

Cadernos Jurídicos

Ano 23 - Número 62 - Abril/Junho de 2022

Direito Urbanístico



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2022

Regularização fundiária em áreas de proteção e recuperação de mananciais: novos horizontes para solução de impasses envolvendo ocupação desordenada de áreas protegidas a partir do ideal de consensualidade administrativa

*Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho*¹
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

*Alexandra Fuchs de Araújo*²
Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Desafios da consensualidade na atividade administrativa; 3. Indisponibilidade do interesse público e litígios complexos pela posse da terra; 4. Regularização fundiária na Represa Billings: um “novo” marco legal; 5. Conclusão; 6. Bibliografia.

Introdução

O tema da conciliação com o Poder Público, apesar de enorme avanço doutrinário e legislativo experimentado nos últimos anos, ainda encontra muita hesitação no dia a dia forense.

Uma visão idealizada tanto do papel da lei na predeterminação do agir administrativo, como de princípios a reger a condução dos afazeres estatais acabou por contribuir para a consolidação entre nós de uma prática burocrática autocentrada, sem foco no seu resultado concreto em termos de bem-estar para a população.

Por outro lado, no que se refere a políticas públicas vocacionadas a eliminar a pobreza e reduzir desigualdades sociais, o cerne de um modelo de Estado de tipo social como o desenhado pela Constituição de 1988, a atuação dos Poderes constituídos também é marcada por muitos desencontros, quicá inspirados na ideia de sua separação tal como preconizada na Declaração de Direitos de 1789, e não de sua coordenação como exigida para a concretização do projeto constitucional.

Dado este cenário, no presente estudo vamos tratar das dificuldades existentes para regularização fundiária em áreas de mananciais, política que reclama do Poder Público uma maior flexibilidade no seu agir do que aquela preconizada pelos defensores da uma Administração aplicadora mecânica da lei perfeita, produto de um legislador racional, onisciente e onipotente.

¹ Doutor e mestre em Direito do Estado. Professor da Faculdade de Direito de São Bernardo e da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao CEDAU e ao NEDU.

² Doutora e mestre em Direito do Estado. Professora da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisadora vinculado ao NEDU. Coordenadora da Célula de Soluções Estratégicas do Grupo de Administração Legal (GEAL) do CRASP.

Para tanto, começaremos por contextualizar os óbices apontados pela doutrina para a celebração de acordos envolvendo interesses públicos, após o que, a partir da experiência profissional dos autores do texto, trataremos de casos práticos que refletem bem os empecilhos vivenciados quando se busca efetividade nas decisões judiciais que determinam remoção de milhares de pessoas dos locais nos quais elas não podiam ter fixado morada.

Ao final oferecemos nossa síntese conclusiva acerca da matéria, tendo por horizonte o incremento de soluções negociadas como ferramenta a serviço da boa administração.

1. Desafios da consensualidade na atividade administrativa

Sob a melhor das intenções, como a de se evitar a mercantilização da função administrativa, foi se criando uma cultura hostil a soluções concertadas em litígios nos quais a Fazenda atua em um dos polos.

Para a formação desse cenário podemos destacar dois fatores, ambos diretamente relacionados com dificuldades do nosso pensamento jurídico em lidar com a realidade³: 1) uma visão idealizada do papel da Lei na predeterminação da ação estatal⁴; e 2) uma concepção autorreferente da indisponibilidade do interesse público⁵.

Como se ainda estivéssemos no século XVIII encantados com as ideias propostas pelo Iluminismo para o controle no exercício do Poder em prol da tutela de direitos humanos, muitos dos nossos manuais de Direito Administrativo repetem sem maior problematização a cantilena segundo a qual a Administração só pode fazer o que a Lei autoriza expressamente, isso segundo o que se convencionou chamar de princípio da legalidade estrita.

Pressupondo a figura do legislador racional⁶, onisciente e onipotente, guiado pelo interesse geral e capaz de tecer minúcias sobre o agir administrativo, que poderia ser visto como mera aplicação da lei, defende-se, no que diz respeito ao objeto do presente ensaio, que sem lei expressa habilitadora o gestor não poderia encerrar uma controvérsia mediante concessões recíprocas.

Esse obstáculo, contra o qual um dos autores deste texto já teve oportunidade de se manifestar com mais vagar em outra oportunidade⁷, acabou sendo superado por reformas legislativas recentes, dentre as quais destacamos o Código de Processo Civil de 2015, a Lei de Mediação no Poder Público (Lei nº 13.140/2015) e o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁸.

³ Sobre o fenômeno, que não é exclusivo do nosso sistema jurídico, ver FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Função social da hermenêutica jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 72 e ss.; NIETO, Alejandro. *Crítica de la razón jurídica*. Madrid: Trotta, 2007, p. 26 e ss.

⁴ Para uma problematização dos possíveis significados do princípio da legalidade para a Administração Pública, ver CYRINO, André. *Direito Administrativo de carne e osso*. Rio de Janeiro: Processo, 2020, p. 39 e ss.; EISENMANN, Charles. O Direito Administrativo e o princípio da legalidade. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 47-70, abr./jun. 1959; OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública – o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2007.

⁵ Sobre a autorreferência como marca do exercício da função administrativa em nosso país e a necessidade de sua superação, ver MARQUES NETO, Floriano de A. A superação do ato administrativo autista. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (coord.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2011. p. 89-113.

⁶ NINO, Santiago. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*. Cidade do México: Universidad Nacional de Mexico, 1989, p. 85 e ss.

⁷ CUNHA FILHO, Alexandre J. da. Legalidade e consensualidade: a Administração precisa de lei para fazer acordos? *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 7, p. 9-18, mar./ago. 2015.

