

A regularização fundiária das áreas de mananciais e a atuação da Procuradoria Geral do Estado.

“A água de boa qualidade é como a saúde ou a liberdade: só tem valor quando acaba”

(Guimarães Rosa)

Sumário: 1. Introdução; 2. Da problemática relativa às áreas de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo; 3. Da fiscalização relativa à expansão das ocupações nas áreas de proteção de mananciais; 4. Da atuação da PGE como apoio nas desocupações administrativas; 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo debater e propor linhas de atuação entre a PGE e a Administração Pública no contexto das ocupações irregulares nas áreas de mananciais localizadas na Região Metropolitana da Cidade de São Paulo. Para tanto, será traçado inicialmente um histórico da proteção legislativa aos mananciais para, posteriormente, se abordar a dinâmica fiscalizatória das ocupações irregulares e, por fim, o papel da PGE na Operação Integrada Defesa das Águas.

Palavras-chave: Áreas de mananciais – Ocupação irregular – regularização fundiária – recuperação ambiental

1. Introdução

A situação da ocupação dos mananciais teve sua origem em uma política urbana e ambiental equivocada que, a pretexto de preservar áreas significativas, acabou limitando o seu aproveitamento e retirando seu valor econômico. O resultado foi a apropriação dessas áreas pela população de baixa renda, que passou a ocupá-las sem qualquer infraestrutura urbana.

Partindo do pressuposto de que a água é um recurso compartilhado e o saneamento básico é um serviço de interesse público, enfatizamos a importância da corresponsabilidade na solução dos conflitos resultantes do uso e ocupação do solo em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRMs) localizadas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A preservação ou degradação dos mananciais de água está intimamente relacionada com o processo de ocupação do solo em suas proximidades. A urbanização, o aumento da população, a falta de infraestrutura para coleta e tratamento de esgotos, e a redução da vegetação são alguns dos fatores que têm impacto direto na qualidade dos recursos hídricos, especialmente aqueles utilizados para abastecimento público.

Essa situação acarreta consequências significativas para a qualidade da água fornecida à população, tornando-se uma preocupação em termos de saúde pública.

De acordo com o Instituto Trata Brasil¹, existem mais de 35 milhões de pessoas em nosso país sem acesso a água potável, e outras cem milhões não têm acesso à coleta de esgoto. Somente na RMSP, 24 milhões de habitantes consomem quatro vezes mais água do que a bacia hidrográfica do Alto Tietê pode fornecer, e desses, três milhões vivem em áreas de várzea, onde não há sistema de saneamento disponível.

A proteção dos mananciais é fundamental para se alcançar os ODS 6, 11 e 13, pois está relacionada à disponibilidade de água potável, à sustentabilidade das cidades e comunidades, e à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ao proteger os mananciais, garantimos um recurso vital para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das pessoas

¹ [Água - Trata Brasil](#) – acesso em 26/07/2023

Trata-se de problema de profunda complexidade considerando a gama de aspectos envolvidos, inclusive os políticos, a diversidade de atores, o risco iminente da escassez de água para a maior cidade do país e municípios vizinhos.

No curso do presente trabalho traremos os principais aspectos do problema de ocupações irregulares nas áreas de mananciais localizadas na RMSP e a atuação da Procuradoria Geral do Estado, por meio de seu Núcleo Ambiental, para levar tais questões ao Judiciário ao mesmo tempo em que auxilia o Governo Estadual na condução da fiscalização e das desocupações administrativas.

Ao final, faremos algumas proposições para que, praticando uma advocacia pública estruturante, a PGE consiga auxiliar a Administração Pública a lidar com as questões socioambientais frequentemente levadas ao Judiciário.

