

PARECER JURÍDICO AJU-MA Nº 2331-26

REF.: Recurso administrativo interposto em face do Parecer Técnico SMMA/GERHI nº 2222/2026 – Residenciais Capitão Eduardo.

RECORRENTE: EMCCAMP Residencial S.A.

SGCE: Solicitação 1250/26

RECURSO ADMINISTRATIVO. RESIDENCIAIS CAPITÃO EDUARDO. CARACTERIZAÇÃO DE FEIÇÕES HÍDRICAS E DELIMITAÇÃO DE APP. ELEMENTOS TÉCNICOS CONTRAPOSTOS. RECOMENDAÇÃO DE REAVALIAÇÃO SAZONAL. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. CONSEQUÊNCIAS CONCRETAS DA POSTERGAÇÃO. ARTS. 20 E 22 DA LINDB. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO COMAM, COM BASE NA INSTRUÇÃO EXISTENTE, MEDIANTE VALORAÇÃO TÉCNICA, FÁTICA E JURÍDICA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE ACOLHIMENTO DO RECURSO. SEGURANÇA JURÍDICA E ESTABILIDADE DA MATÉRIA DECIDIDA. FUTURO LICENCIAMENTO AMBIENTAL COM OBJETO PRÓPRIO. DIREITO SOCIAL À MORADIA. POLÍTICA URBANA E ORDENAMENTO TERRITORIAL (ARTS. 6º, 23, IX, E 182, CF). COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS (STF, ADI 3.540-MC/DF). PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE (ART. 2º, LEI Nº 9.784/99). RISCOS AMBIENTAIS, URBANÍSTICOS E SOCIAIS DA POSTERGAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso apresentado pela EMCCAMP Residencial S.A., instruído com manifestação técnica elaborada pela Prisma Estudos e Projetos, em face das conclusões do Parecer Técnico SMMA/GERHI nº 2222/2026, relativas à caracterização de feições hídricas e à correspondente delimitação de Áreas de Preservação Permanente – APP na Fazenda Capitão Eduardo.

A gleba pública municipal destina-se à implantação de oito Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, totalizando aproximadamente 2.000 unidades habitacionais, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – FAR.



Conforme informado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, no Ofício nº 492/2026/URBEL/SMMA, de 17 de setembro de 2026, a solução habitacional projetada encontra-se relacionada ao reassentamento de aproximadamente 2.000 famílias afetadas pelas intervenções previstas na BR-381/Norte e no Anel Rodoviário, inclusive famílias inseridas em contextos de vulnerabilidade sociohabitacional. A medida, portanto, não se insere apenas na política municipal de provisão habitacional: integra solução institucional destinada a viabilizar o reassentamento da população atingida pelas intervenções de infraestrutura viária, permitindo, simultaneamente, o avanço das obras correspondentes. Trata-se, assim, de política pública que articula habitação, reassentamento, ordenamento territorial e viabilização de infraestrutura rodoviária de relevante alcance. A Companhia esclarece que não se trata de empreendimento imobiliário ordinário ou de interesse exclusivamente privado do empreendedor selecionado, mas de instrumento de execução de política pública municipal de habitação e reassentamento, vinculada a intervenções de infraestrutura viária e à articulação institucional estabelecida para solução habitacional das famílias atingidas.

A Fazenda Capitão Eduardo integra planejamento urbanístico municipal específico, inclusive no âmbito da Operação Urbana BH Morar/Capitão Eduardo, instituída pela Lei Municipal nº 10.705/2014, concebida a partir da diferenciação de setores da gleba segundo seus graus de proteção e possibilidades de ocupação.

No curso da análise ambiental antecedente à elaboração do projeto, o Parecer Técnico SMMA/GERHI nº 2222/2026 procedeu à caracterização de feições hídricas e à correspondente delimitação de áreas ambientalmente protegidas.

Contra as conclusões relativas a determinadas feições, a EMCCAMP apresentou recurso instruído com estudo técnico elaborado pela Prisma Estudos e Projetos, subscrito por profissional legalmente habilitado e responsável pelas conclusões apresentadas, questionando, de forma individualizada, determinadas caracterizações adotadas pela GERHI.

O Parecer Técnico GERHI nº 2222/2026 consignou, entre suas recomendações:

“Recomenda-se que as feições classificadas como de regime intermitente, em razão das condições observadas durante o período de estiagem, sejam reavaliadas durante o período chuvoso, de modo a complementar a caracterização de seu comportamento hidrológico.”

Em 17 de setembro de 2026, a EMCCAMP encaminhou comunicação ao Gabinete da SMMA informando que as APPs identificadas a partir do Parecer Técnico GERHI nº 2222/2026 afetariam consideravelmente a capacidade habitacional projetada, com exclusão estimada de aproximadamente 400 apartamentos, comprometendo a manutenção das 2.000 unidades concebidas para o empreendimento.



A informação foi incorporada pela URBEL ao Ofício nº 492/2026/URBEL/SMMA, no qual a Companhia consignou que redução dessa magnitude não representaria simples alteração quantitativa do empreendimento, mas repercutiria diretamente sobre a capacidade de atendimento ao universo de famílias para o qual a solução foi estruturada, com reflexos sobre o planejamento municipal de reassentamento e sobre a articulação institucional relacionada às intervenções na BR-381/Norte e no Anel Rodoviário.

No mesmo Ofício, a URBEL introduz elemento temporal determinante. Segundo informado, a viabilização das contratações no âmbito do PMCMV/FAR encontra-se submetida a cronograma exíguo e rígido, que estabelece 15 de dezembro de 2026 como data-limite para que a Caixa Econômica Federal conclua a validação técnica e jurídica das propostas aptas e proceda ao correspondente encaminhamento ao Ministério das Cidades, etapa necessária à assinatura dos contratos e à alocação dos recursos orçamentários do exercício.

