



Processo Administrativo: 31.00995850/2025-08
Interessado: Alicerce Empreendimentos Ltda
Empreendimento: Residencial Jardins das Palmeiras / Recurso referente condicionante nº 01 da LI 0201/24
Localização: Belo Horizonte/MG
Referência: Parecer Técnico GELIN/SMMA 0599/26

Relator: Conselheiro Filipe Marcos Horta Nunes – CRBio 4ª Região

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relato submetido ao COMAM no âmbito do Processo nº 01-057078/05-83, referente ao empreendimento da Construtora Alicerce em epígrafe, com foco na análise do cumprimento da condicionante relativa ao PRAD e das conclusões lançadas no Parecer Técnico nº 0599/26.

Buscou-se verificar, com rigor, a partir do relato do histórico do processo encaminhado pelo empreendedor, o qual determino a sua destinação a compor ata da presente reunião do COMAM, se as aquelas alegações fazem correspondência com as conclusões do parecer técnico. Assim como se o conjunto de informações do presente processo encontram suporte suficiente no conteúdo do PRAD efetivamente aprovado, nos fatos supervenientes narrados nos autos e na motivação administrativa exigida pelo ordenamento técnico e jurídico.

Portanto, pretende-se orientar este douto conselho acerca da relação entre os fatos observados e as consequências que se pretende impor, especialmente no que se refere ao replantio das mudas perdidas num incêndio ocorrido em 01/09/2024, iniciado na área de uma invasão (Vila Santa Maria) em área contígua ao empreendimento em que o fogo comprometera parte do Parque Jaques Cousteau e atingira as árvores plantadas no PRAD executado após aprovação de seu projeto executivo pela SMMA. Busca-se ainda discutir a eventual incorporação retroativa de medidas estruturais não previstas no PRAD aprovado, assim como apresenta posição técnica com relação ao manejo de espécies invasoras em taludes do aterro com grande importância geotécnica.

Nesse contexto, o presente relato busca consolidar os elementos documentais, técnicos, fotográficos e jurídicos relevantes para a deliberação do Conselho, distinguindo com clareza:

- 1) o que pode ser exigido como obrigação ordinária já compatível com o PRAD aprovado;



- 2) o que pode ser discutido como complementação técnica superveniente;
- 3) e o que, por depender de motivação reforçada, análise geotécnica específica e demonstração causal adequada, não pode ser imposto de forma automática no estado atual do processo.

2. ANÁLISE

A Lei nº 9.784/1999 impõe motivação com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, especialmente quando o ato agrava deveres ou impõe encargos; a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, por sua vez, exige que a decisão administrativa considere as consequências práticas e explice a necessidade e a adequação da medida escolhida. Esses parâmetros são critério de validade material da decisão administrativa.

O histórico do processo revela que o PRAD foi aprovado em 2017, executado conforme essa matriz técnica e acompanhado posteriormente por manifestações administrativas que, em momentos distintos, reconheceram o atendimento das condicionantes estabelecidas. O raciocínio desenvolvido no PT 0599/26 parte de um cenário em que o plano originalmente aprovado vinha sendo monitorado e apenas depois passou a ser confrontado com exigências mais estruturadas de prevenção de incêndio e rearranjo físico da área.

Salienta-se que a Administração pode rever entendimentos e exigir complementações, mas não pode fazê-lo como se a obrigação superveniente sempre tivesse integrado o núcleo originário das condicionantes de um processo regularmente orientado. Nesse ponto incidem diretamente os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da coerência administrativa.

Não há dúvidas, entretanto, que o PT 0599/26 se mostra muito sólido quanto à cobrança de manutenção ordinária do PRAD, sobretudo quanto à roçada, ao manejo da biomassa e à conservação rotineira da área. Esse dever encontra respaldo direto no próprio plano anteriormente aprovado e na lógica de manutenção da recuperação adequada da área. Todavia, o parecer vai além desse núcleo ordinário e, nesse salto, sua fundamentação perde consistência. De eventual insuficiência de manejo não decorre automaticamente a legitimidade de impor, de forma imediata, replantio massivo, abertura de acessos estruturais, aceiros extensivos ou supressões amplas de vegetação lenhosa.