2. Da problemática relativa às áreas de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo

As Áreas de Proteção Ambiental (“APMs”) da RMSP foram inicialmente tratadas nas seguintes normas: (i) a Lei Estadual nº 898/1975, que disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse dessa região; (ii) a Lei Estadual nº 1.172/1976, que delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere a Lei Estadual nº 898/1975, estabelecendo normas de uso e ocupação do solo; e, (iii) o Decreto Estadual nº 9.714/1977, que regulamenta as Leis Estaduais acima com base em estudo de um zoneamento que leva em consideração a máxima utilização do solo, compatível com a capacidade assimiladora dos mananciais em função das densidades demográficas.

Posteriormente, iniciou-se a normatização para a proteção aos mananciais relativos às 18 bacias hidrográficas de interesse para captação de água para o abastecimento público da RMSP, com a previsão, em suas leis específicas, da recuperação de tais mananciais (APRM’s).

Em 1997 foi editada a chamada “Lei-mãe”, a Lei Estadual nº 9.866/1997, que instituiu uma política estadual deixando de tratar apenas da RMSP.

Até 2017, quando foi editada a Lei Federal nº 13.465/2017, não havia previsão de regularização fundiária em APM, sendo que apenas as legislações específicas das APRMs traziam a possibilidade de regularização de assentamentos habitacionais de interesse social por meio de Programas de Recuperação de Interesse Social (“PRIS”).

Com a publicação da Lei Federal acima mencionada e seu respectivo Decreto Regulamentador, foram estabelecidas normas gerais nacionais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (“Reurb”) visando regularizar assentamentos informais anteriores a 22/11/2016.

Todo o arcabouço legislativo, no entanto, é marcado pelo absoluto descompasso entre as intenções do legislador e a realidade que se deseja regular. Depois de décadas de esforços institucionais não houve evolução real e definitiva no controle da ocupação do solo nas regiões mais periféricas da RMSP.

A população urbana, à míngua de outra opção locacional para firmar moradia em razão da especulação imobiliária e do déficit habitacional, edifica ou adquire habitações em áreas sem infraestrutura, despejando lixo e esgoto próximo a nascentes.

Por outro lado, a omissão do poder público em fiscalizar a ordenação territorial nas áreas periféricas da metrópole (justamente onde se localizam os mananciais), contribuíram para que o loteamento popular e a favela se constituíssem como alternativas para o acesso à moradia.

Tal cenário persiste, e, a par de toda problemática relativa à regularização das ocupações anteriores a novembro de 2016, há contínua e intensa ocupação posteriormente a este marco, o que demanda a constante atuação administrativa pelo Governo Estadual e judicial por parte da PGE/SP.

De fato, verifica-se nos últimos anos a proliferação de loteamentos ilegais, com terraplanagem e abertura de vias, implantados de modo repentino e ao arrepio da fiscalização e da legislação. Trata-se de atividade manifestamente criminosa, executada por empreiteiros clandestinos e frequentemente ligados ao crime organizado. Os adquirentes, por outro lado, normalmente são pessoas imbuídas de boa-fé atraídas por preços baixos e promessas de futura regularização.

3. Da fiscalização relativa à expansão das ocupações nas áreas de proteção de mananciais

Desde o princípio, a ideia era que o Estado e os Municípios trabalhassem em conjunto para fiscalizar essas áreas, considerando as diversas complexidades envolvidas nessa tarefa. A perspectiva de ter dois órgãos públicos realizando a fiscalização parecia ser uma vantagem inicialmente, mas acabou se tornando uma fonte de complicações.

De fato, a falta de recursos, pessoal insuficiente, equipamentos inadequados, estratégias pouco eficazes e falta de priorização em algumas gestões, fez com que a fiscalização integrada fosse realizada de forma intermitente, com pouca eficácia, incapaz de conter a ocupação desordenada das áreas de mananciais. Esse cenário de desajuste ocorreu sobretudo na zona sul da capital paulista, onde existem inúmeros assentamentos urbanos informais com lotes bem abaixo do tamanho mínimo recomendado e sem infraestrutura adequada de transporte, saneamento e outros serviços públicos.