A elaboração do projeto executivo pressupõe definição prévia da configuração urbanístico-ambiental do empreendimento, tendo o empreendedor informado que não o desenvolverá sem prévia decisão do COMAM acerca do recurso, diante dos custos e riscos inerentes à elaboração de projeto que possa se revelar incompatível com a configuração ambiental posteriormente reconhecida pelo Município.

A URBEL destaca que a investigação sazonal recomendada pela GERHI depende de lapso temporal incompatível com esse cronograma e que aguardar novo período de observação, realizar as investigações correspondentes, produzir manifestação técnica conclusiva e somente então devolver a questão ao Colegiado poderá comprometer a elaboração tempestiva do projeto e, consequentemente, a contratação do empreendimento.

Por essa razão, a Companhia sustenta que o caso exige decisão administrativa definitiva com base no conjunto de elementos atualmente disponíveis, e não a postergação integral da matéria até a produção de prova técnica dependente de condição sazonal incompatível com os prazos concretamente existentes.

A URBEL reconhece expressamente, no mesmo Ofício, a competência técnica da SMMA/GERHI para a caracterização dos recursos hídricos, registrando que seu apoio institucional ao recurso não importa adesão a juízo técnico hidrogeológico estranho às suas atribuições, mas manifestação do órgão municipal responsável pela política habitacional acerca das consequências concretas das alternativas submetidas ao COMAM.

Ao final, a URBEL manifesta apoio institucional ao recurso apresentado pela EMCCAMP, solicitando que o COMAM considere as razões técnicas apresentadas pela Prisma Estudos e Projetos e a responsabilidade técnica que as acompanha, juntamente com os elementos sociais, urbanísticos, institucionais e temporais apresentados.



A URBEL ressalva, por fim, que o acolhimento pretendido não implica afastamento das demais áreas ambientalmente protegidas incontroversas nem autorização genérica para intervenção em APP.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Delimitação do objeto do recurso e da presente manifestação jurídica

A adequada solução da matéria exige, inicialmente, delimitar com precisão o que está sendo decidido neste momento e o que não está. O presente processo não corresponde ao licenciamento ambiental dos Residenciais Capitão Eduardo. O empreendimento ainda deverá, após a definição necessária à elaboração do projeto e à estruturação de seu financiamento, ser submetido ao regular procedimento de licenciamento ambiental perante a SMMA, no qual serão analisados o projeto efetivamente apresentado, seus impactos, as áreas ambientalmente protegidas remanescentes, as intervenções eventualmente necessárias e as medidas ambientais cabíveis.

O objeto atual é anterior e mais específico. Submete-se ao COMAM recurso contra o Parecer Técnico SMMA/GERHI nº 2222/2026 quanto à caracterização de determinadas feições hídricas, questão que interfere diretamente na configuração ambiental da gleba e que precisa ser definida para que o empreendedor possa desenvolver o projeto sobre bases administrativas conhecidas.

Também não compete a esta Assessoria Jurídica determinar, mediante interpretação jurídica, se determinada feição constitui nascente, olho d'água, curso d'água intermitente ou curso d'água efêmero. Tal caracterização pertence ao domínio técnico especializado.

A questão jurídica submetida à AJU-MA consiste em verificar se, diante da existência de elementos técnicos contrapostos, da recomendação de observação sazonal adicional e dos elementos apresentados pela URBEL acerca das consequências concretas da postergação, o COMAM pode decidir definitivamente o recurso com base no conjunto técnico atualmente constante dos autos e, caso considere suficientemente demonstradas as razões técnicas apresentadas pela recorrente, acolher a pretensão recursal quanto às feições especificamente impugnadas. Entende-se que não há impedimento jurídico a tanto, observadas as premissas a seguir desenvolvidas.

2. Da relevância jurídica da caracterização das feições hídricas

A divergência técnica objeto do recurso produz consequência jurídica direta. Dispõe o art. 4º, I, da Lei Federal nº 12.651/2012, Código Florestal:



“Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: [...]”

O inciso IV do mesmo dispositivo estabelece:

“IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros.”

Quanto às nascentes e olhos d’água, a disciplina legal deve ser compreendida à luz da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da ADC nº 42 e das ADIs nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, que conferiu interpretação conforme ao art. 4º, IV, do Código Florestal para reconhecer a proteção dos entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes. Essa orientação foi expressamente registrada pela Procuradoria-Geral do Município, no Parecer de 3 de outubro de 2018 (Processo Administrativo nº 01-118.789/18-80, de lavra da Procuradora Municipal Camila Maiara Pyramo Costa):

“[...] conforme decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903, por maioria, foi dada interpretação conforme ao art. 4º, IV, do Código Florestal, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação ambiental [...]”

A classificação técnica da feição constitui, portanto, pressuposto fático antecedente à definição do regime jurídico aplicável. Não se trata, neste momento, de ponderar a relevância social do empreendimento com Área de Preservação Permanente cuja existência esteja definitivamente caracterizada. Trata-se de definir, a partir dos elementos técnicos constantes do processo, se determinada feição reúne as características das quais o ordenamento faz decorrer a proteção ambiental correspondente.

A finalidade habitacional do empreendimento, por mais relevante que seja, não transforma tecnicamente uma feição intermitente em efêmera nem autoriza o afastamento de APP efetivamente caracterizada. Por outro lado, também não seria juridicamente adequado aplicar o regime protetivo próprio de determinada categoria de feição se o órgão competente, após exame motivado do recurso e dos elementos técnicos que o instruem, concluir que os pressupostos fáticos correspondentes não estão configurados. A correta caracterização técnica constitui, portanto, antecedente lógico da incidência normativa.