⁸ Sobre o ponto ver MEGNA, Bruno Lopes. O ‘compromisso’ para prevenir ou regular a compensação a irregularidades: um ‘negócio jurídico administrativo – processual’. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de introdução às normas do Direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 380-388.

Resta assim a questão da indisponibilidade do interesse público, cânone que em uma leitura apressada poderia conduzir ao entendimento de que a Administração Pública nunca poderia ceder em suas posições, as quais deveriam sempre ser perseguidas de modo intransigente pelos respectivos servidores.

O pano de fundo para a análise do tema será o tormentoso desafio que a ocupação desenfreada de áreas de proteção ambiental por populações de baixa renda na região metropolitana de São Paulo representa para o ideal de aplicação do Direito sob a perspectiva do “comando e controle”, técnica normalmente preconizada para a tarefa de ordenação do território segundo a nossa tradição jurídica.

2. Indisponibilidade do interesse público e litígios complexos pela posse da terra

Feitas tais considerações preliminares, e agora efetivamente adentrando o cerne do problema que nos propomos a discutir, há de se perguntar se a Administração, em um processo envolvendo conflito sobre a posse da terra em uma área de proteção ambiental, deve necessariamente assumir uma posição adversarial com relação aos respectivos ocupantes/invasores ou se, a depender das circunstâncias que se apresentem em concreto, esta poderia-deveria estar disposta a buscar soluções concertadas para o litígio.

Em outras palavras, o que queremos saber é se, estando disposta a transacionar com os particulares que estejam sem justo título em uma área pública, a autoridade estatal estaria agindo em descompasso com o interesse público e, assim, violando o postulado que prega sua “indisponibilidade”.

Segundo nossa experiência na análise de casos com esse tipo de disputa de fundo, que se soma a inúmeros relatos de observadores de conflitos urbanos análogos⁹, não temos qualquer dúvida quanto aos graves limites existentes para que se consiga, lançando-se mão exclusivamente da prerrogativa de ação unilateral estatal¹⁰, desfechos minimamente adequados para contendas nas quais múltiplos interesses públicos e privados se digladiem em torno dos bens jurídicos “direito à moradia” e “tutela ao meio ambiente”.

Ou seja, assumindo, como não poderia deixar de ser, que a Administração deva efetivamente se pautar pela satisfação do interesse público no desempenho das suas funções, o qual, quando identificado, é “indisponível”, verifica-se que este muitas vezes só consegue ser concretizado quando o Estado se dispõe a, por meio de contrapartidas, buscar desenlaces que estejam comprometidos com a superação das causas que levaram ao impasse fundiário.

Sobretudo quando uma dada ocupação/invasão é antiga (sendo que não é incomum ver em juízo discussões sobre fatos ocorridos há 30, 40 anos), e conte com um grande número de famílias (que podem ultrapassar a casa das dezenas), uma decisão do gestor público pela adoção de medidas dirigidas ao retorno do bem às suas condições originais deve se dar por meio do adequado arbitramento de todos os interesses públicos e privados

⁹ A respeito, confira-se: NOGUEIRA, Simone Marques dos Santos; MENCIO, Mariana; COMARU, Francisco de Assis. Decisão judicial em causas complexas: o caso Cohab Nossa Senhora da Penha/Vila Nova Cachoeirinha. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura (EPM)* – Direito Ambiental, São Paulo, n. 48, mar./abr. 2019.

¹⁰ “Ação unilateral estatal” aqui entendida tanto como aquela a cargo da Administração Pública como aquela de atribuição do Estado-juiz, as quais, apesar de se darem em palcos diversos (ou seja, do processo administrativo ou do processo judicial), podem ter por resultado uma singela ordem de despejo das famílias envolvidas, com auxílio de força policial em caso de necessidade.

em jogo¹¹, isso a partir de uma visão realista sobre a efetiva viabilidade dessa pretensão e consequente sobre o que será feito das pessoas que serão por ela atingidas¹².

Aqueles que estão residindo no local objeto de um processo de reintegração/demolição não irão desaparecer quando do cumprimento da ordem respectiva.

Embora o quanto o ora afirmado possa parecer um tanto evidente para alguém que não conheça as facetas de como se comporta a Fazenda Pública em ações judiciais envolvendo o tema, esse é justamente um dos principais desafios que invariavelmente se põem para um julgador instado a analisar esse tipo de litígio.

Pelo menos de acordo com o que tivemos oportunidade de ver a respeito no exercício da jurisdição no Estado de São Paulo, nunca apreciamos uma petição inicial nessas ações nas quais houvesse desde logo uma análise precisa de quantas famílias seriam atingidas pelo comando despejo, nem oferta espontânea de alguma alternativa habitacional que lhes assegurasse destino seguro.

Geralmente a provocação do Judiciário para deliberações dessa espécie se dá em demandas propostas pelo Estado ou Município contra “terceiros indeterminados” ou pelo Ministério Público contra Estado ou Município para que estes ajam em face dos tais “terceiros indeterminados”, ao que muitas vezes se segue ações de resistência promovidas pela Defensoria Pública, onde há tal órgão, ocasião na qual esses terceiros começam a ganhar nome, deixando de ser meros objetos de uma intervenção estatal, para passarem a figurar como indivíduos que também se dizem titulares de direitos/interesses/expectativas que merecem proteção (ou ao menos consideração) por parte da organização política.

Durante muitos anos ordens liminares foram deferidas pelo Judiciário tal como postulado pelo Estado, Município e o Ministério Público nesses processos.

Qual o resultado?

Não se sabe se esses dados são consolidados no âmbito da Administração Pública das nossas três esferas de governo.

