrumento nº 747.790-5/0, em que funcionei como Relator, tive a oportunidade de afirmar: "Os elementos existentes nos autos estão a demonstrar que a Fazenda, em princípio, foi omissa. As medidas que tomou, foram manifestamente insuficientes e não pode ela se escudar na alegação de que teria encaminhado os elementos ao Ministério-Público, para que promovesse a ação. E tanto é verdade que foram insuficientes, que nem mesmo cuidou de fazer que fosse obedecido, pelos meios legais cabíveis, o embargo à construção que foi decretado, culminando por permitir que fosse construída no interior do Parque, que lhe competia fiscalizar, uma obra de grande porte, com manifestos danos, e que está sendo utilizada para ampliar a indevida intervenção antrópica no local. Portanto, o que se está determinando é que o Estado faça o que há muito deveria estar fazendo, e que lhe é imposto por lei. Ademais, se não for o Estado obrigado, sob pena de multa, a fiscalizar o local, as medidas que estão sendo determinadas contra os co-requeridos restariam inócuas e a impunidade e desrespeito pelo meio ambiente continuarão a prevalecer".

Isto serve para demonstrar o descaso, a falta de uma fiscalização eficaz, de sorte que se pode com tranqüilidade afirmar que a criação do chamado Mosaico, no fim, só servirá facilitar intervenções indevidas e acabar com o que resta da Mata Atlântica.

Fala a lei, ainda, em Refúgios Estaduais da Vida Silvestre nas Ilhas do Abrigo ou Guaraú e Guararitama, dando a impressão de aumento de área protegida. O aumento se deveu, sim, em face da incorporação de outras áreas protegidas, por força de atos do Executivo.

329  
/

O Refúgio de Vida Silvestre tem por finalidade proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória, e da mesma forma que o Monumento Natural, pode ser constituído por áreas privadas, sujeitando-se à compatibilidade e à aquiescência do proprietário às condições, que, caso não ocorra, impõe seja decretada a desapropriação e conseqüente pagamento da indenização. A visitação pública está sujeita a normas e restrições, e a pesquisa científica depende de autorização prévia.

Nestas também não podem haver intervenção antrópica.

Mas o que causa espécie é que o Legislador se preocupou em estabelecer tais Refúgios em Ilhas e avançar, em outras Unidades que criou, sobre o mar costeiro, olvidando do que dispõe a lei nº 7.661, de 16 de Maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, bem como do que estabelece o Decreto nº 5.300, de 7 de Dezembro de 2004, que regulamentou a mesma lei, dispondo sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabeleceu critérios de gestão da orla marítima, tratando inclusive de um sistema de monitoramento ambiental.

O Decreto Federal nº 99.274, de 6 de Junho de 1990, que regulamentou a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispuseram, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente já diziam que na execução da Política Nacional do Meio Ambiente cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo, entre outras medidas: manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica.

É, portanto, um dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, conforme previsto na mencionada lei 6.938/81, pela alteração introduzida pela Lei nº 7.804, de 18.07.89.

Numa visão global, costumo dizer que as áreas protegidas são instrumentos administrativos e políticos para gestão do homem no mundo. E, assim, se queremos que elas atinjam seus objetivos, temos que considerá-las sob os aspectos administrativo, técnico e político, ou seja elas têm que ser especialmente geridas, além de se exigir reconhecimento de autoridades, instituições e grupos sociais, ainda que culturalmente diferentes.

E, além disso, como tem sustentado estudiosos do assunto, as áreas protegidas devem ser entendidas como um sistema -sem que isso implique necessariamente em um 'enfoque sistêmico'. Nesse sistema cada parte tem sua função e o resultado geral ou final é o que interessa. Não seria possível atingir um resultado melhor -nem para as comunidades locais, nem para a natureza-, se fosse considerado que cada unidade de conservação fosse um fim em si mesma.

E o entendimento do sistema e da sua administração técnico-política não pode admitir que ao bel prazer de legisladores, uma determinada unidade seja alterada, e sofra redução de sua segurança ou atue em descompasso com normas maiores.

Embora um sistema não possa ser resumido a um diploma legal, já que ele só é efetivo quando composto de instituições, mecanismos e instrumentos, profissionais capacitados, e investimento de recursos econômicos, não pode o legislador alterar o que a lei modificada havia dito que era permanente.