Desde o ano de 2005 o poder público iniciou a configuração de uma matriz de gestão integrada e compartilhada entre o Estado e o Município de São Paulo objetivando: (i) definir áreas prioritárias e de interesse público para atuação, recuperação e proteção; (ii) fiscalização integrada para controlar as ocupações e expansões irregulares e a degradação de mananciais, a fim de promover a preservação da água; (iii) treinamento dos agentes públicos envolvidos nas ações de monitoramento e fiscalização integradas; (iv) melhoria dos procedimentos e ações integradas de monitoramento das áreas ocupadas irregularmente; e (v) consolidação da experiência de fiscalização desenvolvida pelo Município e pelo Estado com suas peculiaridades, sobretudo às margens das bacias da Guarapiranga e da Billings.

A referida configuração ocorreu por meio de convênio entre os entes, celebrado no ano de 2007, em observância à Lei Federal nº 6.938/81, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 140/11, sendo denominada Operação Defesa das Águas (ODA).

Em meados de 2008, a operação foi expandida para outros mananciais, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas de Preservação Permanente (APPs), alcançando a subprefeitura da região da Cantareira, Zona Norte (2009), a fim de proteger a biodiversidade na Serra da Cantareira, e à Zona Leste (2020) para enfrentar a degradação da várzea do Rio Tietê em São Miguel e Itaquera.

Após 8 (oito) anos da avença inaugural, o Convênio foi reformulado por meio do Processo Secretaria de Infraestrutura e do Meio Ambiente (SIMA) nº 4.778/2015, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 05 de novembro de 2015, com vistas à fiscalização integrada nas áreas de interesse ambiental localizadas no município de São Paulo rebatizado com a denominação de Operação Integrada Defesa das Águas (OIDA).

Atualmente está regido por Termo de Cooperação, novamente ratificado pelo governo do Estado e Município de São Paulo no ano de 2020 e publicado no Diário Oficial do Poder Executivo em 03 de dezembro de 2019, nos termos do Artigo 4º do Decreto Estadual nº. 59.215 de 21 de maio de 2013.

Neste cenário, em junho de 2020, com a finalidade de reforçar a estrutura da OIDA, houve, por ato do Secretário de Estado da Secretaria de Infraestrutura e do Meio Ambiente, a criação e instalação de três Grupos de Fiscalização Integrada (GFI) nas APRMs (Alto Juquery/Resolução nº 037/20, Alto Tietê Cabeceiras/Resolução nº 038/20 e Guarapiranga Sudoeste/Resolução nº 039/20), o que tem impulsionado uma maior mobilização entre os convenentes, os quais estão em fase de estruturação organizacional e implantação de Planos de Ações.

O novo modelo de gestão da OIDA, estabelecido para o período de gestão 2021/2024 em São Paulo, previu como ponto de partida a elaboração do “Mapa do NÃO”, onde foram marcadas e esquadrejadas inúmeras nascentes nas bacias Guarapiranga-Billings, totalizando mais de 2.800 (duas mil e oitocentas) e eleitos pontos de áreas prioritárias para as ações de prevenção e repressão às ocupações.

A ampliação de órgãos participantes dos grupos de fiscalização integrada (GFI), visto os reflexos das providências administrativas e operacionais implementadas pelos gestores, tem sido primordial para a realização das operações de congelamento e preservação das APRMs.

Na complementação das ações conjuntas há a previsão de: (i) maior integração entre Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria Geral do Município para atuação conjunta no polo ativo das ações civis públicas; (ii) aprimoramento das ações de inteligência policial, na identificação de pessoas, veículos, empresas e organizações com atuação criminosa, a fim de viabilizar a instauração de inquéritos policiais pela Polícia Civil e processos criminais pelo Ministério Público; e (iii) ações de comunicação social

produzidas pelos setores da Secretaria de Infraestrutura e do Meio Ambiente (SIMA), Secretaria de Segurança Pública (SSP) e Polícia Militar Ambiental (PMAmb) com fim de potencializar as ações do policiamento e das fiscalizações, no sentido de construir uma narrativa junto a sociedade e formadores de opinião, quanto à importância da Defesa das Águas, especialmente visando à saúde pública e qualidade de vida dos cidadãos.

