

LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE RURAL EM ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DOS MANANCIAIS DO CÓRREGO GUARIROBA – APA DO GUARIROBA

Administrative restrictions on rural property rights within the municipality of Campo Grande, MS, in the guariroba stream watershed environmental protection area (APA do Guariroba)

Nathália Vonijone Vilela ¹

Maria Teresa de Mendonça Casadei ²

Resumo: O presente estudo analisa as implicações jurídicas e sociais das limitações administrativas impostas ao direito de propriedade rural na Área de Proteção Ambiental (APA) do Guariroba, localizada em Campo Grande/MS. A pesquisa visa compreender os impactos dessas restrições sobre os proprietários rurais, investigando o equilíbrio entre o princípio constitucional do direito de propriedade e a função socioambiental que orienta a atuação do Poder Público. Adota-se uma abordagem qualitativa, com metodologia dedutiva, baseada em revisão bibliográfica, análise legislativa e exame de documentos oficiais relacionados à APA do Guariroba. O estudo evidencia que as limitações administrativas, embora necessárias à proteção dos mananciais e à preservação ambiental, podem gerar tensões jurídicas e econômicas para os proprietários, exigindo medidas de compensação e políticas públicas eficazes. Por fim, propõem-se diretrizes para a harmonização entre a tutela do meio ambiente, o respeito aos direitos individuais e a promoção do desenvolvimento sustentável no contexto local.

Palavras-chave: Área de Proteção Ambiental; Direito de Propriedade Rural; Função social da propriedade; Limitação Ambiental; Preservação Ambiental.

Abstract: This study analyzes the legal and social implications of administrative restrictions imposed on rural property rights in the Guariroba Environmental Protection Area (APA), located in Campo Grande/MS, Brazil. The research aims to understand the impacts of these restrictions on rural landowners, investigating the balance between the constitutional principle of property rights and the socio-environmental function that guides public authority action. A qualitative approach is adopted, with a deductive methodology based on bibliographic review, legislative analysis, and examination of official documents related to the Guariroba APA. The study shows that administrative restrictions, although necessary for the protection of water sources and environmental preservation, can create legal and economic tensions for landowners, requiring compensation measures and effective public policies. Finally, guidelines are proposed for harmonizing environmental protection, respect for individual rights, and the promotion of sustainable development at the local level.

Keywords: Administrative Limitations; Environmental Preservation; Environmental Protection Area; Rural Property Rights; Social Function of Property.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: nathalia.vilela.27@outlook.com.

² Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Professora. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6962229941460251>.

INTRODUÇÃO

O direito de propriedade constitui um dos pilares da ordem jurídica brasileira, assegurado na Constituição Federal de 1988. Esse direito, entretanto, não possui caráter absoluto, uma vez que deve atender à sua função social, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III, do mesmo diploma. No meio rural, a função social assume especial relevância diante da necessidade de compatibilizar a exploração econômica com a preservação ambiental, exigindo do proprietário uma postura que atenda tanto a interesses individuais quanto coletivos.

Nesse contexto, a legislação ambiental brasileira estabelece instrumentos normativos fundamentais. O Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934) já consagrava a preocupação com o uso racional dos recursos hídricos. Posteriormente, a Lei nº 6.938/1981, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, reforçou a ideia de que a propriedade deve estar em consonância com a preservação dos bens ambientais. A Lei nº 9.605/1998 acrescentou um regime sancionatório para condutas lesivas, enquanto a Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC) disciplinou, em âmbito nacional, áreas de proteção como a APA do Guariroba. Mais recentemente, a Lei nº 14.119/2021, ao instituir a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, abriu caminho para mecanismos de compensação aos proprietários que preservam ecossistemas estratégicos.

As limitações administrativas, nesse cenário, configuram-se como mecanismos de intervenção estatal no uso da propriedade, impondo restrições de caráter geral e gratuito em prol do interesse público (MEIRELLES, 2020). Tais limitações são de especial relevância em áreas ambientalmente sensíveis, em que a tutela de bens difusos — como a água, a biodiversidade e o equilíbrio ecológico — deve prevalecer sobre o exercício irrestrito da propriedade privada (FIORILLO, 2025).

No município de Campo Grande/MS, destaca-se a Área de Proteção Ambiental do Guariroba, instituída pelo Decreto Municipal nº 7.183/1995, é considerada responsável pela preservação do principal sistema de captação de água bruta que abastece a capital sul-mato-grossense. Por se tratar de reserva estratégica, a APA impõe restrições ao uso da propriedade rural em seu território, limitando determinadas práticas produtivas e exigindo medidas de conservação ambiental, conforme disposto no Plano de Manejo da APA Guariroba (Plano de Manejo, 2020).

A relevância deste estudo está vinculada à necessidade de compreender os efeitos das limitações administrativas sobre a propriedade rural inserida na APA do Guariroba. Do ponto de vista jurídico, busca-se esclarecer os contornos e limites da intervenção estatal na propriedade privada, especialmente quando relacionada à preservação de recursos naturais indispensáveis à coletividade. Do ponto de vista social, evidencia-se a importância da proteção de áreas essenciais para o abastecimento público de água e para a manutenção da qualidade de vida da população. Sob a ótica acadêmica, a pesquisa contribui para o aprofundamento das discussões acerca da harmonização entre interesses individuais e coletivos no âmbito do direito agrário e ambiental.

