



São Paulo, 23 de fevereiro de 2017.

Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot

C/C Exmo. Sr. Procurador Coordenador da Assessoria Jurídica Constitucional da Procuradoria-Geral da República, Dr. Wellington Saraiva

C/C Exmo. Sr. Procurador Coordenador da 4.^a Câmara de Revisão, Dr. Nívio de Feitas Silva Filho

C/C Exmo. Sr. Procurador Coordenador da 6.^a Câmara de Revisão, Dr. Luciano Mariz Maia

C/C Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Gianpaolo Poggio Smanio

Ref.: Representação pela inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.260, de 29 de junho de 2016, aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo sem consulta às comunidades indígenas, quilombolas, caçaras e caboclas afetadas.

A **COMISSÃO GUARANI YVYRUPA - CGY**, organização que reúne o povo Guarani de todo sul e sudeste do país, em associação à **EQUIPE DE ARTICULAÇÃO E ASSESSORIA ÀS COMUNIDADES NEGRAS DO VALE DO RIBEIRA – EAACONE**, entidade que assessoria as comunidades quilombolas nos municípios de Barra do Turvo, Iporanga, Eldorado, Iguape, Cananéia, Miracatu, Registro, Itaoca (no Estado de São Paulo), Adrianópolis e Bocaiuva do Sul (Estado do Paraná); **ao CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI**; à **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO VALE DO RIBEIRA** e **ao INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA**, vem, por meio do presente ofício, solicitar a análise da



Instituto
Socioambiental



constitucionalidade, da validade e da regularidade da Lei Estadual nº 16.260, de 29 de junho de 2016 [ANEXO 01], que autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração e o uso de áreas públicas inseridas em 25 (vinte e cinco) Unidades de Conservação da natureza, aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo sem consulta às comunidades indígenas, quilombolas, caiçaras e caboclas ocupantes dessas mesmas unidades ou de suas vicinidades, conforme a seguir se expõe.

1. No dia 08 de Junho de 2016, foi aprovado pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Fernando Capez (PSDB), o projeto de lei nº 249/2013, que *autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas*. Aprovada em regime de urgência, após sua tramitação ficar parada entre maio de 2013 e junho de 2016, a Lei foi sancionada pelo governador Geraldo Alckmin, autor do projeto, no dia 29 de junho de 2016.

2. Referida lei, que incide diretamente sobre 25 Unidades de Conservação (UC) no Estado de São Paulo, consiste em inédito precedente legislativo de concessão de espaços territoriais especialmente protegidos *stricto sensu* à iniciativa privada, em flagrante contrariedade aos deveres impostos ao poder público pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional no sentido de zelar, fiscalizar e administrar Unidades de Conservação.

3. Tal lei ainda coloca em risco os escassos remanescentes florestais de Mata atlântica e Cerrado que sobreviveram ao longo de anos de desmatamento. Além disso, como não podem ser desassociadas, as populações tradicionais que residem nas áreas sobrepostas às UCs impactadas também se encontram ameaçadas, uma vez que dependem diretamente destas formações nativas para sua sobrevivência.



4. Ainda que as condicionantes sejam devidamente fiscalizadas pelo Poder Público Estadual, a lei abre margem para que se coloque em risco fauna, flora e populações tradicionais residentes nas áreas sobrepostas às Unidades de Conservação afetadas, em evidente inobservância do disposto no artigo 23, VI e VII, e artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, bem como do disposto no artigo 193, incisos II, III, VI, IX, X, XI, XIII, XV e XVI da Constituição do Estado. É inconcebível que empresas, movidas pela lógica do lucro e com propósitos comerciais, possam ter a elas cedidas, de forma geral a irrestrita (sem qualquer especificidade na referida Lei Estadual), Unidades de Conservação, cujo objetivo primeiro é a garantia da diversidade biológica, o desenvolvimento sustentável e a proteção das comunidades tradicionais, envolvendo, portanto, direitos fundamentais difusos e coletivos de natureza indisponível.