Desde então foram envolvidas outras regiões do município impondo atribuições às seguintes subprefeituras: (i) Zona Sul: Parelheiros, Capela do Socorro, M'Boi Mirim e Cidade Ademar; (ii) Zona Norte: Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia do Ó/Brasilândia, Jaçanã/Tremembé, Perus, Pirituba/Jaraguá e Santana/Tucuruvi; (iii) Zona Leste: São Miguel Paulista, Itaquera, São Mateus, Guaianases, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Penha, Guaianases.

Ao longo de mais de uma década, resultados efetivos foram alcançados, sobretudo por meio de medidas administrativas que resultaram no desfazimento e demolição de obras e construções irregulares não habitadas, no impedimento de comercialização de lotes irregulares, na apreensão de materiais de construção, assim como na construção de conjuntos habitacionais, investimentos em obras de urbanização e regularização fundiária.

Entretanto, apesar de todo o esforço, infratores e criminosos robusteceram suas estruturas tornando a causa uma complexa questão política, social, ambiental, de segurança e de saúde pública.

Atualmente, investigações dão conta da atuação de organizações e associações criminosas no parcelamento irregular de solo, invasões, comercialização, etc, o que elevou sobremaneira o nível de complexidade desse fenômeno e tem requerido uma atuação cada vez mais integrada entre os convenientes, sobretudo com esforço específico do Ministério Público e das ações de polícia ostensiva da Polícia Militar e investigativa da Polícia Civil.

O público alvo destas organizações criminosas é, em sua maioria, composto por pessoas humildes, desinformadas, sem moradia e que transitam entre loteamentos irregulares em busca de uma propriedade.

Ludibriadas com promessas de regularização fundiária certa no futuro, firmam contratos de compra e venda por longos anos (10 em média) e iniciam a construção de

edificação precária, mantida com fossas sépticas, ligações clandestinas de água e energia e poucas condições sanitárias.

4. Da atuação da PGE como apoio nas desocupações administrativas

Conforme mencionado acima, há atualmente intensa atuação de organizações e associações criminosas no parcelamento irregular de solo, que implementam loteamentos irregulares e vendem tais lotes com a falsa promessa de regularização.

Tais associações criminosas contam com uma complexa e refinada infraestrutura de apoio, incluindo-se aí uma gama de advogados que, ao obter informações (a princípio confidenciais) sobre a iminente ocorrência de operações no contexto da OIDA para desfazimento e demolição de obras e construções irregulares não habitadas, ajuizam dezenas de ações no Judiciário com o objetivo de obter liminares que impeçam qualquer ato da Administração.

Especialmente após a pandemia e com o advento da ADPF 828, muitos juízes da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo acabavam concedendo liminares que não só inviabilizavam a operação, como também permitiam que novas construções fossem erigidas.

Notando tal dinâmica que envolvia o Judiciário nas operações relativas à OIDA e inviabilizava as medidas administrativas, a PGE passou a atuar de forma a antecipar o posicionamento do Estado de São Paulo e reforçar sua competência fiscalizadora em matéria ambiental.

Uma das principais estratégias adotadas, nesse contexto, foi o ingresso no pólo ativo de Ações de Obrigação de Fazer ajuizadas pelo Ministério Público somente contra o Município de São Paulo. Essas ações têm o objetivo de exigir do poder público municipal a adoção de medidas para controlar as ocupações irregulares e a degradação dos mananciais. Essa atuação é fundamental para garantir que as responsabilidades do município sejam cumpridas e que as áreas de mananciais sejam preservadas de forma adequada.