Nada obstante, considerando que só na região metropolitana de São Paulo, espaço no qual há relevantes bens ambientais que sofrem permanente pressão decorrente do mercado imobiliário (formal e informal), há uma estimativa de mais de 1 milhão de pessoas vivendo em áreas impróprias para tanto¹³, podemos suspeitar que a ferramenta até então usada para resguardar nossas florestas, rios e lagos não vem se mostrando eficiente para o fim perseguido.

¹¹ Sopesamento de interesses que é preconizado como necessário para a motivação suficiente de decisões administrativas na gestão pública contemporânea, como apontam, a título ilustrativo: CASSESE, Sabino. *A crise do Estado*. Tradução de Ilse P. Moreira, Fernanda L. Ortale. Campinas/São Paulo: Saberes, 2010, p. 83 e ss.; MARQUES NETO, Floriano de A. A superação... Op. cit., p. 109 e ss.; Idem. O fim da bipolaridade no Direito Administrativo. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (coord.). *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 353-415, p. 403 e ss.; SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (org.). *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: RT, 2010. p. 9-51, p. 16 e ss.

¹² Para quem acredita que haveria necessidade de lei para que tal ônus de motivação fosse exigido de nossos agentes estatais, confira-se a redação do art. 20 da Lei de Introdução às Normas Direito Brasileiro: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”. Disponível em: <https://bit.ly/2Zr7a48>. Acesso em: 31 out. 2021.

¹³ Disponível em: <https://bit.ly/3xQUhnx>. Acesso em: 31 out. 2021, p. 54.

Há diversas ações judiciais, com decisões que transitaram em julgado, reconhecendo a irregularidade de muitas dessas ocupações, mas que não encontram meios de serem executadas.

Diante de um quadro como o exposto, resta-nos especular sobre possíveis razões para o impasse.

Inicialmente, há que se reconhecer que os conflitos fundiários em áreas de mananciais são conflitos de natureza coletiva, envolvendo políticas públicas mal implementadas.

Por outro lado, a dificuldade de o Poder Judiciário decidir sobre conflitos coletivos que envolvem políticas públicas em boa medida pode ser atribuída à lógica do processo civil individual, inadequado à tutela de direitos de natureza diversa, conforme esclarece Virgílio Afonso da Silva:

No âmbito jurídico, a comunhão de alguns fatores faz com que a situação fique ainda mais complexa, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988. Essa complexidade é decorrência das seguintes variáveis: de um lado as políticas públicas implementadas pelos governos nunca foi suficiente (sic) para satisfazer a imensa demanda de uma população carente de serviços em quantidade e qualidade aceitáveis; de outro lado, a atual Constituição ampliou ainda mais o processo de constitucionalização de temas que já foram vistos como reservados ao campo da política, como a regulação do salário mínimo, a fixação de taxas de juros e a garantia de direitos à saúde, à educação, ao trabalho e à moradia.

A partir desse pano de fundo, o papel do Direito é constantemente colocado à prova, visto que, na tradição liberal, a implementação de políticas públicas nunca foi matéria afeita aos profissionais do Direito. A consequência dessa constatação pode ser percebida quando se analisam decisões judiciais e trabalhos acadêmico-doutrinários. O que geralmente ocorre é a simples transposição de uma racionalidade da tradição liberal, baseada quase que exclusivamente em relações bilaterais – normalmente entre um credor e um devedor - para a área dos direitos sociais. Como será demonstrado adiante, um grande número de operadores do Direito assim encara os desafios suscitados pelos direitos sociais a partir dessa transposição: visto que a Constituição garante, por exemplo, o direito à saúde, se uma pessoa não tem acesso a determinado tratamento médico ou a um determinado medicamento; então é tarefa do Judiciário garantir que essa pessoa receba o tratamento e o medicamento necessários¹⁴.

Um exemplo de insuficiência do exercício da jurisdição tradicional para fazer face à complexidade verificada em muitos conflitos pela posse da terra em área de mananciais é uma ação ajuizada em 2003, processo nº 0011329-45.2003.8.26.0053, envolvendo ocupação na represa Billings, em um parcelamento irregular chamado Parque Primavera.

¹⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (org.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 383-396, p. 384.

Em 2021, após praticamente 20 anos de tramitação da ação, foi decidido pelo STF que não cabe ao Estado ou Município indenizar eventuais vítimas de parcelamento irregular, e sim os loteadores¹⁵. Mas a situação de ocupação irregular permanece.

É de se concluir que a ação judicial nunca teve real condição de produzir os efeitos a que se propôs, no sentido de garantir a aplicação da lei, pois não considera todo o contexto da política pública subjacente e os interesses políticos em jogo.

Obtida a ordem judicial de desocupação, esta é apenas mais um elemento a influir na política pública em implementação, e a ordem de despejo apenas será cumprida no momento politicamente oportuno, se houver, pois pode ocorrer de o Poder Público não ter interesse em que essa área seja efetivamente reintegrada por motivos de variada ordem, inclusive pelo fato de se poder estar em face de uma situação consolidada pelo passar do tempo, insuscetível de reversão ao *status quo ante* sem grave perturbação social.

Por outro lado, se cumprida a ordem, a experiência revela que muitas vezes, por falta de planejamento e controle por parte do Poder Público, a área respectiva pode ser simplesmente alvo de um novo apossamento clandestino, não raramente pelas mesmas pessoas que de lá saíram sem a garantia de um atendimento habitacional definitivo, contudo em situação habitacional ainda mais precária do que antes.

Ainda que de um modo um tanto retórico, convenhamos, nos cabe perguntar: o interesse público é satisfeito com esse tipo de desfecho?

