

O INSTITUTO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DA OCUPAÇÃO DESORDENADA EM ÁREAS DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAIS: ANÁLISE COMPARATIVA COM BASE NA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO TJSP E DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Edson Rodrigues Veloso¹
Érica di Gênova²

RESUMO

O presente artigo examina, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC) e da legislação protetiva paulista (Lei Estadual nº 9.866/1997, Lei Estadual nº 12.233/2006 e Lei Estadual nº 13.579/2009), a aplicação da compensação ambiental como mecanismo estratégico de planejamento urbano e preservação ecológica destinado a coibir a ocupação desordenada em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM). A partir do magistério doutrinário de Frederico Amado, Antônio Herman Benjamin e Celso Antônio Pacheco Fiorillo, confrontado com a jurisprudência contemporânea do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, delineiam-se os traços distintivos e a eficácia do instituto. Demonstra-se que a compensação ambiental ostenta a natureza de contracautela de ônus real vinculada à atividade lícita de significativo impacto, cujo direcionamento técnico e geográfico para bacias hidrográficas vulneráveis atua como instrumento econômico de contenção da pressão antrópica periférica. Examina-se o caso paradigmático das represas Billings e Guarapiranga, concluindo-se pela imprescindibilidade da atuação preventiva e repressiva conjunta do Estado e dos Municípios, com execução de medidas materiais de recomposição e demolição sem direito a retenção por benfeitorias.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Compensação ambiental. Áreas de proteção e recuperação de mananciais. Ocupação desordenada. Jurisprudência ambiental.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema

1. INTRODUÇÃO

A tutela jurídica dos recursos hídricos e do patrimônio ecológico impõe ao Estado o desafio constante de harmonizar o desenvolvimento econômico com a preservação de bens ambientais essenciais à sobrevivência das presentes e futuras gerações. A Carta Magna de 1988, em seu art. 225, erigiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental da pessoa humana, estipulando expressamente no § 1º, inciso IV, a obrigatoriedade de realização de prévio estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) para a instalação de obra potencialmente causadora de significativa degradação ecológica. Como desdobramento dessa exigência constitucional, a Lei nº 9.985/2000 consagrou, no art. 36, o instituto da compensação ambiental, instrumento econômico destinado a apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação.

A relevância da temática acentua-se diante do crescimento urbano periférico acelerado e da proliferação de loteamentos clandestinos que avançam sobre bacias hidrográficas de recarga, cenário que demanda rigor técnico na aplicação de contracautelas ambientais. A doutrina especializada há muito adverte sobre o papel da responsabilidade ecológica e da valoração das externalidades. Antônio Herman Benjamin pontua que "o princípio do poluidor-pagador afasta a impunidade civil da degradação ao impor que os custos ambientais ocultos sejam computados na planilha de despesas do projeto, fazendo com que o mercado pague o real preço ecológico da produção" (BENJAMIN, 2024, p. 302). Em perspectiva convergente sobre a natureza da tutela do solo hídrico, Celso Antônio Pacheco Fiorillo assinala que "a compensação ambiental ostenta a natureza jurídica de um ônus real decorrente do exercício de atividade econômica legítima, configurando um verdadeiro instrumento econômico de política ambiental voltado a internalizar as externalidades negativas inevitáveis do empreendimento" (FIORILLO, 2025, p. 418), complementando que nas áreas de mananciais a propriedade urbana subordina-se a um "regime jurídico ambiental preponderante, onde a preservação da água como bem público de uso comum do povo qualifica e restringe o potencial de exploração econômica do solo" (FIORILLO, 2025, p. 523). Por seu turno, Frederico Amado esclarece que "o STF chancelou a validade da compensação ambiental, mas expurgou o piso fixo de meio por cento, estabelecendo que o quantum devido deve ser aferido casuisticamente pelo órgão licenciador com base na real extensão do

impacto ambiental constatado no procedimento administrativo" (AMADO, 2026, p. 589).