5. Acerca da responsabilidade pública sobre a preservação socioambiental, não restam claras as contribuições do projeto para o meio ambiente, sem especificação da relação a ser mantida pela empresa com as populações tradicionais e mesmo com as gestões das Unidades de Conservação concedidas. A justificativa que é apresentada junto ao PL n° 249/13, no entanto, versa acerca da sua suposta necessidade frente à alegada insuficiência de recursos administrativos para o correto manejo das áreas de conservação, em detrimento dos deveres de proteção ambiental impostos ao poder público pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. Noutras palavras, a negligência na gestão de Unidades de Conservação historicamente perpetrada pelo Estado de São Paulo é utilizada como justificativa espúria pelo próprio Governo Estadual para alegar a suposta necessidade de realizar concessão geral e irrestrita dessas mesmas Unidades de Conservação à iniciativa privada. Tal economia de gastos com a preservação de



Instituto
Socioambiental



direitos fundamentais, além de afrontar diretamente o princípio da proibição de proteção insuficiente aplicável em matéria de direitos fundamentais socioambientais, viola explicitamente o princípio do Direito Público em que impera a supremacia do interesse público e de sua indisponibilidade (art. 37, CF e art. 2º, Lei 9784/99), contrariando a prevalência dos interesses primários (da sociedade, real mandatária do poder) sobre os interesses secundários, de ordem meramente econômica. Além disso, o veto ao artigo 6º do PL nº 249/13, que tratava da vinculação da aplicação dos recursos obtidos com as concessões à gestão das Unidades de Conservação, torna incerto eventual benefício econômico que a medida poderia trazer. Cabe lembrar, neste aspecto, a existência de fundo estadual composto por recursos oriundos de compensações ambientais que deveriam ser investidos nas Unidades de Conservação, mas que não tem sido utilizado e adequadamente aplicado.

6. Tratando-se de direitos inalienáveis e referentes a bem público/difuso, a tutela desses direitos, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a própria Constituição Federal, é dever expressamente estatuído como de responsabilidade e competência do Poder Público. O SNUC (art. 20, VIII e IX) determina que deverão ser considerados os potenciais impactos resultantes de concessões de serviços, bem como a competência dos Conselhos de Unidades de Conservação para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade. Não foram respeitados também os princípios e diretrizes constantes do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto nº 5.758/06), em especial no tocante à participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais na gestão das unidades de conservação, estabelecimento de sistemas de governança e implementação de mecanismos de repartição de benefícios oriundos do uso de recursos biológicos das unidades de



conservação. No eixo temático 4.1 do PNAP - Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios, destaca-se a estratégia de “promover e divulgar experiências exitosas de diferentes formas de governança das unidades de conservação e outras áreas protegidas, particularmente aquelas que incluem o envolvimento de povos indígenas, comunidades quilombolas e locais”. Se de um lado a lei ora sob questionamento promoveu, de forma inédita, a abertura das concessões de serviços em Unidades de Conservação à iniciativa privada, de outro fechou as portas às comunidades tradicionais e talvez até mesmo às entidades locais, ao exigir, sem exceções, a prestação de caução para participação no processo de licitação (art. 3º, VIII, §1º, '5', Lei nº 16.260/16).

7. Para além do mérito do projeto, é de extrema importância frisar que seu processo tramitou sem qualquer esforço político de diálogo com a sociedade civil nem mesmo com os próprios Conselhos Gestores das Unidades de Conservação relacionadas na lei estadual. Inclusive, sobre este aspecto, ressalta-se que a única iniciativa de consulta se limitou a somente uma audiência pública realizada em 13 de junho de 2015, convocada um dia antes de sua realização. Na ocasião, a então Secretária de Meio Ambiente, Senhora Patrícia Iglecias, assegurou que “ficariam de fora das concessões as áreas ocupadas ou com outras restrições fundiárias”, conforme publicado em diversas matérias¹, posição que não se sustentou na lei estadual efetivamente aprovada e sancionada. Tampouco houve qualquer diálogo com as centenas de monitores ambientais (organizados em associações de monitores ou de bairro e contratados por agências e pelas UCs), geralmente moradores do interior ou do entorno das próprias UCs e que foram capacitados, no decorrer de duas décadas, por meio da atuação de diversas instituições, obedecendo

¹ Por todas, conferir a publicação da Rede Brasil Atual, disponível em: <http://goo.gl/nwDn67>.