O trabalho tem como objetivo central analisar os efeitos das limitações administrativas ao direito de propriedade rural em Campo Grande/MS, tomando como foco a APA do Guariroba. Busca-se compreender os conceitos e fundamentos jurídicos das limitações administrativas, identificar as restrições específicas impostas na referida área de proteção e examinar a possibilidade de adoção de mecanismos de compensação e pagamento por serviços ambientais em razão das limitações estabelecidas.

A metodologia adotada é dedutiva, com abordagem qualitativa, centrada em revisão bibliográfica e análise documental. O estudo fundamenta-se em doutrina consagrada no direito constitucional, administrativo e ambiental, especialmente nas obras de Hely Lopes Meirelles (2020) e Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2025), além da análise de dispositivos legais relevantes, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Leis nº 6.938/81, nº 9.985/2000, e nº 12.651/2012, e o Decreto Municipal nº 7.183/1995, juntamente com documentos oficiais, como o Plano de Manejo da APA do Guariroba (Plano de Manejo, 2020) e a Cartilha da APA do Guariroba (Cartilha, 2020), que fornecem subsídios técnicos e normativos específicos sobre a área de estudo. A análise crítica desses instrumentos permitirá compreender como o ordenamento jurídico brasileiro e municipal disciplina as limitações administrativas impostas à propriedade rural em áreas de proteção ambiental, em especial na APA do Guariroba, bem como avaliar as consequências jurídicas, sociais e econômicas dessa intervenção e a possibilidade de compensação por meio de mecanismos de pagamento por serviços ambientais.

1 APA DO GUARIROBA

1.1 RESERVA ESTRATÉGICA DE CAMPO GRANDE

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é fundamento para a criação de áreas de proteção ambiental em todo o território nacional. No município de Campo Grande/MS, a Área de Proteção Ambiental dos Mananciais do Córrego Guariroba (APA Guariroba), de acordo com o Plano de Manejo da APA, está localizada na zona rural, a região sudeste da cidade, a cerca de 35km do centro urbano. O acesso pode ser feito pela rodovia MS-040, e BR-262. (Plano de Manejo, 2020), a área detém cerca de 36.000 hectares de extensão e foi instituída pelo Decreto Municipal nº 7.183/1995, com o objetivo específico de preservar os mananciais responsáveis pelo abastecimento público da capital (Cartilha, 2020).

Conforme o Plano de Manejo da APA, cerca de 50% do abastecimento de água de Campo Grande provém de mananciais superficiais, entre os quais o Córrego Guariroba se destaca, sendo responsável por 34% do total, o que torna a unidade de conservação uma reserva estratégica de abastecimento. Assim, a APA deve ser analisada não apenas como instrumento ambiental, mas também como garantia de segurança hídrica e de desenvolvimento sustentável da cidade (Plano de Manejo, 2020).

A criação e a manutenção da APA do Guariroba encontram respaldo direto no artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A Carta Magna também atribui competência comum à União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (Brasil, 1988, art. 23, VI e VII), o que legitima a atuação municipal na instituição da unidade de conservação por meio do Decreto nº 7.183/1995. No plano estadual, a Constituição de Mato Grosso do Sul de 1989 reforça essa diretriz ao assegurar a proteção dos recursos naturais como patrimônio coletivo, reiterando a responsabilidade do ente federativo pela tutela ambiental.

1.1.2 MARCO LEGAL INFRACONSTITUCIONAL

O arcabouço infraconstitucional brasileiro confere sólido amparo à criação e manutenção da Área de Proteção Ambiental do Guariroba, articulando princípios

gerais e normas específicas de gestão ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, em seu art. 2º, estabelece como objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (BRASIL, 1981), fundamento que legitima a adoção de restrições administrativas sobre propriedades inseridas em áreas sensíveis, como as bacias de captação de água.

Em complemento, a Lei nº 9.433/1997, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos, definiu no art. 1º, inciso I que a água é “um bem de domínio público” e, no inciso II, que constitui “um recurso natural limitado, dotado de valor econômico” (BRASIL, 1997). Esses princípios, aliados à diretriz do art. 2º, inciso VI, que exige a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, sustentam a proteção dos mananciais do Guariroba.

A Lei nº 9.985/2000, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), enquadrou as Áreas de Proteção Ambiental no grupo de unidades de uso sustentável. O art. 15 dispõe que as APAs têm como objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000), permitindo atividades econômicas desde que não comprometam o equilíbrio ecológico. Essa previsão se aplica diretamente ao Guariroba, onde a produção agropecuária precisa se ajustar às diretrizes do zoneamento ambiental previsto no plano de manejo.

No que se refere à vegetação nativa, o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) trouxe parâmetros claros. O art. 4º, inciso I, considera de preservação permanente as faixas marginais de qualquer curso d’água natural, enquanto o art. 9º-A institui mecanismos de proteção e recuperação das nascentes (BRASIL, 2012). Esses dispositivos incidem sobre a área do Guariroba, assegurando a manutenção da mata ciliar e a proteção das áreas de recarga hídrica.