O escopo deste trabalho consiste em: a) conceituar e delimitar o regime jurídico da compensação ambiental e seus fundamentos constitucionais; b) examinar a sinergia do instituto com os princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da função socioambiental da propriedade; c) analisar os pronunciamentos das Cortes Superiores e do Tribunal de Justiça de São Paulo; e d) avaliar a aplicação prática do instrumental em áreas de mananciais no caso concreto das represas Billings e Guarapiranga.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A compensação ambiental constitui obrigação legal imposta ao empreendedor no bojo do licenciamento ambiental de atividades dotadas de significativo impacto ecológico, disciplinada pelo art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Ao contrário das penalidades administrativas e das indenizações decorrentes de ilícitos civis, a compensação ambiental não ostenta perfil sancionatório ou reparatório repressivo; trata-se de contracautela de ônus real imposta a atividades econômicas lícitas e expressamente autorizadas pelo Poder Público, concebida para internalizar externalidades negativas residuais e inevitáveis.

Para a validade e higidez da compensação ambiental na tutela de bacias hidrográficas, o ordenamento jurídico exige três pressupostos cumulativos de observância cogente:

Em primeiro lugar, exige-se a constatação de significativo impacto ambiental demonstrado por Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao examinar a constitucionalidade do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 na ADI nº 3.378/DF, assentou que o instituto consubstancia contracautela constitucional vinculada ao risco da atividade econômica lícita, afastando peremptoriamente a sua qualificação como tributo ou taxa. Nessa oportunidade, a Suprema Corte expurgou a fixação a priori de um piso percentual mínimo, estabelecendo a imprescindibilidade de que o quantum financeiro seja calculado proporcionalmente à extensão real do dano aferido nos autos do procedimento administrativo. A jurisprudência consolidada da Primeira

Turma do Pretório Excelso reiterou essa orientação:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. LEI Nº 9.985/2000. TERMO DE COMPROMISSO. INVALIDAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, IV, 5º, II, XXII, LIV E LV, 37, CAPUT, E 225, §§ 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. 1. A controvérsia, conforme já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatuta constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional encampada na decisão da Corte de origem, bem como a reelaboração da moldura fática, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. Desatendida a exigência do art. 102, III, “a”, da Lei Maior, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte. 2. A declaração de inconstitucionalidade, com redução do texto, do § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, no julgamento da ADI nº 3.378/DF, Rel. Min. Ayres Britto, suprimiu a obrigatoriedade de o valor mínimo da compensação ambiental ser sempre igual ou superior a meio por cento do custo do empreendimento. Na oportunidade, apenas foi retirado do mundo jurídico o percentual mínimo fixado a priori pelo legislador para cálculo da compensação ambiental, mantidas as demais disposições legais impugnadas na ação direta e a possibilidade da fixação da compensação “proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa”. 3. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, principalmente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 4. Agravo interno conhecido e não provido. 5. A teor do art. 85, § 11, do CPC/2015, o “tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento”. (RE 1345807 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 14-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 16-02-2022 PUBLIC 17-02-2022)

Em segundo lugar, a imposição da contracautela apoia-se no regime protetivo dos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal) e no condicionamento da ordem econômica à defesa do

equilíbrio ecológico (art. 170, inciso VI, da CF/88). Nas Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM), a afetação do solo a serviço da segurança hídrica mitiga o direito de propriedade, vinculando-o à estrita preservação dos mananciais superficiais e subterrâneos. Sob essa moldura, Celso Antônio Pacheco Fiorillo enfatiza que o solo urbano em zonas de mananciais atrela-se primordialmente à preservação da água enquanto bem difuso de uso comum do povo, restringindo-se de modo cogente os parâmetros de densidade, arruamento e impermeabilização (FIORILLO, 2025, p. 523).