a normas da própria SMA (Resoluções SMA nº 32/1998 e nº 59/2008) e outras específicas de cada UC. Registre-se que os planos de manejo, aprovados ou em fase de aprovação, elencam diretrizes e linhas de ação voltadas ao fortalecimento da cooperação com os monitores ambientais, os quais prestam relevantes serviços de educação ambiental, orientação aos visitantes, apoio na manutenção e monitoramento de trilhas, apoio a pesquisas científicas e apoio nas atividades de rotina de diversas unidades de conservação do Estado de São Paulo. A Lei também ignorou a Instrução Normativa nº 03/2015 da FUNAI, que estabelece normas e diretrizes relativas às atividades de visitação para fins turísticos em terras indígenas e tem como objetivo, antes de tudo, a valorização e a promoção da sociodiversidade e da biodiversidade, por meio da interação com os povos indígenas, suas culturas materiais, imateriais e o meio ambiente, visando à geração de renda e respeitando-se a privacidade e a intimidade dos indivíduos, das famílias e dos povos indígenas, **nos termos estabelecidos pelos próprios indígenas**. Cumpre sublinhar ainda que referida IN garante aos envolvidos convidar parceiros públicos ou privados para elaboração e execução dos Planos de Visitação, respeitada a autonomia e os direitos dos povos indígenas, considerando, ainda, o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam e os recursos naturais nelas existentes, e prevê que, nos casos de sobreposição com UCs, o Plano de Visitação deverá ser analisado em parceria com o órgão ambiental competente, garantindo o diálogo necessário que a Lei Estadual nº 16.260/16 suprimiu.

8. Mais grave ainda, sobre este aspecto consultivo, até mesmo as comunidades de ocupação tradicional a serem impactadas diretamente pela nova lei e maiores interessadas na questão: indígenas, quilombolas, ribeirinhas, caiçaras, caboclas – não foram sequer alertadas, longe de haver qualquer ação no sentido de respeitar o imperativo legal referente à **necessidade de consulta prévia, livre e informada**



estipulada pela Convenção 169 da OIT (Decreto nº 5.501/04), da qual o Brasil é signatário. A consulta é expressamente prevista nos casos em que medidas legislativas e administrativas possam afetar diretamente os povos indígenas e tribais (art. 6º, 1, ‘a’), assim como na realização de quaisquer atividades de exploração de recursos naturais em territórios por eles habitados (art. 15, 2). Nesse sentido, o processo legislativo também contrariou a necessidade de diálogo estipulada por acórdão do Supremo Tribunal Federal (PET 3388/RR) e as medidas conciliatórias que orientam, em essência, o novo Código de Processo Civil, além de atentar contra os direitos constitucionais à informação e participação, aplicáveis com vigor especialmente em matéria de direitos fundamentais de povos indígenas e comunidades tradicionais.

9. Em meio à diversidade de Unidades de Conservação e de comunidades diretamente atingidas, é imperioso pontuar que absolutamente todas apresentam ou apresentaram dificuldades no diálogo com a Secretaria do Meio Ambiente (SMA), que impõe entraves a qualquer possibilidade de negociação. Quanto a esta questão, a saudosa Juliana Santilli bem pontifica que “o conjunto de unidades de conservação deve representar amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais.”²

10. Deve-se considerar também o completo descabimento da lei frente aos direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231, CF), considerando-se, ainda, que todas as Terras Indígenas afetadas pela lei já

²1 A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental. *In*: “Revista de Direito Ambiental”, v. 40, 2005, p. 79-123.



Instituto
Socioambiental



possuem a aprovação da FUNAI aos estudos de identificação e delimitação que atestam a tradicionalidade das ocupações: Terra Indígena Peguaoty (Despacho n° 58, 12 de maio de 2016, DOU), Terra Indígena Pakurity (Despacho n° 56, 12 de maio de 2016, DOU) e Terra Indígena Jaraguá (Portaria n° 581, 29 de maio de 2015/ DOU). Em relação a esta última terra supracitada, a lei também fere o que está expressamente disposto na portaria declaratória, *in verbis*:

Art. 2° Fica o órgão indigenista federal autorizado a pactuar junto ao órgão ambiental estadual a **gestão compartilhada da área sobreposta da Terra Indígena Jaraguá com o Parque Estadual do Jaraguá**, mediante a elaboração e implementação de **plano conjunto de administração**, Guarani, nos termos do Decreto n.o 7.747, de 5 de junho de 2012.