Por fim, a Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, representou avanço ao prever no art. 2º, inciso I, como serviço ambiental, “a manutenção, recuperação ou melhoria da cobertura vegetal em áreas consideradas prioritárias para a conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e do solo” (BRASIL, 2021). Tal definição dialoga diretamente com o programa já existente em Campo Grande, criado pela Lei Municipal nº 5.025/2011, que remunera produtores rurais por práticas de conservação na bacia do Guariroba

(CAMPO GRANDE, 2011), transformando o proprietário em parceiro da política pública ambiental.

Contudo, observa-se que o ordenamento infraconstitucional não apenas justifica a criação da APA, mas também oferece instrumentos de comando, controle e incentivo econômico, estabelecendo um equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e a necessidade de preservação dos recursos hídricos para a coletividade.

1.1.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO DA UNIDADES

A gestão da Área de Proteção Ambiental do Guariroba não se restringe ao ato de sua criação, mas é continuamente estruturada por instrumentos técnicos e normativos que garantem a efetividade da conservação. O Plano de Manejo da APA do Guariroba, elaborado em 2020 pela Associação de Recuperação, Conservação e Preservação da Bacia do Guariroba, cumpre a exigência estabelecida no artigo 27 da Lei nº 9.985/2000, segundo o qual toda unidade de conservação deve dispor de um plano de manejo que estabelecerá o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais (BRASIL, 2000). Nesse sentido, o documento define zonas de proteção integral, de uso sustentável e de recuperação, além de prever diretrizes de uso e ocupação do solo compatíveis com a preservação dos mananciais estratégicos para o abastecimento público.

Esse planejamento técnico se articula a outros instrumentos de gestão, como políticas públicas ambientais e programas de incentivo à conservação, tornando a administração da APA multiescalar^[1]. De um lado, o plano de manejo regula internamente os usos permitidos e proibidos; de outro, integra-se a políticas que envolvem produtores rurais e a coletividade, promovendo práticas de conservação e assegurando o cumprimento da função socioambiental da propriedade.

1.2 LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE

1.2.1 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

[1] A gestão multiescalar refere-se à administração que ocorre em diferentes níveis de ação, articulando políticas, planos e instrumentos de gestão que atuam simultaneamente. Nesse contexto, o Plano de Manejo da APA do Guariroba (2020) orienta tanto a regulação interna da unidade quanto a integração com políticas públicas e a participação de atores sociais diversos.

A propriedade no ordenamento jurídico brasileiro não é concebida como um direito absoluto, mas condicionado à sua função social, prevista no artigo 5º, XXIII, e no artigo 186 da Constituição Federal. Essa função social se desdobra em uma função socioambiental, que impõe ao proprietário o dever de compatibilizar o uso econômico de seu imóvel com a preservação dos recursos naturais. A função socioambiental é a materialização do princípio do desenvolvimento sustentável, que concilia o exercício da propriedade com a proteção ambiental.

1.2.2 NATUREZA E ALCANCE DAS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

As limitações administrativas consistem em restrições gerais, estabelecidas por lei ou regulamento, aplicáveis a todos os imóveis situados em determinada região ou submetidos a certas condições ambientais. Conforme destaca Meirelles (2020), diferenciam-se da desapropriação porque não retiram o domínio do proprietário, apenas condicionam o uso da propriedade em favor do interesse público. No caso das áreas ambientalmente protegidas, tais restrições se justificam pela necessidade de assegurar a preservação dos ecossistemas e a qualidade de vida da coletividade.

1.2.3 LIMITAÇÕES AMBIENTAIS NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO GUARIROBA

A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, prevê a APA como unidade de uso sustentável, permitindo a presença de propriedades privadas, mas condicionando seu uso ao Plano de Manejo e às normas específicas de criação. Na APA do Guariroba, instituída pelo Decreto Municipal nº 7.183/1995 e regulamentada pelo Plano de Manejo de 2020, os proprietários estão submetidos ao zoneamento, juntamente com as normas que limitam o uso da área e administração de recursos naturais. (Plano de Manejo, 2020).

O zoneamento determina o uso da propriedade, sendo, portanto, instrumento essencial para gestão das Áreas de Proteção Ambiental, conforme descrito na Cartilha da APA, toda a extensão do Guariroba é subdividida em cinco zonas, com suas respectivas limitações administrativas ao uso da propriedade (Cartilha, 2020), sendo elas: Zona I: Proteção Integral e Equilíbrio Ecológico - ZPI; Zona II: Zona de Recuperação e Conservação Dirigida - ZRC; Zona III: Zona de Conservação Especial - ZCE; Zona IV: Zona de Uso Controlado I - ZUC-1; Zona V: Zona de Uso Controlado II - ZUC 2; Zona VI: Zona de Uso Controlado III - ZUC 3; (Plano de Manejo, 2020).