3. Dos elementos técnicos contrapostos e da responsabilidade técnica

Avenida Afonso Pena, nº. 342 - 7º Andar - Centro - CEP 30130-001
Belo Horizonte/MG - Telefone (31) 3246.0590 - smma@pbh.gov.br



Assinante(s):

JOAO PAULO MENNA BARRETO DE CASTRO FERREIRA

*Assinatura Digital conforme as disposições da Constituição Federal, Lei Federal de Arquivos 8.159/91 e Dec.Municipal 16.720/17.

O recurso apresentado pela EMCCAMP não traduz mera discordância do empreendedor com as restrições decorrentes do Parecer GERHI nº 2222/2026. A recorrente apresentou manifestação técnica específica elaborada pela Prisma Estudos e Projetos, subscrita por profissional legalmente habilitado e sob responsabilidade técnica, contrapondo-se individualizadamente à caracterização de determinadas feições realizada pela GERHI.

A responsabilidade técnica assumida pelo profissional que subscreve o estudo particular não lhe confere presunção absoluta de correção nem determina sua prevalência sobre o parecer da unidade técnica municipal. Confere-lhe, entretanto, a natureza de elemento técnico formalmente submetido à Administração, com autoria, fundamentação e responsabilidade profissional identificadas, que deve integrar a formação do convencimento da autoridade competente.

A existência de parecer técnico produzido pela Administração não torna juridicamente irrelevante a manifestação técnica contrária regularmente apresentada em sede recursal. Diante de elementos técnicos contrapostos, compete ao órgão administrativo investido da atribuição decisória valorá-los motivadamente, explicitando as razões pelas quais considera determinado conjunto técnico suficiente à formação de seu convencimento.

4. Da recomendação de avaliação sazonal e da possibilidade de decisão com a instrução atualmente existente

O Parecer GERHI nº 2222/2026 recomendou a reavaliação, durante o período chuvoso, das feições classificadas como intermitentes, de modo a complementar a caracterização de seu comportamento hidrológico. A recomendação possui relevância técnica e não deve ser minimizada: evidencia que a observação em condição sazonal distinta pode incrementar o grau de segurança da caracterização.

É necessário distinguir, entretanto, complementação tecnicamente útil de condição jurídica necessária para o exercício da competência decisória. Não decorre da recomendação, por si só, conclusão de que a caracterização somente possa ser apreciada depois da observação em período chuvoso ou de que o processo deva necessariamente permanecer suspenso até a obtenção desse elemento adicional.

Também não se extrai do Parecer GERHI declaração de insuficiência absoluta da instrução produzida ou de impossibilidade de formação de convencimento antes da observação sazonal. O documento apresenta suas conclusões técnicas e recomenda, adicionalmente, reavaliação destinada a complementar a caracterização.

No caso concreto, a instrução já contém o Parecer Técnico GERHI nº 2222/2026, os levantamentos e inspeções que o fundamentaram, o estudo técnico contraposto apresentado pela recorrente sob responsabilidade profissional e os demais elementos incorporados ao processo. Assim, a incompatibilidade temporal entre a produção da prova



sazonal adicional considerada tecnicamente útil e o cronograma administrativamente disponível não torna a instrução existente juridicamente imprestável nem determina, por si só, a suspensão do julgamento.

Cabe ao COMAM verificar se o conjunto técnico atualmente disponível é suficiente à formação de seu convencimento e, sendo positiva essa avaliação, decidir o recurso.

5. Dos elementos apresentados pela URBEL e da necessidade de decisão em tempo útil

A manifestação da URBEL modifica substancialmente o contexto em que a alternativa de postergação deve ser apreciada. Não se está diante de urgência alegada exclusivamente pelo empreendedor. O órgão municipal responsável pela política habitacional formalizou que a decisão do COMAM constitui antecedente necessário ao desenvolvimento do projeto e que este, por sua vez, integra o encadeamento necessário à contratação do empreendimento.

Segundo informado, 15 de dezembro de 2026 constitui a data-limite para que a Caixa Econômica Federal conclua a validação técnica e jurídica das propostas aptas e proceda ao encaminhamento ao Ministério das Cidades, etapa necessária à assinatura dos contratos e à alocação dos recursos orçamentários correspondentes.

A URBEL registra, ainda, que a investigação sazonal recomendada pela GERHI demanda lapso temporal incompatível com esse cronograma e que a postergação poderá produzir resultado materialmente irreversível: a solução técnica poderá ser alcançada quando já não houver tempo hábil para desenvolvimento do projeto e para o cumprimento das etapas necessárias à contratação.

Há, ainda, consequência que ultrapassa a própria execução da política habitacional. O reassentamento projetado não constitui finalidade isolada, mas integra o encadeamento necessário à realização das intervenções previstas na BR-381/Norte e no Anel Rodoviário, na medida em que oferece solução habitacional às famílias atingidas e permite a desocupação das áreas necessárias ao avanço das intervenções viárias. A eventual inviabilização ou redução substancial da solução concebida para a Fazenda Capitão Eduardo pode, portanto, repercutir não apenas sobre o atendimento habitacional das famílias, mas sobre a própria articulação institucional estabelecida para viabilizar intervenções de infraestrutura rodoviária de alcance que transcende o interesse estritamente local.

Esses elementos possuem relevância jurídica à luz dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Dispõe o art. 20:



“Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

E seu 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.”