3. Regularização fundiária na Represa Billings: um “novo” marco legal

Se há dificuldades de bom encaminhamento inerentes aos processos judiciais em que se analisa disputas multitudinárias tendo por objeto a posse da terra, vale lembrar que nem sempre há necessidade de se recorrer ao Judiciário para pacificação de tais litígios, medida que, ademais, pode vir a comprometer o exercício pleno de importantes funções sociais da cidade, isso considerando o efeito paralisante que processos desse tipo potencialmente acarretam em políticas públicas de variados matizes, até porque, em que pese

¹⁵ AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Capital. Parque Primavera. Parcelamento irregular. Represa Billings. Área de manancial. LE n° 898/75. LE n° 1.172/76. Pedido de realização de obras de saneamento básico e infraestrutura, aquisição de áreas verdes e institucionais e indenização pelos danos ambientais e urbanísticos. Condenação dos loteadores, do Estado e do Município. – 1. Parcelamento irregular. Área de proteção de mananciais. A ocupação irregular, sem licença e em afronta às restrições impostas na lei de parcelamento do solo e da lei de proteção de mananciais, de área de proteção a mananciais, causa dano urbanístico e ambiental direto. Desocupação e demolição não pedidas pelo Ministério Público. Obrigação de implantação da infraestrutura bem determinada. – 2. Responsabilidade. Dano ambiental. Reparação do dano. Município. Estado. O Município tem o dever de regulamentar e disciplinar a ocupação do solo, coibindo as ocupações irregulares e ilegais. Omissão evidente do Município, que nada fez para coibir a invasão e o parcelamento aqui cuidado, como não fizera em relação à ocupação anterior em área pública. Responsabilidade do Estado reconhecida, que se omitiu no dever de fiscalização da área de manancial, nos termos da LE n° 898/75 e LE n° 1.172/76. – 3. Indenização. Município. Estado. A consolidação do parcelamento torna o dano ambiental e urbanístico irreversível, passível de indenização pelos loteadores Severino e Nilo. Não há fundamento para condenar o Estado ou o Município a indenizar tais danos, pois não são os causadores diretos, arcam com as obras determinadas na sentença e não se vê razão para direcionar o escasso dinheiro público para o Fundo de Reparação, administrado pelo Estado e de destinação desconhecida. O pagamento da indenização implica em a vítima indenizar a si mesma, pois do bolso do próprio titular do interesse difuso sai o dinheiro para o pagamento mediante à arrecadação de impostos. – 4. Multa cominatória. Não há dúvida, na jurisprudência consolidada, quanto à possibilidade de fixação de multa cominatória contra o Poder Público. A multa deve ter valor suficiente a compelir o devedor ao cumprimento ‘da obrigação, mas sem excesso. Multa alterada no valor e na periodicidade. – Procedência parcial. Reexame, recurso do Estado e do Município ó providos em parte para excluir a condenação à aquisição de áreas verdes e institucionais, ao pagamento de indenização e para alterar o valor e a periodicidade da multa cominatória, como consta do acórdão. Supremo Tribunal Federal. ARE 1353007. Disponível em: <https://bit.ly/3QoJMYl>. Acesso em: 26 mar. 2022.

o uso do processo judicial durante o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, a solução para o impasse urbano, via de regra, não está no Poder Judiciário.

A ilustrar o que estamos a dizer, veja-se mais um caso envolvendo a Represa Billings, com ocupação judicializada em 1996, mas na qual, mesmo sem o trânsito em julgado da ação proposta, novos arranjos institucionais foram forjados entre os atores sociais envolvidos, possibilitando uma solução consensual extrajudicial.

Na ação civil pública nº 0732139.97.1996.8.26.0100, a sentença condenou o Município e o Estado de São Paulo, solidariamente, a promover a regularização fundiária da região em litígio, na forma do supracitado acordo, arcando com os custos das despesas, sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em caso de inadimplemento. Essa decisão foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, ao entendimento de que incumbe também ao Estado-Membro o dever de fiscalização do uso e ocupação do solo, destacando que, no caso, ficou configurada a sua inação em agir para impedir invasões em área de preservação ambiental¹⁶.

Em 2020 o processo ainda não havia transitado em julgado. Mas logo após a concessão de liminar para a retirada dos ocupantes, considerando a impossibilidade de remoção das pessoas que já ocupavam 4 mil residências, iniciou-se um diálogo entre o Ministério Público, os municípios envolvidos e sociedade civil, do qual resultou a Lei Estadual 13.579/2009 (Lei da Billings) regulamentando a ocupação do solo no entorno da represa.

Durante esse processo de diálogo, foi firmado termo de ajustamento de conduta com a municipalidade de São Paulo, em que esta se obrigava a regularizar a área objeto da ação civil pública de acordo com a nova lei.

As Leis Estaduais nº 898/1975 e 1.172/1976, que antecederam ao ajuizamento da ação e que disciplinavam as condições de uso do local, provavelmente nunca foram adequadamente articuladas com as demais políticas públicas urbanas para a região e seus instrumentos normativos, fator que acabou contribuindo para ocupação irregular desenfreada das áreas ribeirinhas da represa por populações vulneráveis.

Entre os obstáculos para o bom funcionamento das normas estavam dispositivos que haviam transferido o encargo da proteção ambiental quase que exclusivamente aos proprietários da área protegida, resultando em desvalorização imobiliária, e conseqüente abandono de muitos terrenos pelos seus titulares, os quais viriam a ser objeto de inúmeras ocupações irregulares nos anos seguintes.

Como resultado, iniciou-se o processo de judicialização, com o embate pela posse da terra entre proprietários tabulares, ocupantes e órgãos públicos encarregados da defesa do meio ambiente.

Posteriormente veio a Lei nº 9.866/1997, denominada a nova Política de Proteção e Recuperação dos Mananciais, estabelecendo normas e diretrizes para a proteção e recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais do Estado de São Paulo. Foi uma primeira tentativa de um novo arranjo institucional, com vistas à proteção ao meio ambiente da região.