Questiona-se aqui a sua proporcionalidade no que toca à qual medida deve ser adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. Sem demonstração concreta desses três passos, a Administração demonstrou neste documento a cadeia lógica entre fato e consequência.

Portanto, tornou-se gravoso neste parecer a imposição do replantio da área atingida pelo incêndio, uma vez que a fundamentação ali apresentada é insuficiente para sustentar a consequência pretendida.

Os autos demonstram, irrefutavelmente, que o incêndio ocorrido em 01/09/2024 decorreu de fato de terceiro, em contexto de invasão e risco no entorno previamente comunicados ao poder público. Senão vejamos:

“Enquanto aguardava a avaliação do Relatório anual de monitoramento do PRAD, em 12/06/2022 a Alicerce enviou o Documento 0379/22 a SMMA/GELIN, relatando preocupação com a invasão ocorrida em meados de janeiro de 2022 de uma área de propriedade da PBH que faz divisa com o Parque Jacques Cousteau e o Anel Rodoviário (Rua Antônio de Andrade Mendes), apontando riscos às estruturas do empreendimento e da cobertura vegetal implantada.

Em 16/08/2022, a Alicerce enviou novo Documento à SMMA/GELIN relatando foco de incêndio ocorrido em 13/07/2022 em área vizinha ao Parque Jacques Cousteau e o incêndio ocorrido em 15/08/2022 no pátio do DETRAN. Reportando também, na mesma correspondência, preocupação com as ocupações do entorno.”

Nessa moldura, não é admissível presumir que a empresa deva suportar, de forma automática, todo o ônus extraordinário da recomposição pós-incêndio. Existe entendimento consolidado na jurisprudência de que a responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva, o que exige demonstração de dolo ou culpa para a imputação administrativa gravosa. Isso não elimina o dever de colaboração, nem afasta a possibilidade de cobrança de medidas proporcionais de manejo; mas impede que o incêndio seja convertido, sem demonstração causal qualificada, em fundamento suficiente para responsabilização integral pelo replantio extraordinário.



A construtora não pode ser responsabilizada pelo replantio das mudas perdidas no incêndio, pois tal evento decorreu de ato de terceiro, em área pública contígua, fora da sua esfera de comando e sem que dispusesse de poder de polícia para controlar ocupações, acessos irregulares ou focos de ignição no interior do parque ou de áreas públicas adjacentes.

Quanto à prevenção e ao controle de incêndios, a premissa normativa do PT 0599/26 é correta, mas apenas em parte. A resolução CONAMA nº 429/2011 realmente prevê, em seu art. 5º, manutenção da recuperação, prevenção e controle do fogo, controle de espécies exóticas invasoras e proteção ou isolamento da área quando necessário. Contudo, reconhecendo-se esse dever geral, converter esse dever abstrato em obrigação específica retroativa, como se o desenho técnico hoje exigido com relação aos aceiros em determinada configuração, acessos ampliados, reforço estrutural de isolamento e outras medidas correlatas já integrasse o PRAD aprovado desde a origem, não pode ser admitida como razoável. A referida resolução autoriza a cobrança de prevenção. A mesma não autoriza presumir que qualquer solução superveniente seja automaticamente exigível como se fosse parte do projeto original. Para isso, seria necessária motivação reforçada, delimitação de escopo e demonstração de compatibilidade técnica.

As fotografias georreferenciadas recentes, obtidas em vistoria realizada em 25 de junho de 2026 por este relator na área do aterro, plantio e empreendimento, reforçam de modo significativo essa leitura. O material visual mostra uma área heterogênea, escalonada em patamares, com cobertura vegetal já instalada em extensos setores, composta por gramíneas altas, regeneração arbustiva consolidada e indivíduos arbóreos dispersos.

Isso tem grande relevância decisória para a circunstância atual, porque afasta a ideia de superfície homogênea, integralmente exposta ou ecologicamente nula. A área documentada não corresponde, de longe, a um cenário binário de “recuperação ausente” versus “recuperação completa”; o que as imagens demonstram claramente é um mosaico de estágios de cobertura e regeneração, compatível com a necessidade de manejo setorizado, e não com soluções genéricas aplicadas uniformemente a toda a encosta.