Além disso, a PGE também buscou fortalecer a articulação entre os órgãos envolvidos, promovendo reuniões e parcerias com a finalidade de coordenar as ações administrativas e judiciais. Essa integração se mostrou essencial para o enfrentamento efetivo das organizações criminosas que atuam na ocupação irregular de áreas de mananciais, pois permite uma atuação conjunta e mais eficaz no combate a essas práticas ilegais.

Outra medida relevante foi o despacho conjunto (Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria do Município) com os juízes da Fazenda Pública. Esse despacho teve o propósito de alinhar as ações e decisões judiciais relacionadas à OIDA, garantindo uma atuação coerente e eficiente do Poder Judiciário nesse contexto.

Adicionalmente, a PGE realizou o acompanhamento in loco das operações e o constante monitoramento de novas ações judiciais contra as operações da OIDA. Esse monitoramento foi essencial para identificar possíveis tentativas de bloquear ou dificultar as ações de combate ao parcelamento irregular do solo em áreas de mananciais, permitindo uma resposta rápida e eficaz por parte do Estado.

Por fim, a Procuradoria Geral do Estado também atua ajuizando em nome do Estado ou aderindo ao pólo ativo de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público em áreas onde já foram realizadas operações administrativas. Essas ações têm o objetivo de garantir a regularização das áreas ocupadas irregularmente, bem como a responsabilização dos infratores e a recuperação dos danos ambientais causados.

Como se verifica de todo o exposto acima, a atuação da PGE/SP na fase fiscalizatória da OIDA se dá no contexto de uma advocacia pública estruturante. Nas palavras do Procurador do Estado Lucas Soares de Oliveira:

“Para além da prescrição jurídico-constitucional, a advocacia pública exerce, concretamente, a importante função de dar concreção às políticas públicas, seja modelando-as previamente, seja defendendo-as – direta ou indiretamente – no âmbito judicial. Com efeito, os advogados públicos, como poucos profissionais do Direito, têm o mister que atinge todas as fases do fenômeno jurídico: das prévias discussões e tratativas para a elaboração da norma; passando pela sua edição e concretização; e chegando, muitas vezes, à crise proporcionada pela inefetividade ou tredestinação da norma, que não raro se transforma em litígio. O pensamento estrutural, portanto, é fundamental para essa classe de profissionais do ramo jurídico.

(...)

Portanto, seja na defesa judicial de uma simples demanda, seja no controle de legalidade feito em amplas políticas, seja na tutela – judicial ou administrativa – das bases da democracia, o advogado público envolve-se em uma atuação sistêmica e encadeada que, ao fim, reconduz-se à correta promoção das políticas públicas legítimas que são alvos da ação estatal.

Dentro desse panorama é que se torna possível falar em advocacia pública estruturante. O termo é utilizado por José Eduardo Faria para designar a classe de advogados públicos que se posta atinada à realidade, à interdisciplinaridade e ao pensamento reflexivo-racional do Direito. São profissionais que não se contentam com raciocínios meramente dogmáticos, de viés burocrático. Os advogados públicos estruturantes, dessa forma, são fruto de uma nova visão do Direito e do ensino jurídico.”

De fato, atuando de forma sistêmica e encadeada, contatando e engajando os diversos atores no Judiciário, bem como as autoridades/servidores públicos envolvidos, a PGE conseguiu dar efetividade à condução da OIDA.

Ainda, com o constante trabalho junto aos juízes da Fazenda Pública para expor toda a lógica e modo de atuação da OIDA, as liminares, que antes eram frequentes no sentido de barrar os desfazimentos e remoções, passaram a ser indeferidas.

As ações ajuizadas pelos ocupantes, por sua vez, estão sendo julgadas improcedentes. Já as ações ajuizadas pelo Ministério Público e pela PGE tem tido sucesso em seus pedidos liminares de desocupação.