Em terceiro lugar, a execução da compensação demanda direcionamento técnico geográfico que beneficie as próprias bacias e zonas de recarga impactadas, convertendo-se em instrumento ativo de mitigação e contenção da pressão urbana. A gestão racional desses montantes viabiliza a execução de três frentes estratégicas de intervenção pública:

- a) Desapropriação reversa voltada à criação de parques lineares urbanos e cordões verdes de contenção física contra invasões clandestinas;
- b) Recuperação específica mediante recomposição ativa de matas ciliares degradadas e estabilização mecânica de encostas nas bacias;
- c) Fiscalização tecnológica por meio do financiamento permanente de monitoramento aéreo remoto, drones e imagens satelitais de alta resolução.

3. A TUTELA JURISPRUDENCIAL DOS MANANCIAIS: ENTENDIMENTO DO STJ E DO TJSP

A contenção da ocupação desordenada em áreas de mananciais subordina-se à atuação coercitiva e articulada dos órgãos estatais e do Poder Judiciário. A jurisprudência pacificada do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo confere densidade operacional a essa proteção, consolidando postulados materiais e processuais que obstam a convalidação judicial de loteamentos clandestinos e ocupações predatórias.

A concretização da salvaguarda ecológica nas bacias de mananciais ancora-se nos seguintes pilares jurisprudenciais:

Primeiramente, afasta-se de forma absoluta a incidência da teoria do fato consumado em matéria ambiental. O Superior Tribunal de Justiça consolidou no

enunciado da Súmula nº 613 o preceito de que "não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em matéria ambiental". Disso decorre que o decurso do tempo e a consolidação física de ocupações periféricas informais em áreas protegidas não têm o condão de gerar direito adquirido à permanência na gleba degradada, persistindo íntegro o dever indisponível de recuperação ecológica in natura ou de compensação equivalente.

Em segundo lugar, a responsabilidade civil pelo parcelamento irregular em zonas hídricas é solidária e de natureza objetiva, fundada na teoria do risco integral (art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 e art. 40 da Lei nº 6.766/1979). A omissão culposa ou a inércia administrativa da Administração Pública na fiscalização e contenção de loteamentos clandestinos enquadra o ente municipal como poluidor indireto (art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/1981), ensejando a imposição de obrigações de fazer consistentes em obras essenciais de saneamento e recomposição da gleba. Ao julgar o Agravo em Recurso Especial nº 1.678.232/SP, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que a fiscalização e a regularização do solo em áreas de mananciais traduzem verdadeiro poder-dever da Administração Pública:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAIS. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA DOS POLUIDORES DIRETOS E INDIRETOS. REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI 6.766/1979. ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS. 1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com pedido de antecipação de tutela, contra o Município de São Paulo, Estado de São Paulo, Gilberto Augusto Camargo, espólio de Joaquim Augusto Lacerda Camargo, espólio de Olavo Lacerda de Camargo Júnior, Celso Mathias da Silva, Aloysio Duarte da Silva, Evelyn Buttner Ribeiro e Telepatch - Sistemas de Comunicações Ltda. 2. O Ministério Público Estadual alega que a área denominada "Sítio Eldorado" ou "Irmãos Camargo", foi invadida irregularmente, com ocupações em áreas de risco e em áreas públicas decorrentes de loteamentos clandestinos e invasões. 3. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido para: (a) condenar os réus proprietários dos lotes ao ressarcimento dos danos ambientais e urbanísticos a serem apurados em liquidação de sentença; e, (b) confirmar a liminar concedida e condenar o Município e o Estado de São Paulo na regularização da área nos termos em que já vem sendo

realizado, mormente no que concerne à inclusão da área no Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO 4. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem, confirmando a sentença, lançou os seguintes fundamentos: "Também não assiste razão ao Estado de São Paulo, que busca a declaração de sua ilegitimidade passiva nos autos e ausência de responsabilidade pelos danos ambientais causados. Isto porque, conforme a orientação do C. Superior Tribunal de Justiça, a leitura sistemática do art. 13 da Lei nº 6.766/1979, que determina o exame e anuência prévia dos Estados para a aprovação pelos Municípios de loteamentos quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção de mananciais, e do art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, assegurando a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, permite concluir a necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial: (...) Sendo assim, em se tratando de área de proteção de mananciais, tem-se o dever do Estado de São Paulo atuar em conjunto com a Municipalidade ré para a regularização da ocupação da área e garantia da preservação do meio ambiente afetado pelo loteamento clandestino instalado pelos réus particulares". 5. Nos termos da jurisprudência do STJ, da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei 6.766/1979 e 225 da CF/1988 extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais. 6. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005. 7. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." 8. Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010. 9. Tendo a Corte de origem, à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, consignado que o Estado de São Paulo, ora recorrente, falhou no dever de prestação do serviço público ao incorrer em omissão, rever tal entendimento demanda reexame dos elementos de cognição dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 10. Ressalte-se, por fim, que fica prejudicada a análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea "a" do permissivo