¹⁶ Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO ESTADUAL. Responsabilidade objetiva e solidária. A responsabilidade solidária, no caso, está presente porque, além da omissão do dever de controle e de fiscalização, decorre de sua inação quanto ao dever de agir e coibir o aumento das invasões em área de preservação ambiental. Sentença mantida. Recurso conhecido e improvido. TJSP; Apelação Cível 0732139-97.1996.8.26.0100; Relator (a): Vera Angrisani; Órgão Julgador: 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/06/2015; Data de Registro: 19/06/2015. Disponível em: <https://bit.ly/3NTcXZp>. Acesso em: 7 abr. 2022.

Essa norma estabeleceu um Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA), que consiste em um instrumento de planejamento para a elaboração de leis específicas e que estabelece as diretrizes, metas e ações voltadas à gestão de cada uma das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRMs).

Os diálogos não cessaram, e a busca do consenso evoluiu para a Lei nº 12.233/2006, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga e em 13 de julho de 2009, a Lei específica nº 13.579 que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings, regulamentada pelo Decreto nº 55.342 de 13 de janeiro de 2010.

Para a proposição do PDPA da bacia hidrográfica do Reservatório Billings foi contratada, através da licitação de nº 7097/2007¹⁷, a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE), que iniciou um amplo processo de discussão técnica e organizou o PDPA, cujo relatório final foi publicado em maio de 2010, ou seja, 10 meses após a promulgação da Lei Estadual nº 13.579/2009¹⁸.

Paralelamente, a sociedade civil, os municípios inseridos na bacia, o Estado, técnicos e estudiosos envolvidos na área, realizaram discussões sistemáticas, das quais resultou o texto da Lei Estadual nº 13.579/2009¹⁹, que abriu espaço para harmonização de iniciativas capazes de produzir alterações significativas na situação de degradação vivenciada em vários pontos da represa, formalmente inaugurando um novo ciclo de políticas públicas para o local (em um caminhar que, passados 10 anos do advento do referido diploma, não se sabe se está em vias de conclusão).

O novo paradigma legal da política de mananciais para a represa está pautado na qualidade da água e na regulação do uso e ocupação do solo através de medidas que vão além das ferramentas de “comando e controle” que tradicionalmente foram (e são) usadas pelas nossas autoridades com tal objetivo.

A Lei tem como objetivo principal garantir a proteção e a recuperação do manancial e para tanto a legislação cria o Sistema de Planejamento e Gestão, vinculado ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), que envolve o Estado, os municípios e a sociedade civil com os objetivos de ampliar e manter a cobertura vegetal nos 47.456 mil hectares da bacia, reduzir a carga de fósforo, recuperar áreas degradadas e implantar infraestrutura adequada nas áreas urbanas.

A Lei Complementar nº 140 de 2011 complementou o disposto no art. 62 da Lei Estadual nº 13.579/2009²⁰ e fixou as normas para a cooperação entre a União, os estados, Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas de competência comum para a proteção e preservação do meio ambiente. Sobre a matéria ainda foi aprovada pelo

¹⁷ BATISTA, Andreza de Araújo. *A lei específica da Billings: avanços e desafios*. – Escola Superior da CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Qhb9Lj>. Acesso em: 4 abr. 2022.

¹⁸ SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Elaboração do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings*. Relatório final. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, maio 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3mPcV8R>. Acesso em: 04 abr. 2022.

¹⁹ A Lei Estadual nº 13.579/2009 define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings – APRM-B.

²⁰ Art. 62 – As atividades de licenciamento atribuídas ao Estado poderão ser delegadas aos Municípios, por intermédio de convênios, desde que a legislação municipal, inclusive de parcelamento, uso e ocupação do solo, esteja em conformidade com a Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997, e com esta lei. Parágrafo único – Para a delegação da atribuição prevista no “caput” deste artigo, o Município deverá contar com corpo técnico e conselho municipal de meio ambiente, com caráter deliberativo, nos termos da legislação pertinente. Disponível em: <https://bit.ly/3aZS1kG>. Acesso em: 19 mar. 2022.

Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) a Deliberação nº 01/2014²¹, traçando as tipologias para o exercício da competência municipal, previstas no art. 63 da Lei Estadual em comento²², no âmbito do licenciamento ambiental.

São seis os municípios inseridos na bacia do Reservatório Billings, quatro deles (São Paulo, São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) são atendidos pela Sabesp. Os municípios de Diadema e Santo André são atendidos, respectivamente, pela Companhia de Saneamento de Diadema (SANED) e pelo Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA). As duas empresas municipais adquirem água da Sabesp e encarregam-se da sua distribuição.

Nos termos do artigo 3º, IX da Lei estadual, um dos objetivos da lei é propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia nos alojamentos de habitações ocupadas pela população, implementando-se a infraestrutura de saneamento ambiental adequada e as medidas compensatórias para a regularização urbanística, ambiental, administrativa e fundiária destas áreas, assegurando-se o acesso aos equipamentos urbanos e comunitários, bem como aos serviços públicos essenciais, o que exige que os municípios afetados adaptem seus Planos Diretores ao novo quadro normativo.

Os municípios de São Bernardo do Campo²³, Santo André²⁴ e Ribeirão Pires²⁵ realizaram a compatibilização da legislação municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo com a legislação estadual de proteção e recuperação dos mananciais, sendo que Ribeirão Pires empregou em alguns itens e restrições maiores do que a lei estadual, enquanto o município de Santo André, apesar de ter efetuado a compatibilização do seu Plano Diretor, ainda não dispõe de equipe técnica multidisciplinar para tanto²⁶. Não foram localizadas informações comprovando a adequação dos Planos Diretores dos demais municípios à Lei da Billings.