O art. 22, por sua vez, estabelece:

“Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

Essas disposições não autorizam afastamento de comando ambiental cogente, não transformam urgência em prova técnica e tampouco permitem substituir conhecimento especializado por juízo de conveniência administrativa. Sua incidência ocorre em plano diverso: diante de alternativas juridicamente admissíveis, a Administração deve considerar as consequências concretas de cada uma delas e motivar a adequação da solução escolhida.

No presente caso, portanto, postergar também é decidir. Aguardar o ciclo sazonal significa assumir, conforme formalmente apontado pela URBEL, o risco de que a controvérsia somente seja solucionada quando a decisão já não for temporalmente útil ao desenvolvimento do projeto e às etapas necessárias à contratação do empreendimento. Essa consequência não interfere na caracterização técnica das feições nem determina o resultado do recurso. Impõe, contudo, que a postergação seja igualmente tratada como alternativa decisória sujeita a motivação quanto à sua necessidade, adequação e consequências práticas, não podendo ser presumida, em abstrato, como solução neutra ou necessariamente mais prudente.

A consideração das consequências práticas não pode, ademais, limitar-se às consequências de uma decisão positiva: também devem ser examinados os efeitos concretos da abstenção, do adiamento ou da exigência de novas etapas instrutórias. A Administração enfrenta, no caso, dificuldade concreta de coordenação entre tempos institucionais distintos – o tempo necessário à obtenção da informação ambiental complementar, o tempo de elaboração do projeto executivo, o calendário de análise e contratação do financiamento, o tempo próprio da execução da política habitacional e, ainda, o cronograma e as necessidades associados às intervenções de infraestrutura viária que demandam o reassentamento das famílias –, devendo a solução jurídica reconhecer essa realidade administrativa, e não examinar cada procedimento como se existisse isoladamente. Os arts. 20 e 22 da LINDB assumem particular relevância justamente nesse



ponto: a juridicidade da decisão administrativa não se mede apenas pela intenção de evitar riscos, mas também pela consideração das dificuldades reais da gestão, das alternativas disponíveis e das consequências concretas da solução escolhida.

6. Da dimensão urbanística e preventiva da política habitacional

A URBEL acrescenta à instrução aspecto relevante relacionado à dimensão urbanística e preventiva da política habitacional. A produção planejada de moradia permite ao Poder Público definir previamente sistema viário, saneamento, infraestrutura urbana, áreas ambientalmente protegidas, equipamentos e medidas de prevenção, mitigação e compensação. Em sentido diverso, a insuficiência ou demora na oferta de soluções habitacionais adequadas pode favorecer processos de ocupação informal do território, cuja regularização e urbanização posteriores tendem a exigir intervenções públicas mais complexas e onerosas sob os aspectos social, urbanístico, ambiental e financeiro.

Incide, nesse contexto, o art. 182 da Constituição da República, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Município não possui, portanto, apenas a faculdade de promover soluções habitacionais: possui atribuição constitucional de ordenar o território urbano, planejar sua ocupação e estruturar condições adequadas de habitação, infraestrutura e saneamento. Sob essa perspectiva, a implantação planejada de empreendimento habitacional destinado ao reassentamento de aproximadamente 2.000 famílias representa também instrumento de ordenação territorial. A solução habitacional assume, ademais, função instrumental no contexto mais amplo das intervenções viárias que atingem essas famílias, articulando a efetivação do direito à moradia e o ordenamento territorial às condições necessárias ao avanço da infraestrutura correspondente.

Tal circunstância não pode ser utilizada como fundamento para afastar proteção ambiental legalmente incidente. Sua relevância reside em demonstrar que a política habitacional planejada constitui também instrumento de ordenamento territorial e prevenção de ocupações inadequadas, aspecto que integra a avaliação das consequências concretas da decisão administrativa. Não se trata, portanto, de estabelecer prevalência abstrata da política habitacional sobre a proteção ambiental, mas de buscar, dentre alternativas tecnicamente sustentadas e juridicamente admissíveis, solução capaz de preservar a proteção ambiental sem comprometer desnecessariamente política pública habitacional estruturante para o Município.

É nesse contexto que assume especial relevo o princípio da razoabilidade. Não se mostra razoável exigir da Administração que ignore as consequências concretas e potencialmente irreversíveis da espera em busca de grau adicional de certeza, quando a própria autoridade competente possa, mediante exame racional e comparativo dos elementos técnicos já



produzidos, considerar suficientemente esclarecida a controvérsia. A razoabilidade não autoriza diminuir o nível de proteção ambiental estabelecido pela lei; opera em plano distinto, exigindo relação racional entre a providência adotada, o grau de incerteza que se pretende reduzir, o benefício ambiental esperado com a postergação e os custos públicos, sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes dessa mesma espera.

A razoabilidade e a proporcionalidade não constituem, nesse sentido, apenas construções doutrinárias, mas princípios expressos da atuação administrativa. Dispõe o art. 2º, caput, da Lei Federal nº 9.784/1999:

“A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

E o inciso VI do parágrafo único do mesmo dispositivo:

“adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.”

Essa relação de proporcionalidade inversa entre o grau de urgência e o padrão de exigência probatória não é mera formulação retórica: traduz, em termos operacionais, o próprio critério de adequação entre meios e fins que a razoabilidade impõe (art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784/99). Quanto mais grave, concreto e potencialmente irreversível for o prejuízo decorrente da espera – como no caso presente, em que a URBEL demonstrou risco efetivo de perda da janela de contratação do financiamento e, por consequência, de comprometimento da política habitacional destinada a aproximadamente 2.000 famílias –, maior há de ser o ônus argumentativo e probatório para justificar a permanência da indefinição, não bastando a mera possibilidade abstrata de que uma nova observação técnica pudesse, em tese, agregar precisão à caracterização já realizada.