Ao viabilizar a concessão de áreas públicas sobrepostas à Terra Indígena em questão, o Estado atua em extrema desconformidade com os direitos fundamentais territoriais dos índios e com o pressuposto da gestão compartilhada, dadas as formas pelas quais são celebradas tais concessões, licitações das quais o Estado se beneficia em prol de concessão de terra indígena, assim como a falta de consulta e deliberação em plano conjunto administrativo. Neste aspecto, cabe ainda enfatizar que, não bastasse a confusão e insegurança geradas pela sobreposição de afetações, doravante um outro agente entrará em cena nestes territórios: as concessionárias, responsáveis por “comunicar imediatamente às autoridades competentes quaisquer ocorrências no exercício de suas atividades que coloquem em risco a integridade ambiental da área concedida.” (artigo 3º, §3º, da Lei nº 16.260/2016). Sobre o tema, não se pode olvidar da jurisprudência estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “o desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da Constituição



Instituto
Socioambiental



Federal, assecuratório de um tipo de ‘desenvolvimento nacional’ tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena”³².

11. A respeito do problema referente às sobreposições com Terras Indígenas, importante ressaltar outra questão. Considerando-se que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são de posse da União (art. 20, XI, CF), encontra-se na lei mais um problema: a ausência de consulta da própria União, em claro conflito federativo de interesses referente às áreas sobrepostas, no caso das UCs do Estado e das Terras Indígenas, tema que, dada a gravidade, a Constituição Federal estabeleceu como sendo objeto de apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, ‘f’). Neste conflito, sendo as terras de ocupação tradicional indígena de domínio da União, o Estado, sob a ação da ALESP nesse caso, não possui atribuição para legislar sobre tais áreas.

12. Propriamente no caso do Parque estadual da Ilha do Cardoso, incluído nas UCs concedidas pela Lei Estadual nº 16.260/2016, acerca do conflito entre esferas de poder, cabe pontuar que é exatamente o que ocorre nesta situação, em função da indiscutível ilegitimidade da Assembleia Legislativa para aprovar um projeto de lei que incida sobre região de domínio federal. A própria União, em 1967, contestou o ato administrativo de criação do parque, reforçando a ilegitimidade do Decreto Estadual nº 40.319, de 03 de Julho de 1962. A dominialidade da União e a vedação legal de atos administrativos e legislativos do Estado sobre a ilha foi atestada, inclusive, em decisão do Supremo Tribunal Federal:

³² Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição n.º 3.388/RR. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. DJe 01.07.2010.



Instituto
Socioambiental



Processual civil. Ação discriminatória das terras públicas situadas na 'Ilha do Cardoso', no litoral paulista, proposta pelo Estado de São Paulo. Oposição manifestada pela União ao fundamento de que se trata de terras do domínio da União. [...] 7. **Ilegitimidade do Estado** de São Paulo para a ação em tela. Procedência da Oposição. (Ação Cível Originária nº 315-6; DJ de 20.11.92).

13. De modo a reafirmar a ampla e representativa oposição das comunidades impactadas, oportuno mencionar que a Representação está instruída com cartas (ANEXO 2) de algumas das comunidades afetadas pela referida lei. Reforça-se que se encontram mobilizadas contra a lei populações de ocupação tradicional no Vale do Ribeira (indígenas, quilombolas, caiçaras, caboclas, extrativistas) Associações Quilombolas, a Equipe de Articulação e a Assessoria às Comunidades Negras do Vale do Ribeira (EAACONE), assim como os Guarani do sul e do sudeste, por meio da Comissão Guarani Yvyrupa (CGY).

14. A EAACONE reúne associações de diversos quilombos e trabalha para que seja cumprido o disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Em mais de uma década de atuação, presenciou recentemente a instalação da Defensoria Pública da União em Registro, uma verdadeira vitória para os povos tradicionais da região em termos de acesso à justiça. A Lei Estadual nº 16.260/16, sancionada pelo Governador do Estado de São Paulo, além da patente violação de direitos por ausência de consulta livre, prévia e informada, afetará imediata e diretamente as comunidades dos Quilombos de Piririca, Bombas e André Lopes. O quilombo de Piririca, localizado no Município de Iporanga, sobreposto pelo Mosaico Jacupiranga, será diretamente afetado. A área já conta com o Relatório Técnico-Científico – RTC produzido pelo ITESP, ainda não publicado, pois se esperava resolver primeiro a situação com o Parque, sendo que ali vivem mais de 15 famílias que sequer foram consultadas ou alertadas sobre os