Dessa forma, o zoneamento da APA do Guariroba evidencia que as limitações administrativas constituem um conjunto estruturado de restrições voltadas à proteção dos mananciais, mas que, na prática, podem impor ônus significativos aos proprietários inseridos na área. Embora o Plano de Manejo busque graduar os níveis de intervenção conforme a sensibilidade ecológica de cada zona, muitas das vedações estabelecidas acabam por restringir de maneira substancial atividades tradicionalmente desenvolvidas no meio rural, chegando, em alguns casos, a inviabilizar o uso econômico moderado das propriedades. Isso revela que, além de instrumento preventivo de proteção ambiental, o zoneamento também produz impactos diretos sobre a esfera patrimonial dos particulares, demandando análise criteriosa acerca da proporcionalidade das restrições e da necessidade de mecanismos de compensação. Assim, as limitações ambientais na APA do Guariroba não podem ser compreendidas apenas como ajustes administrativos, mas como intervenções com potencial de afetar o equilíbrio entre o interesse público e o direito de propriedade, o que justifica a discussão, nos tópicos seguintes, sobre indenizações, servidão ambiental e instrumentos de suporte aos proprietários afetados.

1.3 PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E INDENIZAÇÕES PELAS LIMITAÇÕES

A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, prevê a APA como unidade de uso sustentável, permitindo a presença de propriedades privadas, mas condicionando seu uso ao Plano de Manejo e às normas específicas de criação. Na APA do Guariroba, instituída pelo Decreto Municipal nº 7.183/1995 e regulamentada pelo Plano de Manejo de 2020, os proprietários estão submetidos ao zoneamento, juntamente com as normas que limitam o uso da área e administração de recursos naturais. (Plano de Manejo, 2020).

O zoneamento determina o uso da propriedade, sendo, portanto, instrumento essencial para gestão das Áreas de Proteção Ambiental, conforme descrito na Cartilha da APA, toda a extensão do Guariroba é subdividida em cinco zonas, com suas respectivas limitações administrativas ao uso da propriedade (Cartilha, 2020), sendo elas: Zona I: Proteção Integral e Equilíbrio Ecológico - ZPI; Zona II: Zona de Recuperação e Conservação Dirigida - ZRC; Zona III: Zona de Conservação Especial

- ZCE; Zona IV: Zona de Uso Controlado I - ZUC-1; Zona V: Zona de Uso Controlado II - ZUC 2; Zona VI: Zona de Uso Controlado III - ZUC 3; (Plano de Manejo, 2020).

Dessa forma, o zoneamento da APA do Guariroba evidencia que as limitações administrativas constituem um conjunto estruturado de restrições voltadas à proteção dos mananciais, mas que, na prática, podem impor ônus significativos aos proprietários inseridos na área. Embora o Plano de Manejo busque graduar os níveis de intervenção conforme a sensibilidade ecológica de cada zona, muitas das vedações estabelecidas acabam por restringir de maneira substancial atividades tradicionalmente desenvolvidas no meio rural, chegando, em alguns casos, a inviabilizar o uso econômico moderado das propriedades. Isso revela que, além de instrumento preventivo de proteção ambiental, o zoneamento também produz impactos diretos sobre a esfera patrimonial dos particulares, demandando análise criteriosa acerca da proporcionalidade das restrições e da necessidade de mecanismos de compensação. Assim, as limitações ambientais na APA do Guariroba não podem ser compreendidas apenas como ajustes administrativos, mas como intervenções com potencial de afetar o equilíbrio entre o interesse público e o direito de propriedade, o que justifica a discussão, nos tópicos seguintes, sobre indenizações, servidão ambiental e instrumentos de suporte aos proprietários afetados.

1.3.1 O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um instrumento de gestão ambiental, que reconhece e remunera economicamente práticas voltadas à conservação dos recursos naturais. Ao valorizar financeiramente ações de preservação, o PSA transforma a manutenção do meio ambiente em atividade reconhecida e incentivada economicamente, estimulando o engajamento de proprietários rurais e comunidades locais.

A Lei nº 14.119/2021 instituiu a Política Nacional de PSA, consolidando o entendimento de que preservar o meio ambiente gera benefícios sociais e coletivos, como a proteção da biodiversidade, a melhoria da qualidade da água e o sequestro de carbono (BRASIL, 2021). O instrumento também serve como mecanismo de integração entre a gestão ambiental e a política econômica, permitindo que a

conservação da natureza seja tratada como serviço essencial à sociedade, e não apenas como obrigação legal.

Em âmbito local, a Lei Municipal nº 5.025/2011 criou o Programa de PSA de Campo Grande. Que estipula o valor máximo para pagamento de 52,53 (cinquenta e dois vírgula cinquenta e três) Unidades de Atualização Monetária do Estado de Mato Grosso do Sul - UAM, por hectare por ano, ($1 \text{ UAM} = \text{R\$}2.4745 / 52,53 \text{ UAM} = \text{R\$}130,00$). A iniciativa é referente a produtores rurais que adotem práticas de manejo sustentável, recuperação de áreas degradadas e proteção de nascentes. Para participar do Programa, o proprietário rural deverá celebrar um acordo formal de pagamento por Serviços Ambientais com a Prefeitura Municipal de Campo Grande ou com demais entidades governamentais e não governamentais que integrem o programa por meio de convênio com a administração municipal. O contrato terá vigência mínima de cinco anos e poderá se estender por até dez anos. (Campo Grande, 2011).