Diante do grave déficit habitacional experimentado pela população de baixa renda e considerando a existência de assentamentos irregulares de longa data instalados nos arredores da represa, a Lei Estadual nº 13.579/2009 possibilita a implantação de Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS) na área em questão, desde que comprovada a preexistência dos assentamentos até o ano de 2006 e a sua precariedade urbanística e ambiental.

²¹ Disponível em: <https://bit.ly/3NXcvJB>. Acesso em: 19 mar. 2022.

²² Art. 63 – O alvará de que trata o artigo 59 desta lei poderá ser expedido pelo Município, desde que a legislação municipal esteja compatibilizada com as disposições desta lei, nos seguintes casos: I – para as atividades não indicadas no artigo 61 desta lei como obrigatórias de licenciamento pelo Estado; II – empreendimentos para uso não residencial inferior a 10.000 m² (dez mil metros quadrados) de área construída; III – empreendimentos para uso residencial inferior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) de área construída; IV – movimentação de terra em volume inferior a 4.000m³ (quatro mil metros cúbicos) ou que interfira em área inferior a 8.000m² (oito mil metros quadrados); V – os fracionamentos de glebas em até 10 (dez) partes, mantidos os lotes mínimos definidos no artigo 27 desta lei, de acordo com o provimento da Corregedoria Geral da Justiça do Estado. Disponível em: <https://bit.ly/3zyOuEi>. Acesso em: 19 mar. 2022.

²³ SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Lei Municipal nº 6.184/2011*. Disponível em: <https://bit.ly/3tDbs9w>. Acesso em: 27 mar. 2022.

²⁴ SANTO ANDRÉ. *Lei nº 9.394, de 5 de janeiro de 2012*. Altera a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor. Disponível em: <https://bit.ly/3Hs2Nwn>. Acesso em: 27 mar. 2022.

²⁵ RIBEIRÃO PIRES. *Lei nº 5518, de 8 de abril de 2011*. Aprova a resolução COMDEMA nº 1, de 10 de março de 2011, que dispõe sobre a compatibilização do Plano Diretor de Ribeirão Pires – Lei Municipal nº 4.791/2004 e Lei Específica da Bacia Hidrográfica Billings – Lei Estadual nº 13.579/2009, e dá outras disposições. Ribeirão Pires: Câmara Municipal, [2011]. Disponível em: <https://bit.ly/3QlhtkR>. Acesso em: 27 mar. 2022.

²⁶ BATISTA, Andrezza de Araújo. *A lei... Op. cit.*; SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Elaboração... Op. cit.*

Para o enquadramento e regularização das Áreas de Recuperação Ambiental – ARA1, a Lei estadual, em seu artigo 33, § 1º, prevê a responsabilidade compartilhada dos entes pela recuperação do dano²⁷, o que estimula a consensualidade.

Embora seja difícil medir os resultados até então obtidos com a aplicação da Lei estadual nº 13.579/2009, o que dependeria de estudos empíricos dirigidos a aferir sua efetividade nos últimos anos, pode-se supor que o advento da Lei Estadual nº 9.146/95, com a criação de mecanismos de compensação financeira para municípios que sofrem restrições por força de instituição de espaços especialmente protegidos pelo Estado em seus territórios²⁸, corresponda a uma importante ferramenta vocacionada a liberar recursos materiais indispensáveis às políticas públicas que devem ser levadas a cabo para transformação qualitativa de ocupações consolidadas em áreas de preservação, conferindo condições dignas de moradia a milhares de brasileiros.

Partindo do diagnóstico que as populações e empresas inseridas no território do reservatório da Billings prestam serviços gratuitos ao preservarem parte de suas propriedades permeáveis e com vegetação para assegurar a produção de água para o abastecimento do manancial de interesse regional, a Lei da Billings, no seu capítulo “Dos objetivos”, determina a instituição de mecanismos de compensação financeira aos proprietários de áreas prestadoras de serviços ambientais.

Nessa linha, o município de Ribeirão Pires passou a instituir um programa de descontos de IPTU para a preservação de áreas verdes²⁹.

Como se vê, estados e municípios, ao menos no caso em análise, adotaram uma nova estratégia para melhoria das condições de tais mananciais, seguindo uma postura que aparentemente está alinhada com um maior pragmatismo por parte dos gestores, em uma compreensão de que estabelecer apenas regras restritivas ao uso do solo sem a adoção de outros incentivos não coercitivos para atingir os objetivos pretendidos é uma experiência que não rendeu bons frutos para a região nas últimas décadas.

4. O princípio da solidariedade como uma porta para a solução de impasses na ocupação de mananciais

As leis que hoje impactam o território das cidades levam a diferentes leituras jurídicas sobre os conflitos urbanos. São legislações de diversas naturezas, que buscam

²⁷ Artigo 33 – As ARA 1 serão objeto de PRIS.

§ 1º – Os PRIS poderão ter sua elaboração e implantação sob responsabilidade dos órgãos e entidades do Poder Público das três esferas de Governo, ou mediante responsabilidade compartilhada com as comunidades residentes no local, organizadas em associação de moradores ou outras associações civis, bem como com o responsável pelo parcelamento e/ou proprietário da área.

§ 2º – Em todas as situações previstas no § 1º deste artigo, os PRIS poderão ser realizados pelo Poder Público em parceria com agentes privados que contribuam para sua execução ou através de financiamento, quando houver interesse público. SÃO PAULO. Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3OfBfML>. Acesso em: 27 mar. 2022.