Dessa forma, a atuação da Procuradoria Geral do Estado no âmbito da Operação Integrada Defesa das Águas contribui para combater o parcelamento irregular do solo em áreas de mananciais, garantindo a execução de uma política pública voltada para disponibilidade e a gestão sustentável da água.

5. Conclusão

A ineficácia e insuficiência da atuação do poder público ao longo dos anos têm levado ao aumento exponencial das ocupações em áreas de mananciais e ao parcelamento irregular do solo.

No entanto, a solução para a regularização fundiária e desocupação de áreas protegidas requer a implementação gradual e flexível de medidas específicas para cada caso, evidenciando a incapacidade da via judicial em resolver definitivamente a situação de desconformidade permanente e generalizada. A abordagem por meio da tutela judicial, portanto, é apenas um paliativo, incapaz de solucionar de forma duradoura esses conflitos.

Diante desse cenário desafiador, é essencial o enfrentamento o problema por meio do diálogo entre os diversos setores e atores que possam, de alguma forma, propor e estabelecer mecanismos para mitigar os efeitos perversos da intensa antropização nas áreas de mananciais sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, sobre a produção de água.

Assim, exercendo seu papel essencial tanto na promoção de uma política pública socioambiental de preservação das áreas de mananciais quanto na tutela jurídica dessa política junto ao Judiciário, propomos o seguinte na atuação da Procuradoria Geral do Estado, que pode ser replicada em outras espécies de políticas públicas:

PRIMEIRA PROPOSIÇÃO – A advocacia pública da contemporaneidade requer um pensamento crítico e interdisciplinar, que utilize o Direito como ferramenta de orientação e transformação social.

SEGUNDA PROPOSIÇÃO — O advogado público, deve se ater à sua tarefa estruturante, adquirindo habilidades e conhecimentos que vão além dos meramente jurídicos, o que lhe permite um olhar estrutural do litígio e das políticas públicas em geral.

TERCEIRA PROPOSIÇÃO — Nesse sentido, o advogado público que atua no contencioso, deve estar em constante interação com a Administração e ciente das Políticas Públicas em andamento, bem como das dificuldades enfrentadas com relação à sua implementação.

QUARTA PROPOSIÇÃO — Por fim, Procuradoria Geral do Estado deve atuar sempre de forma sistêmica e encadeada, contatando e engajando os diversos atores no Judiciário, bem como as autoridades/servidores públicos envolvidos, dando efeividade à condução de uma política pública socioambiental.

6. Bibliografia

Instituto Trata Brasil - <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/agua/>

ANCONA, Ana Lucia. “Moradia e Mananciais: Tensão e Diálogo na Metrópole”. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

BUENO, Ana Karina da Silva, Philip Reydon, Bastiaan, Santos Telles Tiago. Ocupações das áreas de mananciais na região metropolitana de São Paulo eo mercado de terras rurais e periurbanas. Territorios [en línea]. 2012, (26), 63-81 ISSN: 0123-8418. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35723147004>. Acesso em 28/07/2023

FERRARA, L.N. “Urbanização de assentamentos precários em área de mananciais: um balanço da atuação do poder público e os desafios que permanecem na Região Metropolitana de São Paulo”. Oculum Ensaios, v.15, n.3, p.413-435, 2018. Disponível em: < <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4192>>. Acesso em 26/07/2023.

MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente”. 11ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. “Direito ambiental & economia”. Curitiba: Juruá, 2018.

OLIVEIRA, Lucas Soares de. A advocacia pública estruturante e a promoção da justiça ambiental. Revista de Direito Ambiental. vol. 110. ano 28. p. 99-117. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/49039>. Acesso em 28/07/2023.

SANTORO, Paula Freire, FERRARA, Luciana Nicolau, WHATELY, Nicolau. “Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais”. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

VEIGA, José Eli da, 1948. “Para entender o desenvolvimento sustentável”. São Paulo: Editora 34, 2015.