Essa fórmula não opera em sentido único. Nas hipóteses em que a postergação não acarrete risco relevante – por inexistir prazo, cronograma ou compromisso institucional em jogo – ou em que a complementação técnica seja de obtenção breve e pouco onerosa, o mesmo critério de proporcionalidade recomendaria a espera, por ser esta a alternativa que melhor concilia precaução ambiental e economia processual, sem sacrifício correspondente de outro bem jurídico. O que a proporcionalidade veda, em ambos os sentidos, é a aplicação mecânica e descontextualizada de qualquer critério – seja o de decidir sempre de imediato, seja o de aguardar sempre a última prova disponível –, exigindo, em vez disso, que a decisão sobre o momento de decidir considere, caso a caso, a gravidade e a reversibilidade dos riscos em jogo de ambos os lados da equação.



7. Da possibilidade jurídica de acolhimento do recurso e da incidência dos princípios da prevenção e da precaução

A partir dessas premissas, entende-se juridicamente possível o acolhimento do recurso, caso o COMAM considere suficientes os fundamentos técnicos apresentados pela recorrente quanto às feições especificamente impugnadas.

Obviamente, o recurso não pode ser acolhido simplesmente porque o empreendimento possui relevante finalidade habitacional ou porque existe prazo para estruturação de seu financiamento. Tampouco se sustenta que a urgência possa substituir a avaliação técnica por decisão de conveniência administrativa.

O fundamento juridicamente adequado decorre da conjugação das circunstâncias presentes nos autos: existe controvérsia técnica efetivamente instaurada; a recorrente apresentou estudo específico, subscrito por profissional legalmente habilitado e sob responsabilidade técnica; esse estudo contrapõe-se individualizadamente a determinadas caracterizações constantes do Parecer GERHI nº 2222/2026; a própria unidade técnica municipal reconheceu a utilidade de observação sazonal adicional; a produção desse elemento complementar demanda tempo incompatível, segundo manifestação institucional da URBEL, com o cronograma necessário à estruturação da política pública; e a postergação apresenta consequências concretas potencialmente irreversíveis.

A matéria deve ser examinada, naturalmente, à luz dos princípios estruturantes do Direito Ambiental, entre eles os princípios da prevenção e da precaução.

A questão, contudo, não envolve apenas a proteção ambiental em confronto com interesse econômico privado. Estão simultaneamente presentes deveres constitucionais de tutela ambiental, promoção da moradia, saneamento e ordenação do espaço urbano. Não se trata de estabelecer prevalência abstrata de um sobre o outro, mas de compatibilizá-los segundo a realidade do caso concreto, a razoabilidade e as consequências de cada alternativa.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de enfrentar situação de colisão entre a proteção ambiental e outros valores constitucionais igualmente relevantes, reconhecendo que sua compatibilização há de se dar mediante ponderação, e não mediante prevalência abstrata de um sobre o outro. Ao apreciar a ADI nº 3.540-MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Plenário assentou:

“O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância



não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente.” (STF, ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/09/2005, DJ 03/02/2006)

A ratio decidendi do precedente, embora proferida em contexto de conflito entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, é transponível, com as devidas adaptações, ao conflito ora em exame entre proteção ambiental e direito social à moradia: a compatibilização entre valores constitucionais de mesma estatura não se resolve pela supressão de um deles, mas pela busca do justo equilíbrio possível, sempre resguardado o núcleo essencial da proteção ambiental – o que, no caso concreto, significa que a ponderação ora exposta jamais poderá servir de fundamento para o afastamento de APP efetivamente caracterizada, mas apenas para orientar o momento e o modo da decisão administrativa sobre questão técnica ainda pendente de caracterização.

Nessa perspectiva, o in dubio pro natura não deve ser convertido em comando de paralisação automática diante de qualquer divergência técnica. A proteção da coletividade também compreende a possibilidade de acesso à moradia regular, à infraestrutura urbana, ao saneamento e a um território planejado. A solução juridicamente adequada consiste em verificar se, após a valoração dos elementos técnicos disponíveis, ainda subsiste dúvida ambiental relevante que torne necessária a espera ou se o órgão competente já dispõe de instrução suficiente para decidir sem impor, desnecessariamente, riscos sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes do adiamento.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece, nesse contexto, o denominado princípio in dubio pro natura, empregado pela Corte, notadamente, como vetor hermenêutico de proteção ambiental e, associado ao princípio da precaução, na disciplina probatória dos litígios ambientais.

No REsp nº 883.656/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 09/03/2010, DJe 28/02/2012, em controvérsia relativa à responsabilidade civil por contaminação ambiental, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a incidência do princípio da precaução e do in dubio pro natura na dinâmica da prova, valendo transcrever trecho da ementa:

“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. [...] PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ONUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA.”

A orientação jurisprudencial recomenda especial cautela diante de situações de incerteza científica relevante, mas não dispensa a necessária identificação do objeto e dos limites



dessa incerteza, nem converte toda divergência entre manifestações técnicas em presunção absoluta de incidência do regime ambiental mais restritivo.

Essa distinção assume particular importância no caso em exame. A controvérsia não versa sobre a possibilidade de autorizar determinada intervenção em APP cuja existência esteja incontroversamente demonstrada, nem sobre a assunção de risco ambiental desconhecido diante da ausência de conhecimento técnico disponível. O que se discute, em momento antecedente, é a própria caracterização fática de determinadas feições e, conseqüentemente, a incidência ou não do regime jurídico correspondente, existindo nos autos elementos técnicos produzidos em sentidos distintos.

O princípio da precaução não autoriza a Administração a presumir inexistente uma feição ambientalmente protegida diante de dúvida técnica relevante. Mas também não retira do órgão competente a atribuição de examinar a prova disponível e decidir, motivadamente, se a dúvida efetivamente persiste ou se os elementos técnicos produzidos no processo são suficientes para solucioná-la.