O conjunto fotográfico também demonstra a existência de infraestrutura de drenagem implantada, com canaletas lineares em concreto e dispositivos dissipadores ao longo da encosta.

Cabe destaque que as juntas de concreto das canaletas de drenagem apresentavam-se integras e sem quaisquer indícios de desmonte ou movimentação, o que permite inferir que o terreno apresenta segurança geotécnica confirmada pela estabilidade geral que se observou na área. Esse dado é particularmente importante porque insere um elemento estrutural que o PT 0599/26 não enfrenta com profundidade suficiente, a interação entre vegetação, drenagem e estabilidade física dos taludes.



Figura 1: Visão geral da área do aterro com área do plantio e parque ao fundo.



Figura 2: Vista geral da condição do aterro e sua cobertura vegetal.



Figura 3: Perspectiva da altura da cobertura vegetal na área do aterro (cerca de 2 metros de altura), para referência, este relator possui 1,91 metro de altura.

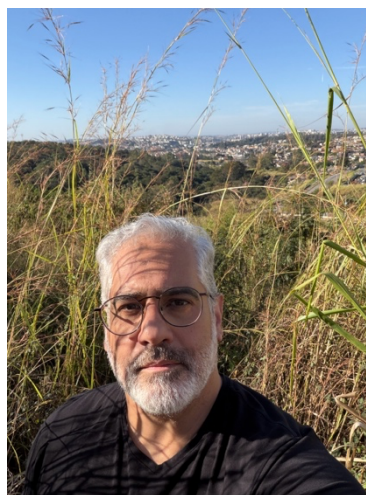


Figura 4: Perspectiva da altura da cobertura vegetal na área do aterro (cerca de 2 metros de altura), para referência, este relator possui 1,91 metro de altura.

Em termos práticos, isso significa que medidas como abertura de acessos, erradicação ampla de vegetação lenhosa ou movimentação localizada no talude não podem ser pensadas somente a partir da ótica do controle ambiental, mas devem ser compatibilizadas com a preservação da drenagem existente e com o comportamento físico da encosta. O problema concreto, para além estado atual da vegetação, corresponde a algo mais latente, o que seria a interação entre: vegetação, drenagem e consequente estabilidade geológica.



Figura 5: Marco de monitoramento geotécnico.



Figura 6: Canaleta com exemplar de *Leucaena leucocephala* associado.

No tema das leucenas, as fotografias dão suporte a um ponto técnico especialmente sensível. Há indivíduos já desenvolvidos, com porte arbóreo, troncos múltiplos, copa formada e inserção radicular consolidada, inclusive em trechos próximos às canaletas de drenagem e às faixas mais sensíveis da encosta. Desta forma, simplesmente reduzir a presença desta espécie como invasora a ser eliminada, neste caso específico, pode significar um grave equívoco ao desprezarmos a sua função em um contexto geral.

A literatura técnica indica que *Leucaena leucocephala*, embora seja espécie invasora em vários contextos, pode apresentar funções relevantes de reforço radicular, contenção superficial, controle de erosão e estabilização rasa de taludes. Vários estudos indicam que a sua remoção em taludes sensíveis não é geotecnicamente neutra. O dever de controle existe e deve ser desenvolvido de maneira adequada, contudo, a forma de execução deve ser gradual, setorizada e tecnicamente calibrada, sobretudo quando há interação com drenagem e estabilidade local.

Ademais, o controle desta espécie que pode ser disseminada por pássaros que comem suas sementes, assim como a *Tecoma stans* que possui sementes aladas disseminadas pelo vento, pressupõe ações integradas regionais, uma vez que a mera eliminação dos exemplares na área de interesse não constitui a solução do problema. Justifica-se tal asserção em função de que outros exemplares em áreas próximas poderão contribuir com germoplasma e consequente recolonização destas espécies na área em questão.