Outro importante projeto de incentivo é o Programa Manancial Vivo, que foi instituído pela Resolução SEMADUR nº 004, de 5 de novembro de 2010, com a finalidade de restaurar o potencial hídrico e reduzir a poluição difusa no meio rural por meio da adoção de práticas conservacionistas de manejo do solo e de recuperação da vegetação nativa. Além de contribuir para o aumento da cobertura florestal e o incremento da biodiversidade, o programa busca promover o uso sustentável dos recursos naturais na Área de Proteção Ambiental (APA) do Guariroba, área essencial para o abastecimento de água do município de Campo Grande. (Plano de Manejo, 2020).

Sua criação encontra respaldo no artigo 30, inciso III, do Decreto nº 7.884/1999, com redação dada pelo Decreto nº 11.303/2010, e está alinhada às diretrizes do Programa Produtor de Água, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA). Assim como este, o Manancial Vivo constitui uma iniciativa voluntária de incentivo à restauração ambiental, em que os produtores rurais recebem pagamentos por serviços ambientais (PSA) como contrapartida pelas ações de conservação realizadas em suas propriedades.

Diante da pressão antrópica e do uso intensivo do solo na APA do Guariroba, foi instituída a Unidade Gestora do Programa (UGP), responsável por acompanhar, orientar e fiscalizar as atividades desenvolvidas no âmbito do programa. As ações

implementadas vêm resultando em redução significativa de processos erosivos, especialmente aqueles decorrentes do pisoteamento do gado em áreas de acesso aos cursos d'água, e na diminuição do assoreamento, promovendo melhoria da qualidade da água e redução de passivos ambientais associados à erosão e à supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente. (Plano de Manejo, 2020).

Concomitantemente, a APA do Guariroba dispõe de Programas Ambientais, de ações contínuas, que abrangem tanto a adoção de medidas administrativas e organizacionais quanto ações direcionadas à recuperação, mitigação e acompanhamento de impactos e elementos ambientais.

P1. PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Tem como finalidade estabelecer parcerias entre os membros do Conselho Gestor da APA do Guariroba e outras instituições, com o objetivo de garantir recursos financeiros e suporte técnico para a conservação, gestão e monitoramento da unidade de conservação. Por meio dessas parcerias, busca-se estruturar e implementar o Plano de Manejo, bem como os programas ambientais associados, assegurando que as ações planejadas sejam efetivamente executadas.

Além disso, o programa atua na captação de fontes de financiamento, públicas ou privadas, que possam viabilizar projetos e iniciativas voltados à proteção ambiental da APA. A execução das atividades depende da colaboração do Conselho Gestor, junto aos órgãos municipais e estaduais de meio ambiente, garantindo que as decisões sejam planejadas, coordenadas e monitoradas de maneira integrada. (Plano de Manejo, 2020).

P2. PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO AMBIENTAL

O Programa de Recuperação e Manutenção Ambiental tem como objetivo preservar e restaurar a cobertura vegetal nativa da APA do Guariroba, além de controlar e prevenir a erosão e o excesso de escoamento superficial. O programa também promove capacitação sobre viveiros e produção de mudas, dissemina práticas adequadas de manejo do solo, como o terraceamento ajustado à declividade, e implementa estruturas de contenção hidráulica para reduzir impactos da água da chuva.

A execução das ações é compartilhada entre órgãos ambientais municipais e estaduais, proprietários rurais e instituições parceiras, garantindo uma gestão integrada e sustentável da área protegida. (Plano de Manejo, 2020).

P3. PROGRAMA DE MANEJO DE RECURSOS NATURAIS

O Programa de Manejo de Recursos Naturais visa proteger e recuperar as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e os fragmentos de vegetação da APA do Guariroba, prevenindo atividades que possam gerar impactos ambientais e assegurando a manutenção da qualidade dos recursos naturais.

O programa inclui o monitoramento de poluição difusa na bacia, a elaboração de relatórios semestrais sobre a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, a caracterização da biodiversidade local e o incentivo a projetos de levantamento detalhado da flora.

Sua execução envolve produtores rurais, órgãos ambientais municipais e a concessionária responsável pelo abastecimento de água, com apoio de instituições de extensão rural e do Conselho Gestor, promovendo uma gestão integrada e sustentável dos recursos naturais da APA. (Plano de Manejo, 2020).

P4. PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

O Programa tem como objetivo garantir a circulação segura de pessoas, mercadorias e veículos, além de manter um sistema viário sustentável dentro da APA do Guariroba. Para isso, realiza-se o diagnóstico periódico das condições das estradas e a execução de ações corretivas sempre que necessário, incluindo a instalação de dispositivos de drenagem e estruturas de contenção para o escoamento das águas pluviais.

A implementação do programa conta com a participação de produtores rurais, do órgão municipal de meio ambiente e do órgão municipal responsável pela infraestrutura e serviços públicos, assegurando a manutenção e conservação das vias de forma integrada e eficiente. (Plano de Manejo, 2020).

P5. PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL

O Programa de Educação Ambiental tem como finalidade sensibilizar e conscientizar a população local sobre a importância da conservação ambiental na APA do Guariroba. Para isso, promove campanhas educativas sobre temas relacionados à gestão ambiental, divulga os resultados de pesquisas realizadas na área e incentiva a valorização e proteção dos recursos naturais presentes na APA.