Instituto
Socioambiental



efeitos da privatização. O Quilombo de Bombas, no Município de Iporanga, contando com mais de 15 famílias, é comunidade remanescente com RTC do ITESP publicado. Situado em região onde há sobreposição com o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, o Quilombo será diretamente afetado pela lei. Na área da Comunidade Quilombola de André Lopes, que conta com mais de 75 famílias, localizada no Município de Eldorado, encontra-se a maioria das famosas cavernas do Vale do Ribeira. A área também foi sobreposta por parque e será diretamente afetada pela Lei Estadual nº 16.260/2016. Enfim, não é justo que comunidades que lutam e aguardam pelo seu reconhecimento e titulação agora tenham que enfrentar a privatização de UCs que se sobrepõem aos seus territórios ancestrais.

15. Por derradeiro, importante noticiar, como consta nos trâmites referentes ao processo de aprovação da lei, que em face do PL nº 249/13 foi instaurado Inquérito Civil Público, que ganhou o nº 14.1096.00000004/2013, pelo Promotor de Justiça Ivan Carneiro Castanheiro, do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA), com o fim de apurar a adequação técnica, os impactos sobre a biodiversidade e a própria constitucionalidade do projeto, uma vez que infringiria o artigo 225 da Constituição Federal, o qual determina a obrigação do poder público de preservar e restaurar processos ecológicos, assim como preservar a integridade da diversidade genética do país.

Assim, pelos motivos acima expostos, em consonância com os ditames constitucionais do art. 103, VI e art. 129, I, IV, V, além da legislação infraconstitucional correspondente, segundo os quais compete ao Ministério Público a função de velar e proteger o patrimônio público e social do meio ambiente e dos demais interesses difusos, coletivos e, em especial, indígenas, garantindo o cumprimento das medidas necessárias, a



Instituto
Socioambiental



Comissão Guarani Yvyrupa, a Equipe de Articulação e Assessoria às Comunidades Negras do Vale do Ribeira, o Conselho Indigenista Missionário, o Instituto Socioambiental e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo no Vale do Ribeira vêm, por meio deste ofício, **requerer a abertura de procedimento no âmbito da Procuradoria-Geral da República para que se analise a constitucionalidade, a validade e a regularidade da Lei Estadual nº 16.260/2016**, adotando-se as medidas cabíveis, com posterior e permanente comunicação (via mensageria eletrônica) às entidades e instituições subscritoras da presente Representação. Reforce-se a urgência diante do princípio da prevenção, basilar do Direito Socioambiental, e dos perigosos e irreparáveis danos que podem vir a enfrentar as comunidades sobrepostas e vizinhas a unidades de conservação, que não tiveram, nem terão, oportunidade de opinar sobre os termos das licitações e negociações encaminhados pelo Governo do Estado de São Paulo na gestão dessas áreas, requerendo-se deste *e. parquet* medidas para a **suspensão imediata dos efeitos da Lei Estadual nº 16.260/2016** até que se possa questionar e resolver o problema no mérito.

Bruno Martins Morais – Advogado OAB/SP nº 328.850

Assessoria Jurídica da CGY

Email: bruno@trabalhoindigenista.org.br



Instituto
Socioambiental



Júlia Carvalho Navarra – Estagiária

Assessoria Jurídica da CGY

Email: julia@trabalhoindigenista.org.br

Maria Sueli Berlanga – Advogada OAB/SP nº 205.457

Assessoria Jurídica da EAACONE

Email: msberlanga@bol.com.br

Caroline Dias Hilgert – Advogada OAB/SP nº 345.229

Assessoria Jurídica do CIMI

Email: carolinehilgert@gmail.com



Instituto
Socioambiental



Andrew Toshio Hayama

Defensor Público do Estado de São Paulo

Email: athayama@defensoria.sp.def.br

Mauricio Guetta – Advogado OAB/SP n.º 271.433

Assessoria Jurídica do ISA

Email: mauricioguetta@socioambiental.org

Michael Mary Nolan – Advogada OAB nº 81.309/SP

Assessoria Jurídica do CIMI

Email: mmnolan@uninet.com.br