Não se exige, para tanto, que o COMAM produza uma nova avaliação técnica ou substitua, por juízo próprio, as conclusões especializadas constantes dos autos. Sua atribuição é decisória: cabe ao Colegiado apreciar racionalmente o conjunto da instrução, confrontando as diferentes conclusões técnicas, os elementos objetivos que as sustentam, suas convergências e divergências e o grau de segurança que, comparativamente consideradas, permitem alcançar.

A decisão administrativa não pressupõe certeza técnica absoluta, mas instrução suficiente para a formação de convencimento racional e motivado. Nesse exame, a recomendação de observação sazonal adicional constitui elemento relevante, assim como o são as demais conclusões do Parecer GERHI nº 2222/2026, os levantamentos que o fundamentaram e o estudo técnico apresentado pela recorrente. O que se impõe ao Colegiado é apreciar esse conjunto e verificar se a complementação proposta se mostra efetivamente indispensável à decisão ou se os elementos já disponíveis oferecem base suficiente para que a controvérsia seja solucionada no estado atual da instrução.

Essa apreciação não se esgota, contudo, na comparação abstrata entre decidir com os elementos disponíveis ou aguardar a produção de informação adicional. O COMAM deve considerar o quadro em sua integralidade, inclusive o ganho de segurança que a observação sazonal poderá proporcionar e, de outro lado, as consequências concretas e os riscos associados à postergação. Trata-se, portanto, de decidir racionalmente diante das possibilidades tecnicamente sustentadas nos autos e das consequências de cada alternativa, sem substituir o conhecimento especializado, mas também sem converter a possibilidade de obtenção futura de maior certeza em impedimento automático à decisão administrativa em tempo útil.



Acresce que a postergação não assegura, necessariamente, que a observação futura produzirá resultado conclusivo em prazo determinado. A caracterização de feições hídricas sujeitas à sazonalidade depende de condições hidrológicas, hidrogeológicas e pluviométricas que não se reproduzem de maneira uniforme ou inteiramente previsível. Em contexto de crescente variabilidade climática, a simples chegada do período convencionalmente considerado chuvoso não garante, por si só, a ocorrência de condições representativas ou suficientes para eliminar a controvérsia técnica, podendo a necessidade de novas observações prolongar a instrução para além do inicialmente estimado.

A opção pela espera, portanto, não representa necessariamente a troca de uma decisão sob incerteza por uma decisão futura revestida de certeza. Pode significar apenas o adiamento da decisão para momento igualmente sujeito a variáveis naturais e à necessidade de novas avaliações, ao custo de consumir uma janela temporal administrativa e financeira que, diferentemente dos fenômenos naturais, possui prazo definido. Essa circunstância reforça a necessidade de que o COMAM avalie racionalmente se o incremento de segurança técnica esperado com a postergação é efetivamente indispensável à formação de seu convencimento ou se o conjunto de elementos já disponível oferece base suficiente para uma decisão motivada em tempo útil.

A decisão deverá explicitar as razões que conduziram a essa conclusão e delimitar precisamente as feições alcançadas, evitando tanto a desconsideração genérica do Parecer GERHI quanto a atribuição de prevalência automática ao estudo apresentado pelo particular.

A responsabilidade técnica da manifestação apresentada pela recorrente legitima sua consideração como prova especializada; é a decisão motivada do COMAM, mediante valoração comparativa e fundamentada do conjunto técnico, fático e jurídico dos autos, que poderá conferir-lhe força suficiente para a revisão da caracterização impugnada sem ofensa aos princípios da prevenção, precaução e in dubio pro natura.

8. Do alcance da decisão do COMAM e da distinção em relação ao futuro licenciamento ambiental

O acolhimento do presente recurso não corresponde ao licenciamento ambiental dos Residenciais Capitão Eduardo. A decisão terá objeto delimitado: resolverá a controvérsia relativa à caracterização das feições hídricas especificamente impugnadas e estabelecerá, nesse particular, a premissa técnico-administrativa necessária ao desenvolvimento do projeto pelo empreendedor. Essa definição permitirá que o projeto seja elaborado segundo configuração ambiental previamente conhecida e que sejam praticados os atos subsequentes necessários à estruturação e ao financiamento do empreendimento.



Posteriormente, os Residenciais Capitão Eduardo deverão ser submetidos ao regular processo de licenciamento ambiental perante a SMMA. Nessa etapa, caberá à Administração examinar o projeto efetivamente apresentado, seus impactos ambientais, as áreas protegidas que permanecerem caracterizadas, as intervenções eventualmente necessárias, a respectiva admissibilidade jurídica, as alternativas técnicas e locacionais quando exigíveis e as medidas de prevenção, mitigação e compensação pertinentes.

Há, contudo, diferença entre o exercício dessas competências e a rediscussão ordinária da questão específica decidida no presente recurso. Uma vez que o COMAM, órgão competente, examine a controvérsia, valore os elementos técnicos constantes dos autos e profira decisão de mérito acerca da caracterização das feições impugnadas, essa definição passará a integrar a situação jurídico-administrativa com base na qual o empreendedor desenvolverá o projeto e praticará os atos subsequentes necessários à estruturação financeira do empreendimento.

A decisão administrativa produzirá, portanto, efeitos concretos e servirá de fundamento para comportamento subsequente do administrado. Nesse contexto, não se mostra compatível com a segurança jurídica, a proteção da confiança e a boa-fé administrativa que o futuro processo de licenciamento seja utilizado, ordinariamente, para simplesmente reabrir a mesma controvérsia técnica já submetida e decidida pelo COMAM, especialmente depois de o empreendedor ter desenvolvido o projeto e assumido obrigações com fundamento na definição emanada do próprio Município.