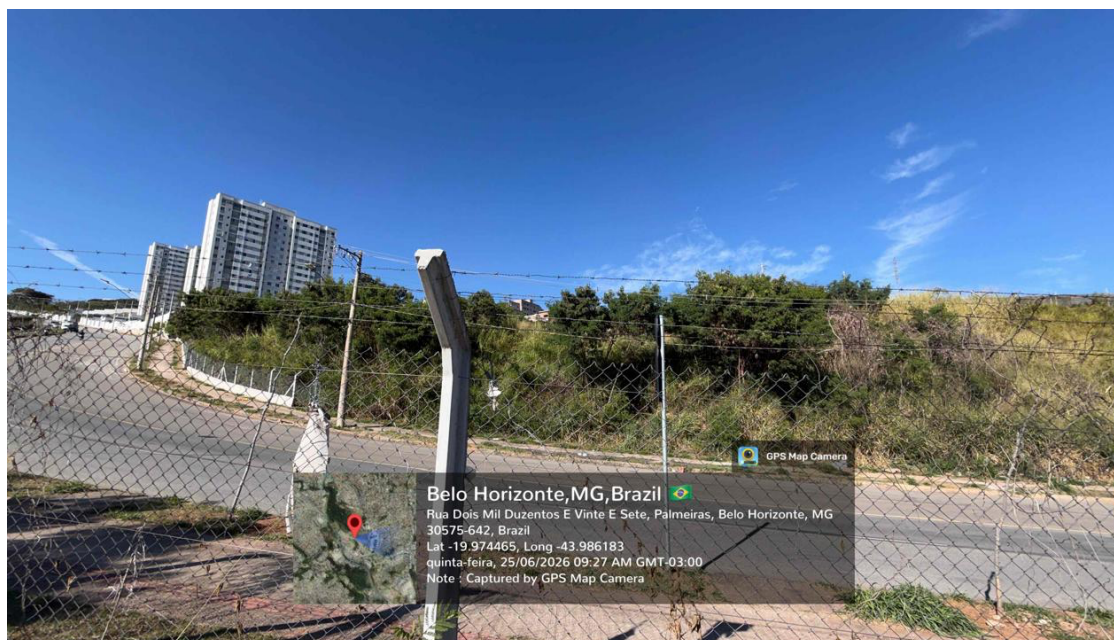


Figura 7: Vista de dentro da área para seu limite externo, com detalhe para uma área de cobertura vegetal com a presença de Leucenas em sua composição, com potencial de disseminação de sementes para dentro da área do aterro.



A inserção territorial mostrada nas imagens também merece destaque. A área em recuperação aparece como faixa de transição entre tecido urbano consolidado, com edifícios residenciais de grande porte, e massa vegetada do vale adjacente com grande potencial de consolidação em um significativo maciço florestal. Isso significa que a decisão do COMAM não pode partir de modelos abstratos. O contexto é urbano, sensível, fisicamente conformado em mosaicos e zonas de intergradação ecológicas, com patamares, drenagens implantadas, cobertura vegetal heterogênea e necessidade de compatibilização entre segurança, estabilidade e manejo ambiental.

Conclusão e Voto

Em síntese, a leitura jurídico-técnica mais consistente consiste no fato de que a construtora Alicerce deve cumprir integralmente as medidas ordinárias de manutenção e monitoramento compatíveis com o PRAD aprovado. Há que se dizer que a mesma vinha cumprindo integralmente o conteúdo deste PRAD e realizou o plantio de todas as mudas previstas no planejamento executivo deste documento. Contudo, pode ainda ser chamada a discutir medidas complementares supervenientes de prevenção de incêndio e manejo de invasoras, desde que formuladas em sede técnica própria, com motivação reforçada, escopo definido e compatibilidade física com a encosta. Isto não corresponde a ser equivocadamente responsabilizada ou automaticamente obrigada ao replantio integral da área incendiada. Tampouco deveria ser submetida, desde logo, a intervenções estruturais extemporâneas sem demonstração bastante de adequação, necessidade, proporcionalidade e segurança técnica.