Na verdade, a própria composição necessária à implementação de uma área de preservação, que, repita-se, não se



concretiza faticamente com a simples edição da norma, já serve para demonstrar a inconstitucionalidade da Lei 12.406, de 12 de dezembro de 2006, posto que ela cria ônus para Erário Público, porque diz que aos ocupantes a que se refere o artigo 5º, será concedida a opção de deixarem a área, ficando assegurada pelo Poder Público Estadual a prévia indenização das benfeitorias; porque no artigo 2º, estabelece que o Poder Público Estadual prosseguirá nos processos de desapropriação das áreas particulares inseridas na Estação Ecológica da Juréia-Itatins, conforme descritas no artigo 2º da Lei nº 5.649, de 28 de abril de 1987, até seu termo, e diz que as áreas de domínio particular apuradas e inseridas nos perímetros incorporados à Estação Ecológica da Juréia-Itatins terão que ser declaradas de utilidade pública e desapropriadas; porque obriga o Poder Público Estadual a providenciar, com prazo, o levantamento e demarcação das áreas de que tratam os artigos 1º e 3º desta lei, e elaborar planta e memorial descritivo de cada uma delas, assim como o cadastro e rol das ocupações existentes, além de planta e memorial descritivo das ocupações individuais, que, à toda evidência, terá elevado custo; e, porque, evidentemente, não pode existir áreas de preservação sem uma administração eficiente e sem fiscalização, que, também, demandarão outras despesas.

O levantamento, cadastro, rol de ocupações existentes, além de planta e memorial descritivo das ocupações individuais, deveriam preceder a lei, inclusive para que se pudesse saber o valor das indenizações a serem enfrentadas.

Acrescente-se ainda que a lei procurou outorgar direitos aos sucessores, em sentido lato, do moradores tradicionais, o que, à toda evidência, criará maiores transtornos às áreas, pois se sabe que muitos veranistas e até especuladores vem adquirindo as posses.

Dirirjo apenas da fundamentação do Douto Relator no que se refere à falta da EIA-RIMA.

332

Se a lei tivesse tido iniciativa correta, não poderia se cogitar de tais estudos. Poderia, em tese, o Executivo alterar (para mais ou para menos a área) sem a referida providência (artigo 225, § 1º, da CF). A única exigência é que se faça através de lei. Seriam, como são, exigíveis os estudos prévios dos impactos e os relatórios, para determinar, inclusive, as compensações, na destinação, ocupação, ou instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Como se sabe, prevalece no Direito Ambiental os princípios, entre outros, da prevenção e do desenvolvimento sustentável. E é por isso que a Constituição da República, no mesmo § 1º, inciso IV, exige, que a lei discipline, “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental...”

O Decreto 8.468, de 8 de setembro de 1976, que aprovou o regulamento da Lei 997, de 31 de maio de 1976, que dispôs sobre Prevenção e o Controle de Poluição do Meio Ambiente, dispôs (art. 57, inclusive com alterações introduzidas pelo Decreto 47.397, de 4 de dezembro de 2002), quais são as fontes poluidoras e as atividades que dependem de licença (com estudo prévio) – artigos 58 e 58ª – e lá não consta como tal a edição de leis, ainda alteradoras de áreas protegidas.

Na verdade o estudo de impacto ambiental é exigível quando houver alteração no meio ambiente provocada exclusivamente pela conduta ou atividade humana, atingindo direta ou indiretamente a saúde, a segurança e o bem estar da população, atividades socioeconômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente ou a qualidade dos recursos ambientais.

Este conceito de impacto ambiental é extraído da definição dada pela Resolução Conama 001/86, que dispõe em seu artigo 1º que:

*Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades*

*físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:*

*I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*

*II - as atividades sociais e econômicas;*

*III - a biota;*

*IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;*

*V - a qualidade dos recursos ambientais.*

Como já se disse, "instrumento preventivo de proteção ao meio ambiente, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) destina-se a analisar, prévia e sistematicamente, os efeitos danosos que possam resultar da implantação, ampliação ou funcionamento de atividades com potencial de causar significativa degradação ambiental e, caso seja necessário, propor medidas mitigadoras para adequá-las aos pressupostos de proteção ambiental.

Originário direito norte-americano, o Estudo de Impacto Ambiental ingressou no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Zoneamento Industrial - Lei nº 6.830/80, que em seu art. 10 § 3º exigia um estudo prévio acerca das avaliações de impacto para aprovação das zonas componentes do zoneamento urbano.

Este instrumento, no entanto, distinguia-se do Estudo de Impacto Ambiental atual por restringir-se aos casos de aprovação de estabelecimento das zonas estritamente industriais, sem integrar o licenciamento ambiental e por não prever a participação pública.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/81 em seu art. 9º, III incluiu o EIA entre os seus instrumentos de avaliação de impactos ambientais. A resolução nº 001/86 do Conama estabeleceu situações, de forma exemplificativa, consideradas causadoras de impactos significativos ao meio ambiente, em que o Estudo de Impacto Ambiental se faz necessário."

334

Por fim, o Estudo de Impacto Ambiental foi elevado à categoria constitucional pelo art. 225 § 1º da Constituição Federal de 1988, mas, data vênua, não era exigível no caso.

Porém, está é uma questão que em nada altera a conclusão de inconstitucionalidade, por vício formal.

Enfim, em obediência à Lei Maior, a Constituição do Estado, garante a independência e harmonia dos Poderes (art. 5º) e em tal regra está ao mesmo tempo o norte e o limite da atuação de cada Poder.