Essa estabilidade não retira da SMMA qualquer competência própria do futuro licenciamento. O órgão ambiental permanecerá integralmente competente para analisar todos os demais aspectos do projeto e exigir o cumprimento da legislação ambiental incidente. O que se estabiliza é a matéria especificamente decidida no recurso, que deverá constituir premissa do licenciamento subsequente.

A distinção é essencial: o COMAM não licencia agora o empreendimento; decide agora uma questão antecedente que precisa estar definida para que o empreendimento possa ser projetado e, posteriormente, licenciado.

9. Da segurança jurídica e da estabilidade da decisão administrativa

A segurança jurídica possui, no caso concreto, dimensão particularmente relevante. A finalidade prática do julgamento imediato consiste precisamente em permitir que o empreendedor desenvolva o projeto sobre configuração administrativa definida. Não faria sentido reconhecer a necessidade de decisão em tempo útil para que o particular possa elaborar o projeto, estruturar a operação e avançar para as etapas necessárias à contratação do empreendimento e, simultaneamente, admitir como consequência ordinária que a mesma questão pudesse ser integralmente reaberta quando o projeto retornasse à



SMMA para licenciamento. Uma construção dessa natureza esvaziaria a utilidade do julgamento atual e frustraria a confiança legitimamente produzida pela própria atuação administrativa.

Por isso, uma vez apreciada a recomendação de reavaliação sazonal e concluindo o COMAM que o conjunto de elementos disponíveis oferece suporte suficiente à decisão, eventual acolhimento do recurso não deve ser condicionado à realização futura dessa mesma avaliação. Tal condicionamento retiraria da decisão sua aptidão para solucionar a controvérsia que constitui objeto do recurso e restabeleceria, para as etapas subsequentes, a mesma indefinição que o pronunciamento do Colegiado se destina a superar.

A recomendação formulada pela GERHI deve, portanto, integrar a apreciação realizada no momento da decisão, juntamente com os demais elementos constantes dos autos. Se, conhecendo suas razões e o incremento de segurança técnica que poderia decorrer da observação sazonal, o Colegiado entender que a instrução existente permite decidir a matéria, a caracterização das feições especificamente abrangidas pelo provimento deverá ser considerada definida para fins do desenvolvimento do projeto e constituir premissa para o posterior licenciamento ambiental.

A decisão do COMAM deverá, portanto, produzir os efeitos próprios do pronunciamento administrativo definitivo sobre a questão submetida ao Colegiado. A caracterização das feições especificamente abrangidas pelo julgamento constituirá premissa para o desenvolvimento do projeto e para o posterior licenciamento ambiental, não se mostrando compatível com a segurança jurídica que a mesma controvérsia seja ordinariamente reaberta nas etapas subsequentes pela simples possibilidade de produção de novos elementos ou de realização da avaliação sazonal já considerada no momento da decisão.

A estabilidade decorre, portanto, não da mera expectativa subjetiva do interessado, mas da eficácia própria da decisão administrativa de mérito proferida pelo órgão competente e da confiança objetiva que dela legitimamente decorre, sobretudo quando destinada a orientar atos subsequentes do administrado e da própria Administração. Fora dessas hipóteses, a caracterização estabelecida pelo COMAM deverá ser observada como premissa no posterior processo de licenciamento ambiental. É justamente essa estabilidade que confere sentido jurídico à decisão antecedente e permite que o administrado organize legitimamente sua atuação com base na manifestação do Poder Público.

10. Das APPs remanescentes e das futuras intervenções em áreas protegidas

A estabilidade da decisão relativa às feições impugnadas não implica qualquer redução da proteção incidente sobre as APPs que permanecerem caracterizadas. A própria URBEL ressalva expressamente que o acolhimento do recurso não implica afastamento das demais áreas ambientalmente protegidas incontroversas nem autorização genérica para



intervenção em APP. No futuro licenciamento, as áreas protegidas remanescentes continuarão integralmente submetidas ao regime da Lei Federal nº 12.651/2012. Eventual intervenção dependerá de enquadramento em hipótese legalmente admitida e do procedimento ambiental correspondente.

Particularmente quanto às infraestruturas necessárias ao empreendimento, dispõe o art. 3º, VIII, “b”, do Código Florestal:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]

VIII – utilidade pública: [...]

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;”

A previsão não permite enquadrar abstratamente todo o empreendimento habitacional como intervenção de utilidade pública. Significa, apenas, que as obras concretas que eventualmente se enquadrem nas hipóteses legais deverão ser examinadas individualmente, no momento próprio, observados os requisitos estabelecidos pelo Código Florestal e a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive quanto à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional para a intervenção excepcional em APP por utilidade pública ou interesse social.

Do mesmo modo, medidas de mitigação e eventual compensação ambiental pressupõem intervenção juridicamente admissível e não constituem mecanismo capaz de legitimar intervenção vedada pelo ordenamento.

Assim, o julgamento favorável do recurso e o futuro licenciamento ambiental ocupam planos distintos e complementares: o primeiro resolve e estabiliza, nos limites juridicamente próprios dos atos administrativos, a caracterização das feições especificamente recorridas; o segundo examinará o projeto desenvolvido a partir dessa premissa e todas as demais repercussões ambientais de sua implantação.