constitucional. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 11. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem, confirmando a sentença, lançou os seguintes fundamentos: "Em que pese o texto legal fazer referência ao termo 'poderá', o comando normativo corresponde a verdadeiro 'poder-dever' da Administração Pública, no caso, da Prefeitura Municipal. Isto porque a regularização de um loteamento clandestino encontra origem na competência constitucional atribuída aos Municípios para a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). Na medida em que o texto constitucional garante aos Municípios verdadeiro controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, passa a estabelecer limitação ao direito de construir, determinada sob a égide do poder de polícia, assim compreendido: (...) Logo, o poder de polícia a ser exercido pelos Municípios para o adequado ordenamento territorial busca a proteção do interesse público, que é um dever, a maior obrigação da Administração Pública. Além do mais, o 'poder-dever' da Prefeitura do Município em promover a regularização do loteamento clandestino decorre do momento em que a municipalidade tem conhecimento do loteamento ilegal consolidado. Tanto assim, que já se pronunciou esta 5ª Câmara de Direito Público, em caso semelhante ao dos autos, sob a relatoria da Desembargadora Heloísa Martins Mimesi: (...) Desse modo, o Município de São Paulo, detentor do poder de polícia em matéria de organização urbana, tem o dever, e não a faculdade, de promover os atos administrativos e providências executórias para regularizar o loteamento clandestino na área 'Sítio Eldorado' ou 'Irmãos Camargo'. Ainda que alegue que tomou as medidas cabíveis por meio da Instauração do processo administrativo P.A. nº 19970.006.244-9, o dever de regularizar o loteamento clandestino na área discutida nos autos permanece. (...) Sendo assim, em se tratando de área de proteção de mananciais, tem-se o dever do Estado de São Paulo atuar em conjunto com a Municipalidade ré para a regularização da ocupação da área e garantia da preservação do meio ambiente afetado pelo loteamento clandestino instalado pelos réus particulares. Pelo exposto, pelo meu voto, nego provimento aos recursos e ao reexame necessário, mantendo a r. sentença que deu correta solução à lide". 12. A questão de fundo, ou seja, se os Municípios têm o dever de regularizar loteamentos irregulares ou clandestinos e qual a extensão dessa responsabilidade, foi examinada no REsp 1.164.893, de minha relatoria, afetado à Primeira Seção. 13. O Município é titular do dever de regularizar loteamentos clandestinos ou irregulares, mas sua atuação deve restringir-se às obras essenciais a serem implantadas, em conformidade com a legislação urbanística local (art. 40, § 5º, da Lei 6.799/1979), em especial à infraestrutura necessária para melhoria na malha urbana, como ruas, esgoto, energia e iluminação pública, de modo a atender aos moradores já instalados. Inexiste tal dever em relação às parcelas do loteamento irregular ainda não ocupadas. Tudo sem prejuízo do também dever-poder da Administração de, além de cominar sanções administrativas, civis e penais, cobrar dos responsáveis o custo que sua atuação saneadora acarrete. 14.

Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." 15. Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010. CONCLUSÃO 16. Agravos conhecidos para se negar provimento aos Recursos Especiais. (AREsp n. 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021.)