²⁸ Artigo 1º – Esta lei cria mecanismos de compensação financeira para os municípios que sofrem restrição por força de instituição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado, em cumprimento ao disposto no Artigo 200, da Constituição do Estado de São Paulo. [...] Artigo 4º – O mecanismo definido nesta lei baseia-se nos seguintes princípios: I – área total considerada como espaço especialmente protegido no município; e II – restrição imposta pela legislação de proteção ao uso da área. Artigo 5º – O valor a ser repassado a cada município que tiver espaço territorial especialmente protegido em seu território, será calculado mediante a apuração de um índice de participação que contemple aspectos físico-ambientais e econômicos, observados os critérios estabelecidos no anexo desta lei. SÃO PAULO. Lei nº 9.146, de 9 de março de 1995. (Atualizada até a Lei nº 12.810, de 21 de fevereiro de 2008). Disponível em: <https://bit.ly/3mLUpyh>. Acesso em: 07 abr. 2022.

²⁹ Disponível em: <https://bit.ly/3b03XD0>. Acesso em: 15 jun. 2022.

consonância com o texto constitucional³⁰ e trazem explícita ou implicitamente o princípio da solidariedade como norte dos seus comandos.

O art. 3º da Carta Magna expressa como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A solidariedade compreende a responsabilidade recíproca entre as pessoas e a prontidão para ajudar os menos favorecidos.

A legislação gestada para garantir o cumprimento do direito à moradia é formada por normas com caráter predominantemente ético, que têm como característica principal a ausência de uma sanção em razão de sua violação, já que protegem a coletividade³¹, ao contrário das demais normas incidentes sobre a posse e a propriedade dos bens, que são voltadas à proteção de direitos individuais.

A jurisprudência, entretanto, tem elaborado construções jurídicas com o objetivo de trazer maior eficácia normativa a direitos difusos, como, por exemplo, no caso do dano ambiental. O STJ reconhece, desde 2007, de forma ampla em caso de dano ambiental, o nexo causal e a consequente solidariedade para sua reparação entre os diversos atores que de algum modo estiveram implicados no ilícito, isso conforme leitura que a Corte faz do art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 c.c. parágrafo único do art. 927, do Código Civil³².

Assim, entende o STJ que, “para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”³³.

³⁰ Artigo 3º “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;”. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://bit.ly/3xRXiDO>. Acesso em: 16 dez. 2020.

³¹ Afirma Miguel Reale que “toda norma ética expressa um juízo de valor, ao qual se liga uma sanção, isto é, uma forma de garantir-se a conduta que, em função daquele juízo, é declarada permitida, determinada ou proibida” (REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 33). Há, portanto, sanção, ou deveria haver sanção, na simples desaprovação das pessoas, em diferentes graus e formas de exteriorização.

³² Art. 927, parágrafo único, do Código Civil – “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Disponível em: <https://bit.ly/3mSZSmV>. Acesso em: 14 abr. 2022.

³³ “Processual civil e ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de marinha. Área de Preservação Permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. Obrigação *propter rem*. Nexos de causalidade. Ausência de prequestionamento. Papel do juiz na implementação da legislação ambiental. Ativismo judicial. Mudanças climáticas. Desafetação ou desclassificação jurídica tácita. Súmula 282/STF. Violação do artigo 397 do CPC não configurada. Artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981. [...] 7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente, nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador. 8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de Área de Preservação Permanente. 9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. [...] 13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz, quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem. 14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81. 15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade das recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área). Óbice da Súmula 7/STJ. 16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido”. (REsp 650.728/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/10/2007, DJe 02/12/2009). BRASIL. Superior Tribunal de

A solidariedade permeia os diversos ramos do Direito. Ela é a essência do Direito do Trabalho, seara em que o empregado frequentemente é a parte mais fraca. Mas, também, é reconhecida, por exemplo, no Direito Empresarial, sede em que impõe a responsabilidade do sucessor e do grupo econômico pelos danos causados por empresas de um mesmo grupo que, apesar de terem personalidade jurídica própria, estão sob o controle de outras organizações.

No Direito Urbanístico, por sua vez, pode-se dizer que prepondera a regra da solidariedade, princípio intrínseco à função social da cidade. Nesse sentido se manifestam Daniela Libório e Nelson Saule Júnior:

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política urbana à luz do desenvolvimento sustentável aponta para a construção de uma nova ética urbana, em que os valores da paz, da justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade, de modo que estas sejam destinadas à construção de uma cidade mais justa e humana³⁴.

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, “por ser do interesse de todos os habitantes da cidade, se enquadra na categoria dos interesses difusos, pois todos os habitantes são afetados pelas atividades e funções desempenhadas nas cidades”³⁵.

A partir da noção de função social da cidade, e da possibilidade de extensão da responsabilização pelo descumprimento de normas de Direito Ambiental a todos os envolvidos com o ilícito, é possível refletir sobre a possibilidade jurídica de aplicação do princípio da solidariedade a todos os que, na qualidade de grandes decisores urbanos – seja gestor público ou empreendedor privado – colaboram para a deterioração da moradia urbana de vulneráveis e, deste modo, assumem o risco de causar dano ao meio ambiente urbano, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81³⁶.

Justiça (2. Turma). Recurso Especial 650.728/SC. Recorrente: H. Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria e outro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de outubro de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 dez. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3b4xITn>. Acesso em: 25 abr. 2020.

³⁴ LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional (coordenado por Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3MTln1s>. Acesso em: 15 abr. 2020.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Lei nº 6.938/81, art. 14 – “Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: I – à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios. II – à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; III – à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; IV – à suspensão de sua atividade. § 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. § 2º – No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo [...]”. Disponível em: <https://bit.ly/3Hs9oXB>. Acesso em: 14 abr. 2022.