A execução do programa é realizada pelo Conselho Gestor, em parceria com o órgão gestor da APA e instituições colaboradoras, garantindo que a população esteja informada e engajada nas ações de preservação ambiental. (Plano de Manejo, 2020).

P6. PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS

O Programa de Fomento às Atividades Sustentáveis busca estimular a implementação de práticas econômicas e produtivas ambientalmente responsáveis na APA do Guariroba, oferecendo alternativas que promovam a viabilidade econômica sem comprometer a conservação ambiental. Para isso, o programa estabelece parcerias com instituições de apoio e capacitação, incentivando o empreendedorismo sustentável, como a adoção de agroflorestas, consumo consciente e práticas de economia verde.

Além disso, são oferecidas informações sobre linhas de crédito, programas de incentivo e subsídios, com o objetivo de viabilizar projetos de desenvolvimento sustentável dentro da APA. A execução das ações é realizada pelo Conselho Gestor, em conjunto com a Prefeitura Municipal de Campo Grande e suas secretarias relacionadas ao tema, garantindo suporte técnico e institucional para o fortalecimento de iniciativas sustentáveis na região. (Plano de Manejo, 2020).

2 INDENIZAÇÕES CORRESPONDENTES À SERVIDÃO AMBIENTAL

A proteção ambiental, especialmente em áreas sensíveis como a Área de Proteção Ambiental dos Mananciais do Córrego Guariroba (APA do Guariroba), impõe restrições ao uso da propriedade privada, conhecidas como limitações administrativas ou servidão ambiental. Tais restrições podem gerar impactos econômicos aos proprietários rurais, suscitando a necessidade de indenização pelo Estado, conforme preceitua a legislação brasileira.

2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DA SERVIDÃO AMBIENTAL

A servidão ambiental consiste em restrições legalmente impostas ao uso da propriedade privada pelo Estado, com o objetivo de proteger recursos naturais essenciais à coletividade, garantindo a preservação ambiental e a sustentabilidade. Essa limitação decorre do poder de intervenção do Estado na propriedade, previsto na Constituição Federal, especialmente no artigo 5º, XXIII e XXIV, que reconhecem a função social da propriedade e o direito à indenização quando houver restrição que gere prejuízo ao proprietário.

Segundo Carvalho Filho (2025), as limitações administrativas devem respeitar os princípios da legalidade, proporcionalidade e função social da propriedade, de modo que, quando o proprietário sofre prejuízo econômico relevante em razão dessas restrições, é possível a aplicação de medidas compensatórias ou indenização pelo Estado.

A Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) prevê restrições ao uso de áreas de preservação permanente, exemplificando como a intervenção administrativa pode ser necessária para proteger o meio ambiente, sem que haja transferência de propriedade. De forma complementar, a Lei nº 9.985/2000 (SNUC) permite a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), nas quais propriedades privadas podem coexistir com restrições de uso impostas pelo interesse público.

No caso específico da APA do Guariroba, o Decreto Municipal nº 7.070/1993 estabelece normas de uso e ocupação do solo com foco na proteção dos mananciais que abastecem a cidade de Campo Grande/MS. Assim, a servidão ambiental na APA do Guariroba consiste em uma limitação administrativa de natureza preventiva, com finalidade ambiental, mas que reconhece a necessidade de equilíbrio entre proteção ambiental e direitos individuais do proprietário rural.

2.2 O DEVER ESTATAL DE INDENIZAR

O dever de indenizar surge quando a limitação administrativa ou servidão ambiental imposta pelo Estado gera prejuízo econômico relevante ao proprietário. A Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIV, estabelece que a desapropriação de bens privados deve ser precedida de indenização justa e prévia, e, embora a servidão ambiental não implique a transferência da propriedade, restrições severas que inviabilizam o uso econômico podem ensejar compensação. A medida busca equilibrar o interesse público na preservação ambiental com a proteção do patrimônio privado, garantindo que o proprietário não arque sozinho com os custos da proteção ambiental.

De acordo com Carvalho Filho (2025), o Estado deve observar a função social da propriedade e buscar soluções compensatórias quando limitações administrativas oneram o proprietário, de forma a evitar desequilíbrios jurídicos e econômicos.

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) reforça a possibilidade de indenização em casos de restrição de uso de áreas de preservação permanente, enquanto a Lei nº 9.985/2000 (SNUC) e o Decreto Municipal nº 7.070/1993 estabelecem normas

específicas para a criação de APAs, como a do Guariroba, definindo usos compatíveis com a preservação dos mananciais. Assim, a indenização constitui não apenas um direito do proprietário, mas um instrumento de equilíbrio entre preservação ambiental e justiça social, garantindo que a função pública da limitação não onere desproporcionalmente os particulares.

2.3 A APLICAÇÃO DA SERVIDÃO AMBIENTAL NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A aplicação da servidão ambiental em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) representa a concretização da função socioambiental da propriedade, prevista no artigo 5º, XXIII, e artigo 225 da Constituição Federal. Esses dispositivos impõem o dever de compatibilizar o uso da propriedade privada com a preservação dos recursos naturais, reconhecendo que o direito de propriedade não é absoluto, mas está condicionado ao interesse coletivo e à manutenção do equilíbrio ecológico. Nessa perspectiva, a servidão ambiental atua como um instrumento de conciliação entre o direito de propriedade e a proteção ambiental, assegurando que o uso econômico da terra não comprometa a sustentabilidade dos ecossistemas locais.