Em terceiro lugar, a jurisprudência estabelece a inexistência de direito à retenção de imóvel ou à indenização por benfeitorias construídas clandestinamente em áreas especialmente tuteladas. Em consonância com a diretriz da Súmula nº 619 do STJ e com a jurisprudência consolidada das Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, a posse privada sobre terras públicas ou espaços ecológicos protegidos traduz mera detenção precária de cunho ilícito. Dessa forma, impõe-se a demolição forçada das edificações erguidas em desacordo com as restrições legais da bacia, sem qualquer contraprestação indenizatória aos infratores. A Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente do TJSP firmou tese vinculante sobre a prevalência do bem comum hídrico:

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME IMÓVEL CONSTRUÍDO EM ÁREA DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MANANCIAL – RESERVATÓRIO BILLINGS, CONFORME CONSTATADO PELA MUNICIPALIDADE. DISCUSSÃO SOBRE A PREVALÊNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE FRENTE À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A QUESTÃO EM DISCUSSÃO CONSISTE EM DETERMINAR SE O DIREITO DE PROPRIEDADE PODE SE SOBREPOR AO DIREITO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM ÁREA DE PROTEÇÃO DE MANANCIAL. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O DIREITO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL PREVALECE SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE, POIS O PRIMEIRO ATINGE A COLETIVIDADE PRESENTE E FUTURA. 4. A DEMOLIÇÃO DO IMÓVEL NÃO CAUSA MAIOR IMPACTO AMBIENTAL DO QUE A PRESERVAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO À REPRESA. IV. DISPOSITIVO E TESE 5. RECURSO DESPROVIDO. TESE DE JULGAMENTO: 1. O DIREITO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL PREVALECE SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE EM ÁREAS DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS. 2. A DEMOLIÇÃO DE CONSTRUÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE PROTEÇÃO É NECESSÁRIA PARA GARANTIR A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. LEGISLAÇÃO CITADA: LEI 13.579/09, LEI 9.866/97

(TJSP; APELAÇÃO CÍVEL 1035952-77.2023.8.26.0564; RELATOR (A): MIGUEL PETRONI NETO; ÓRGÃO JULGADOR: 2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE; FORO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA; DATA DO JULGAMENTO: 25/03/2025; DATA DE REGISTRO: 25/03/2025)

4. SEÇÃO DE ANÁLISE DE CASO: O MODELO DE PROTEÇÃO DE MANANCIAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (BILLINGS E GUARAPIRANGA)

A análise da eficácia da compensação ambiental como freio ao crescimento urbano informal exige o exame de cenários metropolitanos de acentuada complexidade ecológica. O laboratório empírico mais expressivo do ordenamento nacional encontra-se nas bacias das represas Billings e Guarapiranga, responsáveis pelo abastecimento de milhões de habitantes na Região Metropolitana de São Paulo, cujos perímetros enfrentam contínua pressão por fracionamentos clandestinos do solo e invasões predatórias.

O regime jurídico paulista de mananciais estrutura-se a partir da Lei Quadro Estadual nº 9.866/1997, desdobrando-se em duas leis específicas fundamentais:

a) APRM-Guarapiranga (Lei Estadual nº 12.233/2006): estabelece rígidos parâmetros de ocupação e impermeabilização, priorizando a infraestrutura sanitária e coibindo a abertura de vias de circulação em zonas de cabeceira;

b) APRM-Billings (Lei Estadual nº 13.579/2009): institui o Índice de Preservação da Vegetação Nativa e introduz as Áreas de Restrição à Ocupação (ARO), subordinando qualquer intervenção urbana à recomposição florestal e a condicionantes compensatórias severas.

A legislação estadual criou mecanismos operativos como as Áreas de Recuperação Ambiental (ARA) e os Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS). Sob a ótica legislativa, os núcleos precários consolidados sujeitam-se à regularização fundiária restrita, enquanto as expansões clandestinas são rechaçadas com pesadas medidas de compensação e demolição material.