Eventual ofensa a este princípio, pelo Poder Legislativo, como ocorrido neste caso, inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão de indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Pinto Ferreira, com muito acerto, explica:

"Muito se discute, a respeito da falta de iniciativa do projeto de lei de competência reservada ou exclusiva do Presidente da República, se a sanção supre e convalida o vício de origem. "Determinada orientação jurisprudencial e doutrinária pretende que a ausência e iniciativa do Presidente da República fique sanada com a sanção do projeto. Lúcio Bittencourt opina que a sanção supre e sana o vício de origem, isto é, a falta de iniciativa presidencial. "A opinião contrária parece procedente. Quando a Constituição fala em competência privativa, não pode a sanção suprir o vício de origem, que é a falta de iniciativa do seu titular.

Nesse sentido a jurisprudência desta Corte, bem como o ponto de vista de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. A falta de iniciativa, quando se trata de competência reservada, não pode ser convalidada pela sanção, do mesmo modo que o projeto de lei votado sem quorum. O vício de origem opera ex nunc, não podendo o ato de sanção

convalidá-lo". (in Comentários à Constituição Brasileira, Vol. III, Saraiva, 1992, pág. 262).

Ao depois complementa: "É princípio de direito constitucional norte-americano que uma lei inconstitucional é, como lei, inexistente, ou não é lei. "A volição legislativa, do mesmo modo que a volição contratual, só se transforma em ato jurídico quando se reveste da forma legal, tanto da forma quanto da solenidade. Forma data esse res, a forma confere o ser ao ato. Caso o ato legislativo não seja moldado segundo o paradigma legal, ele é inexistente como ato jurídico.

"Laurente afirmou: "Um ato é inexistente quando não reúne as condições sem as quais não pode ser concebido, de sorte que o ato não tem senão existência aparente; nada foi feito, pois o que foi feito não existe aos olhos da lei. O nada não pode produzir efeito; o ato é nulo em virtude da lei, sem que seja necessário pedir-se a sua nulidade" (op. cit., pág. 263).

Aditando: "A validade da volição legislativa depende dos requisitos substanciais e formais estatuidos na Constituição. Os requisitos substanciais dizem respeito aos direitos mencionados e assegurados na Lei Fundamental ou à inexistência de sua violação. Os requisitos formais, do ponto de vista objetivo, concernem à observância da forma reta e prazo determinado para a elaboração da lei; sob a ótica subjetiva, dizem respeito à observância do órgão competente de onde nasce a lei" (idem, págs. 263/264).

Para arrematar: O sistema de divisão de função impede que o órgão de um Poder exerça as atribuições de outro Poder, de modo que a Prefeitura não pode legislar -, como também a Câmara não pode função específica do Poder Executivo..." (HELY LOPES MEIRELLES, in Direito Municipal Brasileiro, 4ª Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 118/119).

"No direito brasileiro, o vício da lei, por usurpação de iniciativa, é causa de nulidade, por inconstitucionalidade formal.

Inspirado em CRISAFULLI, ELIVAL DA SILVA RAMOS conceitua a inconstitucionalidade formal como sendo "aquela decorrente da violação das normas-parâmetro que disciplinam o processo legislativo, ao passo que a inconstitucionalidade material seria derivada da desconformidade entre o conteúdo normativo da lei e o conteúdo normativo da Constituição.

Quando o Parlamento, portanto, edita, por sua iniciativa, lei cuja matéria é reservada ao Poder Executivo, o ato será nulo, por vício de inconstitucionalidade formal" (Boletim de Direito Municipal nº 4, de abril de 2001, p. 238)

"A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória pelos Estados-Membros. Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma legal estadual que, oriunda de iniciativa parlamentar, versa matéria sujeita à iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo" (STF/unânime, ADIM 775-1-RS).

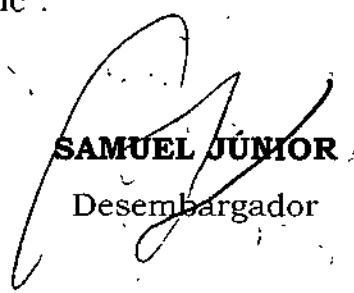
Portanto, a iniciativa de matérias reservadas ao poder Executivo não pode ser suprida por membro do Poder Legislativo, naquilo que se denomina usurpação de iniciativa. Mesmo quando a autoridade responsável pela sanção em vez de vetar o projeto de lei, demonstrar sua aprovação seja expressa ou tacitamente, não estaria convalidando a iniciativa, ou seja, não estaria tornando válido o ato usurpador.

E o Relator traz à colação, ainda, diversos outros precedentes deste Tribunal, todos no mesmo sentido.

Com estas considerações e na esperança de que nossos legisladores não se apartem do princípio da responsabilidade intergeração, não se esquecendo de que o Meio Ambiente é um bem que vem do passado, passa pelo presente e tem que permanecer viável para a humanidade que se sucede continuamente; acompanho o relator,

337

para julgar procedente a presente ação e declarar a  
inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.406, de 12 de dezembro de  
2006, com efeito "ex tunc".



**SAMUEL JÚNIOR**  
Desembargador