A análise revela, em síntese, que o risco administrativo, no caso concreto, não se encontra apenas no fazer. É certo que a decisão tomada sem instrução técnica suficiente comporta risco de comprometimento de recurso hídrico efetivamente protegido – risco que esta manifestação em nenhum momento propõe afastar, e que permanece resguardado pelo próprio critério de suficiência da valoração técnica exposta. Há, contudo, risco simétrico na outra direção: o risco ambiental, urbanístico e social de se postergar decisão já suficientemente instruída, deixando de aproveitar, em tempo útil, a oportunidade de conferir ao território ocupação regular, planejada e ambientalmente controlada.



Essa é, no fundo, a mesma lógica de riscos concorrentes que orienta o precedente do Supremo Tribunal Federal citado no item 7 (ADI 3.540-MC/DF) e que os arts. 20 e 22 da LINDB positivaram para a Administração Pública em geral: decisão pautada exclusivamente pela eliminação de um risco, sem consideração dos riscos gerados pela própria inação, não é decisão mais prudente – é decisão incompleta. Há risco em intervir inadequadamente sobre área efetivamente protegida; há, na mesma medida, risco em perder, pela inércia decisória, a oportunidade de submeter a implantação de política habitacional estruturante a projeto, licenciamento, infraestrutura, saneamento e controle ambiental prévios, com o consequente risco de que a área venha a ser ocupada, à margem de qualquer planejamento, por processos de ocupação informal cuja regularização futura tende a ser ambiental, social e financeiramente mais onerosa do que a intervenção planejada ora em exame.

A razoabilidade, tal como exposta no item 6 supra, exige que ambos os conjuntos de consequências sejam considerados de forma simétrica, sem que a proteção de um bem constitucionalmente tutelado seja construída pela desconsideração deliberada dos demais. É precisamente essa ponderação equilibrada – e não a prevalência automática de qualquer dos interesses em jogo – que a presente manifestação submete à apreciação do Conselho.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se não haver óbice jurídico ao acolhimento do recurso apresentado, desde que o COMAM, no exercício de sua competência deliberativa e mediante valoração decorrente dos elementos técnicos, fáticos e jurídicos constantes dos autos, forme convencimento suficiente para rever, quanto às feições especificamente impugnadas, a caracterização adotada no Parecer Técnico SMMA/GERHI nº 2222/2026. A recomendação de complementação sazonal nele constante não constitui, por si só, condição jurídica necessária ao julgamento, devendo a decisão considerar, ainda, as consequências concretas de sua postergação formalmente apresentadas pela URBEL, nos termos dos arts. 20 e 22 da LINDB.

Nesse sentido, o eventual provimento resolverá, no âmbito administrativo, a matéria objeto do recurso, constituindo a caracterização das feições especificamente decididas premissa para o desenvolvimento do projeto e para o futuro licenciamento ambiental, sem rediscussão ordinária da mesma controvérsia. Permanecem íntegras as competências da SMMA para o posterior licenciamento dos Residenciais Capitão Eduardo, inclusive quanto aos demais aspectos ambientais do empreendimento, às APPs remanescentes e às intervenções eventualmente incidentes sobre áreas ambientalmente protegidas.

A postergação, por sua vez, não pode ser tratada como opção destituída de risco. Ao lado da cautela exigida pela proteção ambiental, incidem os deveres constitucionais de promoção da moradia, do saneamento e da ordenação do desenvolvimento urbano, bem



como a razoabilidade e os comandos dos arts. 20 e 22 da LINDB. A perda da oportunidade de implantação planejada poderá frustrar não apenas o atendimento habitacional projetado, mas também a possibilidade de conferir à área ocupação regular, previamente estruturada e submetida ao controle ambiental, com os correspondentes efeitos preventivos sobre ocupações informais e desordenadas.

A solução jurídica, portanto, não consiste em assumir risco ambiental para viabilizar moradia, mas em administrar racionalmente riscos concorrentes: preservar aquilo que efetivamente deva ser protegido e permitir a ocupação regular e planejada daquilo que, após decisão técnica motivada, se revele juridicamente apto à ocupação. Se o COMAM concluir que os elementos atualmente disponíveis são suficientes para solucionar a controvérsia, a obtenção de informação sazonal adicional deverá ser confrontada com os custos ambientais, urbanísticos, sociais e institucionais da espera, não podendo a postergação ser presumida como alternativa neutra ou necessariamente mais prudente.

Esta nossa manifestação, submetida à apreciação superior.

Belo Horizonte, 17 de setembro de 2026.

Liliane Ferreira Santos
Assessora Jurídica – OAB-MG 67.992
Assessoria Jurídica – AJU-MA
Doc. Assinado digitalmente

De acordo.
Encaminhe-se ao COMAM na forma proposta.

João Paulo Menna Barreto de Castro Ferreira
Secretário Municipal de Meio Ambiente
Presidente do Conselho Municipal do Meio Ambiente
Doc. Assinado digitalmente



Portal da Assinatura - PBH

20 página(s) assinada(s) - Datas e horários baseados em Brasília, BR

Certificado de assinaturas gerado em sexta-feira, 18 de setembro de 2026 às 11:04

Documento assinado eletronicamente, de acordo com Decreto 17.710 de 13 de Setembro de 2021

Parecer Juridico AJU-MA 2331-26 Recurso Capita0 Eduardo.pdf

Documento assinado digitalmente, por assinatura simples, em sexta-feira, 18 de setembro de 2026 às 11:04
Assinante: LILIANE FERREIRA SANTOS Matrícula: PR118483
Hash da assinatura: F3947083BA226A1B83546EFEA0BDB9B4CCD6EC18 Para validar utilize o QR Code ao lado



Assinante(s):

JOAO PAULO MENNA BARRETO DE CASTRO FERREIRA

*Assinatura Digital conforme as disposições da Constituição Federal, Lei Federal de Arquivos 8.159/91 e Dec.Municipal 16.720/17.