Na esfera contenciosa, a 1ª e a 2ª Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo mantêm jurisprudência consolidada

fundada em dois postulados essenciais: primeiro, a condenação solidária entre o loteador clandestino e o Município pela omissão fiscalizatória, impondo a obrigação de recomposição florestal cumulada com indenização civil pelos danos ecológicos residuais (Apelação Cível nº 1001423-54.2021.8.26.0451); segundo, a inexistência de direito à indenização por acessões ou direito de retenção em favor de ocupantes de áreas protegidas de mananciais, autorizando a imediata demolição das construções ilegais (Apelação Cível nº 1007802-53.2021.8.26.0482).

5. CONCLUSÃO

O confronto analítico entre os fundamentos constitucionais, as construções doutrinárias e as balizas fixadas pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo revela que a compensação ambiental ostenta relevância ímpar na proteção das bacias hidrográficas.

A compensação ambiental firma-se como instrumento econômico preventivo e estrutural, cuja operatividade apoia-se em tripé indeclinável: exigência de significativo impacto ambiental constatado em prévio EIA/RIMA, arbitramento proporcional ao dano concreto em conformidade com o precedente fixado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.378/DF, e vinculação geográfica e funcional dos recursos à salvaguarda do ecossistema hídrico afetado. A destinação estratégica desses valores para desapropriações direcionadas, barreiras verdes e vigilância tecnológica viabiliza a contenção física da mancha urbana sobre as zonas de cabeceira.

Em contrapartida, as medidas judiciais repressivas executadas pelo Poder Judiciário caracterizam-se pela estrita vinculação do poder-dever estatal. Estando comprovada a invasão irregular ou o loteamento clandestino em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais, o dever de fiscalizar é solidário entre o degradador e o Município, descabendo a alegação de fato consumado por expressa vedação da Súmula nº 613 do STJ ou qualquer pretensão indenizatória por benfeitorias clandestinas, consoante assentado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Diante de tais premissas, aprimoram-se três recomendações institucionais destinadas aos Municípios e aos órgãos gestores do meio ambiente:

a) Regulamentar e vincular a totalidade dos recursos oriundos de termos de compromisso de compensação ambiental de grandes empreendimentos

metropolitanos a fundos hídricos destinados prioritariamente às APRMs;

b) Estruturar barreiras verdes e cinturões ecológicos lineares em áreas públicas desapropriadas com recursos compensatórios para delimitar fisicamente as bordas das represas Billings e Guarapiranga e coibir novas frentes de ocupação clandestina;

c) Integrar os órgãos de fiscalização municipais e estaduais com suporte em monitoramento por sensoriamento remoto contínuo para lavratura imediata de embargos e ajuizamento de ações demolitórias rápidas antes da consolidação de núcleos habitacionais.

Mediante a adoção de tais providências, o Poder Público materializa os princípios constitucionais da prevenção, do poluidor-pagador e do desenvolvimento sustentável, assegurando a higidez das bacias hídricas e o direito fundamental ao acesso à água potável para as futuras gerações.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2026.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **Princípios do Direito Ambiental Global**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 9.866, de 28 de novembro de 1997**. Dispõe sobre as diretrizes para a Proteção e Recuperação dos Mananciais de interesse do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 1997.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006**. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório do Guarapiranga. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 2006.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009**. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Reservatório Billings - APRM-B. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente). **Apelação Cível nº 1001423-54.2021.8.26.0451**. Relator: Des. Nogueira Diefenthaler. São Paulo, 10 de maio de 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente). **Apelação Cível nº 1007802-53.2021.8.26.0482**. Relator: Des. Roberto Maia. São Paulo, 14 de março de 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente). **Apelação Cível nº 1035952-77.2023.8.26.0564**. Relator: Des. Miguel Petroni Neto. Julgamento: 25/03/2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo em Recurso Especial nº 1.678.232/SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgamento: 06/04/2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, 16 ago. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 613**. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em matéria ambiental. Brasília, DF: STJ, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 619**. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por benfeitorias. Brasília, DF: STJ, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de**

Inconstitucionalidade nº 3.378/DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno.
Julgamento: 09/04/2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, 20 jun. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.345.807/RJ.** Relatora: Ministra Rosa Weber. Primeira Turma.
Julgamento: 14/02/2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 fev. 2022.