No âmbito infraconstitucional, o artigo 9º-A da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) disciplina a servidão ambiental como instrumento de conservação que pode ser instituído voluntariamente pelo proprietário ou possuidor, com a possibilidade de compensação econômica ou incentivos. Entretanto, quando as restrições decorrem de imposição estatal, como ocorre em unidades de conservação de uso sustentável, a exemplo das APAs previstas na Lei nº 9.985/2000 (SNUC), configuram-se limitações administrativas. Nesses casos, conforme observa Carvalho Filho (2025), o Estado deve adotar postura equilibrada, aplicando medidas de restrição de forma proporcional e, quando necessário, assegurando a indenização ou compensação ao proprietário afetado, de modo a preservar a justiça e a legitimidade da intervenção.

Na Área de Proteção Ambiental dos Mananciais do Córrego Guariroba, instituída pelo Decreto Municipal nº 7.070/1993, a servidão ambiental se manifesta por meio de restrições ao uso do solo e à exploração dos recursos naturais, voltadas à proteção dos mananciais que abastecem o município de Campo Grande/MS. Essas medidas refletem o dever do Poder Público de preservar bens ambientais essenciais à coletividade, ao mesmo tempo em que impõem aos proprietários rurais obrigações que podem afetar o aproveitamento econômico de suas terras. Por essa razão, torna-

se imprescindível o estabelecimento de mecanismos de compensação e apoio técnico, assegurando que a proteção ambiental seja efetiva sem desconsiderar os impactos sociais e econômicos das restrições administrativas impostas. (Plano de Manejo, 2020).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das limitações administrativas impostas ao direito de propriedade rural na Área de Proteção Ambiental dos Mananciais do Córrego Guariroba demonstrou que a intervenção estatal em áreas ambientalmente sensíveis é instrumento indispensável à proteção dos recursos naturais e à efetivação do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade. A pesquisa permitiu compreender que o direito de propriedade, embora garantido pela Constituição Federal, não possui caráter absoluto, devendo sempre atender ao interesse coletivo e à preservação do equilíbrio ecológico.

No caso específico da APA do Guariroba, verificou-se que as restrições impostas aos proprietários rurais visam resguardar mananciais essenciais ao abastecimento público de Campo Grande/MS. Essas limitações, contudo, produzem efeitos diretos sobre o uso e a exploração econômica das propriedades, exigindo do Poder Público a adoção de políticas compensatórias capazes de equilibrar os interesses ambientais e patrimoniais envolvidos. Nesse cenário, é fundamental destacar que o direito do proprietário permanece juridicamente protegido, mesmo diante das restrições administrativas. As limitações não implicam a perda da propriedade, mas condicionam seu uso ao cumprimento de finalidades coletivas, devendo o Estado atuar de forma proporcional e razoável, assegurando que a proteção ambiental não se converta em sacrifício excessivo ou injusto ao titular do bem.

A distinção entre indenização por servidão ambiental e pagamento por serviços ambientais (PSA) revela-se essencial para compreender a natureza jurídica dessas medidas. A indenização tem caráter reparatório e decorre de restrições que, por sua severidade, comprometem o aproveitamento econômico da propriedade, impondo ao Estado o dever de compensar o prejuízo sofrido. Já o PSA possui caráter voluntário e incentivador, sendo aplicado quando o proprietário adere a programas de conservação, recebendo remuneração pela manutenção e recuperação de ecossistemas estratégicos. Enquanto a indenização visa reparar um ônus imposto, o PSA reconhece e valoriza um benefício ambiental produzido em favor da coletividade.

Sob essa ótica, percebe-se que o proprietário rural inserido em áreas de proteção ambiental exerce papel fundamental na efetivação da política ambiental, pois a conservação dos recursos naturais depende, em grande medida, de sua colaboração. O cumprimento das limitações administrativas e a adoção de práticas sustentáveis demandam não apenas restrições legais, mas também o reconhecimento do esforço individual em prol do interesse coletivo. Dessa forma, o direito de propriedade deve ser interpretado de maneira sistêmica, de modo a assegurar tanto o uso racional dos recursos naturais quanto a justa valorização do trabalho e da função produtiva desempenhada pelo proprietário.

Apesar dos avanços normativos e programáticos, verifica-se que muitos instrumentos criados para mitigar os efeitos das limitações sobre os proprietários rurais ainda não atingem a efetividade desejada. A carência de recursos financeiros, a descontinuidade administrativa e a ausência de fiscalização eficiente comprometem a execução das medidas previstas, gerando sensação de insegurança jurídica e desestímulo à adesão voluntária aos programas ambientais. Nessa perspectiva, é de suma importância o fortalecimento dos mecanismos de incentivo, acompanhamento e fiscalização, de modo que o cumprimento das normas seja garantido e as políticas públicas atinjam sua finalidade social e ambiental.