Nesse sentido, o acórdão que decidiu o Processo 0732139-97.1996.8.26.0100³⁷, ação civil pública já mencionada, em que se discutia a reintegração de posse e a demolição de construções em área da represa, usou expressamente o princípio da solidariedade a fim de preservar o dever do Estado, no caso da Billings, de responder solidariamente com as despesas de urbanização e regularização fundiária necessárias para o local, nos termos do acordo firmado entre o MP e o município, reconhecendo a conveniência do TAC firmado e das soluções consensuais que a ele se seguiram, dos quais resultou a editada a Lei estadual nº 13.579/2009 (Lei da Billings), regulamentando a ocupação do solo no entorno da represa.

O princípio da solidariedade, dessa forma, acaba impondo aos atores sociais envolvidos em situações complexas – sejam estes agentes públicos ou privados – o dever de perseguir, em conjunto, soluções eficientes para o melhor cumprimento possível das políticas públicas previstas para uma dada região do território, o que normalmente passa pela disposição em dialogar e realizar concessões recíprocas de modo a garantir a sustentabilidade urbana, o que inclui a preservação do direito à moradia na execução dos grandes empreendimentos de infraestrutura.

Conclusão

As lides complexas, como as envolvendo políticas públicas ambientais, são constantemente judicializadas, e seu desfecho, para ser efetivo, normalmente reclama soluções consensuais, a serem alinhavadas preponderantemente fora do Poder Judiciário, de modo a envolver um universo de atores sociais mais amplo do que apenas “o autor” e “o réu” que fazem parte do processo que tramita em juízo.

Nada obstante a concertação em políticas públicas judicializadas ainda não é a técnica mais comum para o tratamento deste tipo de litígio, apesar de ser o meio mais promissor para se evitar uma explosão de microlides de origem comum sobre um mesmo território, bem como para se garantir que as políticas públicas de preservação ambiental avancem, superando o paradigma punitivo para unificação dos recursos orçamentários e humanos em prol do objetivo comum.

Acreditamos que em 2021 já seja possível fazer um diagnóstico sobre os limites inerentes à ação unilateral do Estado (seja pela sua face Administração, seja pela sua face Judiciário) para a geração dos efeitos que dele se espera quanto à promoção do bem-estar coletivo.

Neste contexto tanto a definição do interesse público pela ponderação processualizada dos diferentes interesses públicos e privados em disputa como a exigência de um agir administrativo mais pragmático/consequencialista e o manejo do acordo como instrumento preferencial a ser usado para pacificação de litígios pela posse da terra são elementos que se apresentam como promessas a serviço de uma atuação estatal mais eficiente na proteção do meio ambiente (e das pessoas economicamente vulneráveis que vivem à margem da legislação ao estabelecer suas moradias irregularmente em áreas que deveriam permanecer insuscetíveis de uso).

Se tanto não bastasse, ainda temos uma legislação de regularização fundiária que confere um poderoso instrumento para que a Administração enfim promova a qualificação

³⁷ Vide nota de rodapé 13 supra.

de assentamos antigos³⁸, podendo voltar seus recursos escassos para impedir novas ocupações ilegais de terrenos ambientalmente sensíveis.

Como já sabemos o que não fazer para que a ocupação desordenada do solo só se agrave em nossas cidades, resta saber o quanto demoraremos para sensibilizar nossas autoridades quanto à necessidade de mudança de paradigmas para lidar com um problema social que, além de privar milhares de brasileiros do mínimo indispensável para uma existência digna, conduz à ameaça contínua das condições de vida compartilhadas por todos nós.

Bibliografia

BATISTA, Andreza de Araújo. *A lei específica da Billings: avanços e desafios*. Escola Superior da CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Qhb9Lj>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CASSESE, Sabino. *A crise do Estado*. Tradução de Ilse P. Moreira, Fernanda L. Ortale. Campinas; São Paulo: Saberes, 2010.

CUNHA FILHO, Alexandre J. da. Legalidade e consensualidade: a Administração precisa de lei para fazer acordos? *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 7, p. 9-18, mar./ago. 2015.

CYRINO, André. *Direito Administrativo de carne e osso*. Rio de Janeiro: Processo, 2020.

EISENMANN, Charles. O Direito Administrativo e o princípio da legalidade. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 56, p. 47-70, abr./jun. 1959.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Função social da hermenêutica jurídica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional (coordenado por Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3MTIn1s>. Acesso em: 15 abr. 2020.

MARÇAL, Thaís. *Infraestrutura de favelas*. Saneamento, PPP e gentrificação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MARQUES NETO, Floriano de A. A superação do ato administrativo autista. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (coord.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: RT, 2011. p. 89-113.

MARQUES NETO, Floriano de A. O fim da bipolaridade no Direito Administrativo. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (coord.). *Contratos Públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 353-415.

MEGNA, Bruno Lopes. O ‘compromisso’ para prevenir ou regular a compensação a irregularidades: um ‘negócio jurídico administrativo – processual’. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de introdução às normas do Direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 380-388.

³⁸ Lei nº 13.465/2017, que disciplina a regularização fundiária de ocupações ocorridas até 22/12/2016. Sobre o premente tema da qualificação de espaços objeto de urbanização desordenada, ver MARÇAL, Thaís. *Infraestrutura de favelas*. Saneamento, PPP e gentrificação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

NINO, Santiago. *Consideraciones sobre la dogmatica jurídica*. Cidade do México: Universidad Nacional de Mexico, 1989.

NIETO, Alejandro. *Crítica de la razón jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

NOGUEIRA, Simone Marques dos Santos; MENCIO, Mariana; COMARU, Francisco de Assis. Decisão judicial em causas complexas: o caso Cohab Nossa Senhora da Penha/Vila Nova Cachoeirinha. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura (EPM) – Direito Ambiental*, São Paulo, n. 48, mar./abr. 2019.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública – o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2007.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. *Elaboração do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings*. Relatório final. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, maio 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3mPcV8R>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (org.). *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: RT, 2010. p. 9-51.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (org.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 383-396.