Desta forma, encaminho a este douto conselho como recomendação para prosseguimento do processo:

- reconhecer o acolhimento do recurso interposto pela Recorrente, sem prejuízo do integral cumprimento das obrigações que se limitem à manutenção ordinária do PRAD, inclusive manejo, monitoramento e registros comprobatórios periódicos;
- afastar, por ora, a imposição automática de replantio integral da área atingida pelo incêndio, por depender de demonstração causal e técnica específica, à luz da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental;



- tratar as medidas estruturais de prevenção de incêndio como objeto de projeto técnico complementar superveniente, e não como descumprimento originário do PRAD aprovado;
- condicionar qualquer intervenção mais invasiva à preservação da drenagem existente e à avaliação geotécnica específica da encosta, em razão da infraestrutura implantada e da sensibilidade física documentada na vistoria assim como nos relatórios de monitoramento geotécnico apresentados de forma recorrente pela Construtora;
- determinar reunião técnica com a GELIN para definição da metodologia de prosseguimento do manejo das leucenas, por meio de plano gradual, setorizado, geotecnicamente seguro e ambientalmente racional;
- vedar a imposição imediata de abertura generalizada de acessos, aceiros extensivos ou supressão homogênea da vegetação lenhosa, sem justificativa técnica individualizada para cada setor da encosta, com vistas a proteger a área que se encontra estabilizada. Novas intervenções deverão ser deliberadas conjuntamente no âmbito do rito administrativo próprio.

Tendo em vista a necessidade premente da consolidação de um encaminhamento em formato objetivo e exequível desde já, com vistas à efetiva manutenção dos ambientes naturais presentes na área alvo do PRAD aprovado, proponho o acolhimento integral do recurso apresentado pela Requerente, sob as seguintes condicionantes a serem formalizadas ao processo em tela:

- 1) Propor em até 60 dias, conjunto de medidas estruturais para prevenção de incêndio como objeto de projeto técnico complementar a ser avaliada pela equipe da SMMA, e que se apresentem exequíveis dentro do contexto e rotina de execução das ações previstas no PRAD aprovado quando do processo de licenciamento originário.
- 2) Colocar pelo menos 3 placas indicativas de “área em processo de recuperação” no local e inserir na atividade de comunicação social as informações do risco de incêndio no local.
- 3) Realização em até 90 dias, de reunião técnica com a GELIN a fim de definir a melhor forma de se prosseguir, conjuntamente com a autarquia e de forma integrada, a fim de se consolidar um plano de ações de erradicação das espécies



Leucaena leucocephala e *Tecoma stans*, e decorrente destinação de biomassa eventualmente proveniente destas ações.

- 4) Manutenção das demais obrigações previstas no PRAD aprovado, com as comunicações e relatórios em conformidade com o determinado naquele plano.

Essa é a solução que melhor harmoniza tutela ambiental, racionalidade administrativa e garante a proteção da realidade física da área.

Salvo melhor juízo, este é o relato.

Belo Horizonte, 01 de julho de 2026.

Conselheiro Filipe Marcos Horta Nunes

CRBio 4ª Região

Referências bibliográficas

- ALEX, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALI, F.; OSMAN, N.; AHMAD, J. Use of vegetation for slope protection: root mechanical properties of some tropical plants. International Journal of Physical Sciences, [S. l.], v. 5, n. 5, p. 496-506, 2010.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 429, de 28 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APPs. Brasília, DF: CONAMA, 2011.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- JIN, K. et al. Impact of Root Distribution Characteristics on the Overturning Resistance of Leucaena leucocephala Forest in Debris-Flow Accumulation Area, Dawazi Gully, Yunnan, China. Forests, Basel, v. 13, n. 11, art. 1862, 2022.
- OSMAN, N.; FAISAL, H. A.; BARAKBAH, S. S. Engineering properties of Leucaena leucocephala for prevention of slope failure. Ecological Engineering, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 215-221, 2008.
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.274, de 17 de fevereiro de 2020. Regulamenta o licenciamento de movimentação de terra no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 2020.



SAIFUDDIN, M.; OSMAN, N.; HALIM, A. A. Induction of fine roots in *Leucaena leucocephala* through manipulation of nursery stocking density and its implication as a potential slope plant. *Australian Journal of Crop Science*, [S. l.], v. 7, n. 5, p. 573-579, 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). Primeira Seção consolida entendimento de que responsabilidade administrativa ambiental é subjetiva. Brasília, DF: STJ, 2019.