Além disso, é imprescindível que o Poder Público promova maior integração entre os órgãos ambientais e as comunidades locais, buscando soluções conjuntas que harmonizem o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. O diálogo com os produtores rurais, a oferta de apoio técnico e o estímulo à educação ambiental são estratégias que contribuem para a consolidação de uma cultura de sustentabilidade e para o cumprimento efetivo das normas ambientais. O fortalecimento institucional e a transparência na gestão dos programas ambientais também representam fatores decisivos para a consolidação de uma governança ambiental eficiente e participativa.

A experiência da APA do Guariroba demonstra que é possível conciliar a tutela ambiental com o desenvolvimento rural sustentável, desde que haja planejamento, diálogo e comprometimento entre o Poder Público e os proprietários locais. Iniciativas como o Programa Manancial Vivo e o Programa Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais constituem exemplos positivos, mas sua efetividade depende de continuidade, transparência e apoio técnico constante.

Apesar de a proteção dos mananciais ser indiscutivelmente um objetivo legítimo e indispensável, não se pode ignorar que o modelo de restrições adotado na APA do Guariroba reflete uma assimetria significativa entre o interesse público e o ônus individual suportado pelos proprietários rurais. A ausência de estudos econômicos robustos, que avaliem previamente a viabilidade e o impacto das limitações impostas, contribui para transformar a política ambiental em um instrumento de sacrifício desproporcional de determinadas propriedades, sobretudo aquelas localizadas em zonas de maior sensibilidade ecológica. Em um Estado que se pauta pelo equilíbrio entre livre iniciativa, desenvolvimento sustentável e função social da propriedade, a simples imposição de deveres ambientais sem adequada contraprestação não atende aos parâmetros constitucionais de justiça distributiva, nem se harmoniza com o princípio da proporcionalidade.

Portanto, o cenário observado na APA do Guariroba evidencia que a política ambiental não pode se limitar a restringir, proibir ou impor obrigações, sob pena de inviabilizar economicamente áreas produtivas e gerar conflitos permanentes entre o poder público e os proprietários. A efetividade do modelo depende do fortalecimento dos instrumentos compensatórios — como a servidão ambiental, o pagamento por serviços ambientais e a indenização plena quando houver verdadeira supressão do uso da propriedade — além da revisão periódica das normas do Plano de Manejo para garantir coerência entre proteção ambiental e realidade produtiva local. Assim, mais do que um conjunto de restrições, a gestão da APA deve se consolidar como uma política de corresponsabilidade, capaz de conciliar preservação e sustentabilidade social, reconhecendo que a proteção dos mananciais não pode ser construída às custas da inviabilização das atividades rurais historicamente existentes.

Conclui-se, assim, que a efetividade da proteção ambiental em áreas de preservação requer equilíbrio entre a função pública da propriedade e a justa valorização da iniciativa privada. A proteção dos mananciais e do meio ambiente é dever coletivo, mas não pode recair de forma desproporcional sobre o proprietário rural. O fortalecimento de políticas de compensação, incentivo e fiscalização representa o caminho mais adequado para assegurar a harmonia entre o direito de propriedade e a preservação ambiental, concretizando o princípio do desenvolvimento sustentável e garantindo a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 23 nov. 2025. [1]

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 53, p. 58-63, 18 mar. 2005. Disponível em: mma.gov.br. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011. Dispõe sobre condições e padrões de lançamento de efluentes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 92, p. 89, 16 maio 2011. Disponível em: mprs.mp.br. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 20 jul. 1934. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 02 nov. 2025.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 29 out. 2025. [2]

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2021. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 23 nov. 2025. [3]

CAMPO GRANDE (MS). Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB). **Área de Proteção Ambiental dos Mananciais do Córrego Guariroba**: Plano de Manejo. Campo Grande: PLANURB, 2020. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 23 nov. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Decreto nº 7.183, de 21 de setembro de 1995. Institui a Área de Proteção Ambiental dos mananciais córrego Guariroba – APA do Guariroba, localizada no município de Campo Grande – MS, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, n. 147, p. 1-3, 22 set. 1995. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 23 nov. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Lei Complementar nº 74, de 6 de setembro de 2005. Dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo no município de Campo Grande e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 7 set. 2005. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 19 out. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Lei Complementar nº 341, de 4 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA) e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo

Grande, n. 5.424, p. 1-45, 5 dez. 2018. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 30 out. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Lei Municipal nº 905, de 14 de dezembro de 1988. Disciplina o uso do solo para a proteção da bacia do Córrego Guariroba, destinada à implantação do Sistema de Abastecimento de água de Campo Grande - MS, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 15 dez. 1988. Disponível em: tjms.jus.br. Acesso em: 30 out. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Lei Municipal nº 5.025, de 22 de dezembro de 2011. Institui o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA no município de Campo Grande e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 23 dez. 2011. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 01 nov. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Prefeitura Municipal. **Cartilha da APA do Guariroba**. Campo Grande: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 23 nov. 2025.

CAMPO GRANDE (MS). Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR). Resolução SEMADUR nº 004, de 17 de setembro de 2010. Dispõe sobre a criação e implantação do Programa Manancial Vivo. **Diário Oficial de Campo Grande**, Campo Grande, 20 set. 2010. Disponível em: campogrande.ms.gov.br. Acesso em: 01 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

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

MATO GROSSO DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição Estadual de 1989**. Campo Grande: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: al.ms.gov.br. Acesso em: 01 nov. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.